



y Nathaniel Lichfield escribirán sendos artículos) y comparaciones, odiosas, con Suecia y Australia, donde la situación es análoga, y con USA, donde no tiene nada que ver.

La reacción, por escrito, de los profesionales, ha tardado en producirse, y a juzgar por la particular vinculación del RTPI al *establishment*, lo que éste prepara va a ser exclusivamente técnico-administrativo parroquial. Tal vez más adelante, completando el presente encuadre-resumen político-jurídico de la Ley, podamos analizar su realidad "en marcha".

Referencias

1. ALTHUSSER, Louis, 1965, *Pour Marx (La Revolución Teórica de Marx) Siglo XXI*, 1967.
2. —, 1970, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado, La Pensée*, n.º 151, junio, París. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.
3. Britain, 1974. *An Official Handbook*, HMSO, London, 1975.
4. CASTELLS, Manuel, 1971, *Problemas de investigación en sociología urbana, Siglo XXI*.
5. —, 1972, *La cuestión urbana, Siglo XXI*, 1974.
6. CIS (*Counter Information Services*), 1973, *The Recurrent Crisis of London, Anti-report on the Property Developers*, London.
7. CULLINGWORTH, J. B., 1964-72, *Town and Country Planning in Britain*, Allen & Unwin, London, 4.ª ed. rev., 1972.
8. *Community Land Bill*, primer proyecto, 12 de Marzo 1975, HMSO.
9. *Community Land Bill (As Amended on Report)*, segundo proyecto, 6 de Nov. 1975 (3.ª lectura 15-X).
10. ENGELS, Friedrich, 1872-73, *Contribución al problema de la vivienda (Zur Wohnungsfrage)*, en *Obras Escogidas de Marx y Engels*, t. I, Ed. Fundamentos, 1975, 572-667, contrastada con ed. Progress Publishers, Moscow, 1975.
11. —, 1877, *Del Socialismo Utopico al Socialismo Científico (en Antidürring)*, *Obras Escogidas*, op. cit., t. II, 92-161.
12. GUNDER FRANK, André, 1974, "Hipótesis sobre la Crisis Mundial" *Cuadernos Políticos*, 1, Jul.-Sept., 14-17, México.
13. HARVEY, David, 1973, *Social Justice and the City*, Arnold, London.
14. LENIN, V. I., 1917, *The State and Revolution*, Progress Publishers, Moscow, 1972.
15. LOMNICKI, A. J., 1973, *A Summary of Town and Country Planning Law- And the Law of Compulsory Purchase and Compensation*, Batsford Ltd., London.
16. MANDEL, Ernest, 1969, *Ensayos sobre el Neocapitalismo*, artículos de 1964 a 1969, Ed. Era, México, 1971.
17. —, *Spätkapitalismus: Versuch einer marxistischen Analyse*, Suhrkamp, Frankfurt am Mein.
18. —, 1974, "La recesión y la combatividad de la clase obrera", *Le Monde Diplomatique*, N.º 248, Nov.; trad. en *Sobre la Crisis Capitalista Mundial*, Zero, edit., Febr. 1975, 49-55. Bilbao.
19. —, y WARREN, Bill, 1974, "Recession and its Consequences", *Controversy, New Left Review*, 87-88, Sep.-Dec., 114-22, London.
20. MATTICK, Paul, 1969, *Marx & Keynes- The limits of the mixed economy*; Merlin Press, London, 1971.
21. MILLISEND, Ralph, 1969, *The State in Capitalist Society- The Analysis of the Western System of Power*, Quartet Books Ltd., London, 1973.
22. MARX, Karl, *El Capital*, Libro I, ed. crítica Pedro Scaron, 3 vols., Siglo XXI, Jul.-Sep., 1975 (en prep. libros II y III).
23. POULANTZAS, Nicos, 1968, *Poder Político y Clases Sociales*, en *el Estado Capitalista, Siglo XXI*, 1969.
24. *White Paper on Land*, 12 Sep., 1974, Cmnd 5730 HMSO, London.

