



PLUSVALÍAS Y REGENERACIÓN URBANA

El caso de estudio del Centro Histórico de Guadalajara

Blanca Arellano²⁵⁰

Josep Roca²⁵¹

Palabras clave: plusvalías, planeamiento urbano, potencial urbanístico.

Key words: land windfalls, urban planning, urban potencial.

Abstract

A windfall is any increase in the value of real estate, other than that caused by the owner or by general inflation, more particularly, is any increase in the value of land arising from a planning decision. The specialized literature (Hagman & Mischynsk, 1978) has discussed if windfalls can be recaptured, offering ways to get it, such as land value taxes, taxes on gains in property value, special assessments, zoning and so on.

The purpose of this paper is to analyse different strategies for returning to the community the windfalls resulting from changes in urban planning at the historic downtown of Guadalajara, Mexico. The methodology consists in a review of the existing databases, laws and changes in urban plans and to elaborate a 3D Model and a Geographic Information System to represent and identify the "Urban Potential" derived from urban planning and makes an approach of how the land windfalls can be another way of municipal revenue through several proposals of value capture instruments. As a result, the study proposes the exploitation of this potential and estimates the land windfalls for the study area.

The change in the land use from single family home to multi-family buildings, and the restructuring of services and shops into office buildings and creative activities, as well as the densification of the area is the aim of this urban regeneration to make a Sustainable and Holistic Urban Development. The research is original and outstanding because there is no tradition in Mexico to use the value capture from urban planning as municipal revenue. Until now, the city government uses only the value capture from public works as special assessments.

The study was prepared at the request of the municipality of Guadalajara through the City Planning Commission.

1.- Introducción

La generación de incrementos de valor en el suelo urbano es un hecho generalizado en muchos países y particularmente en México. Sin embargo no todo incremento de valor tiene la misma significación. Además de los incrementos de valor producidos por la acción especulativa, existen valores "ganados" por la propiedad del suelo, esto es generados por la acción positiva de la misma (como, por ejemplo, los resultantes de la urbanización o de la edificación), y existen valores "no ganados" por la propiedad, resultantes de la acción colectiva. A su vez, estos últimos, pueden ser producidos por distintos factores, entre los cuales podemos citar:

²⁵⁰ Centro de Política de Suelo y Valoraciones, Universidad Politécnica de Cataluña. Email: blanca.arellano-ramos@upc.edu

²⁵¹ Centro de Política de Suelo y Valoraciones, Universidad Politécnica de Cataluña. Email: josep.roca@upc.edu

- La evolución general de la economía, especialmente en épocas de bonanza. La expansión económica suele tener efectos beneficiosos en la valoración territorial, al transferirse al suelo parte de las ganancias producidas por la mejora económica general.
- La misma expansión de la ciudad, generada por la emigración campo-ciudad, o por otros fenómenos de naturaleza semejante, la cual implica la necesidad de habilitar suelos con destinos, principalmente residenciales pero también de servicios y, en general, de actividad económica, lo que redundará en la formación y ampliación de las rentas de suelo.
- Las mejoras urbanas generadas por la acción de los poderes públicos, como por ejemplo las nuevas vías y sistemas de transporte (con la mejora de la movilidad resultante), las acciones de re-equipamiento y dotación, la mejora del conjunto de infraestructuras urbanas, etc. Dichas acciones suelen tener como resultado la generación de plusvalías (a veces, también, de minusvalías), con independencia de la propiedad del suelo.
- Los cambios de planeamiento promovidos por la administración pública. Dichas modificaciones suelen implicar incrementos en las intensidades de edificación y/o cambios en los usos del suelo que producen incrementos en el valor de la propiedad.

2.- Recuperación de plusvalías: experiencias internacionales

Existe una amplia literatura acerca de la recuperación de plusvalías en Europa y América.

En el caso británico y norteamericano, las políticas de captura de plusvalías han tenido los siguientes ejes motores:

- Las regulaciones en materia de uso de suelo desarrolladas en la legislación y el planeamiento urbanístico. Dichas regulaciones tuvieron en la Town and Country Land Act inglesa de 1947, un hito histórico, con la plena publicación del development right (derecho de desarrollo). Legislación que tuvo su continuación en 1975 con la Community Land Act, y en 1976 con la Land Tax Act, mediante las cuales se estableció la compra del derecho de desarrollo a la Administración por medio de la Land Tax. En España, las leyes de Suelo han abordado un problema similar, aunque de forma menos "atrevida", por medio de la figura de la cesión de un determinado porcentaje del aprovechamiento urbanístico.
- Las regulaciones estrictamente de carácter tributario, donde los special assessments (las contribuciones por mejoras en México) han tenido un papel fundamental. Sin embargo dicho tipo de contribuciones no representan propiamente sistemas integrales de recuperación de plusvalías al implicar, por regla general, la recuperación exclusiva de una parte (o de la totalidad en su caso) de los costes de ejecución de las obras públicas generadoras de incremento de valor. Los impuestos sobre la propiedad (property tax en USA), sobre incremento de valor de los terrenos, o las medidas fiscales sobre plusvalías (ya sea en el impuesto sobre la renta, ya en el de sociedades), son otras formas de captura.

