

LAS APORTACIONES URBANÍSTICAS EN LA PRÁCTICA NORTEAMERICANA

REFERENCIA A LOS CASOS BRITÁNICO Y FRANCÉS

Una parte del contenido de esta publicación ha sido realizado como un trabajo de investigación de doctorado, dirigido por **D. R. López de Lucio**, donde se añade además una visión general del sistema de planificación norteamericano, no incluido aquí. El resto del trabajo y la investigación realizada en Estados Unidos han sido financiados por el antiguo MOPTMA a través de una de sus *Ayudas a la investigación sobre temas de política territorial e infraestructuras*. El informe realizado para el MOPTMA en 1996, coordinado por D. F. Arias, contiene, además de la parte analítica y descriptiva que se incluye en este cuaderno, un análisis de cuestiones relacionadas con las implicaciones sociales, económicas y legales en el marco general de la planificación.

INÉS SÁNCHEZ DE MADARIAGA

Mayo 1997

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA

Dirección	José Fariña Tojo
Coordinación de producción	Ester Higuera García
Reedición a cargo de	Mónica Fernández Ferreras
Diseño y diagramación	Miguel Ángel Prieto Miñano
Selección de trabajos	Comisión de Investigación del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM (DUyOT)
Edición	Instituto Juan de Herrera (I.J.H.)
Redacción y distribución	Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (SPYOT), Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Avenida Juan de Herrera, 4 28040 Madrid

© **COPYRIGHT 1997**

INÉS SÁNCHEZ DE MADARIAGA

Depósito Legal:

I.S.B.N.: 84-87130-48-8

1ª edición 2ª impresión enero del 2.001

Edita: Instituto Juan de Herrera

Xerocopiado y Encuadernado: **FASTER**, San Francisco De Sales 1, Madrid

ÍNDICE

1	Introducción	5
2	Antecedentes y evolución histórica reciente	7
3	Tipos de aportaciones urbanísticas	10
	3.1 Aportaciones negociadas <i>ad-hoc</i> proyecto a proyecto	11
	3.2 Aportaciones reguladas en la normativa	20
	3.3 Aportaciones negociadas a partir de estándares básicos	32
4	Grado de utilización y distribución geográfica	35
5	Los casos británico y francés	37
	5.1 El caso británico: el <i>planning gain</i>	38
	5.2 El caso francés	46
6	Conclusiones	52
	Referencias bibliográficas	55

RESUMEN Este trabajo de investigación se centra en el estudio de lo que hemos denominado *aportaciones urbanísticas*, en los Estados Unidos, es decir, los instrumentos y mecanismos de gestión del suelo a través de los cuales las administraciones públicas

4 *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana. Ines Sánchez de Madariaga*

obtienen aportaciones privadas para la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos. Estos mecanismos están especialmente desarrollados en los Estados Unidos, en comparación con el resto de los países occidentales, en todos los cuales existen prácticas similares. Por esta razón se ha considerado de interés su estudio con vistas a arrojar luz sobre este aspecto de la práctica urbanística en nuestro país. Además, para complementar la visión de la cuestión que nos proporciona la práctica norteamericana, se han estudiado también, aunque de manera más sintética, los mecanismos equivalentes en dos países europeos, Francia y el Reino Unido.

En primer lugar se realiza una exposición acerca de los antecedentes y la evolución histórica de estas prácticas en los Estados Unidos. En segundo lugar se analizan los distintos tipos de aportaciones, que han sido clasificadas, en función del procedimiento empleado, en dos tipos básicos, las negociadas y las regladas, más un tercer tipo, incipiente en algunas partes del país, que está a medio camino entre los dos anteriores y combina cierto grado de negociación con el uso de ciertos estándares predefinidos. Más adelante se proporciona una visión sintética del grado de utilización de estos mecanismos y de su distribución geográfica.

ABSTRACT

This paper focuses on the study of what we have called "planning contributions" in the USA. By this term we refer to the land-use techniques through which the public administrations get private resources for the provision of public physical and social infrastructure. Although similar techniques are commonly used in all developed countries, they have reached a highest degree of sophistication in the USA. For this reason we believe that the study of American practices can be of interest in order to better understand our own problems. As a complement, an overview of British and French practices on the issue is offered.

The paper is organized as follows. First, an overview of the historical evolution of these techniques is given. The second chapter analyzes the different types of contributions, which have been classified according to a criteria of procedure. Then we turn to give an idea of the scope of their use, both from a quantitative and a geographical point of view. After a brief examination of the British and French cases, some provisional conclusions are drawn.

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido un cambio sustancial en las técnicas de provisión de infraestructura física y equipamientos para el desarrollo urbano en Estados Unidos. Los mecanismos tradicionales para la gestión de nuevo suelo urbanizado y sus infraestructuras correspondientes, que, a *grosso modo*, descansaban sobre la actuación, financiación y regulación normativa por parte del sector público, han sido sustituidos y/o suplementados por otros que en términos generales suponen una mayor participación de los agentes privados, y que en sentido genérico hemos denominado *aportaciones urbanísticas*.

Estados Unidos no es el único país en el cual este tipo de mecanismos ha tenido un desarrollo importante en los últimos años. En prácticamente todos los países occidentales se puede observar una utilización de técnicas similares, con las variaciones y especificidades propias de cada sistema. Sin embargo, el caso norteamericano reviste un interés especial por el gran desarrollo, tanto en términos cuantitativos, como cualitativos, por el grado de elaboración y sofisticación que han alcanzado estas técnicas.

Para complementar el estudio del caso norteamericano se aborda también, de forma sintética, el estudio de los casos británico y francés. La práctica de estos dos países es de especial interés porque cada uno de ellos se basa en mayor medida en cada una de las dos aproximaciones fundamentales al tema que nos ocupa, que, a grandes rasgos, son ejemplificadas por cada uno de los dos tipos básicos en que se han dividido las contribuciones urbanísticas norteamericanas. El caso británico insiste más en la negociación y el francés más en la regulación normativa.

De modo sucinto hablamos de una aportación urbanística cuando la administración municipal requiere del promotor inmobiliario la provisión de ciertas infraestructuras o servicios públicos, como condición para la obtención de la aprobación del proyecto. La exigencia de estos requisitos puede ser negociada de modo *ad-hoc* en cada proyecto, o puede ser de aplicación universal de acuerdo a ciertas fórmulas preestablecidas en la legislación. La contribución del promotor inmobiliario puede ser bien en especie, por ejemplo, la construcción de una variante o de un parque, o puede ser dineraria, en cuyo caso recibe el nombre de *impact fee*, o *tasa de impacto*. A veces, en lugar de ser una obligación clara, sin cuya realización no se obtiene la aprobación urbanística, toma la forma de un incentivo.

El creciente recurso a la financiación privada de infraestructura urbana a través de las aportaciones urbanísticas responde a varias causas. En primer lugar, a las crecientes dificultades financieras de la administración pública, tanto a escala local, como estatal y federal. En segundo lugar, a una demanda creciente de más servicios públicos, y de mejor calidad, y a unas mayores exigencias con respecto a la calidad medioambiental. Por último, al auge de los movimientos medioambientales que buscan limitar el crecimiento urbano: el crecimiento ya no es considerado como algo intrínsecamente positivo, y, cuando no se trata de pararlo totalmente, al menos debe autofinanciarse sin recurrir a las arcas públicas.

Estas demandas ciudadanas contradictorias ponen a las administraciones públicas en una

situación de difícil salida. En el balcanizado sistema de gobierno norteamericano, las contribuciones urbanísticas se revelan como prácticamente la única solución políticamente viable ante estas demandas contrapuestas de la ciudadanía. Sin embargo, como veremos se plantean cuestiones fundamentales con respecto a su optimidad en términos de eficiencia económica y equidad social.

Este tipo de mecanismos se está utilizando tanto en la provisión de nuevos suelos en zonas de nuevo crecimiento, como en la regeneración de zonas urbanas degradadas, y en otras actuaciones habituales en los centros urbanos, tales como la promoción de espacio terciario. Desde un punto de vista geográfico, su aplicación es generalizada en todo el país, en las grandes ciudades y en pequeños núcleos suburbanos, aunque hay ciertos estados y ciudades donde se generan habitualmente las innovaciones. La aplicación de este tipo de mecanismos está grandemente influida por la situación de crecimiento, estancamiento, o declive económico --y poblacional-- de cada municipio. A mejor situación económica corresponde generalmente un mayor y más sistemático uso de estos mecanismos.

Debido a la diversidad del sistema urbanístico norteamericano, la utilización de las aportaciones urbanísticas varía enormemente de un estado a otro, y de una ciudad a otra. Las variaciones se producen en función de las legislaciones estatales y municipales correspondientes, así como de la jurisprudencia sobre el tema, que igualmente varía de un estado a otro. Muy pocos casos han alcanzado al Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con lo cual se puede decir que la jurisprudencia sobre el asunto de alcance universal para todo el país es bastante restringida. Esto deja margen para una gran variedad en los procedimientos y en la extensión del uso de estos mecanismos, así como para una gran vitalidad en la innovación. En este trabajo nos centraremos en las zonas geográficas del país donde estos mecanismos están más desarrollados, y que son las zonas con mayores presiones de crecimiento.

Desde el punto de vista de qué se requiere del promotor, el abanico es enorme: desde la tradicional donación de suelo, hasta la construcción de una biblioteca, la ampliación de una estación de metro, la financiación de programas de formación, o la construcción de vivienda social. El requerimiento de aportaciones por parte de los promotores como condición de la aprobación plantea varias cuestiones de distinto orden, que en este trabajo sólo enunciaremos.

Con respecto a la legalidad, ¿qué pueden exigir los ayuntamientos? ¿dónde están los límites judiciales para lo legalmente exigible? En términos de eficiencia económica, ¿son las contribuciones métodos de financiación de infraestructura más adecuados que otros, por ejemplo, los impuestos generales? ¿quién paga realmente las contribuciones, el promotor, el propietario de suelo o los usuarios? ¿qué efectos tienen las contribuciones en términos de equidad social, y de equidad intergeneracional? La utilización de negociaciones ad-hoc y/o de fórmulas preestablecidas de aplicación universal plantea problemas y ventajas con respecto a la flexibilidad, la adecuación a cada caso particular, la transparencia, etc. Este es un tema de especial relevancia en nuestro país. ¿Qué efectos tiene el uso de las contribuciones sobre objetivos generales de la planificación urbana y regional? ¿y sobre la distribución de actividades sobre el territorio? ¿Favorecen una utilización más eficaz del suelo?

Para la realización de este trabajo, se ha realizado una búsqueda y obtención sistemática de documentación en el sistema de bibliotecas de la Universidad de Columbia, Nueva York. En la

bibliografía se referencian los documentos consultados para la elaboración de este trabajo.

2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA RECIENTE

Estados Unidos ha sido un país con un marcado ethos en favor del crecimiento urbano y de la promoción inmobiliaria. Sobre la confluencia de circunstancias económicas, políticas y sociales que dieron lugar a ese gran consenso social en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, han trabajado muchos autores, algunos de los cuales se han referido a este fenómeno con expresiones como *máquina de crecimiento (growth machine)*, y *coalición procrecimiento (pro-growth coalition)*.¹

Este consenso en torno a la bondad del crecimiento se rompió en los años setenta, en un proceso en el que incluyeron varios factores. En primer lugar, el auge de los movimientos medioambientalistas y preservacionistas, tanto de espacios naturales como del patrimonio histórico. Dentro de éstos cabría englobar a los movimientos ciudadanos, que empezaron a cobrar gran importancia en las luchas de los años 60 y 70 por la protección de barrios populares amenazados por el *bulldozer federal*, es decir los proyectos de renovación urbana (*urban renewal*) de la época. Estos movimientos ciudadanos (*grass-roots organizations*) juegan un papel cada vez más significativo en los procesos urbanísticos, y se dan también en barrios ricos o de clase media que desean preservar su carácter propio frente a la amenaza del crecimiento.

En segundo lugar, se demostró que los nuevos crecimientos suponían una carga económica para los residentes más antiguos. Hasta los años 70, era cosa entendida y aceptada por todos que el desarrollo inmobiliario no era sino expresión de dos circunstancias positivas: el crecimiento poblacional y el desarrollo económico. Un mayor crecimiento económico y poblacional, suponía un incremento de riqueza para la localidad que lo recibía. Las rentas privadas de los recién llegados les permitían costearse sus necesidades de espacio, y los impuestos generados por los bienes inmuebles recién construídos, permitían financiar la extensión de las infraestructuras públicas necesarias a los nuevos desarrollos.

La salud fiscal de los ayuntamientos en crecimiento no sólo no peligraba por las nuevas necesidades infraestructurales impuestas por las nuevas áreas en desarrollo, sino que, más bien al contrario, los nuevos residentes mejoraban los ingresos fiscales municipales. Esto dejó de ser así a partir de los años 70, cuando las nuevas técnicas de *análisis de impacto fiscal*, empezaron a mostrar que, contrariamente a la creencia popular, o, al menos, a partir de entonces, el crecimiento urbano suponía una carga para los residentes ya instalados. Diversos análisis de impacto fiscal han demostrado los efectos adversos para las finanzas municipales, no ya de los

¹ Entre otros Logan y Molotch (1987), Mollenkopf (1983).

usos débiles, como la vivienda social y los equipamientos, sino de las oficinas y las viviendas de precio libre, es decir, los usos por los que se paga más en el mercado inmobiliario.

La financiación de las nuevas infraestructuras por tanto requiere un incremento de impuestos y de tarifas sobre la población existente. La resistencia a estos nuevos impuestos ha sido parte de la llamada *revuelta del contribuyente (tax-payer revolt)* que empezó en California en los años 70 y se ha extendido por todo el país. Una de las consecuencias de esta revuelta contra los impuestos, es que los ayuntamientos sólo aprueban los proyectos que se pueden autofinanciar, y son cada vez más reacios a aprobar proyectos que requieran inversiones públicas sustanciales. Una salida evidente ante esta situación consiste en condicionar la aprobación del proyecto a la construcción de las infraestructuras o al pago de tasas para su financiación.

Entre los factores principales causantes del incremento del coste de nuevas infraestructuras se pueden destacar los siguientes. Primero, las mayores exigencias de calidad de vida y medioambiental de hoy en día con respecto a las de hace 20, 30 o 50 años. Estas exigencias se reflejan tanto en las expectativas y demandas de la población, como en los estrictos estándares medioambientales y de calidades exigidos legalmente por los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, la estructura de ocupación del suelo de baja densidad, predominante en los sistemas urbanos norteamericanos, requiere la extensión de los servicios a nuevas áreas del territorio cada vez de mayor extensión. En las aglomeraciones con mayor índice de crecimiento resulta difícil, si no imposible, financiar con cargo a las arcas públicas los nuevos servicios y, además, mantener y reparar las infraestructuras existentes.

2.1 Evolución de los mecanismos de financiación de la urbanización

Durante el siglo XIX y hasta el primer cuarto del XX, un promotor inmobiliario (*subdivider* es el término adecuado)² podía parcelar una finca sin hacer ninguna inversión en las infraestructuras necesarias para dar servicio a las parcelas. La parcelación era poco más que una parcelación en papel, con un plano que se registraba en el ayuntamiento de la localidad. Más adelante se suponía que bien el ayuntamiento, bien los compradores de las parcelas, realizarían las obras de infraestructura necesarias.³

Como resultado de la facilidad con que se podía parcelar, por el escaso coste asociado, y la fiebre de crecimiento de la época, se generó un enorme exceso de oferta de suelo parcelado legalmente pero sin infraestructuras. Estos suelos sin urbanizar se convirtieron en un obstáculo

² El *subdivider*, una figura característica en el proceso suburbanizador norteamericano, y que no es exactamente lo mismo que el *developer*, aunque una misma persona o empresa pueda ser ambas cosas. En muchos casos, y sobre todo en esa época, el *subdivider* no pasaba de ser un simple especulador de suelo, que adquiría una finca y la parcelaba, o *subdividía*, legalmente, de ahí el nombre.

³ Sobre la evolución de estos mecanismos ver Connors, 1987; Smitth, 1987; Snyder, 1986; además de varios de los textos generales sobre el sistema de planificación norteamericano citados en la bibliografía.

a un crecimiento ordenado de las ciudades: la existencia de grandes extensiones de suelos vacantes parcelados fomentó un desarrollo a saltos en crecimientos posteriores.

Cuando los ayuntamientos realizaban la urbanización, lo hacían con un mecanismo conocido de antiguo, los *gravámenes especiales* (*special assessments*), deuda pública emitida por las propias administraciones locales, que éstas pagaban con un impuesto sobre la propiedad de las parcelas e inmuebles en el área a urbanizar. Este impuesto recaía en todos los propietarios de la zona afectada, y sólo sobre los que se iban a beneficiar de la inversión, en parte proporcional al tamaño de la parcela. Además, generalmente, se establecía a petición de estos mismos propietarios. Este fue un mecanismo habitual desde la mitad del siglo pasado y hasta bien entrado el siglo XX. Durante la Depresión, los gravámenes especiales se convirtieron en inversiones de alto riesgo, como consecuencia de la incapacidad municipal de hacer frente a los pagos con el hundimiento de los precios de los inmuebles y los salarios.⁴

Durante el primer cuarto de siglo los ayuntamientos empezaron a exigir de los promotores la ejecución de las infraestructuras interiores a la promoción, es decir las necesarias para servir las parcelas. La *Standard Planning Enabling Act*, publicada por el gobierno federal en 1922 como modelo de legislación estatal autorizadora de la planificación local, autorizaba a los ayuntamientos a obligar a los promotores inmobiliarios a hacerse cargo de las infraestructuras interiores a las promociones. Esta ley modelo fue rápidamente adoptada por prácticamente todos los estados, y durante los años 20 era relativamente habitual el que los promotores construyeran estas infraestructuras. A finales de los 50 la ejecución de la urbanización interior por parte del promotor y la cesión de suelos para equipamientos públicos como escuelas o parques era condición obligatoria para la obtención del permiso de subdivisión en prácticamente todas las ciudades de cierto tamaño. Esta exigencia se regulaba y se regula a través de normativas locales específicas, las *regulaciones de parcelación* (*subdivision regulations*).

Con respecto a la provisión de infraestructuras generales, o exteriores a la promoción, ésta ha sido una responsabilidad exclusiva de los poderes públicos hasta los años 60. Estas infraestructuras eran financiadas a través de los presupuestos generales del ayuntamiento, de fondos federales para el desarrollo urbano administrados a nivel local o estatal, y de deuda pública emitida por los ayuntamientos y respaldada por los impuestos sobre la propiedad inmueble. Estos mecanismos de financiación se han reducido en las últimas décadas: los programas federales de financiación al desarrollo urbano han ido desapareciendo progresivamente; la deuda pública, incluso de los ayuntamientos más solventes, es cada vez más difícil de colocar en el mercado, y además, los estados han impuesto límites a la capacidad de endeudamiento local.

⁴ Los *special assessments* se están volviendo a utilizar en la actualidad, en una nueva versión, en los llamados *Business Improvement Districts* (*BID*), más de mil en todo el país. En los BID, los ingresos así obtenidos se utilizan en mejorar la seguridad, la limpieza, la información turística y otros servicios, además de la infraestructura física propiamente dicha.