White paper on Land * Libro blanco sobre el suelo

Las propuestas formuladas por el Gobierno, donde se prevé que las autoridades locales sean las propietarias de todo el suelo destinado a ser urbanizado, se publicaron en forma de Libro Blanco. Este documento afirma lo siguiente:

I. EL SUELO: NUESTRO RECURSO MAS ESCASO

1. De todos los recursos disponibles en nuestras islas, el suelo es el único que no se puede incrementar. Merced a intercambios con otras naciones podemos obtener más alimentos, más petróleo, o más mineral de

hierro, a cambio de aquellos productos básicos o artículos que poseemos en abundancia. Ahora bien, cuando se trata de suelo la oferta es fija. Vivimos en un pequeño país con gran densidad de población, de manera que la oferta del suelo no sólo es fija, sino también escasa. Ello hace doblemente importante que debamos planificar bien el uso de nuestro suelo. Porque se ha dicho acertadamente que la finalidad de la planificación es "asegurar el debido equilibrio entre las demandas rivales de suelo, de modo que la totalidad de los terrenos con que cuenta el país se utilice dando la máxima satisfacción a los intereses de todo el pueblo". (Sr. Lewis Silkin - *Informe Oficial* de 29 de enero de 1947, Vol, 432, columna 947).

2. Nuestra población va en aumento, y las demandas de suelo aumentan más de prisa todavía. Necesitamos más escuelas, más fábricas, más talleres, más casas, más edificios de todas clases, explotaciones agrícolas y bosques. Es justo que estas demandas competitivas de suelo, dada la cantidad limitada del mismo que poseemos, sean satisfechas con arreglo a la prioridad de las necesidades sociales de la comunidad.

3. Nadie niega, en general, que es la propia comunidad quien debe controlar el desarrollo urbano del suelo, y el sistema de planeamiento que se ha creado con el tiempo constituye a menudo una poderosa fuerza que ha impedido la realización de urbanizaciones perjudiciales para la comuni-

(*) Traducción revisada por J. García Bellido.

dad. Pero, nuestro sistema de control del planeamiento es, en gran medida, negativo. La comunidad, por conducto de su autoridad local electa y, en el análisis final, el Gobierno central, puede vetar propuestas de urbanización; más la iniciativa se deja principalmente en manos de particulares. En la actualidad, la comunidad no siempre tiene el poder suficiente para planificar de forma positiva, para decidir donde y cuando deben efectuarse determinados desarrollos urbanos. La propiedad pública del suelo urbanizable está concebida para conferir este poder a su legítimo dueño: la comunidad.

4. Paralelamente con la necesidad de asegurar un planeamiento positivo, la nación ha de hacer frente a otro problema: el de los precios y los plusvalores del suelo (1). "El incremento del valor, de modo más especial de los solares urbanos, no es debido a gasto alguno del capital ni del intelecto por parte del propietario del terreno, sino que es producto únicamente de la energía y la iniciativa de la comunidad... Es sin duda, uno de los peores males de nuestro actual sistema de tenencia del suelo que, en lugar de cosechar el beneficio del empeño común de sus ciudadanos, la comunidad ha de pagar a los terratenientes siempre una fuerte sanción por acrecentar el valor de sus terrenos". (Sr. David Lloyd George - Informe Oficial de 29 de abril de 1909, Vol. IV, columna 532). La propiedad pública del suelo urbanizable asegurará que estos incrementos redunden en beneficio de la comunidad que los ha creado.

II. PRIMERAS TENTATIVAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS

5. Las primeras tentativas de introducción de un sistema de planificación urbana y rural, que se registraron de 1909 a 1932, se vieron frustradas por los problemas que planteaban la indemnización y las "mejoras". Se exigió de las autoridades locales que pagaran una compensación si impedían la urbanización del suelo; pero las disposiciones destinadas a permitir que dichas autoridades recibieran una participación de la "mejora" —los incrementos de valores que aprovechaban a los terratenientes por efecto del gasto público y del control de un planeamiento —fueron en su mayor parte ineficaces. Resultado de todo ello fue que el control eficaz de la planificación se hizo imposible por motivos de orden financiero.