- Finalmente indicar el desarrollo de una nutrida legislación en materia de compensación de las minusvalías en función de las plusvalías, que tiene en las transfer development rights (TDR), o transferencias de aprovechamiento, la experiencia más exitosa.

En España, por su parte, existe una amplia experiencia en el campo de la recuperación pública de plusvalías de suelo. A la existencia, desde 1917, de los tributos de contribuciones especiales (special assessment en la tradición anglo-americana), impuesto de solares inedicados (como medio de combatir la especulación) y, sobre todo, impuesto de plusvalía (actual impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos), ha sido la legislación de suelo desarrollada desde 1956 la que ha buscado un retorno de las plusvalías generadas por la acción pública. Dicho retorno se concibió, en inicio, mediante las obligaciones de cesión obligatoria y gratuita de los suelos de uso público (viales, espacios libres y equipamientos), así como de financiación de la urbanización a cargo de los propietarios de suelo. Por su parte la Ley del Suelo de 1976 daría un definitivo paso adelante en la verdadera recuperación de plusvalías mediante la introducción del concepto de cesión obligatoria y gratuita de un determinado % del aprovechamiento medio (es decir, de los solares lucrativos resultantes del proceso urbanizador) en suelo de nueva urbanización²⁵². La actual Ley de Suelo de 2008, desarrolló la noción de cesión de aprovechamiento (estableciendo la misma en una horquilla entre el 5 y el 20%), extendiendo su aplicación al suelo urbanizado en el que las llamadas actuaciones de dotación obligan a la cesión del correspondiente % sobre el plusvalor generado por la actuación.

La recuperación o captación de plusvalías como instrumento jurídico, de financiamiento y gestión de suelo, ha sido estudiado en el ámbito sudamericano, especialmente en *Brasil y Colombia*, países que han adoptado marcos constitucionales y jurídicos explícitos en esta materia, durante las últimas décadas:

- En cuanto a la legislación colombiana, a partir de la expedición de la Ley de Desarrollo Territorial de 1997, se cuenta con un instrumento tributario conocido como participación en plusvalías, que permite a las administraciones municipales recuperar entre un 30 y un 50% del incremento en el precio del suelo producido por los cambios en la clasificación del suelo (de rural a expansión urbana o suburbano), como también la autorización de usos más rentables, o de mayores índices de edificabilidad.
- Por su parte, en el caso brasileño se destaca la financiación del desarrollo urbano basado en los incrementos del valor del suelo y el control normativo del uso de la tierra a partir de los planes generales y la propiedad estatal de las mismas, para el caso de Brasilia, en el marco del Estatuto de la Ciudad expedido en 2001.

Recuperación de plusvalías en México y Jalisco.

El tema de la recuperación de plusvalías tiene una trayectoria escasa en México, limitándose, básicamente, a la contribución de mejoras debido a obras de urbanización específicas de

²⁵² El principio de recuperación pública de plusvalías encontró apoyo explícito en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978, el cual establece: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

importancia. Ese es el caso también del Estado de Jalisco, cuyo Código Urbano hace referencia a las plusvalías generadas por el crecimiento urbano en su art. 187:

CODIGO URBANO DE JALISCO

TÍTULO SÉPTIMO

DEL SUELO Y LAS RESERVAS TERRITORIALES

CAPÍTULO I

De las Políticas y Programas de Suelo y Reservas Territoriales

Artículo 187. El Estado, los municipios y, en su caso, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de:

I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano;

II. El diseño y aplicación de instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano;

III. *Las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano;*

IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

V. Fortalecer los catastros y registros públicos de la propiedad y la modernización de las haciendas municipales, promoviendo la actualización de los tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria.

Asimismo los artículos 318 y siguientes del Código Urbano concretan dichas acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria en el proceso de gestión del urbanismo, especificando:

“Artículo 318. El incremento de valor y la mejoría específica de la propiedad que sea la consecuencia inmediata y directa de la ejecución de las obras previstas en los planes o programas de desarrollo urbano, será objeto de la contribución de mejoras que en su caso se autorice, conforme a las disposiciones de este ordenamiento y la Ley de Hacienda Municipal.”