10 *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana. Ines Sánchez de Madariaga*

Ante estas dificultades, en los años 70 los ayuntamientos empezaron a requerir de los promotores, especialmente en los casos de grandes proyectos, la ejecución de infraestructuras exteriores a la promoción, y también de equipamientos públicos. La primera generación de aportaciones para infraestructuras generales exteriores al proyecto consistía en exigir un sobredimensionamiento de las conducciones que atravesaban proyectos, suficiente para permitir el enganche de las infraestructuras de futuras subdivisiones adyacentes. Poco a poco los ayuntamientos han ido exigiendo aportaciones para una gama cada vez más amplia de infraestructura física y de equipamientos: ampliaciones de estaciones de metro, bibliotecas, estaciones de bomberos, etc.

En un siguiente estadio, la construcción directa por parte de los promotores de ciertas infraestructuras generales ha sido sustituida por la exigencia de pagos para su financiación. Para muchas infraestructuras generales las aportaciones en especie no son posibles: plantas de tratamientos de residuos, presas y embalses, autopistas, parques regionales, etc. Inicialmente las tasas de impacto sólo cubrían los costes de conexión a las redes; desde los años 60 se usan para recuperar una parte del coste de grandes infraestructuras como plantas centrales de tratamiento de residuos, de las presas, etc.

La última innovación en este proceso expansivo de las aportaciones urbanísticas es el *housing linkage*, o vinculación de vivienda: la obligación (o incentivación, según los casos), de construir viviendas de precio moderado para obtener el permiso de promoción de otros usos, generalmente oficinas, pero también vivienda libre y otros.

3 TIPOS DE APORTACIONES URBANÍSTICAS

Las aportaciones urbanísticas se pueden clasificar de acuerdo con diversos criterios:

- * Según el procedimiento empleado: negociado caso a caso, de acuerdo a fórmulas fijas preestablecidas en la normativa, o basado en ciertos estándares pero con cierto grado de flexibilidad;
- * Según el tipo de infraestructura que se exige del promotor: cesión de suelo, infraestructura física, equipamientos, servicios sociales, vivienda social;
- * Según la localización de la infraestructura: dentro o fuera del recinto físico del proyecto en cuestión (*on-site/off-site*);
- * Según la forma de pago: aportaciones en especie (*in-kind*), o monetarias (*fees*).

Como hemos visto, esta clasificación responde en cada caso a un paso adelante en la evolución expansiva del uso de las aportaciones urbanísticas: de ser utilizadas para la provisión de infraestructuras dentro del proyecto, a serlo para infraestructuras fuera de éste; de las aportaciones en especie, a los pagos monetarios; de la infraestructura física lineal, a las grandes infraestructuras, la vivienda y los servicios sociales.

En este trabajo hemos optado por seguir como criterio principal el del procedimiento, que es el más significativo para nuestros propósitos según la problemática planteada en la tesis de la cual este trabajo forma parte. De acuerdo con el criterio del procedimiento empleado, clasificamos las aportaciones urbanísticas en dos tipos básicos. El primero, cuando la aportación se decide después de una negociación ad-hoc, entre el ayuntamiento y el promotor inmobiliario. El segundo, cuando la aportación se establece en función de un proceso regulado de acuerdo a ciertas fórmulas preestablecidas en la normativa.

Existe un tercer tipo, incipiente en algunas partes del país, que supone un camino intermedio entre estos dos: las aportaciones negociadas a partir de unos estándares básicos. En los lugares en que se está buscando esta tercera vía se pretende limitar los problemas que genera cada uno de los otros dos: los asociados a la inflexibilidad de las aportaciones prefijadas en la normativa; y los derivados de la incertidumbre que implican las negociaciones ad-hoc. Nos referiremos a esta vía intermedia en tercer lugar.

Lógicamente, existe una cierta correlación entre el tipo de proceso empleado y la forma de pago. En líneas generales, en las aportaciones negociadas el pago se realiza predominantemente en especie; en las aportaciones regladas, el pago es monetario con mayor frecuencia. En el apartado sobre grado de utilización se incluyen unas estimaciones al respecto.

3.1 Aportaciones urbanísticas negociadas *ad-hoc* proyecto a proyecto

Dentro de este primer tipo, las aportaciones negociadas *ad-hoc*, distinguimos las exacciones, término con el que nos referimos a las aportaciones puntuales en forma de alguna infraestructura o dotación concreta, negociadas normalmente a lo largo del proceso de obtención de la aprobación del proyecto, de los convenios urbanísticos o *development agreements*, que son negociaciones globales de grandes proyectos de acuerdo a ciertas directrices definidas en la ordenanza de zonificación.

A.- Negociaciones puntuales: exacciones (*exactions*)

Las exacciones son aportaciones generalmente en especie, pero también monetarias, que los ayuntamientos exigen de los promotores como condición para la obtención de la aprobación del proyecto, y que son negociadas ad-hoc. En teoría, las exacciones sólo son legales cuando existe una correspondencia entre los impactos del proyecto y lo que se exige del promotor. En la práctica, el margen es mucho más amplio: las exacciones no están sujetas al mismo nivel de supervisión judicial que las tasas de impacto (establecidas en la ordenanza), porque los tribunales sólo actúan bajo demanda del promotor. Normalmente los promotores acceden a realizar las obras que les piden los ayuntamientos para evitar demoras en los plazos de ejecución

y costes de litigación.⁵

Así, aún cuando legalmente las exacciones, como las tasas de impacto, deben responder a necesidades infraestructurales y de equipamientos generadas por el proyecto, la realidad es que en muchos casos estas aportaciones van bastante más allá, y los promotores están dispuestos a ejecutarlas. Sin embargo, la existencia de una relación clara entre la exacción y el impacto del proyecto refuerza la posición negociadora del ayuntamiento frente al promotor, además de suponer una mayor garantía frente a posibles demandas judiciales. Estas negociaciones requieren un personal municipal con un cierto grado de experiencia en el campo de la financiación inmobiliaria.

Vamos a poner dos ejemplos significativos de hasta dónde pueden llegar las exacciones. Son probablemente dos ejemplos que incluyen en un solo proyecto más tipos de exacciones de lo que habitualmente se hace, y por un montante económico considerable. Exacciones de esta magnitud sólo son posibles en localidades con un mercado inmobiliario en alza. Posiblemente tampoco es habitual el alto grado de correspondencia que existe, en estos dos ejemplos, entre lo que se exige y los impactos del proyecto, fruto de un análisis a fondo de los impactos de éste y de los costes necesarios para ejecutar las medidas adecuadas a su mitigación. Es decir, en estos dos casos, una posible demanda judicial habría sido ganada con toda probabilidad por el ayuntamiento, a pesar del coste considerable de las exacciones demandadas, en función de lo *razonable de la relación* entre las exacciones y los impactos sociales y medioambientales de los proyectos.

Hemos escogido estos ejemplos porque son dos proyectos a partir de cuya experiencia en la negociación ad-hoc, en Berkeley, se ha ido desarrollando el sistema de aportaciones negociadas a partir de estándares básicos que se describe en el apartado correspondiente. Pensamos que una lectura continua de este apartado y el 3.3 puede proporcionar una idea de cómo Berkeley está evolucionando de un sistema de aportaciones negociadas ad-hoc, al sistema intermedio de aportaciones negociadas a partir de estándares básicos. Manteniendo estas precisiones en mente, los ejemplos son significativos.⁶

1.- Edificio de oficinas de 10.000 m², con comercial en planta baja, cuyos costes de promoción son 15'2 millones de dólares. Las exacciones obtenidas en la negociación de este proyecto alcanzan un valor total estimado de \$1'25 millones, más pagos anuales durante toda la vida del edificio de \$35.000, distribuidos de la siguiente forma:

- Construcción de viviendas asequibles *off-site* por valor de \$888.000.
- Subvenciones anuales de \$18.000 para guarderías.
- Pago de 1% de los costes de construcción, \$99.600, para arte público en los espacios públicos alrededor del edificio.
- Pagos para mejora del transporte de \$194.000, más subsidios de transporte para todos los empleados del edificio.
- Compromiso de contratación de trabajadores locales.

⁵ Sobre la cuestión de la legalidad y la relación entre impactos del proyecto y las exacciones requeridas, ver Delaney, J. Et al., 1987

⁶ El caso de Berkeley ha sido analizado por Mayer, N. y Lambert, B., 1988.

- Pagos para mejora de infraestructura ordinaria de \$44.000.

2.- Reutilización de una antigua instalación fabril de 15.500 m² para usos mixtos. Las exacciones en este caso ascienden a un valor estimado de \$1'5 millones, equivalente a \$12'5 por pie cuadrado de espacio de oficinas incluido en el proyecto:

- Construcción de 18 viviendas-talleres para artistas, con rentas tasadas, mantenimiento de las rentas de las viviendas existentes, más \$47.000 para subvencionar otras dos viviendas *off-site*.
- Construcción de una guardería en el proyecto con 132 plazas, 16 de ellas subvencionadas para familias con ingresos bajos.
- Pago de \$118.000 para mejoras en las calles adyacentes, pagos para la utilización de transporte público por parte de todos los empleados, y otras medidas de desincentivación de la utilización del transporte privado para los empleados.
- Construcción de un teatro de 800 m² para ceder con una renta tasada a una compañía local de teatro.
- Establecimiento de un fondo de \$100.000 destinado a ayudar a pequeñas empresas en la zona a comprar sus locales, para evitar su desplazamiento.

B.- Negociaciones globales: convenios urbanísticos (*development agreements*)

Un convenio urbanístico es un acuerdo entre un promotor y una administración local, a través del cual la administración se compromete a no modificar el planeamiento, la zonificación, u otras leyes aplicables a un crecimiento específico, por un cierto período de tiempo. A cambio, el promotor se compromete a construir ciertas infraestructuras o equipamientos cuya realización la administración no tiene autoridad para requerir. La definición de los términos del convenio es producto de una negociación. El acuerdo protege las inversiones privadas iniciales (*up-front development expenditures*) de posibles cambios futuros en la normativa urbanística. El objetivo es crear una mayor certidumbre, para el promotor, a lo largo del proceso de obtención de todos los permisos urbanísticos necesarios, sin perjudicar el control público sobre este proceso.⁷

Los convenios urbanísticos se utilizan generalmente para grandes proyectos. Están relacionados con la problemática suscitada entre la administración y los promotores a propósito de los llamados “derechos adquiridos“ (*vested rights*). Sobre este tema existe una doctrina judicial, según la cual, los promotores que hubieran hecho inversiones sustanciales en un proyecto, de acuerdo con la legislación urbanística vigente en el momento, tienen ciertos derechos adquiridos sobre los terrenos. La cuestión que se debate es hasta qué punto, y en qué casos, los promotores deberán ser compensados por la administración cuando se producen cambios en la normativa aplicable al proyecto que redundan en su perjuicio económico (y siempre que hubiera inversión previa, en caso contrario no tienen derecho a compensación). Desde otro punto de vista, se plantea hasta qué punto las administraciones locales pueden legalmente congelar las normativas aplicables a proyectos específicos, en el marco de un

⁷ Sobre los convenios urbanísticos ver, entre otros, Delaney, 1993; Porter, 1989; Smith, B.,1988; Wegner, 1988.

14 *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana. Ines Sánchez de Madariaga*

convenio urbanístico, pero de momento no ha habido decisiones judiciales contrarias a esta práctica.

Los convenios urbanísticos deben ser autorizados por una legislación estatal; las ordenanzas locales de zonificación establecen los procedimientos y directrices para su formulación. La iniciativa para la firma de un convenio puede partir de un promotor, de la comisión de urbanismo (*planning commission*), o del órgano legislativo. En California, los convenios urbanísticos son aprobados como parte de la ordenanza, después de audiencia pública, y son objeto de referéndum.⁸ El acuerdo debe incorporar:

- * Los controles sobre uso, forma y volumen permitidos en el solar;
- * El período de tiempo de duración del acuerdo (depende de la negociación, no hay mínimos o máximos especificados legalmente);
- * Una revisión periódica de al menos cada 12 meses, con una provisión para rescisión del convenio por incumplimiento.

Los convenios urbanísticos permiten responder de una manera más flexible y adecuada a los problemas específicos planteados por un proyecto concreto, sean éstos medioambientales, estéticos, de equipamientos públicos, o de cualquier otra naturaleza. Son además un método eficiente de incorporar a los proyectos los requerimientos de mitigación de impacto medioambiental exigidos por la legislación federal o estatal vigente. Los ayuntamientos pueden negociar cualquier tipo de aportación urbanística con el promotor: desde vivienda social, a guarderías, mejoras paisajísticas, etc. Los convenios permiten asegurar el cumplimiento de los plazos de ejecución acordados por las partes, tanto del propio crecimiento, como de las aportaciones en infraestructuras, equipamientos, o servicios, obtenidas por el ayuntamiento en la negociación.

Para los ayuntamientos, puede suponer un cierto riesgo el comprometer su capacidad de modificación de la normativa urbanística en una localización específica por períodos de tiempo superiores a tres años. Como ocurre con cualquier proceso negociador, la elaboración de un convenio urbanístico puede alargar los tiempos de urbanización.

⁸ Los referendos se utilizan ampliamente en California y pueden responder a iniciativas de la ciudadanía: cualquier grupo que consiga un número mínimo de firmas puede conseguir la convocatoria de un referéndum.

(1).-Ejemplo de convenio urbanístico

Como hemos indicado, los convenios urbanísticos son acuerdos negociados, entre el promotor y la administración local, para la realización de grandes proyectos, en los cuales la cuestión del faseamiento temporal, y la necesidad de ejecutar más infraestructuras de las necesarias en proyectos de menor escala, tienen especial importancia. En este epígrafe se estudiará en detalle un proyecto desarrollado en aplicación de este instrumento.

El proyecto que vamos a estudiar se encuentra en Santa Monica, California, uno de los estados que disponen de legislación autorizadora de convenios urbanísticos. Es un proyecto de uso mixto, que inicialmente incluía en su plan una superficie útil total de 1.2 millones de pies cuadrados (aprox. 120.000 m²), más 600.000 pies cuadrados (aprox. 60.000 m²) de aparcamientos, a ejecutar en dos fases. El proyecto, llamado Colorado Place, suponía la construcción de 800.000 pies cuadrados (aprox. 80.000 m²) de espacio de oficinas, un hotel de 400 habitaciones, 60.000 pies cuadrados (aprox. 6.000 m²) de restaurantes y cafés, un gimnasio de 45.000 pies (aprox. 4.500 m²), y 3.500 plazas de aparcamiento, más una plaza central diseñada para albergar acontecimientos públicos, sobre un terreno de 15 acres (aprox. 0'6 Has.).⁹

El plan original cumplía toda la normativa aplicable al terreno, tanto las regulaciones de zonificación, como las determinaciones del plan general de Santa Monica. Es decir, era un proyecto *as-of-right*, que recibe licencia de construcción automáticamente por ser conforme con las determinaciones de la zonificación, una vez se ha comprobado dicha conformidad. La empresa promotora, Becket Group, es una conocida y veterana firma dedicada a la ingeniería, la arquitectura y la promoción inmobiliaria en California, con más de 50 años de experiencia. Después de año y medio empleado en la realización del plan, en la obtención de financiación, y en la búsqueda de usuarios finales para el espacio de oficinas, la empresa empezó las obras en abril de 1981, con un 85% del espacio de oficinas ya alquilado en el momento de iniciación de los trabajos. Un mes después de iniciadas las obras, un nuevo consejo de gobierno municipal impone una moratoria al crecimiento urbano, que supone la obligación de paralizar toda la construcción en el municipio.

De acuerdo con la ley de California, en una circunstancia como ésta, los derechos adquiridos (*vested rights*) por la empresa promotora se limitan al derecho a terminar las obras para las cuales se había obtenido licencia municipal con anterioridad a la imposición de la moratoria. En este caso, la ley sólo otorgaba a la empresa el derecho a completar trabajos de urbanización, los únicos para los cuales ya había obtenido licencia en el momento de entrada en vigor de la moratoria.

Tras la imposición de la moratoria, el ayuntamiento establece un procedimiento para tramitar las solicitudes de exención de ésta, por parte de los promotores perjudicados, en función de los méritos de los proyectos y del daño económico causado por su paralización. Becket solicita exención para Colorado Place, que es denegada por el ayuntamiento. La denegación de exención de la moratoria coloca al proyecto en serias dificultades financieras. En esta situación, el promotor propone al ayuntamiento la negociación de un convenio urbanístico, a lo cual el

⁹ La información sobre este proyecto proviene de Porter et al., R., 1985, y Fitzgerald, R., y Peiser, R., 1988.

ayuntamiento accede.

En la negociación del convenio, el ayuntamiento se encuentra evidentemente en posición de fuerza, por los problemas financieros que supondría a la empresa el no llegar a un acuerdo que permitiera completar el proyecto y salvaguardar las inversiones realizadas. Así, el ayuntamiento pretende, por un lado, obtener bien financiación, bien la realización directa, por parte del promotor, de viviendas sociales; y, por otro, reducir el volumen total del proyecto, contra el cual se habían expresado grupos representando a los residentes del barrio. El acuerdo alcanzado después de una larga negociación supone:

- 1) La reducción del espacio total útil del proyecto a 900.000 pies cuadrados (aprox. 90.000 m²);
- 2) La limitación de la altura máxima de la primera fase del proyecto a 45 pies (aprox. 15 m), inferior a la altura permitida en la zonificación existente; en la segunda fase, se permite a los edificios de oficinas alcanzar 65 pies (aprox. 22 m), y al hotel, 95 (aprox. 32 m), ambas superiores a las alturas permitidas en la zonificación original.

Además, el promotor se compromete a realizar lo siguiente:

- 1) Construcción de 50 viviendas de precio moderado en cada una de las dos fases del proyecto;
- 2) Construcción de un parque público de aproximadamente 1'6 Has.;
- 3) Construcción de una guardería de 2.000 pies cuadrados (aprox. 200 m²), con un espacio de recreo al aire libre, más un fondo de 5.000 dólares para equipamiento, en la primera fase del proyecto, para ser cedida a un operador por una cantidad simbólica de un dólar anual;
- 4) Una tasa para arte público y servicios sociales del 1'5% del coste total del proyecto, amortizada en 20 años, y compensada con los gastos de mantenimiento del espacio público;
- 5) Programas de formación y de discriminación positiva para los residentes del barrio;
- 6) Instalación de sistemas de ahorro de energía;
- 7) Un programa de reducción de tráfico y emisiones;
- 8) Y otras mejoras en el diseño de los espacios públicos, como calles más anchas de las previstas en el diseño original.

La primera fase se terminó de construir a principios de 1984. La segunda fase suponía la construcción de dos edificios de oficinas, tiendas y restaurantes, un hotel de lujo, y el parque, con un coste total de 120 millones de dólares, más las 50 viviendas sociales. En esta fase el

ayuntamiento modificó la zonificación para permitir el exceso de altura mencionado, y para permitir una reducción en el número de plazas de aparcamiento.

La reducción del número de plazas de aparcamiento causó grandes protestas entre los residentes del barrio ante los impactos negativos del proyecto en general, sobre todo por el incremento de tráfico generado por la actividad del proyecto. Los residentes crearon una organización, *Mid-City Neighbors*, para exigir participar en el proceso de aprobación de la segunda fase.