6. La necesidad de contar con un sistema de planificación nacional eficaz fue aceptada por los tres informes

(1) BETTERMENT, literalmente "mejora" debe entenderse como "aumento de valor del suelo por las mejoras realizadas", tanto por muchos particulares como por la Administración; en su significado último podría asimilarse a "plus valor o plusvalía (J. G. B.).

principales y complementarios que se realizaron a finales de los años treinta y principios de los cuarenta: la Comisión Barlow y los Comités Scott y Uthwatt.

El primer intento, 1947-1954.

7. La Ley de Planeamiento Urbano y Rural (*Town and Country Planning Act*) de 1947 se inspiraba en considerable medida en los trabajos del Comité Uthwatt, que se había ocupado concretamente de la compensación y la "mejora", sin seguir al pie de la letra sus recomendaciones. La referida Ley representaba el primer enfoque global de los problemas conexos del planeamiento, la indemnización y "mejora". La clave —lo mismo que en las propuestas de Uthwatt consistía en la transferencia efectiva al Estado de todos los derechos de edificación del suelo. (*Development rights*).

8. La propiedad estatal de los derechos de edificación tenía tres efectos interconectados:

a) Se exigía un permiso de edificación (*planning permission*) para urbanizar una parte cualquiera del territorio nacional.

b) No se abonaba indemnización alguna cuando era denegado el permiso de edificación (salvo aquellas obras que, por definición, estuvieran dentro del "uso existente" a efectos de compensación); y

c) Las "mejoras" iban a parar al Estado, mediante la imposición de una carga a la edificación (*development charge*) pagadero a un Consejo Central del suelo antes de dar comienzo a las obras.

9. Una de las consecuencias de nacionalizar la revalorización (*development value*) fue que se daba por supuesto que todas las tierras cambiarían de manos al valor de uso existente. Esto significaba que las autoridades locales podían adquirir suelo barato para sus propios fines. No obstante, el sistema fue criticado porque privaba a los propietarios de todo incentivo para urbanizar, ya que los promotores que iban a tener que pagar las cargas a la edificación, no deberían haber pagado, en teoría, más que el valor de uso existente cuando compraron el suelo. (En la práctica los terrenos cambiaban de manos a más precio que el del valor de uso existente, aunque a menos del valor íntegro del mercado). Cabe suponer que si los propietarios retuvieron sus terrenos fuera del mercado, ello obedeció a que esperaban que el sistema sería abandonado si sobrevenía un cambio de Gobierno. La segunda dificultad inherente en el sistema de las cargas a la edificación estribaba en que el principio básico sobre el que descansaba no fue del todo comprendido. Es probable que, de haberse dejado tiempo para consolidarse, el sistema preconizado en la Ley de 1947 habría llegado a funcionar. Pero fue abolido antes de que esta hipótesis pudiera ponerse a prueba.

10. No obstante, dos de los tres principios básicos de la Ley de 1947 han sobrevivido. El sistema de planificación introducido por esta Ley continúa virtualmente inalterado. El control de planeamiento sigue funcionando como lo hacía bajo la Ley de 1947; y el sistema de Planes de Ordenación persiste (aunque modificado por la introducción de Planes de Estructura y Locales contenido en la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1968). Y uno de los aspectos más importantes de nacionalizar la revalorización de 1947, —el principio según el cual por regla general no se abona indemnización cuando es denegado el permiso de edificación— sigue en vigor, y ello se ha traducido en que la facultad de impedir la apropiación de la revalorización todavía se conserva en manos de las autoridades públicas.

11. Si bien revocadas las disposiciones de la Ley de 1947 concernientes a las "mejoras", a raíz del cambio de Gobierno ocurrido en 1951, las Leyes de Planeamiento Urbano y Rural de 1953 y 1954 no modificaron lo más mínimo las disposiciones según las cuales las autoridades públicas adquirirían suelo a precios que excluían en gran parte su revalorización. Más como quiera que había sido abolida la carga a la edificación, las ventas entre particulares reflejaban el valor íntegro de mercado con inclusión del precio de su revalorización. Las presiones desencadenadas contra este sistema de doble precio acarrearón su abolición. Según los términos de la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1959 volvióse a establecer el valor íntegro en el mercado libre, con inclusión de su revalorización, como precio base aplicable por las autoridades públicas en la compra de terrenos.