“Artículo 319. La contribución de mejoras tendrá carácter objetivo y afectará a todos los predios comprendidos dentro de la zona de beneficio, previa aprobación del ayuntamiento o ayuntamientos interesados en la obra, como resultado de los proyectos y estudios técnicos que se lleven a cabo.

La zona de beneficio de la obra se precisará en el plan parcial de desarrollo urbano que se apruebe. “

“Artículo 320. Las leyes fiscales en la materia establecerán, con arreglo a este ordenamiento el objeto, sujeto, base, tasas, cuotas o tarifas, procedimientos, temporalidad y demás derechos y obligaciones de la contribución de mejoras.”

Cabe concluir, por tanto, que existe en México (así como en el Estado de Jalisco) una escasa tradición en la recuperación de plusvalías, limitándose, en la mayoría de casos a la simple

contribución por mejoras, instrumento de carácter parafiscal, ampliamente reconocido a escala internacional, pero limitado en cuanto a las posibilidades reales de incidencia en el mercado.

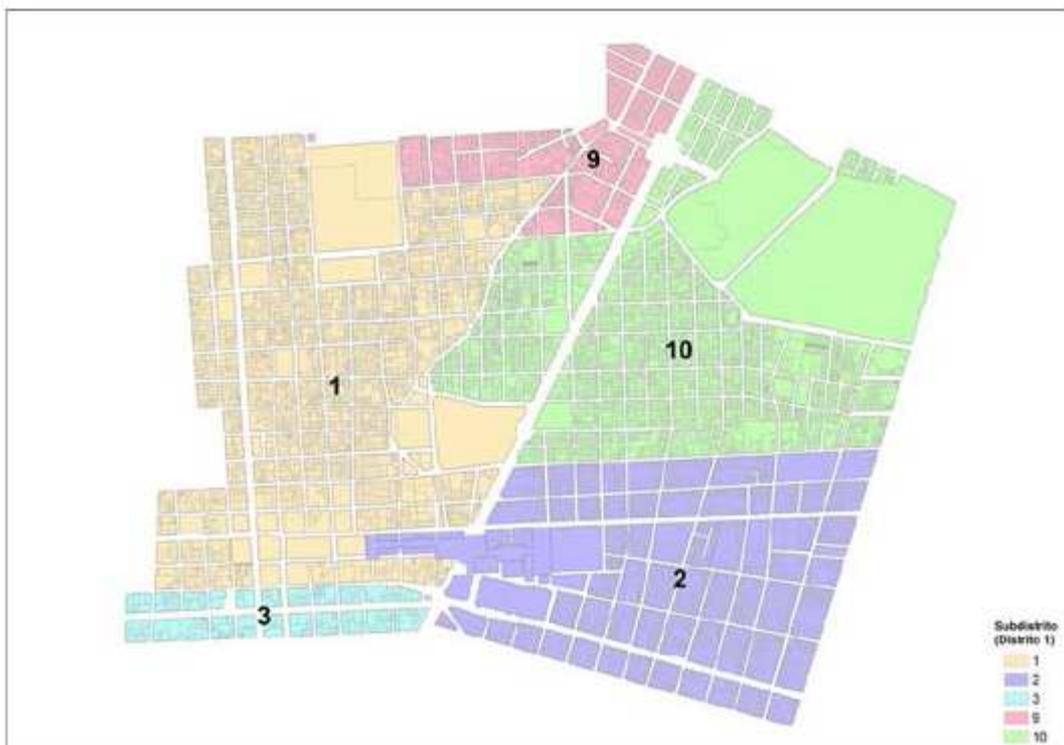
2.- Objetivo de la investigación.

El *objetivo general* de la presente ponencia consiste en la presentación de los resultados de un *Estudio para la recuperación de plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico en la Zona Centro, de Guadalajara, México.*

Por su parte los objetivos específicos consisten en:

- Revisar el planeamiento propuesto y vigente para la Zona Centro de Guadalajara a fin de elaborar una propuesta de recuperación de plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico.
- Realizar un estudio de campo sobre la situación de los inmuebles en el ámbito de estudio.
- Disponer de un Sistema de Información Geográfica que contenga las bases de información necesarias para poder llevar a cabo el estudio de las plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico que será también una herramienta de apoyo para la toma de decisiones y para la propuesta de recuperación de plusvalías.
- Generar un modelo 3D como herramienta visual para la recuperación de plusvalías.
- Estudiar los posibles mecanismos para la recuperación de plusvalías.