Durante todo ese proceso, y tras acaloradas discusiones entre el promotor, el ayuntamiento, la comisión de urbanismo, y el grupo de vecinos, *Mid-City Neighbors* consiguió una serie de contraprestaciones para mitigar los impactos del proyecto en el barrio, especialmente en lo referente a tráfico. En este momento, la financiación del proyecto se convirtió en el principal problema, porque, como resultado del sobrecoste de la primera fase, a consecuencia de la moratoria y de una huelga de un mes de los obreros de la construcción, el promotor se encontró con un déficit de 10 millones de dólares. A petición del promotor, el ayuntamiento solicitó al gobierno federal una ayuda por ese importe, dentro del programa federal *Urban Development Action Grant, UDAG*.

El programa UDAG es uno de los programas del departamento federal (equivalente a ministerio) con competencias en vivienda y desarrollo urbano, el *Department of Housing and Urban Development*. A través de este programa, el gobierno federal proporciona ayudas financieras a las administraciones locales para proyectos de desarrollo urbano. En este caso, la ayuda se justificaría en razón del interés del proyecto por su impacto en la revitalización de una zona necesitada de regeneración física y económica. Esta ayuda consistiría en un préstamo del ayuntamiento al promotor, del dinero concedido al ayuntamiento por el gobierno federal. El promotor devolvería el préstamo con los intereses correspondientes. El ayuntamiento también obtendría una participación en el hotel por importe de 5 millones de dólares.

El ministerio no concedió la ayuda, lo cual, unido al incremento de los tipos de interés, y a la dificultad de encontrar usuarios finales de las oficinas, obligó al promotor a abandonar la ejecución de la segunda fase a mediados de 1984. A principios de 1985 el proyecto fue vendido a otra empresa promotora. El nuevo promotor solicita, y obtiene, una extensión de un año en la fecha de iniciación de la segunda parte, hasta agosto de 1986, con objeto de reconsiderar el plan. Seis meses más tarde, a finales de año la situación del proyecto parece no tener salida: el promotor anuncia su intención de modificar sustancialmente el convenio negociado por Becket; el ayuntamiento se niega a considerar una modificación de las alturas permitidas; el promotor lleva al ayuntamiento ante los tribunales por incumplimiento de las obligaciones incurridas en el convenio; la organización vecinal rompe las discusiones con el promotor, con el argumento de que sus propuestas no consideran los intereses de los vecinos.

Después de varios intentos de renegociación, realizados en paralelo al proceso judicial, el promotor y el ayuntamiento consiguen llegar a un pre-acuerdo a mediados de 1986. Con este preacuerdo se interrumpe el proceso judicial. Sobre la base de este preacuerdo, continúan las negociaciones con el ayuntamiento y los vecinos durante un año más, hasta mitad de 1987. A lo largo de este año, el convenio va incorporando elementos en respuesta a las demandas de ambos. Al mismo tiempo, la situación de estancamiento del mercado inmobiliario aconseja retrasar la construcción de las oficinas de la segunda fase. En este momento, en que parece que el acuerdo está cerrado, y la tercera fase a punto de ser aprobada, el movimiento anti-crecimiento (*anti-growth movement*) en Santa Monica, que ha conseguido un peso político importante, ha solicitado al ayuntamiento la paralización de todos los grandes proyectos en el municipio.

El proyecto consigue ser aprobado en septiembre de 1987, por un margen muy estrecho (el voto cualificado del alcalde), con la oposición de los activistas vecinales, y después de que el promotor aceptara construir una planta depuradora y pagar 5 millones de dólares en concepto de mitigación de los impactos del proyecto sobre el tráfico. Durante los tres meses siguientes, miembros del movimiento anti-crecimiento intentaron, sin éxito, recoger las 6.000 firmas necesarias para convocar un referéndum sobre el convenio. El convenio hubiera sido declarado nulo si el resultado de un referéndum hubiera sido negativo. El convenio finalmente firmado contiene las siguientes provisiones:

Fase II:

- Un edificio de oficinas de 5 plantas en el solar donde antes se había planeado el hotel;
- Un parque de barrio de aproximadamente 1'6 Has. como parte del proyecto;
- Una sala de cine de 1.500 butacas con cuatro pantallas; la propuesta original del promotor tenía 8 pantallas, que se redujeron a la mitad a causa de las protestas de los vecinos por el tráfico generado;

Fase III (con un plazo de ejecución de 12 años):

- Un hotel de nueve plantas y 250 habitaciones, construido en un solar adyacente a los terrenos del proyecto original;
- Un gimnasio de 60.000 pies cuadrados (aprox. 6.000 m²);
- 620.500 pies cuadrados (aprox. 62.050 m²) de espacio de oficinas;
- 20.000 pies cuadrados (aprox. 2.000 m²) de espacio para bancos;
- 10.000 pies cuadrados (aprox. 1.000 m²) de espacio comercial;
- 25.000 pies cuadrados (aprox. 2.500 m²) de espacio para restaurantes.

A cambio de la aprobación de la segunda y la tercera fase, el nuevo promotor se compromete a aportaciones urbanísticas por un valor superior a los 8.8 millones de dólares, distribuidos en la siguiente forma:

- 1) 5 millones de dólares en pagos al ayuntamiento para mejoras viarias y otros programas de gestión de tráfico, en concepto de tasas para mitigar los impactos de la congestión y la polución generadas por el proyecto;
- 2) Un pago de 2'6 millones de dólares al ayuntamiento, para la construcción de

vivienda social, en sustitución de la construcción directa de las 50 viviendas asequibles que el convenio original preveía en la segunda fase;

- 3) Un pago de un millón de dólares para otro parque;
- 4) 250.000 dólares para proyectos municipales de “arte público”, es decir, esculturas en espacios públicos, y para acontecimientos públicos;
- 5) Un espacio para reuniones, abierto al público gratuitamente.

El caso de Colorado Place es ilustrativo de lo cambiantes que pueden ser hoy en día las condiciones que caracterizan los procesos de crecimiento urbano en muchas partes de los Estados Unidos. En amplias partes del país, en que los movimientos preservacionistas y anti-crecimiento han alcanzado un gran peso político, la llegada a la administración local de un nuevo equipo de gobierno puede suponer un cambio radical en las reglas del juego, como ocurrió en Santa Monica a principio de los años 80, con la moratoria a todo nuevo crecimiento.

Los convenios urbanísticos se crearon precisamente para dar una mayor certidumbre frente a las modificaciones que tales cambios pueden suponer en la normativa vigente, de manera que el trabajo de varios años y las inversiones realizadas por un promotor, pueden verse súbitamente en peligro.

Este caso ejemplifica también el papel cada vez mayor jugado por los grupos de vecinos en las negociaciones para el diseño de proyectos urbanísticos, y en general, en todo el proceso de aprobación de los planes. También es destacable el volumen y el gran abanico de equipamientos públicos para los cuales estos grupos consiguen aportaciones privadas, en concepto de mitigación de los impactos medioambientales y sociales de los proyectos.

Colorado Place ilustra el peso de las decisiones públicas en materia urbanística: proyectos urbanísticos que se ajustan perfectamente a la zonificación aplicable, que son *as-of-right*, (sólo necesitan licencia de obras, pero no seguir un proceso de aprobación urbanística, porque ésta es automática), pueden ser paralizados por un cambio en las prioridades urbanísticas de un nuevo equipo de gobierno, en este caso particular, como resultado de la aplicación de una moratoria a todo crecimiento, incluidos los proyectos en construcción.

Esto es así en aplicación de la legislación estatal que establece los derechos adquiridos de los propietarios (*vested rights*), en función de las inversiones realizadas, frente a cambios en la regulación urbanística. Como se ha podido observar en este caso, los derechos adquiridos por los propietarios son bastante limitados en California, y los ayuntamientos disponen de un amplio margen de acción que llega al punto de la imposición de una moratoria total al crecimiento. Este tipo de medidas se aplica cada vez con mayor frecuencia en muchos ayuntamientos norteamericanos, especialmente en zonas con fuertes presiones de crecimiento en las que la preservación del medio ambiente es una prioridad importante de las administraciones locales.

3.2 Aportaciones urbanísticas reguladas en la normativa

Dentro de las aportaciones reguladas en la normativa podemos distinguir entre las tasas de impacto y los programas de vinculación de vivienda. Las tasas de impacto son pagos impuestos a los promotores para financiar la construcción de infraestructuras físicas o la puesta en funcionamiento de servicios cuya necesidad ha sido creada por el proyecto en cuestión. Los ayuntamientos deben demostrar, primero, que la ejecución del proyecto genera la necesidad de esas nuevas infraestructuras o servicios, o ampliación de los existentes; segundo, que el monto económico exigido es proporcional al impacto producido por el proyecto y no mayor que éste.

Los programas de vinculación de vivienda son un mecanismo a través del cual los ayuntamientos obtienen recursos para la construcción de vivienda de precio moderado como consecuencia de la regulación del proceso de gestión urbanística de usos como la vivienda de precio libre o las oficinas. Estos programas pueden ser incentivadores, o de cumplimiento obligatorio. Los recursos obtenidos pueden ser monetarios, o en especie (construcción directa de las viviendas asequibles por parte del promotor). Los programas más establecidos vinculan la construcción de viviendas sociales a la construcción de oficinas; los más recientes, extienden esta vinculación a las viviendas de precio libre y otros usos.

Hemos incluido los programas de vinculación de vivienda entre las aportaciones reguladas en la normativa, porque son los más habituales; sin embargo, en algunas ciudades existen programas de vinculación que son negociados, en general como parte de un convenio urbanístico (*development agreement*). A este tipo de medidas hemos hecho referencia en el apartado sobre los convenios urbanísticos

A.- Tasas de impacto (*impact fees*)

Las tasas de impacto se basan en la teoría de que es posible asignar a cada nuevo crecimiento la parte proporcional que le corresponde del coste futuro de la provisión de infraestructuras y equipamientos, tales como parques y mejoras en el sistema de autopistas. Los métodos utilizados para fijar las tasas varían en función del tipo de infraestructura que se vaya a financiar.¹⁰

Las tasas de impacto suponen un paso adelante con respecto a mecanismos de trueque como las cesiones de suelo, cuya utilidad es limitada. El suelo cedido puede ser de tamaño o localización inadecuada para las necesidades óptimas de provisión de equipamientos, tanto desde el propio punto de vista local del barrio, como del punto de vista global de la ciudad o del área metropolitana en su conjunto. Una serie de pequeños proyectos pueden ceder otros tantos espacios para zonas verdes o recreativas, por poner un ejemplo, que no respondan a las necesidades de espacio de la zona. Si en lugar de ceder esos suelo, los promotores pagan una tasa por un valor

equivalente, el ayuntamiento puede adquirir un área de tamaño o de localización más adecuada. Por otra parte, las cesiones tampoco contribuyen a solucionar los problemas de financiación del equipamiento que se vaya a construir sobre el suelo cedido.

¹⁰ Sobre las tasas de impacto en general, ver Altschuler, 1993; Nelson, 1988 y Nicholas, 1987. Sobre sus implicaciones económicas, Fischel, 1987; Frank, 1989 y Delaney, 1989.

Las tasas de impacto se calculan como la parte proporcional correspondiente al proyecto en cuestión del coste de las infraestructuras generales, según procedimiento o fórmula preestablecidos en las ordenanzas. Los pagos se realizan, en general, de una sola vez en el momento de la aprobación del proyecto, aunque pueden realizarse también en cualquier momento previo a la obtención de la licencia de ocupación. El pago exclusivamente de la parte proporcional correspondiente al nuevo desarrollo pretende, por un lado, que no se financien las necesidades infraestructurales insatisfechas de desarrollos anteriores, y, por otra parte, que cada nuevo desarrollo pague el coste total de la expansión en infraestructura que genera. Los pagos se pueden utilizar para financiación de infraestructuras físicas o sociales, tales como programas de formación por ejemplo.

Tasas de impacto para infraestructura viaria

En general, es más difícil diseñar una tasa de impacto adecuada para las infraestructuras viarias que para las demás, dada la dificultad de medir el uso, pero además, porque, como resultado de la gran fragmentación del sistema de gobierno local estadounidense en pequeños ayuntamientos suburbanos, una gran parte de la necesidad de tráfico es generada por usos del suelo situados en localidades distintas a la que establece las tasas -el problema de las externalidades-. Esta cuestión es problemática, y genera desigualdades en regiones urbanas en rápido crecimiento, en las cuales muchos pequeños ayuntamientos donde no tiene lugar el nuevo crecimiento, se ven obligados a expansiones sustanciales de sus arterias de circulación. En estos casos, la utilización de las tasas de impacto en un ámbito geográfico que no sea el regional, para financiar vías rápidas de circulación, es perjudicial para los pequeños ayuntamientos.

El condado de Orange, en Florida, proporciona un ejemplo de cómo se puede soslayar este problema ¹¹. Orange County es una gran región urbana, con gran movilidad entre ciudades, en la cual las tasas se recaudan a nivel regional. En Orange County, un acuerdo voluntario entre la administración del condado y la administración de la ciudad principal (Orlando), permite al condado recaudar tasas en la ciudad, para infraestructura en el condado generada por crecimientos en la ciudad, y al ayuntamiento recaudar tasas en el condado, para infraestructura en su jurisdicción cuya necesidad ha sido generada por crecimientos en el condado.

¹¹ La información sobre los casos particulares de Orange proviene de Heath, D., et al., 1988.

22 *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana. Ines Sánchez de Madariaga*

El proceso de diseño de las tasas de impacto para viario debe seguir los siguientes pasos:

- Definición del área geográfica sobre la cual se impondrán las tasas, y, en su caso, de subáreas;
- Establecimiento de estándares de servicio; se suelen usar los estándares del *Institute of Transportation Engineers* (ITE). Legalmente las tasas no se pueden utilizar para mejorar la infraestructura en las áreas consolidadas, por lo cual, si estas áreas no alcanzan los estándares fijados para las tasas, hay dos alternativas: mejorar los estándares de las áreas consolidadas, financiando estas mejoras con los presupuestos generales, o bajar los estándares para los nuevos crecimientos;
- Definición del nivel de mejoras necesario en cada área y en su caso subárea;
- Estimación de los costes de las mejoras necesarias por área o subárea;
- Estimación del tráfico generado por los diversos usos del suelo;
- Distribución de los costes entre los distintos usos del suelo en función del tráfico que genera cada uno.

Las formas en que se aplican las tasas de impacto varían enormemente entre localidades. Para dar una idea de esta variación, y de los problemas y ventajas de las distintas soluciones, vamos a ver dos ejemplos y una propuesta de modelo intermedio. El primer ejemplo, Broward County (Florida) utiliza un modelo de asignación de transporte llamado TRIPS para determinar las tasas atribuibles a grandes proyectos¹². El modelo asigna un recorrido adecuado a cada uno de los viajes iniciados o terminados en el proyecto. Sobre esta información calcula los niveles de servicio para cada nudo en la red, y los costes de mejorar el servicio hasta los estándares prefijados. Si los viajes generados por el nuevo proyecto no suponen una reducción de los niveles de servicio por debajo de los estándares, el crecimiento no paga ninguna tasa. Si el crecimiento supone que una carretera estará por debajo de su capacidad estándar, el promotor deberá pagar lo necesario para mejorar esta carretera hasta mantener el estándar.

Las tasas son por tanto distintas para cada proyecto; dependen de las condiciones de la red en el momento de aprobación del proyecto; no dependen de los distintos costes de construir carreteras en distintas partes del condado. Este modelo presenta unos rasgos discriminatorios claros. Los nuevos proyectos, en una región en rápido crecimiento como Broward County, pueden aprovecharse de infraestructura existente sin pagar por ella, porque pueden estar usando el exceso de capacidad existente. Esto supone un coste de oportunidad. Del mismo modo, al proyecto al que le toque sobrepasar la capacidad existente, debe pagar por las mejoras necesarias para mantener el estándar, aún cuando sea evidente que éste no es el único proyecto causante de la necesidad de las mejoras en la red.

En Palm Beach (Florida), el sistema se basa en las medias del condado, y no considera las

¹² El caso particular de Broward ha sido analizado por Frank, J., 1988.

diferencias atribuibles a necesidad de carreteras, longitudes de viaje, o costes de construcción, en distintas partes del condado. A cada nuevo crecimiento se le asigna una tasa en base al número de viviendas que contiene. Esta tasa por vivienda se calcula a partir de:

- La media de viajes que empiezan o terminan en la vivienda;
- La mitad de la longitud media de los viajes en el condado (la otra mitad es responsabilidad del crecimiento donde se localiza el otro extremo de cada viaje);
- Las millas-carril necesarias para esta mitad de viaje, calculadas a partir de la capacidad media diaria de una carretera de dos carriles según el estándar prefijado;
- El coste medio de construir una milla-carril.

La tasa resultante por vivienda es el producto simple de estos factores, ajustado con la financiación existente para viario procedente de otros niveles de gobierno (fundamentalmente, estatal o federal). La tasa es la misma en todo el condado y por tanto no refleja las diferencias de coste real de construcción de carreteras en distintos lugares. El sistema forma parte de las ordenanzas de uso del suelo del condado, pero, como se ha visto, es totalmente independiente del proceso de planificación de transporte y usos del suelo.

En muchas ciudades la tendencia es hacia un diseño de las tasas más ligado a la planificación de usos del suelo, que evita algunos de los problemas de los dos ejemplos anteriores. En un sistema de este tipo, el ayuntamiento proyecta el crecimiento con un horizonte de 5 a 10 años, y las carreteras necesarias. Después establece donde van a ocurrir los nuevos crecimientos, estima los viajes que se van a generar, aplica un modelo para definir qué mejoras son necesarias en distintas partes de la red existente para mantener el estándar, distribuye los costes entre los distintos nuevos crecimientos, y calcula la tasa a partir de los costes de estas mejoras. El cálculo de la tasa es de esta manera independiente para cada zona, y refleja las diferentes necesidades en cada parte de la ciudad.

Este sistema tiene varias ventajas sobre los anteriores: los costes de todas las mejoras en el sistema de carreteras en una zona son distribuidos entre todos los nuevos crecimientos, con lo cual se evita el coste de oportunidad que presenta el ejemplo de Broward; las tasas se ciñen a las proyecciones de necesidades de carreteras en distintas áreas; además los planes de usos de suelo y de transporte proporcionan un apoyo al principio legal de nexo racional en el gasto de las tasas.

Tasas de impacto para equipamientos

Las tasas de impacto para espacios públicos, parques, escuelas, bibliotecas y estaciones de bomberos y policía, se basan normalmente en el coste de alcanzar estándares específicos de servicio. Estas tasas no se basan en una evaluación directa de la adecuación de los equipamientos existentes y del coste de la expansión necesaria para servir a los nuevos residentes, como es el caso en la infraestructura viaria y de saneamiento. En el caso de los equipamientos, se considera que los existentes dan servicio adecuadamente a la población ya

residente, y que los nuevos crecimientos deben incorporar sus propios equipamientos. Los equipamientos de los nuevos crecimientos deben ser independientes de los existentes, y deben alcanzar los estándares de servicio.

El establecimiento del estándar de servicio adecuado es por tanto la clave del proceso. Los estándares habituales para parques se fijan normalmente en acres por residente; las escuelas en aula por estudiante; las estaciones de bomberos y policía establecen equipos e infraestructura necesaria para obtener tiempos de respuesta o niveles de patrulla específicos. Cuando los niveles de servicio de los equipamientos en las áreas existentes no alcanzan los estándares definidos para los nuevos crecimientos, la legislación estatal normalmente obliga a los ayuntamientos a elevar estos estándares, utilizando sus presupuestos generales, antes de estar autorizados para imponer tasas de impacto en los nuevos crecimientos.