12. La preocupación por el alza de precios del suelo y los grandes beneficios inmerecidos indujo al Gobierno Laborista que ocupaba el poder en 1966 a crear la Comisión del Suelo. Con arreglo a la Ley de la Comisión del suelo de 1967 los beneficios derivados de la edificación del suelo eran gravados por un impuesto especial de tasa fija —el impuesto sobre el valor de las "mejoras" (*o betterment levy*)— que ascendía al 40 por 100. Sin embargo, esta Ley no modificó el sistema de planificación. A grandes rasgos, las Comisión actuaba dentro del marco establecido por las autoridades locales de planificación —sólo le era dado, en general, adquirir suelo por expropiación forzosa cuando éste había sido designado o aceptado de un modo u otro como susceptible de ser urbanizado. Tampoco permitía este sistema, a autoridades públicas distintas de la Comisión, comprar suelo a precios más económicos.

13. La Ley de 1967 no produjo en el mercado del suelo un efecto tan acusado como el sistema de la Ley de 1947. Aquella contenía disposiciones transitorias tendentes a evitar quebrantamientos importantes en el curso de la implantación del sistema. Con todo,



el proyecto del betterment levy no tenía debidamente en cuenta la necesidad de conceder exenciones en casos de poca monta y su aplicación carecía de flexibilidad.

14. De un modo análogo al indicado por el sistema de la Ley de 1947, es probable que, de haberse dejado tiempo y alguna mayor flexibilidad (como la introducida en la Ley de Finanzas de 1969), este sistema habría resultado viable. Pero, al igual que la Ley de 1947 la de 1967 fue revocada, esta vez como consecuencia del cambio de Gobierno acaecido en 1970. Esta revocación llegó antes de que la Comisión del Suelo hubiese sido dotada de los amplios poderes de adquisición de suelo que la legislación dispuso debería poseer a partir del "segundo día señalado", de manera que la Comisión se vio imposibilitada de adquirir tierras en la escala originalmente prevista.

15. A pesar de que fueron revocadas, ninguna de estas Leyes resultó baldía. Como se indica en el párrafo 10, dos de los tres principios de la Ley de 1947 constituyen la base de nuestro sistema actual de planificación. Amén de esto, el funcionamiento de ambos programas proporciona una valiosa experiencia de la que se pueden sacar las enseñanzas siguientes:

a) La clave de un planeamiento positivo y de un ataque acertado a los problemas que plantea la "mejora", es la adquisición de tierras por parte de la comunidad;

b) Un organismo central queda demasiado alejado del pueblo y de quienes han de adoptar decisiones en materia de planificación; y

c) Un programa inflexible sólo puede conducir a su autoderrota.

III. LOS OBJETIVOS

16. Algunos de los problemas que se interponen en el camino de un sistema eficaz de planificación están aún sin resolver. Por tanto, el Gobierno reitera que sus objetivos son establecer unos medios permanentes que permitan:

a) Facultar a la comunidad para controlar la urbanización del suelo de conformidad con sus necesidades y prioridades; y

b) Restituir a la comunidad el incremento de valor del suelo producido merced a sus esfuerzos.

IV. PLANEAMIENTO POSITIVO

17. Todo desarrollo físico comprende dos acciones: al mismo tiempo que se crea algo nuevo, se destruye lo que existía anteriormente. Así pues, una de las metas principales de la planificación debe ser velar para que lo que se crea esté más en consonancia con las necesidades de la sociedad que se extingue. La existencia de un sistema de planificación constituye la aceptación del principio, según el cual el mercado, de por sí, no llegará ine-

vitamente a una conclusión satisfactoria sobre el modo como debería ser usado nuestro suelo.

18. El sistema de control negativo del planeamiento que tenemos en la actualidad proporciona una valiosa fiscalización del mercado, y parece, a primera vista, capaz de salvaguardar nuestro patrimonio y resolver el conflicto entre los intereses particulares y el bien público. Pero las dificultades inherentes en un tapiz de retazos como el que forma la propiedad del suelo, y los abrumadores problemas financieros que entraña la adquisición de terrenos, prueban que no siempre se logra el mejor uso de estos.