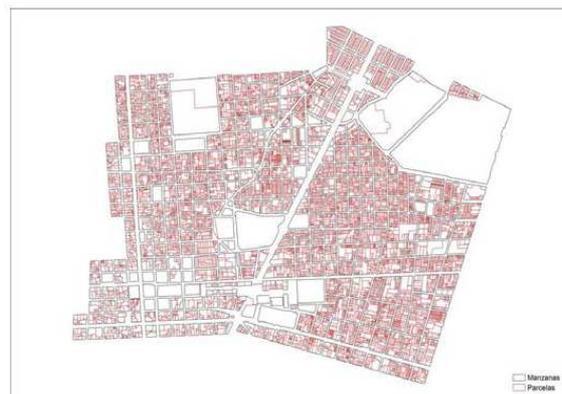
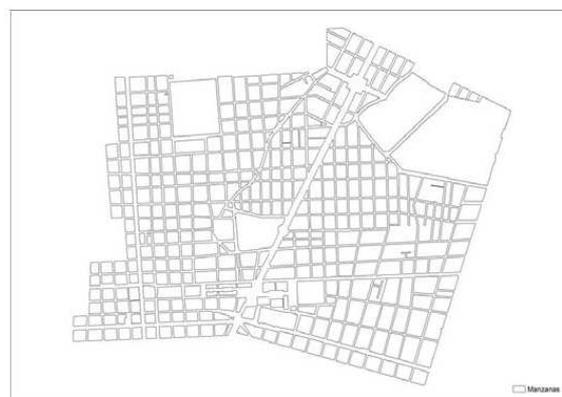
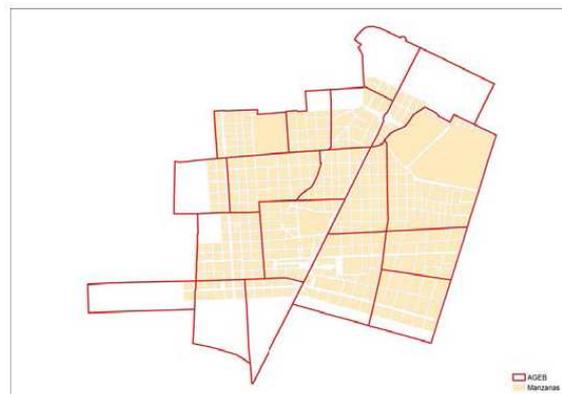
El estudio se localiza en el Centro Histórico de la ciudad de Guadalajara, capital del Estado de Jalisco y el municipio más poblado (1.5 millones de hab.) de la zona metropolitana de Guadalajara.



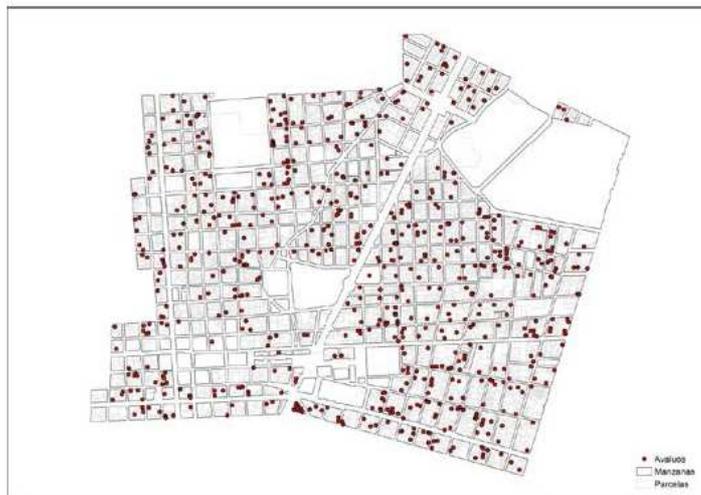
3.- Metodología

La metodología utilizada en la elaboración del trabajo ha consistido en una revisión de las bases de datos existentes, los censos de población y vivienda, el catastro, los avalúos de la zona, las leyes y las modificaciones propuestas en los planes parciales de desarrollo urbano. Esta recogida de información ha permitido la elaboración de un modelo 3D así como de un Sistema de Información Geográfica para representar e identificar el “Potencial Urbanístico” derivado de los planes urbanos para poder llegar a una aproximación de como las plusvalías pueden ser otra forma de financiamiento municipal a través de distintas instrumentos para la captación de las plusvalías.

La información se ha registrado en virtud a diferentes escalas espaciales: AGEs, manzanas y parcelas. A su vez se ha dispuesto de la base datos relativa a las edificaciones (28.884 en la zona de estudio).