(1).-Ejemplo de sistema de tasas de impacto: el caso de San Diego

Las tasas de impacto se aplican de maneras muy distintas en cada estado, según las distintas leyes autorizadoras estatales y jurisprudencia a nivel estatal, pero también en cada ciudad o condado, según las ordenanzas, estructuras administrativas, y/o necesidades y características propias de la localidad. En algunas ciudades y condados, se aplican sólo para ciertas infraestructuras, por ejemplo las viarias. En otros, se han implantado sistemas globales, aplicables a todo el territorio, o a todas las nuevas áreas de crecimiento, y para todo tipo de infraestructuras y equipamientos. Dentro de estos últimos, de mayor interés que los programas parciales, la variedad de soluciones es grande.

Entre los lugares en que se aplican sistemas globales de tasas de impacto, se pueden destacar las siguientes autoridades locales, que enumeramos brevemente con una pequeña anotación sobre las características de cada sistema. San José, California, por ejemplo, tiene uno de los sistemas más antiguos, cuya forma actual es el resultado de una evolución de 25 años; en San Diego, el sistema de tasas de impacto es aplicable a todo tipo de infraestructuras y equipamientos, en las áreas designadas como de crecimiento planeado por el ayuntamiento; Loveland, Colorado, tiene un sistema aplicable también para todo tipo de infraestructuras y equipamientos, a escala de toda la ciudad, para la recuperación de los costes de infraestructuras y equipamientos; el sistema del condado de Manatee, en Florida, se aplica en todo el condado, con tasas variables según la localización. Cada uno de estos sistemas, y otros que existen en otros lugares del país, tiene interés en sí. Aquí nos vamos a limitar a estudiar uno de ellos, el de San Diego, en más detalle.

El plan de San Diego de 1979 divide la ciudad en tres áreas: área urbanizada --es decir, el área urbana consolidada--; área de urbanización planeada --los suelos parcialmente desarrollados y suelos donde se prevén crecimientos--; y áreas de futura urbanización --los suelos preservados de la urbanización por un plazo mínimo de 20 años. El plan limita la utilización de la financiación municipal para inversiones de capital fijo al área urbanizada, y transfiere la responsabilidad de proveer infraestructuras, en el área de urbanización planeada, a los nuevos crecimientos. Es decir, los fondos municipales no se pueden utilizar para inversiones en infraestructura física en áreas de nuevo crecimiento, lo cual constituye un mecanismo de control

de crecimiento que se utiliza cada vez en más localidades norteamericanas.¹³

Para la provisión de las nuevas infraestructuras y equipamientos en las áreas de urbanización planeada, el ayuntamiento prepara *planes de instalación y financiación* en las áreas de nuevo crecimiento (*community financing plans*), que contienen cinco elementos principales:

- 1) Estimaciones de población, el número de viviendas por tipo, y la cantidad de suelo no residencial;
- 2) Un inventario de los equipamientos necesarios, con estimaciones de los costes de adquisición de suelo y de construcción;
- 3) Un *programa temporal* indicativo del año o años en que cada equipamiento deberá ser construido;
- 4) Un análisis con recomendaciones acerca del modo mejor, más razonable y viable en términos fiscales, de financiar cada uno de estos equipamientos;
- 5) Un análisis de costes e ingresos que demuestra la integridad fiscal del plan de instalación y financiación de equipamientos en su totalidad.

Para financiar las infraestructuras en los nuevos crecimientos, el ayuntamiento dispone de una *Ordenanza de Gravamen de Equipamientos (Facilities Benefit Assessment Ordinance, FBA)*, adoptada en 1980. Esta ordenanza permite al ayuntamiento construir calles, redes de saneamiento y alumbrado, escuelas, etc., que financia, y esto es lo importante, no a través de los presupuestos generales, sino con pagos realizados por los promotores.

Estos pagos, o tasas, se basan en el porcentaje del aprovechamiento urbanístico por el cual el ayuntamiento otorga la licencia de construcción, con respecto al aprovechamiento total del área de nuevo crecimiento. Los fondos son empleados según el programa fijado en el plan de instalación y financiación, o con anterioridad a la fecha programada, en caso de necesidad cuando la marcha de los trabajos de urbanización lo requiera.

Muchos de los equipamientos están programados para ser construidos en plazos de 5, 10 o 15 años. En lugar de asignar los fondos a partidas específicas destinadas a la financiación de cada uno de los equipamientos, el ayuntamiento mezcla todos los fondos. Las tasas recaudadas para financiar bibliotecas, parques, estaciones intercambiadoras, mejoras en la red de autopistas, etc., se depositan en una misma cuenta, y se van usando a medida que los procesos de crecimiento van necesitando los equipamientos, según la programación. Así, equipamientos que se construyen más adelante, pueden ser financiados con fondos recaudados para equipamientos ya construidos. Es decir, los fondos no tienen aplicación finalista, pero el ayuntamiento tiene

¹³ Para más información sobre el programa de tasas de impacto de San Diego, especialmente tablas con los proyectos realizados hasta la fecha y su coste, los costes unitarios de las tasas para cada equipamiento e infraestructura, para una vivienda unifamiliar estándar, y la hoja de cálculo con el cash-flow a 15 años del área de desarrollo de North University City, ver Barnebey et al., 1988; de donde proviene la información en este epígrafe.

un plan que indica los proyectos para los cuales recauda las tasas, y un programa que especifica cuando cada uno de éstos debe ser construido.

La tasa se calcula de acuerdo a una fórmula basada en unos factores, llamados factores de *unidad residencial equivalente* (*equivalent dwelling unit factors, EDU*), que se asignan a cada uso según el beneficio que recibe de cada equipamiento. Por ejemplo, los factores EDU para transporte se basan en la generación de viajes, para los proyectos de vivienda unifamiliar y multifamiliar, y para el suelo industrial y de oficinas; los factores para parques se basan en la densidad de población para los distintos tipos de proyectos residenciales. Un programa de ordenador determina el coste por *unidad residencial equivalente*, considerando el año de construcción, la inflación, los intereses generados por los fondos acumulados, los costes de los equipamientos, y los requerimientos de *cash-flow*. El programa genera información continua sobre el estado de gastos e ingresos para prevenir la posibilidad de cash-flows negativos.

El primer caso de aplicación de este sistema es el área de crecimiento de North University City, aprobada en 1982. Es una zona de 5.500 acres (aproximadamente 2.200 Has.), en la que se planeó construir 16.000 viviendas (añadidas a las 6.000 existentes), más 100 acres (aprox. 40 Has.) para uso terciario, y 600 (aprox. 240 Has.) para industrial, en un plazo de 20 años. El coste total de las infraestructuras y equipamientos necesarios se estimó en 54 millones de dólares.

Aproximadamente la mitad de esta cifra corresponde a infraestructuras y equipamientos que el promotor está obligado por ley a realizar según las regulaciones de parcelación (*subdivision regulations*): es decir, calles e infraestructura lineal interior a las parcelaciones, cesiones de suelos para parques locales, etc. El resto es lo que corresponde financiar con el programa de Gravamen de Equipamiento. El ayuntamiento hace una estimación de las tasas, por uso, que va a recaudar durante el plazo de desarrollo de la zona, cuyo montante incrementa anualmente con la inflación.

Como ejemplo indicamos a continuación las tasas unitarias por usos que deberán pagar los promotores, correspondientes al año 1985, uno de los años iniciales del desarrollo, y las correspondientes al año 2.000, el último año de la programación:

1985	2.000	Año
2.084 \$	7.450 \$	por vivienda unifamiliar
1.458 \$	5.215 \$	por vivienda multifamiliar
52.692 \$	188.408 \$	por acre (aprox. 0'4 Has.) de suelo terciario
12.647 \$	45.221 \$	por acre de suelo industrial

El sistema fue llevado ante los tribunales, que, después de dos años de litigación, sentenciaron a favor del ayuntamiento. Por otra parte, el sistema disfruta de un amplio apoyo político, pues el control del crecimiento es una de las cuestiones importantes de la política local en California. En particular, como ya hemos señalado, el que los nuevos crecimientos se financien independientemente de los impuestos que pagan los residentes ya instalados, es uno de los métodos de control del crecimiento que dispone de gran apoyo popular y de grupos organizados.

Al requerir financiación privada de equipamientos e infraestructuras en las zonas de nueva urbanización, y no requerirla en las áreas consolidadas, el sistema promueve la utilización de espacios vacantes en las zonas urbanas (*in-fill*). En estas zonas, sólo los proyectos que requieren algún tipo de modificación de la zonificación aplicable tienen que pagar tasas o ejecutar obras, en concepto de mitigación de impactos sociales y/o medioambientales.

En suma, el sistema de San Diego permite al ayuntamiento obtener financiación de infraestructuras y equipamientos en los nuevos crecimientos, y es, además, un instrumento de control o gestión del crecimiento. El sistema favorece también la colmatación de espacios urbanos vacantes. Esto le confiere un interés especial, por la medida en que integra el sistema de tasas de impacto con los objetivos de la planificación, a la escala de todo el municipio. Las tasas están estructuradas de tal manera que incentivan la utilización de espacios vacantes en el área consolidada, y guían los nuevos crecimientos en las áreas predeterminadas por el plan de urbanismo.

Así, el sistema obliga a una aproximación a la planificación urbana más realista que en otros casos, a través de la mayor interrelación entre la planificación pública, y la programación de las inversiones en infraestructura, una programación realizada por la administración, pero que debe ser realista porque se financia con las aportaciones de los promotores.

B.- Programas de vinculación de vivienda (*housing linkage*)

Los programas de vinculación de vivienda consisten en la incentivación o la exigencia, por parte del ayuntamiento, de que el promotor de oficinas o de viviendas a precio de mercado, financie o construya viviendas de precio moderado. Es decir, son mecanismos de gestión urbanística a través de los cuales los ayuntamientos obtienen recursos, en el proceso de desarrollo de algún uso *fuerte*, para contribuir a la provisión de un uso *débil*, como es la vivienda social. En este trabajo nos vamos a referir a los programas de vinculación de vivienda únicamente, pero este mecanismo se utiliza también para servicios sociales como programas de formación y de empleo.¹⁴

¹⁴ Para una visión general desde distintos puntos de vista, Porter, 1985. También, desde una perspectiva británica, Dawson, 1990.

Este tipo de programas constituye la última evolución en los mecanismos de gestión urbanística que hemos denominado aportaciones urbanísticas. Sin embargo, los programas de vinculación de vivienda constituyen un salto cualitativo en esta evolución, en la medida en que la vivienda no es propiamente una infraestructura pública. Tanto la vivienda social como otro tipo de servicios sociales, tales como la formación, para los cuales también se exigen aportaciones, responden a necesidades públicas, pero no son propiamente equipamientos públicos.

El desarrollo de los programas de vinculación de vivienda responde también, como las demás aportaciones urbanísticas en general, a dificultades presupuestarias debidas, en este caso, al drástico recorte de los recursos disponibles para la vivienda social, por parte del gobierno federal, en los últimos quince años. Con la desaparición progresiva de prácticamente todos los programas federales, y muchos estatales, de subsidiación y/o construcción de vivienda, los ayuntamientos se han encontrado con serias dificultades para dar respuesta a las necesidades de vivienda de las capas sociales con menores recursos. En este contexto, se han puesto en práctica diversos mecanismos reguladores del urbanismo cuyo objetivo es conseguir la construcción de viviendas asequibles: la zonificación inclusiva (*inclusionary zoning*) es uno de estos mecanismos, los programas de vinculación de vivienda son otro.

La zonificación inclusiva se basa en el concepto de integración social en barrios residenciales. A través de la zonificación inclusiva, impuesta con frecuencia por los tribunales y/o los estados sobre los ayuntamientos, éstos están obligados a incluir, en sus planos de zonificación, suelo destinado a viviendas asequibles.¹⁵ Con frecuencia, ésta consiste simplemente, en las áreas suburbanas, en zonificar suelos para vivienda multifamiliar. En un paso más allá, algunos ayuntamientos incorporan, como parte de la zonificación inclusiva, la obligación, impuesta sobre los promotores, de construir o subvencionar un cierto número de viviendas a precio moderado.

Los programas de vinculación se basan en el argumento de que un incremento del espacio de oficinas genera un incremento en la demanda de vivienda social. Es decir, el incremento de la demanda de vivienda social es un impacto del proyecto, que debe ser mitigado por éste. Es el mismo razonamiento que los tribunales aplican al resto de las aportaciones urbanísticas para confirmar o no su legalidad. Sin embargo, en el caso de la vivienda, no existe todavía un consenso tan generalizado sobre esta vinculación.

El argumento es el siguiente. Según los estudios realizados en las distintas ciudades donde se aplican estos programas, el aumento del espacio de oficinas genera nuevos empleos que atraen nuevos trabajadores a la ciudad. Algunos de estos empleos son empleos bien retribuidos, pero muchos otros no, y estos nuevos trabajadores de rentas medias y bajas necesitan vivienda en la ciudad. Por otro lado, los nuevos desarrollos de oficinas contribuyen a la subida de los precios de las viviendas existentes por dos razones: primero, porque sustituyen espacio

¹⁵ La zonificación inclusiva debe ser entendida también y de modo fundamental, como un mecanismo de contrapeso con respecto a una práctica habitual de muchos ayuntamientos suburbanos que se ha denominado *exclusionary zoning*. (Esta expresión se refiere a la práctica de utilizar la zonificación como un mecanismo para excluir a grupos sociales no deseados, minorías y grupos desfavorecidos. Los ayuntamientos impiden el asentamiento de grupos de pocos recursos, por ejemplo, zonificando exclusivamente para vivienda unifamiliar.

residencial por espacio para oficinas, y segundo porque incrementan el número de residentes con rentas altas. Un argumento parecido se aplica también al desarrollo de viviendas a precio de mercado: este tipo de desarrollo atrae nuevos trabajadores en empleos para servir a la nueva población que va a ocupar estas viviendas de lujo; además también se produce un incremento de los precios de la vivienda existente.

(1).- Programas obligatorios

El Programa de Oficinas y Producción de Vivienda Asequible de San Francisco

San Francisco ha sido la primera ciudad en poner en práctica un programa de vinculación de vivienda, vigente desde 1980.¹⁶ La base legal de este programa se fundamenta en dos leyes distintas. La primera es la *California Environmental Quality Act*, una ley de protección medioambiental según la cual se pueden aplicar medidas para mitigar los impactos adversos previstos por la ejecución de un proyecto. Dentro de estos impactos adversos se incluyen los impactos sociales.¹⁷ La segunda es una ordenanza municipal, llamada *Office Affordable Housing Production Program*, (Programa de Oficinas y Producción de Vivienda Asequible).

Todos los proyectos de oficinas de más de 50.000 pies cuadrados están obligados; bien a pagar 5'34\$ por pie cuadrado para la construcción de vivienda social, por cada pie cuadrado por encima del umbral de los 50.000; bien a construir 38'6 viviendas por cada 100.000 pies cuadrados, igualmente aplicable a la superficie que exceda del umbral de los 10.000. El promotor puede elegir entre el pago de la tasa o la construcción directa.

La cifra de 5'34\$ por pie cuadrado, fijada por el ayuntamiento, es sustancialmente inferior al coste de la vivienda social generada por cada nuevo pie cuadrado de oficinas, según diversos estudios que han estimado esta cantidad entre 9'47\$ y 10'47\$. Los ayuntamientos que establecen programas de vinculación de vivienda suelen fijar la cantidad a pagar bastante por debajo de la cifra real estimada en los estudios, con el objeto de curarse en salud frente a posibles demandas en los tribunales de justicia. Según estos estudios, en San Francisco todos los nuevos residentes cuyos ingresos no superan el 150% de la media local necesitan algún tipo de subvención a la vivienda. El dinero obtenido se debe pagar de una sola vez en el momento de solicitar el permiso

¹⁶ Sobre el programa de San Francisco, ver, entre otros, Alterman, 1989; Kayden, 1987.

¹⁷ En una legislación equivalente a esta en Nueva York, por ejemplo, se considera impacto adverso el que un proyecto produzca un cambio sustancial en el carácter del barrio. En Berkeley las tasas de mitigación incluyen, como uno de los impactos a mitigar por los proyectos, la *gentrificación* y desaparición del carácter multiétnico de sus barrios.

de ocupación, y se ingresa en un fondo destinado exclusivamente a la construcción de vivienda para familias con rentas medias y bajas llamado *City Wide Affordable Housing Fund*.¹⁸

El programa de vinculación de vivienda de Boston

El programa de Boston, en vigor desde 1983, es el segundo en antigüedad.¹⁹ En lugar de ser un programa obligatorio para todo proyecto de oficinas que sobrepase cierta superficie, como el de San Francisco, el programa de Boston se aplica a aquellos proyectos que solicitan algún tipo de modificación sobre lo que la zonificación permite en la parcela.²⁰

Todos los proyectos mayores de 100.000 pies cuadrados que solicitan una modificación de la zonificación aplicable, son considerados *Proyectos con Impacto de Desarrollo*, y tienen que elaborar un Plan de Impacto que está sujeto a un proceso de revisión por parte de la agencia municipal responsable de la gestión urbanística (*Boston Redevelopment Authority*). Estos proyectos deben pagar una aportación de 5\$ por pie cuadrado que exceda del umbral de los 100.000. El pago debe hacerse periódicamente durante un plazo de siete años para proyectos en el centro de la ciudad, y de doce años para proyectos en el resto del municipio. Igualmente, este dinero se ingresa en un fondo destinado exclusivamente a la financiación de vivienda social (*Neighborhood Housing Trust Fund*).

También en Boston el coste estimado de la vivienda generada por el incremento del espacio de oficinas (11'28\$) es sustancialmente superior a la cifra fijada por el ayuntamiento. Los promotores pueden elegir entre el pago o la construcción directa de viviendas, por un monto económico equivalente, para familias con rentas medias y bajas. Mientras el programa de San Francisco se aplica únicamente a espacio para oficinas, el programa de Boston se aplica también

¹⁸ La política de vivienda en EEUU se realiza sobre la base de una segmentación de los hogares según cuatro o cinco niveles de renta familiar: las familias que entran dentro de las categorías *low* o *very-low*, *moderate*, y *middle-income*, tienen derecho a acogerse a programas específicos. La quinta categoría sería la de aquellas familias que pueden pagar precios de mercado. El nivel de renta con respecto a la media que se corresponde a cada segmento no es siempre el mismo en todo el país, pero a modo indicativo, ofrecemos las cifras utilizadas habitualmente en los programas federales. Se considera:

- *Very low-income families* a las familias con ingresos inferiores al 50% de la media del área.
- *Low-income families* a las familias con ingresos entre el 50% y el 80% de la media del área.
- *Moderate-income families* a las familias con ingresos entre el 80% y el 120% de la media del área.
- *Middle-income families* a las familias con ingresos entre el 120% y el 150% de la media del área.
- *Upper-income families*, el resto.

¹⁹ Sobre el programa de Boston, ver Kayden, J. y Pollard, R., 1993; Alterman, R., 1989.

²⁰ La zonificación fija lo que se permite construir *as of right*, por derecho propio, sobre cada parcela. Si un promotor desea construir algo distinto, sea en volumen o en uso, puede recurrir a distintos mecanismos (*variance*, *conditional use permit*, *zoning change*, etc.), diseñados para restar rigidez al sistema de zonificación.

al espacio comercial, hotelero, residencial, institucional y educativo (sólo al privado, no al público en estos últimos casos), cuando estos usos resultan en una reducción directa de la oferta de viviendas asequibles.

La aportación en el programa de Boston es sustancialmente menor que en el de San Francisco, porque el pago no se hace de una sola vez, y porque el umbral a partir del cual se paga es más alto. Pero por otro lado el programa de Boston se aplica a una gama mucho más amplia de usos del suelo. Además discrimina geográficamente, al imponer una carga mayor sobre los proyectos en el centro urbano, además de obligar a que un porcentaje mínimo de los fondos se invierta en viviendas en la misma zona en que el dinero ha sido obtenido (10% aplicable a proyectos en el centro, 20% a proyectos en el resto de la ciudad). El programa de Boston forma parte del proceso de aprobación urbanística, mientras el de San Francisco es un programa rígido, aplicable por igual a todos los proyectos, independientemente de la localización espacial, tanto de los usos que pagan, como de los que reciben, y separado del proceso planificador.

(2).- Programas incentivos

Los programas incentivos de vinculación de vivienda constituyen una aplicación a la producción de vivienda del concepto de zonificación incentivadora (*incentive zoning*). La zonificación incentivadora se utiliza desde hace décadas como un instrumento para la obtención de otros tipos de aportaciones urbanísticas más tradicionales, normalmente mejoras en la infraestructura física adyacente, o suelo para zonas verdes. Un ejemplo clásico son las famosas plazas frente a las torres neoyorkinas de los años 60 y 70, resultado de la aplicación de la ley de zonificación de 1961, que permitía a los promotores incrementar la edificabilidad a cambio de la provisión de este espacio público.

Muchas ciudades están incorporando sistemas de zonificación incentivadora en los que la gama de aportaciones a cambio de las cuales los promotores pueden incrementar la edificabilidad es cada vez más amplia: equipamientos como guarderías, geriátricos, o centros culturales; rehabilitación de edificios históricos; vivienda social; etc. Para cada una de estas aportaciones corresponde un incremento de edificabilidad distinto y prefijado en la zonificación. Aquí también los pagos pueden ser monetarios o en especie.²¹

El programa de Vivienda Inclusiva (*Inclusionary Housing*) de Nueva York es una variante de este tipo de políticas. Según este programa, en ciertas zonas de la ciudad, los promotores obtienen un incremento en la edificabilidad permitida a cambio de construir o rehabilitar vivienda para familias con ingresos medios y bajos, o de pagar una tasa para ello. Las viviendas construidas así no necesitan estar en la proximidad inmediata del proyecto que genera los fondos, por lo cual este programa no es propiamente zonificación inclusiva, que, como decíamos, se basa en el concepto de integración social del barrio, a pequeña escala.

²¹ Ver Ackerman, 1989 para una exposición breve pero sistemática de los programas en funcionamiento en esa fecha.

3.3 Aportaciones urbanísticas negociadas a partir de estándares básicos

Estas aportaciones participan de algunos de los rasgos de los dos tipos anteriores: se aplican a todos los proyectos, de manera negociada, y, además, deben demostrar que responden a los impactos del proyecto, y esto debe ser legalmente defendible ante los tribunales. El objetivo es obtener aportaciones para mitigar los impactos negativos de los proyectos, sean éstos medioambientales o sociales, pero, al mismo tiempo, poder calibrarlas de manera que no se ponga en cuestión la viabilidad económica de éstos.

En California, que es uno de los estados más innovadores en materia urbanística, este tipo de aportaciones recibe el nombre de *tasas de mitigación (mitigation fees)*. Berkeley es probablemente uno de los ayuntamientos donde las aportaciones urbanísticas negociadas a partir de estándares básicos han alcanzado un mayor desarrollo, y es el caso que vamos a utilizar como ejemplo.

A.- Tasas de mitigación (*mitigation fees*)

En estos momentos en Berkeley existen tasas de mitigación para casi cualquier equipamiento o servicio público imaginable. Las tasas se aplican a todos los proyectos no residenciales en el centro de la ciudad (en el *downtown*). A pesar de las aportaciones sustanciales que constituyen las tasas de mitigación, algunos proyectos no consiguen ser aprobados, habiendo comprometido sumas considerables, por la oposición ciudadana. Para los ciudadanos en ocasiones un proyecto es, por su uso, localización, o volumen, básicamente inadecuado, y ningún nivel de aportaciones basta para mitigar sus efectos adversos en el barrio en cuestión. El sistema es tal, que permite denegar la aprobación de un proyecto, incluso después de largas negociaciones entre promotor y ayuntamiento, como consecuencia del peso de la oposición ciudadana.²²

Berkeley ha ido desarrollando el sistema de tasas de mitigación a partir de su experiencia en la utilización de exacciones negociadas ad-hoc proyecto a proyecto. A partir del análisis a fondo de los impactos de estos proyectos, y de las negociaciones realizadas para su mitigación, se han establecido estándares permanentes para proyectos futuros. La imposición de las tasas de mitigación, y su negociación, forman parte del proceso formal de aprobación de proyectos del ayuntamiento (*project/development review and approval process*), que en Berkeley tiene unas particularidades favorecedoras para la implantación del sistema de tasas de mitigación.²³

El proceso de aprobación urbanística en Berkeley tiene un grado de discrecionalidad considerable: todos los proyectos de un cierto tamaño deben ser aprobados por un organismo llamado *Board of Adjustments*. Este organismo puede rechazar los proyectos, aún cuando éstos sean conformes con la zonificación, basándose en argumentos generales sobre sus impactos negativos. Los procesos de revisión por parte de este organismo son públicos; la participación

²² Sobre el sistema de Berkeley, ver Mayer, N. y Lambert, B., 1988.

²³ Los procesos de revisión y aprobación del planeamiento, y de concesión de licencias de edificación varían de una ciudad a otra.

ciudadana en estas audiencias públicas es fundamental y muy activa. El consejo municipal (*city council*) puede ser apelado a una audiencia pública en la cual la participación ciudadana es también importante. Conviene señalar que las cuestiones urbanísticas tienen un peso considerable en la política local. El equipo de gobierno municipal que puso en marcha el sistema de tasas de mitigación, fue elegido a partir de un programa basado en la limitación del crecimiento urbano, y en la promesa de obtener las contraprestaciones adecuadas por los impactos, medioambientales y sociales, de cada proyecto inmobiliario aprobado.

Las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos para los cuales se requieren tasas de mitigación (*mitigation package*) son los siguientes: vivienda asequible (*affordable housing*); guarderías; modos de transporte alternativos al coche con un solo pasajero; esculturas u otros elementos artísticos en espacios públicos (*public art*); asignación de puestos de trabajo creados por el edificio, durante la construcción o después, a residentes locales en paro; infraestructuras urbanas ordinarias; pagos en lugar de impuestos (*payments in lieu of taxes*), cuando el promotor alquile espacio de oficinas a organismos que no pagan impuestos sobre bienes inmuebles.²⁴

Para fijar el nivel de tasas de mitigación se utilizan dos criterios principales: primero, una estimación de los costes reales de los impactos generados por el proyecto; segundo, una evaluación de la viabilidad financiera del proyecto. El método analítico que se utiliza para computar los impactos del proyecto es, de modo resumido, el siguiente:

1. Se estima el número de “impactadores”, para cada uno de los componentes del *mitigation package* enumerados en el párrafo anterior: por ejemplo, número de empleos generados, número de viajes, etc., por proyecto
2. Se estiman los impactos provocados por cada uno de éstos que requieran mitigación: demanda de vivienda asequible, demandas sobre los servicios públicos, etc.
3. Se estiman las acciones necesarias para compensar estos efectos
4. Se estima el coste económico de estas acciones.

Este proceso se modeliza en un programa informático que permite realizar análisis equiparables a cada proyecto específico, y ajustar los parámetros necesarios en cada caso. Es importante que estos métodos de estimación sean creíbles, porque constituyen la manera de probar que existe una relación razonable, entre las aportaciones requeridas, y los impactos del proyecto. Igualmente, cuando se establece un sistema de estándares básicos, a partir de los cuales iniciar el proceso negociador con el promotor, el modelo permite demostrar que las tasas se aproximan realmente a los impactos causados por el proyecto: que los estándares no son excesivos (para el promotor), ni escasos (para los ciudadanos).

El segundo criterio para determinar el nivel de las tasas es el de viabilidad financiera del

²⁴ Este es un factor importante en Berkeley, donde el porcentaje de espacio de oficinas libre de pago de impuestos es muy alto, por la gran cantidad de espacio ocupado por las universidades. Las universidades, centros de investigación, y otras instituciones no pagan impuestos sobre bienes inmuebles, tanto si la ocupación es en propiedad como en alquiler.

proyecto una vez se incorporan las tasas de mitigación a los costes de promoción. Para esto se modelizan también hojas de cálculo financiero convencionales (*project pro formas*) para analizar los estándares potenciales. Los expertos municipales realizan análisis de sensibilidad de los rendimientos del proyecto ante variaciones en los parámetros clave, cuyo valor real en cada caso es imposible de saber. El objetivo es obtener el mayor nivel posible de mitigación sin impedir la viabilidad económica del proyecto. Para esto es necesaria una gran capacidad analítica por parte del personal municipal, que debe incorporar expertos en financiación inmobiliaria. La utilización de estas herramientas analíticas permiten establecer qué porcentaje del coste total de mitigación representa una propuesta concreta, y en qué porcentaje del 100% de los costes se está reduciendo la mitigación para garantizar la viabilidad del proyecto, cuando la cobertura total de los costes supondría su inviabilidad. El sistema de estándares básicos permite establecer un nivel de aportaciones que puede variar desde la cobertura total de los costes reales de cada impacto del proyecto, hasta un 50% de estos costes, para cada uno de estos impactos. El ayuntamiento y el promotor negocian dentro de este margen.

Los promotores tienen la opción de pagar las tasas o de construir los equipamientos requeridos, bien en el propio proyecto, bien en otra localización previamente aprobada por el ayuntamiento. Los pagos no se exigen de manera fija en el momento de la aprobación o a lo largo de un período fijo de tiempo, sino que se establecen de manera flexible. Esto permite ajustarlos en función de la viabilidad financiera del proyecto: en muchas ocasiones, es posible obtener una cobertura total de los costes de los impactos gracias a la manipulación temporal de los pagos.

Los factores que han concurrido en Berkeley para hacer posible el desarrollo de un sistema de tasas de mitigación tan extenso, son coincidentes con los que se han señalado de modo genérico para las aportaciones urbanísticas, aunque quizás aquí algunos de ellos se dan con mayor intensidad. Entre los factores económicos habría que señalar la existencia de un mercado inmobiliario fuerte, y de una economía saludable en términos generales. Un mercado inmobiliario fuerte significa que los promotores tienen incentivos para construir y que están dispuestos a acomodar demandas municipales en sus proyectos. Es la situación contraria a la de otras ciudades que tienen que ofrecer incentivos para atraer actividad económica.

Entre los factores políticos se puede destacar la mencionada importancia que los ciudadanos conceden al medioambiente, y cómo esto se traduce en movimientos ciudadanos organizados, que representan una fuerza política importante en el municipio, y que además, a través de los procesos de participación pública, toman parte activa y sistemática, además de efectiva porque el sistema lo permite, en los procesos de aprobación urbanística. Para muchos ciudadanos de Berkeley, lo mejor es limitar el crecimiento urbano permitido, o en todo caso, aprobar únicamente proyectos que ofrezcan suficientes beneficios a la localidad, y que además mitiguen sus impactos negativos. Los promotores inmobiliarios son conscientes de esta situación y están dispuestos a contribuir lo necesario para conseguir la aprobación.

4 GRADO DE UTILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

No existe ningún estudio sistemático sobre el uso de las aportaciones urbanísticas en todo el territorio del país. Los estudios existentes son, bien fragmentarios por el ámbito geográfico o por el tipo de aportación estudiados, bien encuestas que proporcionan datos estimativos a nivel

nacional. En el caso de las aportaciones negociadas en las que el pago se hace en especie, se trata necesariamente de aproximaciones, puesto que los datos que serían necesarios para un estudio a fondo no se reflejan en las cuentas municipales.

A pesar de esto, sí se pueden sacar, de estos trabajos fragmentarios, ciertas conclusiones con respecto a la evolución reciente del uso, la distribución geográfica, y el grado de utilización de estos mecanismos.²⁵ De los estudios existentes se pueden extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar, se constata un aumento sustancial, desde los años 70, en el número de ayuntamientos que requieren aportaciones urbanísticas; en segundo lugar, se produce una gran ampliación en el abanico de infraestructuras físicas o sociales para las que se considera apropiada su utilización; y, por último, ha habido un gran aumento en el volumen económico correspondiente.

En 1993 existían solamente dos encuestas a nivel nacional sobre el uso de las aportaciones urbanísticas. Las dos encuestas, aunque utilizan metodología diferente, llegan a conclusiones similares. Estas conclusiones y tendencias son confirmadas por los estudios parciales realizados para áreas geográficas específicas y para tipos determinados de aportaciones.

Antes de 1955, muy pocos ayuntamientos hacían uso de las aportaciones urbanísticas, y éstas se limitaban prácticamente a cesiones de suelo para saneamiento, carreteras, o tratamiento de residuos. En 1985 nueve de cada diez ayuntamientos hacían uso de las aportaciones urbanísticas, y entre éstas, utilizaban cesiones de suelo (un 88% de los ayuntamientos), exacciones (un 89%) y tasas de impacto (58%). Estas cifras suben considerablemente si se consideran solamente los ayuntamientos con mayores tasas de crecimiento (respectivamente, 96%, 94%, 77%). Los municipios en que no se utilizaban estos mecanismos no experimentaban crecimiento.

Desde un punto de vista geográfico, la distribución es, por estados, relativamente homogénea en el caso de las aportaciones en especie, y más heterogénea en el caso de los pagos monetarios. California, Florida, Colorado, Washington, Nevada y Oregón parecen ser los estados donde la práctica es más habitual. Entre los factores que resultan ser más significativos

²⁵ Para dar una idea del origen de la información sobre el nivel de utilización de las aportaciones, mencionamos los principales estudios disponibles que han sido sintetizados por Frank y Downing, 1988; Altshuler, 1993; y Bauman, 1987. Las principales encuestas existentes a nivel nacional son las siguientes: encuesta realizada sobre la utilización de tasas de impacto para la financiación de equipamientos de ocio y deportivos, por Downing and Frank, 1983; para la financiación de equipamientos de protección contra incendios, por Frank, Lines y Downing, 1985; para la financiación de saneamiento, por Frank, Lines y Downing, 1985; seguimiento de la encuesta para la financiación de saneamiento, Purdom y Frank, 1987; encuesta sobre la utilización de exacciones en su acepción más general, por Purdom y Frank, 1987.

Además de estas encuestas a nivel nacional, existen numerosos estudios a escala estatal o regional. Al limitar la escala geográfica, estos otros trabajos permiten la obtención de información más exhaustiva, en algunos casos sobre el uso de un determinado tipo de tasa, o en otros casos sobre el nivel de utilización de todas las tasas y exacciones en un área dada. Algunos de estos trabajos son los siguientes: Association of Bay Area Governments, *Development fees in the San Francisco Bay Area*, 1984; Construction Industry Research Board, *Park and recreation dedication and fees, California cities and counties*, 1981; Florida Advisory Council on Intergovernmental Relations, *Impact fees in Florida*, 1986 y 1991. Frank and Downing, 1988. Altshuler (1993) y Bauman y Ethier (1987) ofrecen una visión general de todos estos trabajos. Los datos que aparecen en este epígrafe provienen de estos trabajos.

destacan: la tasa de crecimiento de la población, y, relacionada con ésta, la tasa de crecimiento de los volúmenes demandados en servicios como el agua o el saneamiento; la proporción de ingresos municipales en relación a los ingresos familiares, es decir, el nivel de problemas fiscales; y el grado de permisividad de la jurisprudencia sobre el tema.

El siguiente cuadro ofrece cifras aproximadas indicativas del procedimiento utilizado según el requerimiento, en porcentaje sobre el total de ayuntamientos encuestados.²⁶

	Caso a caso	Fórmula fija	Estándar básico
Cesión de suelo	38%	23%	39%
Construcción	43%	14%	43%
Pago monetario	27%	46%	27%

En lo que respecta al volumen económico que suponen las aportaciones urbanísticas, los datos disponibles son limitados, debido a la gran utilización de las aportaciones no monetarias, cuyo valor económico no es posible conocer. La información disponible se refiere casi exclusivamente a las tasas de impacto. Además, como una gran parte de las exacciones son negociadas, las cantidades varían ampliamente también dentro de un mismo municipio. Normalmente los ayuntamientos sólo disponen de datos sobre las tasas que se imponen a través de fórmulas preestablecidas, y no de las que se negocian, ni siquiera de las que se establecen a partir de ciertos estándares básicos.

Un estudio realizado en 1991, en una muestra de 100 municipios con altas tasas de crecimiento en tres estados diferentes, proporciona una idea del monto económico que suponen las tasas de impacto. Los cálculos se hicieron por vivienda tipo (vivienda unifamiliar aislada de tres dormitorios y 200 m²), y por espacio no residencial estándar (1000 m² de industrial, oficinas y comercial). Los datos que ofrece este estudio se refieren únicamente a ayuntamientos cuyas tasas son todas prefijadas de acuerdo a una fórmula. Los ayuntamientos en que existían además tasas negociadas, en mayor o menor grado, fueron descartados para evitar una distorsión de los resultados. Las cifras medias obtenidas son las siguientes:

- Tasas de impacto por vivienda tipo: \$12.000
- Tasas de impacto por espacio no residencial tipo: \$5-\$7 por pie cuadrado, según uso.
- Porcentaje con respecto al coste total medio del proyecto: aproximadamente 5%.

²⁶ Elaboración a partir de datos obtenidos en Altshuler (1993).

Otros estudios realizados sobre la evolución del volumen económico de las tasas de impacto, desde mediados de los años 70, muestran un crecimiento en progresión geométrica, en términos reales. Este crecimiento se confirma también desde finales de los 80, a pesar de la crisis en el sector inmobiliario. El uso de las tasas ha continuado expandiéndose incluso en el período de estancamiento y crisis del ciclo inmobiliario.

Por ejemplo, una encuesta realizada en California muestra un incremento del 511% en el período de 1975 a 1983. Otra serie de encuestas realizadas en Florida revelan que el montante económico de las tasas de impacto se triplicó en el período de 1985 a 1991. Se estima que en las localidades con mayores tasas de crecimiento, en todo el país, las aportaciones urbanísticas suponen un porcentaje que oscila entre el 5 y el 10% de los costes de construcción de nueva planta.

5 LOS CASOS BRITÁNICO Y FRANCÉS

La selección de los casos británico y francés como contexto comparado, obedece, además de a la importancia de ambos países en el marco europeo, y de su cercanía a nuestro país, al hecho de que cada uno de estos dos modelos es especialmente representativo de las dos aproximaciones básicas al problema que nos ocupa. El caso británico es probablemente el modelo de planificación urbana donde el grado de discrecionalidad, y de utilización de mecanismos negociados, es más alto entre los países occidentales. En este sentido, constituye un interesante contrapunto al modelo francés, que hemos escogido porque es probablemente el más sistematizado y codificado. Además, el modelo francés ha tenido históricamente un gran influjo sobre el español y, en muchos aspectos, se aproxima en mayor medida al español.