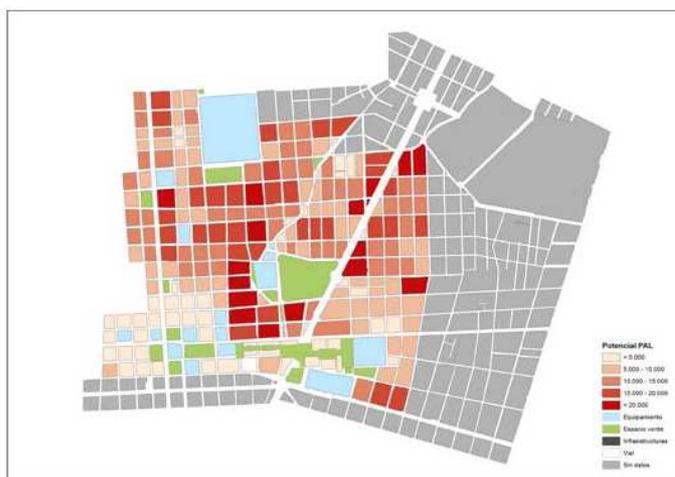
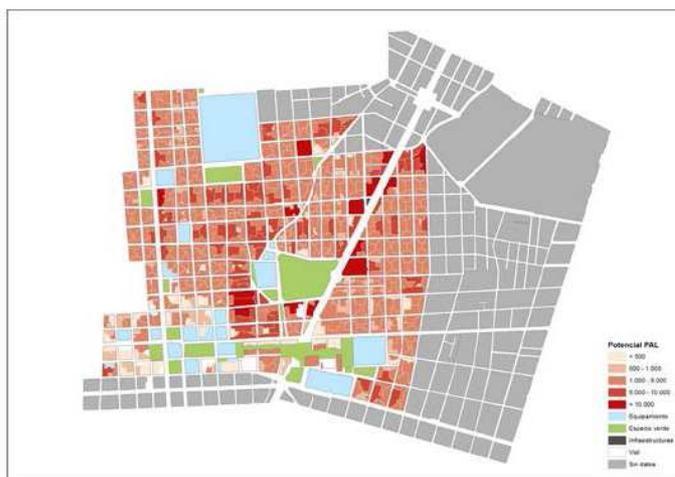
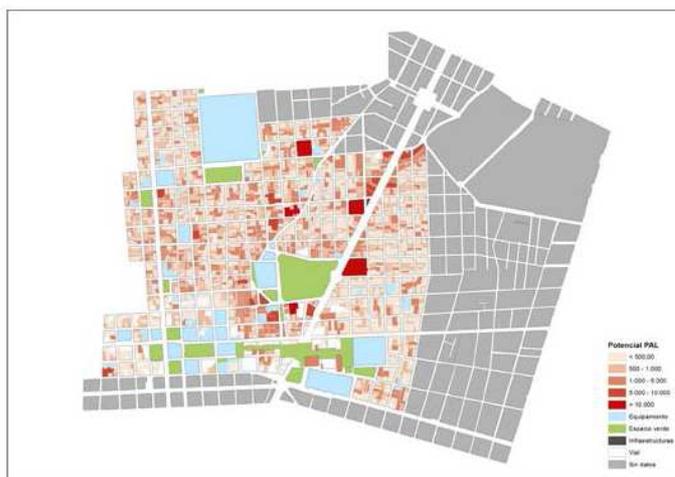


Sobre dichas bases se ha cartografiado la información disponible de carácter censal, avalúos realizados por especialistas, valores catastrales y planeamiento. Y se ha elaborado un sistema de indicadores sobre los cuales proceder a evaluar el plusvalor generado por la ordenación urbana: uso predominante, valor unitario del inmueble, superficie media de parcela, superficie construida, superficie ocupada en planta baja, edificabilidad neta, potencial por parcela y por frente de calle, así como por CUS.