El modelo norteamericano se encontraría en un punto intermedio entre los dos: básicamente es un modelo reglado y vinculante, que se basa en la zonificación y otras regulaciones objetivas como las de parcelación. Sobre esta base reglada, el sistema ha ido incorporando elementos de discrecionalidad, pero que, además, como se verá, incorporan, en términos generales, un mayor grado de aplicación de estándares y de procedimientos preestablecidos, de los existentes en el caso británico.

Del estudio de estos dos casos se pueden extraer conclusiones interesantes para el análisis de la práctica norteamericana y su aplicabilidad al caso español. Su conocimiento nos permitirá tomar una cierta distancia, al proporcionar una visión más global de los problemas de fondo y de las posibilidades de cada instrumento, a través del análisis comparado. En este trabajo sólo pretendemos estudiar los casos en sí, y no comparativamente. Sí haremos, en la conclusión, a modo enunciativo, alguna referencia a las cuestiones que plantea el estudio de estos casos.

5.1 El caso británico: el *planning gain*

En el caso británico, los mecanismos por los cuales la administración pública obtiene recursos privados para la financiación y/o construcción de infraestructuras y servicios públicos, son parte integrante, quizás en mayor medida que en otros países, del propio sistema de planificación-gestión urbanística. Podría decirse a su vez que estas dos funciones --planificación y gestión urbanística-- están más integradas, o son más difíciles de identificar como actividades separadas, que en otros modelos donde la distinción es más evidente y la gestión suele ir después de la planificación. En el Reino Unido, por las particularidades del sistema asociadas a la importancia de la discrecionalidad en su funcionamiento, los actos de gestión --aprobación de proyectos, definición de las aportaciones urbanísticas, etc.--, conllevan un mayor componente de decisiones que en otros sistemas más formalizados se toman más bien en un estadio previo de planificación.²⁷

La obtención de recursos privados para la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos, a través del sistema regulador urbanístico, recibe en el Reino Unido el nombre genérico de *planning gain*. Este no es un concepto definido en la legislación, sino la denominación que se ha dado a una práctica cada vez más extendida, según la cual los ayuntamientos negocian *ad-hoc*, con los promotores, aportaciones para la provisión de infraestructuras y equipamientos, para obtener aprobación urbanística.

Como veremos, aunque existe una cierta legislación aplicable a la utilización del *planning gain*, así como alguna directriz del gobierno central, puede decirse que estas prácticas están en gran medida sin regularizar formalmente en la legislación, y que prácticamente no existen estándares de referencia aplicables.

Además de la práctica conocida como *planning gain*, en el Reino Unido ha habido una experiencia histórica de creación de un impuesto sobre la plusvalía del suelo. Entre 1947 y 1979 se produjeron en el Reino Unido tres intentos, todos fracasados, de instauración de un impuesto sobre los aumentos de valor del suelo como consecuencia del proceso urbanizador. Estos tres intentos de recuperación de plusvalías inmobiliarias son bien conocidos, y han sido descritos abundantemente en la literatura profesional.²⁸

Estas experiencias escapan en sentido estricto a nuestro objetivo en este trabajo. Sin embargo, tienen relación con las cuestiones más amplias planteadas en la tesis doctoral en curso.²⁹ Efectivamente, uno de los argumentos esgrimidos en el Reino Unido en favor del

²⁷ Otra cosa es que todos los sistemas, por muy formalizados que sean, en la realidad dan lugar, en mayor o menor medida, a prácticas discrecionales.

²⁸ Ver, entre otros, Cullingworth, 1994, Hallet, 1988, Roberts, 1978.

²⁹ Guardan relación en la línea de las cuestiones planteadas, entre otros, por Hagman, Haar o Altermann, sobre el equilibrio entre compensación económica por limitaciones administrativas sobre el ejercicio de los derechos de propiedad (*wipeouts*), y recuperación para la comunidad de parte de los beneficios obtenidos por el desarrollo urbano, es decir, de la plusvalía (*windfalls*). En la medida en que, en última instancia, los mecanismos que estamos estudiando pueden ser justificados, y de hecho lo son por algunos autores, con esta última argumentación, las

planning gain es, precisamente, el mismo que justificaba la creación de esos impuestos: el incremento de valor del suelo atribuible a la concesión de un permiso de urbanización se debe a la acción de la comunidad en su conjunto, y, por tanto, la comunidad debe participar en ese incremento de valor.

La utilización del *planning gain*, como medio para la obtención de recursos para el desarrollo urbano, ha aumentado considerablemente con el abandono en 1979 de la última experiencia que intentaba recuperar plusvalías del suelo, tras la abolición de la *Community Land Act (1975)*. Otro factor que ha contribuido a su expansión, como en el resto de los países occidentales, ha sido la creciente dificultad fiscal de los ayuntamientos.

La discrecionalidad del sistema

Como decíamos, no se puede comprender adecuadamente el papel del *planning gain* sin examinar al mismo tiempo algunos aspectos básicos del sistema británico de planificación urbana. El modelo británico, que otorga una capacidad discrecional a la administración mucho mayor que otros modelos, se fundamenta en dos aspectos importantes.³⁰

El primer aspecto se refiere a las especificidades del modelo derivadas de la tradición administrativa y judicial del país, basada en el derecho común. En el Reino Unido no existe un régimen administrativo público sistemático y ejecutivo, tampoco existen tribunales administrativos; en el caso del urbanismo, las alegaciones contra los planes se hacen en primer lugar ante el ministro del medio ambiente, y después ante los tribunales. El Parlamento hace las leyes y los jueces las interpretan (*judge-made law*).

La administración se basa en políticas públicas, que son expresión de la voluntad de la comunidad. Las políticas públicas son guías y no normas, sólo son indirectamente coactivas, y requieren la libre conjunción de los administrados. De aquí deriva la importancia de la negociación, que es una de las bases de la discrecionalidad del sistema.

El segundo aspecto se refiere al contenido del derecho de propiedad del suelo. En el sistema vigente en el Reino Unido, desde la fundamental *Town and Country Planning Act* de 1947, los derechos de edificación, que no el suelo, están efectivamente nacionalizados. Los propietarios de terrenos no tienen ningún derecho inherente a urbanizar y edificar sus terrenos. Ningún desarrollo puede tener lugar sin permiso previo de la administración (*planning permission for development, PPD*). Es decir, la decisión acerca de si una finca puede o no ser urbanizada es una decisión pública y no privada.

experiencias británicas con la recuperación de plusvalías tendrán relevancia en nuestro análisis.

³⁰ En la exposición general sobre el sistema británico sigo fundamentalmente a Grant, 1995; Cullingworth, 1994; Kayden, 1987, y Heap, 1987.

Los planes de urbanismo no son vinculantes, ni confieren derechos de edificación a los propietarios, al revés que la zonificación en EEUU, y los planes generales en España. El derecho a urbanizar una finca sólo cristaliza en el momento de la obtención del permiso; en tanto en cuanto este permiso no ha sido concedido, el propietario del suelo no tiene ningún derecho de edificación sobre éste, aunque los terrenos en cuestión aparezcan como adecuados para el desarrollo en el plan (*local plan*). Si un propietario que haya obtenido permiso para un desarrollo no lo ejecuta en un plazo de cinco años, pierde todo derecho sobre esos suelos.

Las administraciones examinan las propuestas de desarrollo a la luz de dos factores. El primer factor son las provisiones del plan, en la medida en que éstas tienen que ver con la propuesta. El segundo, cualquier otra consideración *material*: “*the authority, in dealing with the application, shall have regard to the provisions of the development plan, so far as material to the application, and to any other material considerations*”, de acuerdo con la *Town and Country Planning Act* de 1971.

En función de estas consideraciones *materiales*, los ayuntamientos pueden conceder el permiso a proyectos que no sean conformes con el plan, y no concederlo a proyectos que sí lo sean. En caso de no obtener permiso para el desarrollo, el promotor tiene la posibilidad de apelar al ministro de Medio Ambiente. En la práctica, casi todas las solicitudes obtienen permiso; entre los restantes, aproximadamente el 40% son objeto de apelación al ministro; entre éstas un 35% obtiene respuesta positiva.³¹

Planning gain, permisos condicionados y convenios

Los permisos puede ser incondicionales, o condicionados (*conditional planning permission*).

Los *permisos condicionados* están sujetos a determinadas condiciones, valga la redundancia, que la autoridad local considere adecuadas. En palabras de la ley de 1971: “*subject to such conditions as they (the local authorities) think fit*”. Estas condiciones deben ser dirigidas a un objetivo legítimo de planificación, deben ser relevantes para el proyecto en cuestión, y ser razonables en otros aspectos. Entre estas condiciones se puede encontrar la obligación de proveer infraestructuras y equipamientos. Aquí entra en juego el *planning gain*.

Como puede verse, existe un gran margen para la discrecionalidad y la negociación por parte de los planificadores municipales. La discrecionalidad no es sin embargo ilimitada, sino que está sujeta a ciertas limitaciones y contrapesos, que hacen que el sistema sea en gran medida predecible.

Un contrapeso lo ejerce el Ministerio del Medio Ambiente a través de la definición de directrices en forma de circulares, notas, etc., que publica regularmente sobre toda clase de asuntos relacionados con su competencia. Las directrices deben servir de guía para la actuación de los ayuntamientos.

³¹ Grant, 1995.

Entre estas directrices se encuentran recomendaciones acerca de lo que deben ser las “consideraciones *materiales*” que los ayuntamientos deben seguir a la hora de revisar las solicitudes, además de los méritos de la propuesta, y del contenido del plan. Recientemente, el ministerio ha indicado, por ejemplo, que consideraciones financieras con respecto a la viabilidad económica de un proyecto pueden ser tenidas en cuenta a la hora de imponer condiciones al permiso.

Por otra parte, el ministerio también ha establecido que los permisos no pueden ser denegados de manera irrazonable. Si quiere denegar una propuesta, el ayuntamiento debe demostrar que existe una razón clara y firme para hacerlo. Literalmente, según una circular del Ministerio de Medio Ambiente de 1976, “*planning permission should be granted unless there is a sound and clear-cut reason for refusal*”.³²

Un segundo contrapeso es el ejercido por los tribunales, que han establecido límites a las condiciones que los ayuntamientos pueden imponer a la concesión de los permisos. Este aspecto es fundamental para nuestro asunto, y volveremos sobre él.

En la práctica, los promotores son responsables de la provisión de todas las infraestructuras interiores a la promoción, y de parte de las exteriores. La parte de las infraestructuras exteriores al proyecto que corresponde realizar, o financiar, al promotor es objeto de negociación con el ayuntamiento. El tipo de infraestructuras y equipamientos así obtenidos va desde carreteras y otra infraestructura lineal, hasta vivienda social, instalaciones deportivas, guarderías, etc. La aportación puede ser en forma de cesiones de suelo, construcción directa, o pagos al ayuntamiento.

Normalmente, los promotores adquieren los terrenos mediante opción de compra condicionada a dos cuestiones: por un lado, a la obtención final del permiso de urbanizar; por otro lado, al coste de las infraestructuras comprometido tras la negociación con el ayuntamiento. El modo en que este coste repercutirá en el precio final a pagar por el suelo se fija en una fórmula en el contrato de opción de compra.

El coste de las infraestructuras y equipamientos que los promotores se comprometen a realizar tiene por tanto límites. El primer límite viene dado por la viabilidad del proyecto, en función de cómo el promotor ha negociado la adquisición de los terrenos con el propietario del suelo: el coste máximo que un promotor puede asumir dependerá de la fórmula establecida en el acuerdo original de opción de compra del suelo. Los costes pueden suponer, como ejemplo, un 20% de la diferencia de valor entre suelo rústico y urbano.

³² Como se ha señalado (Grant, 1995), el funcionamiento de un sistema con un grado tan alto de discrecionalidad descansa sobre la existencia de un nutrido y cualificado *staff* de urbanistas profesionales en la administración (*civil service*), que merece la confianza de los ciudadanos, y sobre cuya actuación no hay evidencia de corrupción.

El segundo límite, ya mencionado, viene dado por la jurisprudencia establecida por los tribunales. Cuando el ayuntamiento concede un *permiso condicionado* a la provisión de ciertas infraestructuras o equipamientos, éstos, y su coste, deben responder de manera justa y razonable al impacto creado por el proyecto sobre la infraestructura existente. Los ayuntamientos no pueden imponer condiciones que no tengan relación con el proyecto, aunque éstas respondan a necesidades públicas.³³

Esta última limitación no se aplica cuando el ayuntamiento aprueba el proyecto en aplicación de alguno de los convenios (*agreements*) previstos en la legislación. Los convenios son mecanismos de acuerdo *voluntarios* entre administración y promotor, que existen en la legislación británica desde 1932, aunque no hayan sido utilizados significativamente hasta los años 70. A través de los convenios, los ayuntamientos pueden obtener mayores aportaciones para infraestructuras y equipamientos que a través de los permisos condicionados, porque les permiten requerimientos que no podrían ser impuestos como condición a un permiso.

En la realidad los ayuntamientos imponen, o negocian, con cierta frecuencia, condiciones a los permisos que exceden de las limitaciones mencionadas. Los promotores las aceptan sin interponer recurso, para evitar los costes asociados a los retrasos en la ejecución del proyecto derivados de una apelación al ministro, o a una denuncia ante los tribunales.

Así, según la visión más restrictiva, la utilización adecuada del *planning gain* debe limitarse a lo que guarda una *relación justa y razonable* con el proyecto, y los promotores no pueden ser forzados a entrar en un convenio, por sutil que sea la invitación a hacerlo. Como veremos, el debate se mueve en gran parte en torno a la cuestión de lo que es una utilización adecuada de los permisos condicionados y de los convenios urbanísticos.³⁴

La controversia en torno al *planning gain*

³³ Según la importante sentencia de Pyx Granite de 1958, citada en todas las publicaciones sobre el *planning gain*, que dice literalmente:

Although the planning authorities are given wide powers to impose such "conditions as they think fit", nevertheless the law says that those conditions, to be valid, must fairly and reasonably relate to the permitted development. The planning authorities are not at liberty to use their power for an ulterior object, however desirable that object may seem to them to be in the public interest.

Citado en Heap, 1987.

³⁴ Las disposiciones legales más importantes aplicables a la práctica del *planning gain* son las siguientes:

- *Aprobación urbanística condicionada (conditional planning permission) según Town and Country Planning Act de 1971.*
- *Convenios según Sección 52 de la Town and Country Planning Act de 1971.*
- *Convenios según Sección 111 de la Local Government Act de 1972.*

A éstas habría que añadir, sin carácter de ley, las directrices del Ministerio del Medio Ambiente en su Circular sobre *Planning Gain* de 1983 (basada en el *informe del Property Advisory Group de 1981*).

Otra Circular del Ministerio, de 1991, sobre *Planificación y Vivienda*, permite a los ayuntamientos negociar convenios para la provisión de vivienda social.

El problema fundamental, sin embargo, estriba en definir qué está, y qué no está, relacionado justa y razonablemente con el proyecto. En esta cuestión la controversia es grande, aunque la visión oficial ha evolucionado notablemente en las dos últimas décadas, desde la interpretación restrictiva de una Circular del Ministerio del Medio Ambiente de 1983, hasta la actitud permisiva de las últimas manifestaciones oficiales al respecto.

Hasta los años 60, la cuestión no planteaba muchos problemas, pues los ayuntamientos en general se limitaban a poner condiciones relativas a infraestructura física, fundamentalmente lineal, e interior a los proyectos. Desde los años 60, los ayuntamientos han hecho un uso más extensivo de los permisos condicionados y de los convenios, para contribuir en mayor medida a cubrir los costes del crecimiento en sentido amplio: así obtienen aportaciones para infraestructuras generales y para equipamientos sociales, incluida la vivienda. Las aportaciones para infraestructura física interior a los proyectos son generalmente aceptadas, se consideran, como en todos los países occidentales, requerimientos elementales y necesarios para permitir que el desarrollo se lleve a efecto.

También son generalmente aceptadas las aportaciones para mejoras en infraestructuras existentes, que de otra manera serían congestionadas por la aparición de una nueva urbanización. Estas últimas aportaciones son utilizadas para mitigar los impactos del proyecto, que de otra manera causarían un daño al medio físico. La utilización de las aportaciones urbanísticas para infraestructura general y para equipamientos sociales sí constituye objeto de controversia.

En primer lugar, por la menos evidente relación entre el impacto del proyecto y la aportación que se pide, especialmente en lo que respecta a la proximidad física entre el proyecto que genera la aportación y la infraestructura o equipamiento que se obtiene. Además, la cuantificación de lo que corresponde financiar o proveer es más problemática. Para muchos, los equipamientos públicos no deben ser financiados con recursos obtenidos del propio crecimiento urbano, sino a través de impuestos.

La circular del gobierno de 1983 es significativa de las principales argumentaciones contrarias al *planning gain*. Esta circular se publicó a consecuencia de un informe previo, encargado por el gobierno en 1981 al *Property Advisory Group, PAG*, un grupo de expertos creado al efecto, cuyas conclusiones son claramente negativas.

En la circular, el Ministerio del Medio Ambiente convierte en directrices las recomendaciones, muy restrictivas, del informe del PAG, e indica hasta dónde pueden llegar los ayuntamientos en el uso del *planning gain*, dentro del ámbito de las distintas legislaciones relevantes. La circular incluye cuatro tests para comprobar la legalidad de las condiciones anexas a la concesión del permiso.

- Las infraestructuras y/o equipamientos requeridos deben, en primer lugar, ser elementos necesarios para la puesta en marcha del proyecto, como por ejemplo, accesos, saneamiento, etc.
- En segundo lugar, en el caso de tratarse de pagos monetarios y no de construcción ni de cesiones, éstos deben ser empleados en contribuir a la financiación de tales

infraestructuras en un futuro próximo.

- El tercer test consiste en que las infraestructuras y equipamientos deben estar relacionados con el proyecto, y su uso posterior, de tal manera que éste no debería ser permitido sin su provisión, como ocurre por ejemplo con los aparcamientos, los espacios libres, etc.

- Por último, las infraestructuras y equipamientos deben estar diseñadas para asegurar una mezcla aceptable usos, cuando se trata de proyectos de usos mixtos.

Además de estos cuatro tests, los costes que la realización o financiación de estas obras supongan al promotor no deben exceder de la medida en que tales infraestructuras y equipamientos benefician directamente al proyecto en cuestión.

La circular indica, además, que un proyecto inaceptable no debe ser permitido simplemente porque el promotor ofrezca proveer infraestructuras o equipamientos adicionales, y que los promotores pueden apelar, ante el ministro de medio ambiente, frente a las acciones de un ayuntamiento que intenta obtener *planning gains*. En ese caso, el ministro, además de fallar a favor del promotor, puede hacer pagar las costas de la apelación al ayuntamiento.

Con respecto al ámbito de aplicación de los convenios, según la sección 52 de la *Town and Country Planning Act* de 1971, y según la demás legislación equiparable de menor importancia, la circular especifica que un promotor no puede ser obligado a realizar uno de estos convenios como condición anexa a la obtención del permiso de urbanización. Estos acuerdos deben ser totalmente voluntarios.

Esta directriz responde a las críticas según las cuales los ayuntamientos abusan de las posibilidades ofrecidas por la legislación relativa a los convenios, al forzar a los promotores, de modo más o menos explícito, a entrar en una negociación, utilizando su poder de retener la concesión del permiso de urbanización. Según este punto de vista, los ayuntamientos utilizan sus poderes urbanísticos como arma coercitiva, obligando a los promotores a negociar un convenio, para obtener mayores aportaciones de las posibles a través de un permiso condicionado.

Otra de las críticas habituales a esta práctica es el impacto que la posibilidad de participar en los beneficios inmobiliarios puede tener en la actividad de control urbanístico del ayuntamiento. La posibilidad de participar en los beneficios puede perjudicar un ejercicio adecuado de los poderes de control urbanístico, si los planificadores, para maximizar estos beneficios, toman decisiones según criterios inapropiados de planificación.

En términos generales, las principales críticas se refieren a la posibilidad de coacción, al margen para trato desigual a los promotores, al hecho de que se trata de negociaciones a puerta cerrada, no transparentes, y que no permiten la participación pública, ni las alegaciones de terceros, y, por último, a la posibilidad de utilización inadecuada cuando no de corrupción.

En sentido más amplio, se argumenta que la generalización de este tipo de prácticas pone en peligro la integridad del propio sistema de planificación, o, cuando menos, lo desprestigia.

Como se ve, los problemas de fondo que se plantean son muy similares a los que se debaten en otros países respecto a la utilización de la negociación y la discrecionalidad.

Para resolver algunas de estas cuestiones, algunos ayuntamientos empiezan a incluir en sus planes, tanto estructurales como locales, ciertas indicaciones sobre sus expectativas de obtención de *planning gains*. Esto constituye un cierto intento de formalización, y de establecimiento de estándares, que sirven de guía a los promotores, y proporcionan una mayor previsibilidad. Sin embargo, esto es la excepción. Este intento de sistematización, por tanto, está lejos de las experiencias norteamericana con las tasas de impacto y las tasas de mitigación, y de la francesa con la tasa de equipamiento y los perímetros de participación.

Tanto el informe del *Property Advisory Group*, como la *Circular del Ministerio del Medio Ambiente* han sido bastantes criticados en el mundo académico y profesional³⁵. Autores como Grant y Kayden argumentan cómo, en la medida en que el *planning gain* es utilizado aplicando principios adecuados de planificación, de acuerdo a criterios de consistencia, e igualdad, y se introduzcan contrapesos a la discrecionalidad, por ejemplo con la publicación de un marco formal con indicaciones de estándares objetivos, puede ser un instrumento legítimo para contribuir a financiar el desarrollo urbano.

Según estos autores, los nuevos desarrollos generan necesidades de equipamientos, o infraestructura social, exactamente en la misma forma en que generan necesidad de infraestructuras físicas existentes. Efectivamente, a veces la relación entre los impactos negativos del proyecto, y la manera en que un equipamiento social mitiga esos impactos, es menos evidente, o más tenue que en el caso de las infraestructuras físicas. En ocasiones la relación causal tampoco existe, por ejemplo, cuando se permite un incremento de edificabilidad a cambio de la rehabilitación de edificios históricos. Como señala Kayden, sin embargo, en última instancia se puede considerar que en estos casos los ayuntamientos están eligiendo entre dos cosas disimilares, como el clásico ejemplo de los cañones y la mantequilla, lo cual constituye la actividad diaria de los administradores de la cosa pública.

Para tomar decisiones adecuadas ante este tipo de problemas hace falta disponer de la información adecuada, y de un marco de referencia con estándares objetivos, que sirva de guía para el análisis de costes y beneficios. En ausencia de este marco formalizado, la utilización generalizada del *planning gain* para obtener equipamientos, y otros beneficios públicos, puede, efectivamente, contribuir a debilitar la credibilidad de la planificación urbana.

En 1991, el ministro del medio ambiente defendía ante el Parlamento una mayor utilización del *planning gain*, que, sirve, “no solamente para proveer equipamientos que de otra manera tendrían que haber financiado los contribuyentes... sino también para proveer equipamientos que

³⁵ Entre otros, por Grant (1982), Kayden (1987), y el Royal Town Planning Institute (1983).

los contribuyentes nunca podrían haberse permitido”. Otra importante institución, el *Royal Institute of Chartered Surveyors*, también se ha mostrado favorable a un mayor uso de los convenios, “... para obtener beneficios públicos”.³⁶

La práctica del *planning gain* no se ha restringido, si no más bien al contrario, a pesar de las críticas, de las directrices del gobierno contrarias a su utilización excepto en casos muy limitados, hasta muy recientemente, y de las sentencias judiciales. Además, como hemos visto, las posiciones de varias importantes instituciones al respecto han variado sustancialmente.

5.2 El caso francés

En Francia, como en EEUU, la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos en los nuevos crecimientos, se ha movido, y se mueve, entre un mecanismo de aplicación sistemática y uniforme a todos los desarrollos, y las negociaciones ad-hoc, proyecto a proyecto, entre promotores y administración municipal.³⁷ Sin embargo, existen importantes diferencias, que se podrán extraer en un análisis posterior, a partir de la información que se presenta en este estudio de caso. En el epígrafe presente nos limitamos a presentar el caso francés por sí mismo.

Entre todos los casos estudiados, el francés es el caso en el que se ha realizado un esfuerzo mayor de sistematización y de utilización de reglas generales de aplicación universal, a través de un mecanismo propiamente fiscal, en consonancia con su tradición administrativa centralizada, y su derecho de raíz napoleónica e ilustrada.

Sin embargo, como veremos, este esfuerzo no ha conseguido erradicar, como pretendía, las prácticas negociadoras ad-hoc, y, en la actualidad, se están ensayando instrumentos más sofisticados que combinan ciertos mecanismos de aplicación universal, pero que también permiten un cierto margen para adaptarse a la realidad concreta en cuestión. Dicho de otro modo, son mecanismos que intentan formalizar los acuerdos entre promotores y administración.

Las primeras aportaciones urbanísticas formalizadas aparecen en un decreto de 1958 que da autoridad a los ayuntamientos para obligar a los promotores a ejecutar infraestructura lineal (carreteras, saneamiento, alumbrado, etc.), y a ceder suelos para parques, en los proyectos de parcelación de fincas (*lotissements*). Esta capacidad municipal se extiende en 1961, para autorizar su aplicación a cualquier permiso de construcción, cuando el desarrollo en cuestión supone una carga para el ayuntamiento, al obligar a éste a realizar infraestructuras y/o equipamientos desproporcionados con sus recursos financieros. La utilización abusiva que se hizo

³⁶ En Cullingworth, 1994.

³⁷ Sobre el caso francés, ver, para cuestiones generales, Hocreitère, 1986, y Danan, 1990, además de los capítulos sobre Francia en las obras de referencia generales incluidas en la bibliografía, y el *Code de l'Urbanisme*. Sobre la cuestión específica de la provisión de infraestructuras y equipamientos, ver, sobre todo, Renard, 1989, de donde proviene la mayor parte de la información en este apartado; ADEF, 1984 y el propio *Code de l'Urbanisme*.

de esta última disposición, llevó en la ley de 1967 a la creación de la Tasa Local de Equipamiento (*Tax Locale d'Équipement, TLE*).

En Francia la gestión y ejecución de las infraestructuras de urbanización es una tarea pública en principio, que realizan los ayuntamientos de acuerdo con el Plan de Ocupación del Suelo (*Plan d'Occupation des Sols, POS*), equivalente a un Plan General de Ordenación urbana, y que financian con la Tasa Local de Equipamiento. Este es el modelo básico, aunque existen excepciones.

La primera son las parcelaciones privadas (*lotissements*), en las cuales el promotor ejecuta la urbanización de acuerdo con las normas que fija para todo el país el *Code de l'Urbanisme*, equiparable a la Ley del Suelo. La segunda excepción son las Zonas de Urbanización Concertada (*Zones d'Aménagement concerté, ZACs*), zonas en las que la administración negocia con un promotor (que puede ser público, privado, o público-privado), por un lado, lo que se puede edificar, y por otro, las infraestructuras que financia y/o ejecuta cada uno.

La Tasa Local de Equipamiento, instaurada como mecanismo principal de financiación de la urbanización, ha resultado a todas luces insuficiente para ello. Esto ha llevado a la creación de otro instrumento, el *Perímetro de Participación (Périmètre de Participation)*, que pretende obtener de los promotores una parte mayor del coste real de las infraestructuras necesarias para el proyecto.

Tasa Local de Equipamiento (*Tax Local d'Équipement, TLE*)

La Tasa Local de Equipamiento es un mecanismo fiscal prefijado a nivel nacional, instaurado en 1967 con el objeto de sustituir a las aportaciones negociadas entre promotores y ayuntamientos, declaradas ilegales en la misma ley. Es decir, son un intento de formalización y de institucionalización de un sistema con reglas generales, homogéneas, de aplicación sistemática, en sustitución de un sistema negociado y opaco. Las aportaciones negociadas, sin embargo, a pesar de haber sido prohibidas, siguieron siendo utilizadas, y fueron hasta cierto punto legalizadas en 1971. La ley de urbanismo de 1985, por un lado confirma y mejora la técnica de la Tasa Local de Equipamiento, y, por otro, intenta formalizar las aportaciones negociadas proyecto a proyecto.

Actualmente este instrumento fiscal está plenamente aceptado y su recaudación no presenta problemas. Como ya se ha indicado, los principales problemas de la TLE son la rigidez y falta de adecuación a cada caso específico, y la inadecuación al coste real de las infraestructuras. Las principales características de la tasa son las siguientes:

- 1) Se aplica en todos los ayuntamientos con más de 10.000 habitantes.
- 2) El ayuntamiento la recauda cuando concede la licencia al promotor.
- 3) Se basa en el valor real de lo que se puede edificar.

- 4) Estos valores los establece el ministerio, a nivel nacional, por metro cuadrado, según el tipo de edificio, en una clasificación que incluye nueve tipos distintos de edificios: agrícola, industrial, comercial, y seis tipos distintos de vivienda.
- 5) Están exentos de pago los edificios públicos, las Zonas de Urbanización Concertada (porque aquí se hace una negociación específica, como veremos), y los Perímetros Especiales de Participación (que se rigen por sus propias reglas, como veremos también).
- 6) Estos valores se actualizan anualmente en función del incremento de los costes de construcción, desde 1985.
- 7) Es fijada por cada ayuntamiento.
- 8) Oscila entre el 1%, el tipo más frecuente, y puede alcanzar el 5% del valor de la edificación.
- 9) Se aplica de forma uniforme en el municipio.
- 10) No se puede variar en un plazo de tres años.
- 11) La recaudación obtenida debe ser utilizada en la ejecución de infraestructuras y equipamientos públicos, pero éstos no necesitan ser los necesarios al desarrollo que genera la tasa.

Las Zonas de Urbanización Concertada (ZACs)

Las Zonas de Urbanización Concertada son mecanismos creados en 1967 para el diseño y gestión de grandes proyectos. En las ZACs no se aplica la Tasa Local de Equipamiento. Los ayuntamientos obtienen recursos para la provisión de infraestructuras y equipamientos a través de un acuerdo negociado con el promotor, y no a través del pago de una tasa.

Las ZACs constituyen un proceso de negociación que cristaliza en un convenio en el cual se describen los equipamientos e infraestructuras que deben ser realizados (carreteras, saneamiento, escuelas, teatros, bibliotecas, etc.), y se especifica qué parte de su coste corresponde pagar al promotor, y/o que parte le corresponde ejecutar directamente. A través de este sistema se consigue una mayor participación privada que a través de la Tasa Local de Equipamiento. Es un proceso largo, costoso y legalmente complejo. A finales de los años 60 y principios de los 70, aproximadamente el 40% de todos los nuevos desarrollos se hacían por este método. Hoy en día sólo alrededor de un 10% de los nuevos crecimientos corresponde a ZACs.

Las ZACs se realizan en dos etapas. La primera contiene una justificación, un estudio de impacto ambiental, la descripción del sistema de ejecución, que puede ser de tres tipos distintos: la administración directamente, por concesión a una empresa mixta público-privada (*Société d'Économie Mixte, SEM*), o por contrato con una empresa privada. La segunda etapa consiste en la realización de la urbanización y la aprobación del nuevo reglamento urbanístico de

aplicación en la zona.

Las ZACs son una válvula de escape ante las determinaciones del plan (*Plan d'Occupation des Sols, POS*), de carácter vinculante. En suelo urbano y en suelo urbanizable, las ZACs deben ser compatibles con el plan director de escala supramunicipal (*Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, SDAU*), pero no necesariamente con el plan municipal, el POS.

El modo en que han sido utilizadas las ZACs plantea ciertos problemas habituales en los mecanismos discrecionales de negociación. El más importante es la apariencia de que los ayuntamientos están “vendiendo” su capacidad administrativa de planificar. En la práctica, muchos ayuntamientos se han dedicado a zonificar con edificabilidades y densidades deliberadamente bajas, con objeto de incrementar su capacidad negociadora a través de las ZACs. La zonificación a la baja les permite, en la negociación, obtener mayores aportaciones para equipamientos e infraestructuras por parte de los promotores, a cambio de incrementar lo que permiten construir. En otras ocasiones, para obtener mayores aportaciones y más equipamientos, los ayuntamientos han permitido densidades excesivas y reducido los espacios libres.

Es decir, la negociación sobre las determinaciones urbanísticas se convierte en la práctica habitual, lo que plantea cuestiones de distinto orden. Como en el caso británico, la práctica abusiva de estos mecanismos podría conducir a una puesta en cuestión de la propia actividad planificadora, porque, si todo es negociable, ¿qué legitimidad tiene la planificación? Esta es una cuestión clave que no corresponde tratar aquí, y que nos retrotrae a la problemática que plantea la tesis doctoral en curso.

Aportaciones específicas

En los últimos años se han diseñado algunas aportaciones específicas, que los ayuntamientos requieren de los promotores, como condición para la obtención del permiso, y que se suman a la Tasa Local de Equipamiento. Las más importantes son las siguientes:

Cesiones de suelo. Los ayuntamientos pueden obligar a la cesión de hasta un 10% del suelo. Estas cesiones están limitadas estrictamente a la construcción o ensanche de viario. Existe un mecanismo parecido destinado a la obtención de suelos no urbanizables, generalmente suelos con valor medioambiental. Los ayuntamientos pueden acordar derechos de edificación sobre un 10% del área, sobre la que el plan no permite urbanizar, a cambio de la cesión gratuita al municipio del 90% restante. Este último mecanismo tiene algunos paralelismos con las transferencias de derechos de edificación norteamericanas, en su versión de aplicación a la protección de espacios naturales, aunque éstas no suponen la cesión al ayuntamiento, sino simplemente su conservación como tales espacios naturales.

Tasa por exceso de densidad (Versement sur le Plafond Légal de Densité, PLD) Los ayuntamientos pueden, en ocasiones, conceder un permiso de construcción con una edificabilidad mayor de la permitida por el plan. En estos casos, los ayuntamientos pueden cobrar una tasa equivalente al valor de mercado del suelo que hubiera sido necesario para cumplir con las determinaciones de edificabilidad especificadas en el plan. Este mecanismo guarda relación con la zonificación incentivadora norteamericana.

Tasas para aparcamientos. Los planes de urbanismo en Francia normalmente obligan a la construcción de un cierto número de plazas de aparcamientos por vivienda. Los promotores pueden escoger pagar una tasa en su lugar para la construcción de aparcamientos públicos.

Tasas de impacto para edificaciones especiales. Los ayuntamientos pueden imponer tasas de impacto sobre edificaciones, tales como centros comerciales, industrias o instalaciones agrícolas, que requieren infraestructuras y/o equipamientos públicos excepcionales, por su función, impacto o localización. La relación causal, entre el impacto del edificio, y la necesidad de la infraestructura o equipamiento, está sujeta a escrutinio por parte de los tribunales administrativos.

Perímetros de Participación (*Périmètre de Participation*)

Los perímetros de Participación fueron creados en 1985 para sustituir a las Tasas Locales de Equipamiento en las áreas predeterminadas en que se aplican, y también para sustituir a las negociaciones informales ad-hoc, que, a pesar de ser ilegales desde 1967, se han seguido y se siguen utilizando.

Los Perímetros de Participación obtienen una financiación más adecuada que la TLE porque implican una aportación mayor, por parte de los promotores, a la provisión de las infraestructuras necesarias para el proyecto. La diferencia, cuando la hay, entre el coste real y la aportación de los promotores, es sufragada por el ayuntamiento.

Los Perímetros de Participación están indicados para grandes ciudades con previsiones de crecimiento suficientemente predecibles. Son más efectivos si se establecen en conjunción con un plan que permita prever necesidades y programar su realización en un plazo de tiempo razonable. Este mecanismo tiene las siguientes características:

- 1) Se aplica sobre un área geográfica que establece en ayuntamiento.
- 2) Dentro de este área, todos los promotores que obtienen un permiso de construcción tienen que pagar todo o parte del coste de la infraestructura pública requerida por los residentes actuales y futuros en el área.
- 3) El montante de la aportación no está prefijado.

- 4) Este montante no puede sobrepasar el 100% del coste real de las infraestructuras y equipamientos para el que es recaudado.
- 5) El ayuntamiento decide cuáles son las infraestructuras y equipamientos que se deben proveer en el área (viario, parques, escuelas, etc.).
- 6) A partir de estas previsiones el ayuntamiento establece el coste y un programa de construcción.
- 7) Sobre esta base, el ayuntamiento establece la parte del total que le corresponde al promotor, por metro cuadrado construible.
- 8) El ayuntamiento también decide sobre la distribución de este coste entre los distintos tipos edificatorios.
- 9) El pago puede ser en dinero o en especie.
- 10) El promotor puede pedir la devolución del dinero si el ayuntamiento no ejecuta las infraestructuras dentro de los plazos programados.
- 11) La programación se establece en el momento de creación del perímetro, independientemente del proceso real de desarrollo.
- 12) Las programaciones suelen ser a medio y largo plazo para evitar reclamaciones por falta de ejecución.

Este mecanismo formaliza por un lado las negociaciones individuales ad-hoc, y, por otro lado, es considerablemente más flexible y adecuado a cada circunstancia que la Tasa Local de Equipamiento. Sin embargo, también tiene algunos problemas y limitaciones. En primer lugar, las formas actuales de crecimiento disperso suburbano, con gran movilidad, no permiten en muchas grandes aglomeraciones urbanas la previsión necesaria para establecer el plan y la programación necesarios. En segundo lugar, la autonomía municipal derivada de la reciente descentralización del sistema urbanístico francés, crea problemas en las grandes aglomeraciones de coordinación vertical y horizontal, que de momento no están encontrando soluciones efectivas.

6 CONCLUSIONES

Es interesante constatar como los problemas de fondo, algunos de los cuales enunciábamos en la introducción, se presentan en todos los sistemas. Todos los sistemas necesitan un cierto grado de discrecionalidad y negociación, y también un cierto grado de formalización y normativa.