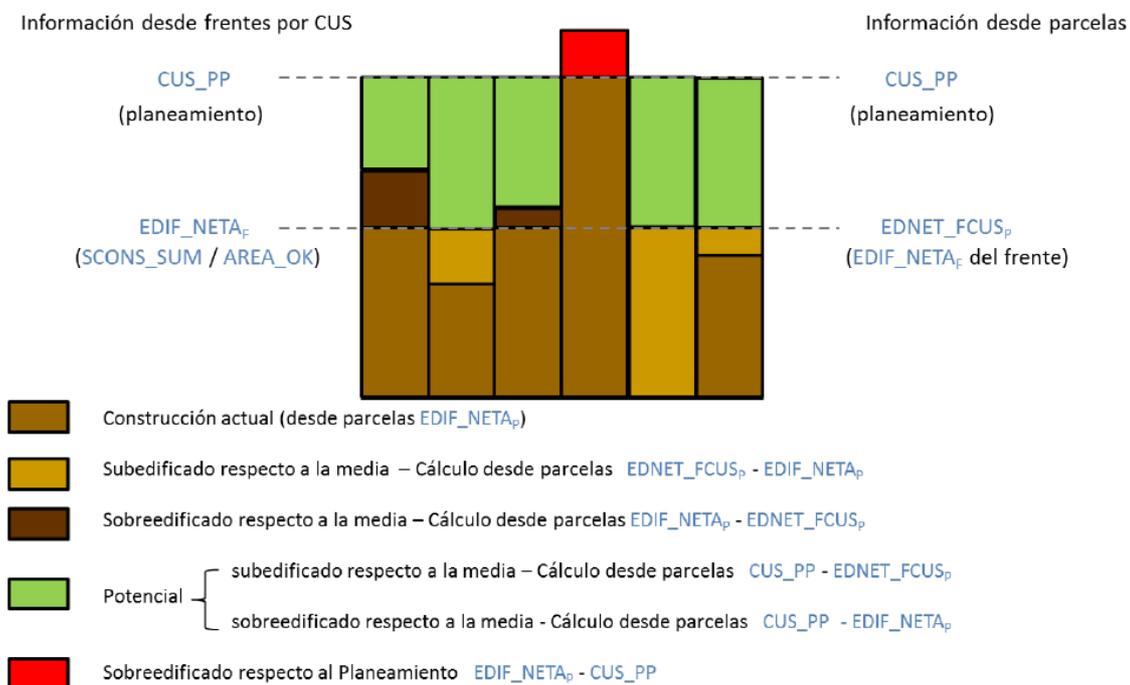


4.- Análisis.

Los anteriores indicadores han permitido comparar la edificación realmente materializada con el potencial edificable derivado del planeamiento. Se ha tomado la edificabilidad neta como medida comparable con el CUS del Planeamiento para determinar el potencial en los casos de subedificación, y también para cuantificar la sobreedificación existente, estableciéndose dicho potencial a escala de parcela, frente de calle y manzana.



De forma más concreta, el análisis del potencial se ha realizado según el esquema que se presenta a continuación, en el que se compara el CUS derivado del planeamiento con la media de la edificabilidad neta, para cada una de las escalas de análisis.



Información que se ha mapeado en 3D a fin de facilitar la comprensión del plusvalor generado por el planeamiento.



Potencial derivado del planeamiento.

El análisis anterior permite obtener las siguientes conclusiones:

- El planeamiento urbanístico prioriza la densificación (con coeficientes de edificabilidad superiores a los 4 m² de construcción por m² de suelo) de los frentes del parque Morelos, así como de la calzada Independencia.
- A diferencia de lo establecido en el planeamiento, la gran mayoría del ámbito estudiado tiene una edificabilidad materializada inferior a 1,5 m²t/m²s.
- Sólo el eje que va de la Catedral al Hospicio Cabañas denota edificabilidades netas superiores a las proyectadas.
- El 96% de las parcelas estudiadas se encuentran subedificadas, por sólo un 4% que tienen una edificación materializada por encima del CUS (situadas, principalmente, en el eje Catedral-Hospicio Cabañas).
- La comparación entre la edificación realmente materializada y la edificabilidad regulada por el planeamiento, permite establecer el potencial densificador de los planes parciales, base del plusvalor generado por la colectividad por medio de la ordenación urbana.
- Las 6.090 parcelas que se encuentran sub-edificadas acumulan un potencial de 2.550.206,8 m² de posible densificación.

Valores inmobiliarios

De forma paralela al análisis de los parámetros urbanísticos relativos al CUS, edificabilidad materializada y uso, a escala parcelaria así como de frente de calle, se ha procedido a un análisis de los valores inmobiliarios del ámbito estudiado, dirigido a cuantificar el plusvalor generado por el aprovechamiento urbanístico resultante del planeamiento.

A tal efecto se han estudiado los siguientes indicadores:

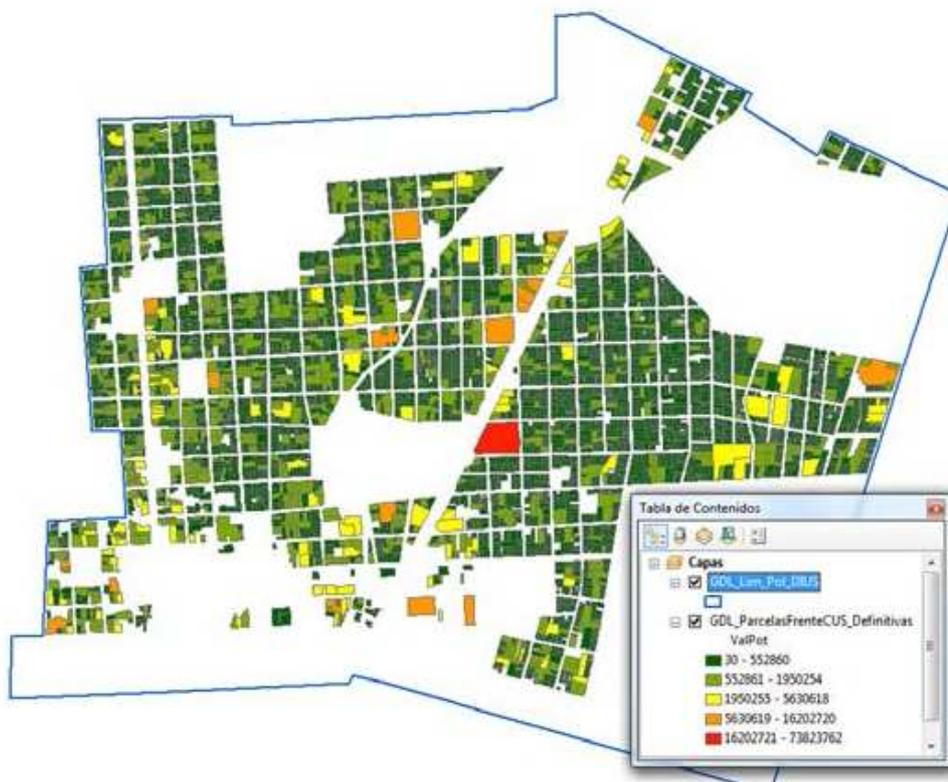
- El valor fiscal de los predios.
- El valor unitario de suelo resultante de los valores catastrales de 2013.
- El valor de repercusión relativo a los anteriores valores unitarios catastrales.
- El valor resultante de los avalúos realizados, así como su grado de congruencia con los anteriores valores fiscales.

Cabe indicar que el valor fiscal de los predios no es el mejor indicador puesto que incluye en el valor del suelo, el derivado de la edificación. A diferencia del valor inmobiliario de los predios, el valor catastral unitario (por metro cuadrado de suelo), capacita un análisis espacial más preciso. Así, a partir de los valores unitarios de 2013 y del CUS permitido por el planeamiento,

se ha procedido al cálculo del Valor de Repercusión (de carácter catastral). Este indicador es el que permite de forma más nítida estimar la estructura real de los valores de suelo, elemento clave para poder calcular el plusvalor.

Los resultados muestran un valor de repercusión medio del ámbito de 946,9 \$/m²t (con una mediana igual a 750 \$/m²t). Fuera de algunos casos extremos, el 80% de las parcelas tienen un valor de repercusión inferior a 975 \$/m²t. Los valores de repercusión parecen en extremo bajos en el entorno del parque Morelos debido, probablemente, a la falta de actualización del catastro a las edificabilidades establecidas por el planeamiento.

La imagen muestra el valor (fiscal) del potencial de densificación resultante del planeamiento. Su cálculo es el resultado de multiplicar el potencial de cada parcela, por el valor de repercusión.



Resultado de lo anterior, el plusvalor derivado de la ordenación urbanística del centro metropolitano de Guadalajara puede estimarse en 2.200.150.047 \$ para el conjunto del ámbito. Dicho plusvalor es el resultado exclusivo de las rentas de edificabilidad. Cabría considerar, asimismo, los cambios producidos en las rentas de situación (valor de repercusión) fruto de los nuevos usos derivados del planeamiento. Así, por ejemplo, el valor de repercusión del ámbito inmediato al parque Morelos es previsible se incremente desde 300/400 \$/m²t a un mínimo de 3.000 \$/m²t.

En este sentido, la estimación del plusvalor generado por los cambios en las rentas de situación del conjunto del sector puede estimarse en unos 800.000.000 \$ adicionales, lo que elevaría el plusvalor total del sector en unos 3.000 millones de pesos.

5.- Propuesta para la recuperación parcial de plusvalías derivadas del planeamiento urbano.

A partir del análisis anterior, el trabajo realizado propone una estrategia para recuperación parcial de las plusvalías urbanísticas generadas por la acción de la Administración municipal por medio del planeamiento urbano.