Cuando el modelo es fundamentalmente discrecional, como el británico, los problemas de funcionamiento de instrumentos como los estudiados, se pueden ver sustancialmente mejorados con la introducción de marcos de referencia, estándares, y directrices, claros y objetivos. Las recomendaciones de muchos expertos en el caso británico van en esta dirección, así como las tendencias a nivel local --por ejemplo, la publicación de listas con los *planning gains*, y sus cuantificaciones, que los ayuntamientos consideran--, y a nivel nacional --con la introducción de mecanismos planificadores donde se aplican pocas normas de manera uniforme, inspiradas en la zonificación tradicional norteamericana--, aunque todavía de modo incipiente.

Cuando el sistema es fundamentalmente sistematizado y codificado, como el francés, la necesidad de adecuarse a cada realidad concreta y de dotar de cierta flexibilidad a las normas generales, acaban siempre saliendo a la luz. Las leyes que prohíben las negociaciones, y la toma de decisiones discrecionales, se revelan inoperantes ante la persistencia de estas prácticas en el mundo real. Las visiones más realistas y menos voluntaristas de los últimos años, han acabado por reconocer que un cierto grado de discrecionalidad es imprescindible e inevitable. La cuestión estriba en cómo controlar y conducir esos procesos.

Se advierte además cómo ciertos instrumentos encuentran su equivalente en todos los sistemas. Por ejemplo, los convenios urbanísticos, llamados *development agreements* en Estados Unidos, *agreements* en el Reino Unido, *Zones d'Aménagement Concerté* en Francia, *convenios* en España, son todos ellos instrumentos comparables, que responden a problemáticas semejantes, se utilizan en contextos equiparables, y que tienen parecidas ventajas e inconvenientes en todos los sistemas. Todos ellos se empezaron a utilizar de manera generalizada más o menos por la misma época, años 60-70, según los países.

La experiencia francesa con los perímetros de participación guarda bastantes similitudes con la forma en que las tasas de impacto se aplican en algunas localidades norteamericanas, por ejemplo, San Diego, con su *Community Facilities Benefit Assessment Program, FBA*. En ambos casos se produce una interrelación entre plan de urbanismo, programa de inversiones, y aportaciones urbanísticas. Los modos en que estas últimas son calculadas y empleadas son muy similares en los dos casos.

También parece ser un rasgo uniforme de todos los sistemas el que las infraestructuras físicas interiores al proyecto deben ser realizadas por el promotor del proyecto, y que, hoy en día, ningún proyecto recibe aprobación para su desarrollo si no lleva a cabo estas infraestructuras. Este tipo de obligaciones normalmente está codificado en las regulaciones básicas de cada sistema urbanístico: las regulaciones de parcelación en los EEUU, el planeamiento de desarrollo en España, la normativa de parcelación en Francia. En los países en que la gestión pública directa tiene mayor peso, estas regulaciones se aplican igualmente a los promotores públicos.

En un paso más allá, se encuentra la financiación de las mejoras de la infraestructura existente, especialmente infraestructura física lineal, que se ve congestionada por el desarrollo del nuevo crecimiento. Los mecanismos diseñados para hacer frente a esta situación normalmente consisten en aportaciones de los promotores que mitigan este impacto negativo sobre el medio físico.

En los países anglosajones, este tipo de mecanismos es habitual y aceptado; en Estados Unidos son mecanismos unas veces negociados, otras reglados a través de normativa estatal y local, de acuerdo a fórmulas preestablecidas, y que garantizan una relación con el impacto del proyecto; en El Reino Unido el mecanismo es totalmente negociado, sujeto a las limitaciones de la jurisprudencia, que al menos en teoría obligan a garantizar una relación con el impacto del proyecto.

En Francia, este tipo de problemas se resuelve: bien con mecanismos totalmente normalizados, ciegos a las diferencias, que no guardan ninguna relación clara y directa con el impacto del proyecto, como es la Tasa Local de Equipamiento; bien a través de mecanismos que suponen un grado relativamente alto de planificación, programación, una cierta relación con cada circunstancia específica, como son los perímetros de participación; bien, por último, a través de negociaciones privadas ayuntamiento-promotor sin ningún tipo de control público.

La cuestión de la legitimidad y/o conveniencia de la provisión privada de infraestructuras sociales, o equipamientos, adquiere rasgos cualitativamente diferentes en los Estados Unidos, entre otras razones, por una cuestión que no se debe subestimar. En Estados Unidos, las competencias en la mayor parte de estas materias --educación, salud, etc.-- son únicamente locales, y las escuelas, hospitales, etc., se financian a nivel local. Además, los ayuntamientos recaudan directamente entre un 20 y un 50% de su presupuesto, en gran parte a través de impuestos a la propiedad.

Esto constituye una diferencia sustancial con respecto a otros sistemas en los cuales estas competencias residen en niveles administrativos superiores, sean nacionales o regionales, y en los cuales los ayuntamientos tienen mucha menos autonomía fiscal. En países como Francia, o España, la provisión de estas infraestructuras corresponde a los gobiernos centrales, o ahora regionales --los ayuntamientos contribuyen proporcionando suelo--, y son financiadas con cargo a los presupuestos generales.

En los Estados Unidos estos equipamientos se perciben como infraestructura necesaria al crecimiento urbano, que debe ser provista del mismo modo que la infraestructura física lineal. La obtención de recursos a través del propio crecimiento urbano, para posibilitar financieramente la construcción de las infraestructuras físicas y sociales necesarias al crecimiento, es vista como la única posibilidad de hacer frente a estas necesidades, ante las limitaciones presupuestarias y fiscales de las últimas décadas.

Los Estados Unidos van todavía más allá en el tipo de beneficios públicos obtenidos como aportaciones urbanísticas. Las aportaciones para equipamientos públicos tradicionales como escuelas, estaciones de bomberos, guarderías, bibliotecas, centros culturales, etc., están plenamente aceptadas y se utilizan ampliamente a lo largo del país. En algunas ciudades se utilizan además las aportaciones de acuerdo a objetivos económicos y sociales más amplios de

la planificación urbana. Por ejemplo, para programas de formación para regeneración económica y social en zonas deprimidas, o ayudas para rehabilitación en zonas históricas.

Esta interrelación entre planificación física, y objetivos económico-sociales de las políticas públicas urbanas, deducida en el caso norteamericano de estudios sobre los impactos del crecimiento inmobiliario, especialmente terciario, sobre los tejidos económicos y sociales, es probablemente menos aplicable en el continente europeo, donde la separación entre planificación física y otros tipo de políticas públicas locales de orientación económica o social es tradicionalmente mayor.

Otra cuestión de fondo, que subyace a la utilización de estos mecanismos en todos los países, es el de su legitimidad en la medida en que constituyen una reversión a la comunidad de una parte del incremento de valor del suelo en su proceso de conversión en suelo urbano, ya que este incremento se debe a la acción de la comunidad en su conjunto, y no a la acción de sus propietarios. En el Reino Unido este razonamiento es explícito y utilizado por comentaristas de todas las tendencias. En Francia existe explícitamente una cierta imposición sobre las plusvalías inmobiliarias. En los Estados Unidos, este argumento sólo es manejado en algunos círculos académicos restringidos, pero la realidad de la práctica de las aportaciones urbanísticas sugiere que, aunque esa no sea la justificación legal de su utilización, y no sea un argumento ideológicamente bien visto, de hecho, en muchos casos --cuando no se trasladan al usuario-- las aportaciones funcionan en este sentido.

En lo referente a la vinculación entre proyecto y aportación, los modelos británico y norteamericano presentan una notable similitud con respecto a lo que es aceptable: las limitaciones expuestas por la sentencia del caso *Pyx Granite*, en el Reino Unido, guardan un gran paralelismo con la jurisprudencia norteamericana acerca de las exacciones y las tasas de impacto.

Es apreciable una gran coincidencia entre las cuestiones de fondo en todos los modelos:

- Dificultad de financiar, con recursos públicos, infraestructuras y equipamientos en los nuevos crecimientos, que generan la necesidad de recurrir al sector privado.
- Oscilaciones entre mecanismos formalizados, de carácter más o menos impositivo, y mecanismos negociados, que en teoría deberían responder a impactos de los proyectos, pero en la práctica, en todos los casos, van mucho más allá.
- Utilización de estos mecanismos que suponen una mayor autofinanciación de los crecimientos, además, como instrumentos de control del crecimiento urbano, en los ejemplos de aplicación más elaborados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEF
1984 *Produire des terrains à bâtir; qui décide, qui paie?*, ADEF, Paris.
- ALTSHULER, A. Y J.A. GÓMEZ IBÁÑEZ
1993 *Regulation for revenue: the political economy of land use exactions*, Brookings/Lincoln Institute of Land Policy, Washington/Cambridge.
- ALTERMANN, R.
1989 *Evaluating linkage and beyond*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
1988 *Private supply of public services. Evaluation of real estate exactions, linkage, and alternative land policies*, New York University Press, New York, 1990.
- BARNEBEY ET AL.
1988 "Paying for growth: community approaches to development impact fees", en Nelson, A., coord: *Development impact fees*, Planners Press, Chicago.
- BARRETT, S., HEALY, P.EDS.
1985 *Land policy: problems and alternatives*, Aldershot: Gower, London.
- BAUMAM, G. Y ETHIER, W.
1987 "Development exactions and impact fees: a survey of American practices", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 51-69.
- BOUYSSOU, F., Y HUGOT, J.
1986 *Code de l'urbanisme annoté et commenté*, LITEC, Paris.
- COLMAN, WILLIAM
1989 *State and Local Government and public-private partnerships*, Greenwood Press, New York.
- CONNORS, J, Y HIGH, M.
1987 "The expanding circle of exactions: from dedication to linkage", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 69-83.
- CULLINGWORTH, B., Y NADIN, V.
1994 *Town and country planning in Britain*, Routledge, London. (16^a ed.).
- CULLINGWORTH, B.
1993 *The political culture of Planning: American land use planning in comparative perspective*, Routledge, London.
- DANAN, Y. M. ET AL.
1990 *Processor, procédures d'aménagement et d'urbanisme*, Dalloz.
- DAWSON, J.
1990 "Mitigating the social costs of private development: the experience of linkage programs in the United States", en *Town planning review*, 61-2: 157-170.
- DELANEY, J.
1993 "Development agreements. The road from prohibition to: let's make a deal!", en *The urban lawyer*, 25-1: 49-67.

56 *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana. Ines Sánchez de Madariaga*

DELANEY, CH., Y SMITH, M.

1989 "Development exactions: winners and losers", en *Real estate law journal*, 17: 195-220.

DELANEY, J., GORDON, L. Y HESS, K.

1987 "The need-nexus analysis: a unified test for validating subdivision exactions, user impact fees and linkage", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 139-166.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT

1983 *Circular N° 22/83*, Department of the Environment, London.

DIETERICH, HARTMUT

1993 *Framework and functioning of urban land and property markets*, seis volúmenes, University College, London.

FISCHEL, W.

1987 "The economics of land use exactions: a property rights analysis", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 101-113.

FITZGERALD, R. Y PEISER, R.

1988 *Development (dis)agreements at Colorado Places*, Urban Land, july, pp. 2-5.

FRANK, JAMES

1989 *The costs of alternative development patterns*, ULI- The Urban Land Institute, Washington DC.

FRANK, J.

1988 "Site-specific, non-recompent vs. General formules, reconpment impact fees", en Nelson, A., coord: *Development impact fees*, Planners Press, Chicago.

FRANK, J., Y DOWNING, P.

1988 "Patterns of impact fee use", en Nelson, A., coord: *Development impact fees*, Planners Press, Chicago.

GARNER, J.F., GRAVELLS, N.P.

1986 *Planning Law in Western Europe*, North Holland, Amsterdam.

GRANT, M.

1982 "False diagnosis, wrong prescription", en *Town and country planning* 51:59.

1995 "The British town & country planning system", intervención en el *Seminario Estructura de los modelos urbanísticos de algunos estados europeos y americanos*, MOPTMA, Madrid.

HAAR, C.M., Y WOLF, M.A.

1992 *Land-use planning: a casebook on the use, misuse, and re-use of urban land*, 4th de., Little Brown & Co., Boston.

HAGMAN, DONALD

1986 *Urban planning and land development control law*, West Publishing Co., St. Paul, Minn..

HALLET, G.

1988 *Land and Housing policies in Europe and the USA*, Routledge, London.

HEAP, D.

1987 "Exactions: the British experience", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 30-50.

HEATH, D. ET AL.

1988 "Traffic impact fees" en Nelson, A., coord: *Development impact fees*, Planners Press, Chicago.

HOCREITÈRE, P.

1986 *L'urbanisme et les collectivités locales*, SOFIAC, Paris.

JOWELL, J., Y GRANT, M.

1983 "Guidelines for planning gain", en *Journal of planning and environmental law*: 427.

KAYDEN, J. Y POLLARD, R.

1987 "Linkage ordinances and traditional exactions analysis: the connection between office development and housing", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 127-137.

KELLY, D.

1993 *Planning, growth, and public facilities: a primer for local officials*, APA Planners Press, Chicago.

LOGAN, S. Y MOLOTCH, H.

1987 *Urban fortunes: the political economy of place*, University of California Press, Berkeley.

MAYER, N., Y LAMBERT, B.

1988 "Flexible linkage in Berkeley: Development mitigation fees", en Nelson, A., coord: *Development impact fees*, Planners Press, Chicago.

MILES M. ET AL

1991 *Real estate development. Principles and process*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

MOLLENKPF, J.

1983 *The contested city*, Princeton U.P., Princeton.

NELSON, A. DE.

1988 *Development impact fees: policy rationale, practice, theory and issues*, APA Planners Press, Chicago.

NELSON, A.

1987 "Land exactions: a selected bibliography", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 177-194.

58 *Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana. Ines Sánchez de Madariaga*

NICHOLAS, J.

1987 "Impact exactions: economic theory, practice and incidence", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 85-100.

PORTER, DOUGLAS R.

1985 *Working with the community: a developer's guide*, ULI, Washington.

PORTER, DOUGLAS R.

1988 *Flexible zoning: how it works*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

PORTER, DOUGLAS R.

1985 *Downtown linkages*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

PORTER, DOUGLAS R., BEN LIN, RICHARD PEISER

1987 *Special districts: a useful technique for financing infrastructure*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

PORTER, DOUGLAS R., LINDELL MARSH

1989 *Development agreements: practice, policy and prospects*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

RENARD, V.

1989 "Financing public facilities in France", en Alterman, R., *Private supply of public services*, NY Press, New York.

ROBERTS, N. (COORD.)

1977 *Government land developers. Studies of public land ownership in seven countries*, Lexington Books, Mass.

RTPI

1983 *Planning gain guidelines. Observations submitted to the Department of the Environment*, RTPI, London

SCHIFFMAN, I.

1989 *Alternative techniques for managing growth*, Institute of Governmental Studies, University of California at Berkeley, Berkeley.

SIEMON, CH.

1987 "Who bears the cost?", en *Law and contemporary problems*, 50-1: 115-126.

SMITH, B.

1988 "California development agreements and British planning agreements: the struggle of the public land use planner", en *Town planning review*, 59-3: 277-287.

SMITH, M.

1987 "From subdivision improvement requirements to community benefit assessments and linkage payments: a brief history of land development exactions", en *Law and contemporary problems*, 50, 1: 5-30.

SNYDER, THOMAS

1986 *Paying for growth*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

STOUT, G.

1982 *Public incentives and financing techniques for codevelopment*, ULI- the Urban Land Institute, Washington DC.

UNGER, J.

1988 *Development fees: sharing the cost of growth*, Council for Urban Economic Development, Washington.

WAKEFORD, R.

1990 *American development control*, HMSO London.

WEGNER, J.

1988 "Moving toward the bargaining table: contract zoning, development agreements, and the theoretical foundations of government land use deals", *North Carolina law review*, 65: 958-1038.

WHITE, M.

1990 "Development fees and exemptions for affordable housing: tailoring regulations to achieve multiple public objectives", en *Journal of land use and environmental law*, 6-1: 25-52.

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA pretenden difundir aquellos trabajos que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. No se trata de una revista, ni existen criterios fijos sobre su periodicidad ni dimensiones, dependiendo exclusivamente de la existencia de originales, y de las subvenciones que puedan obtenerse para su publicación. Están abiertos a cualquier persona o equipo investigador que desee publicar un trabajo realizado dentro de la temática del urbanismo y la ordenación del territorio. Todos los originales deberán estar mecanografiados en un fichero de formato ASCII o ANSI. Si incluye dibujos serán en blanco y negro, a ser posible de trazo y sin grises o medias tintas, y con una dimensión máxima de 15x21 cm. La decisión sobre su publicación la tomará la Comisión de Investigación del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El autor tendrá derecho a diez ejemplares gratuitos. Para envío de originales, compras, petición de números atrasados, etc.:

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA
Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (SPYOT)
Instituto "Juan de Herrera"
Escuela Técnica Superior de Arquitectura
Avenida Juan de Herrera 4 28040 Madrid
Teléfono: (91) 3.36.65.08 Fax: (91) 3.36.65.34

NÚMEROS ANTERIORES:

- 1 José Fariña Tojo: *Influencia del medio físico en el origen y evolución de la trama urbana de la ciudad de Toledo*, 30 páginas, abril de 1993.
- 2 Julio Pozueta: *Las ordenanzas de reducción de viajes*, 31 páginas, abril de 1993.
- 3 José Manuel Escobar Isla y Antonio M^a Díaz (colaborador): *Hortus conclusus, el jardín cerrado en la cultura europea*, 48 páginas, mayo de 1993.
- 4 Julio García Lanza: *Análisis tipológico de los términos municipales de la comunidad de Madrid por medio de indicadores urbanísticos*, 44 páginas, octubre de 1993.
- 5 Aida Youssef Hoteit: *Cultura, espacio y organización urbana en la ciudad islámica*, 48 páginas, noviembre de 1993.
- 6 Jesús Caballero Vallés: *El índice favorecedor del diseño (influencia del diseño de los sectores en el igualatorio reparto de cargas y beneficios en el suelo urbanizable)*, 41 páginas, mayo de 1994.
- 7 Julio Pozueta, Teresa Sánchez-Fayos y Silvia Villacañas: *La regulación de la dotación de plazas de estacionamiento en el marco de la congestión*, 37 páginas, enero de 1995.
- 8 Agustín Hernández Aja: *Tipología de calles de Madrid*, 71 páginas, febrero de 1995.
- 9 José Manuel Santa Cruz Chao: *Relación entre variables del medio natural, forma y disposición de los asentamientos en tres comarcas gallegas*, 55 páginas, febrero de 1995.
- 10 José Fariña Tojo: *Cálculo de la entropía producida en diversas zonas de Madrid*, 74 páginas, abril de 1995.
- 11 Agustín Hernández Aja: *Análisis de los estándares de calidad urbana en el planeamiento de las ciudades españolas*, 75 páginas, septiembre de 1995.
- 12 José Fariña Tojo y Julio Pozueta: *Tejidos residenciales y formas de movilidad*, 77 páginas, diciembre de 1995.
- 13 Daniel Zarza: *Una interpretación fractal de la forma de la ciudad*, 70 páginas, abril de 1996.
- 14 Ramón López de Lucio (Coord.): *El comercio en la periferia sur metropolitana de Madrid: soportes urbanos tradicionales y nuevas centralidades*, 58 páginas, septiembre de 1996.
- 15 Agustín Hernández Aja: *Pisos, calles y precios*, 63 páginas, diciembre de 1996.
- 16 Julio Pozueta Echavarrí: *Experiencia española en carriles de alta ocupación*, 57 páginas, marzo de 1997.