Dichas plusvalías pueden estimarse, como se ha indicado, en unos 3.000 millones de pesos para la totalidad del ámbito del que se ha dispuesto de información. Su apropiación íntegra por la propiedad del suelo no parece responder a los principios de equidad y justicia, razón por la cual se propone la elaboración de un Reglamento de Recuperación Pública de Plusvalías, el cual podría tener como lineamientos generales los que se describen a continuación:

1. Reconocer como aprovechamiento ínsito al derecho de propiedad la edificabilidad media materializada del frente de calle en el que cada parcela se inscribe.
2. En el supuesto de parcelas sobreedificadas respecto a dicha edificabilidad media, se reconocería como plenamente patrimonializada la edificabilidad neta materializada (excepción hecha de que dicha edificación se haya obtenido por métodos contrarios a la legalidad urbanística).
3. En el caso de parcelas subedificadas respecto a dicha edificabilidad media materializada del frente de calle así como vacantes de edificación, se reconocería un derecho igual a dicha edificabilidad, no siendo objeto de recuperación pública de plusvalías.
4. El diferencial de edificabilidad existente entre la edificabilidad media materializada del frente de calle y el CUS, para el caso de parcelas subedificadas o vacantes, sería objeto de "adquisición" mediante el acto de licencia o permiso de edificación. Dicha "adquisición" representaría el reparto del potencial edificable entre la propiedad del suelo y la Administración municipal en la proporción que reglamentariamente se determine.
5. Ese reparto podría variar entre un mínimo del 10% del potencial de edificabilidad para la Administración municipal (con el correspondiente 90% para la propiedad), a un 90% para la municipalidad (y un 10% para la propiedad), aunque probablemente sería más justo un sistema de 50/50.
6. En el caso de parcelas sobre-edificadas respecto a la edificabilidad media materializada del frente de calle (pero con edificabilidad neta inferior al CUS), el reparto anterior debería producirse sobre el potencial de planeamiento, esto es al diferencial existente entre la superficie edificable derivada del plan (CUS) y la neta realmente materializada en la parcela.

7. La “adquisición” de las mencionadas edificabilidades potenciales podría articularse, jurídicamente, mediante dos mecanismos diferenciados: a) la compra del derecho de desarrollo a la administración municipal (mediante el abono del % de aprovechamiento correspondiente a la municipalidad), o b) la cesión gratuita a la colectividad de dicha edificabilidad. En este último caso, la cesión de aprovechamiento podría ser substituida por indemnización en metálico (lo que sería equivalente a la compra del derecho), o mediante compensación substitutoria que de común acuerdo se determine.

8. En el caso de compra del derecho de desarrollo, la compensación económica a la Administración podría adquirir una forma tributaria (si está al alcance municipal establecerla), en la forma de la Land Tax británica regulada por las leyes de 1975 y 76.

9. En el caso de simple cambio de edificabilidad, la cuantificación económica de la recuperación de plusvalías urbanísticas se establecería mediante el porcentaje correspondiente a la administración del potencial de superficie edificable antes enunciado, multiplicado por el valor de repercusión derivado de la valoración catastral.

10. En el caso de cambio de uso (de uno menos lucrativo a uno más lucrativo) la cuantificación de la recuperación de plusvalías debería producirse por medio de la aplicación del % de referencia a la diferencia entre el valor de la edificabilidad del CUS (obtenida mediante el producto de éste por el valor de repercusión del uso óptimo permitido por el planeamiento) y el valor de la edificabilidad media materializada del frente de calle (o de la edificabilidad de la parcela si fuera superior), obtenido mediante el producto de esa edificabilidad por el valor de repercusión del uso existente.

11. En el caso de transferencias de aprovechamiento por edificación por encima del CUS, además de la recuperación pública de plusvalías que se deriven de los epígrafes anteriores, el valor del sobre-aprovechamiento autorizado, calculado como producto de la sobre-edificación (por encima del CUS) por el valor de repercusión del uso óptimo permitido por el plan, se destinará a la “adquisición” de los derechos de desarrollo que correspondan a predios afectados con algún tipo de protección.

12. Dicha adquisición tendrá como beneficiarios a los propietarios de dichos predios afectados o protegidos, en la medida que les corresponda en virtud a su derecho, y a la Administración municipal, en virtud al suyo. La indemnización percibida por los propietarios deberá, tal establece el Reglamento del Programa de Redensificación de Inmuebles y Conservación del Patrimonio Cultural de Guadalajara, a la conservación y mejora de las edificaciones existentes en los predios, de acuerdo con el nivel de protección acordado.

- La Administración municipal debería destinar los fondos formados con cargo al mecanismo de recuperación de plusvalías urbanísticas propuesto a fines tales como: la formación de patrimonio municipal de suelo, la construcción de viviendas sociales, la rehabilitación y regeneración de los barrios afectados, la mejora de las condiciones de seguridad, salubridad e higiene, la mejora de los espacios abiertos y zonas verdes, la construcción de equipamientos de interés comunitario, o la mejora del transporte público.

Todo ello con carácter finalista dirigido a la mejora y regeneración del Centro Histórico de la Ciudad de Guadalajara.