19. Con ello no se pretende negar que la elaboración de planes sea una función utilísima de nuestras autoridades locales, sino más bien apuntar que los poderes existentes para ejecutar dichos planes están restringidos por el precio que el mercado pone a algunos terrenos, y por el hecho de que los recursos de los urbanistas están en manos de propietarios privados, y no a disposición de la comunidad.

20. La propiedad pública del suelo urbanizable pone el control de nuestro más escaso recurso en manos de la comunidad y, al hacerlo, permite a ésta contemplar una perspectiva general. A mayor abundamiento, el poder disponer de este suelo por su valor de uso existente más bien que por su valor fundado en la especulación respecto de su posible urbanización, la comunidad podrá suministrar, allí donde sea preciso, los servicios públicos que requiera, pero que ahora no puede pagar a causa del precio inflacionario que ha de abonar a los propietarios privados.

21. Las fuerzas del mercado estimulan la concentración de la edificación comercial en áreas que ofrecen evidentes ventajas especiales a determinadas empresas; pero lo que el mercado no considera son los efectos secundarios —la disgregación de comunidades establecidas desde antiguo y la creciente deserción de los centros de las ciudades y sus implicaciones, de las cuales no es la menos importante el efecto producido sobre el sistema de transporte por la obligación impuesta a las gentes de vivir a grandes distancias de sus lugares de trabajo. Hay unos costes que sufragar —por ejemplo el coste de proporcionar un mayor número de carreteras, trenes y autobuses; y hay unas tensiones, también como la tensión nerviosa sufrida por el individuo que ha de invertir tiempo y dinero; probablemente en condiciones de amontonamiento, en viajes hacia y desde su trabajo. Estos costos y tensiones no son tenidos en cuenta por el mercado, pero deberían serlo por las autoridades planificadoras. Importa que lo sean, y por esto se tiene que intensificar la planificación, por lo que la comunidad debería comprar la tierra y beneficiarse de los valores así creados.

V. ADQUISICION DE SUELO POR LA COMUNIDAD

22. Es necesario definir en primer lugar lo que se quiere dar a entender con la palabra "comunidad" en relación con los planes del Gobierno. El Gobierno ha estudiado la oportunidad de constituir un organismo central que se encargará de adquirir suelo para urbanizar. Ese organismo fue creado en 1937 con el nombre de Consejo Central del Suelo y en 1967 con el de Comisión del Suelo.

23. Indudablemente, un organismo central tiene sus ventajas: puede cumplir con facilidad las decisiones nacionales y atravesar fronteras locales a efectos de agrupar tierras que deberían formar una unidad. Por otra parte, el ciudadano no se ha sentido nunca implicado personalmente en el trabajo de tales organismos y las autoridades locales por lo general han estimado, con cierta razón, que estaban más al corriente de sus propios problemas que cualquier organización central.

24. El Gobierno considera, por consiguiente, que en Inglaterra y Escocia la adquisición y distribución de suelo urbanizable es mejor dejarlo en manos de las autoridades locales —expresión que a todo lo largo de este Libro Blanco incluye a las Corporaciones de Nuevas Ciudades. Estarán respaldadas por una organización creada con esta finalidad, que las ayudará y asesorará y actuará en nombre del Secretario del Estado si ellas dejaran de hacerlo. En Gales, sin embargo, la adquisición y distribución de suelo a urbanizar por particulares estará a cargo de un órgano que abarque a todo el país de Gales, y que estará asimismo en condiciones de proporcionar a las autoridades locales un servicio de asesoramiento. La modalidad exacta de los medios de apoyo (posiblemente con una sede regional en Inglaterra y otra nacional en Escocia), así como la organización de los mismos en Gales se someterá a discusión con las asociaciones de autoridades locales.

25. Estas propuestas se refieren al suelo que haya de ser urbanizado o remodelado por la construcción de casas, tiendas, fábricas, por ejemplo. No afectan al suelo que haya de permanecer en uso para la agricultura o la selvicultura; y no se propone modificación alguna de las disposiciones existentes en relación con el mencionado suelo. El suelo que se adquiriera será el que a juicio de la comunidad requerirá ser urbanizado o renovado en un plazo generalmente no superior a diez años. Las adquisiciones se regularán como parte de un programa constantemente en marcha mientras las autoridades locales consolidan sus bancos de suelo. Diez años es el plazo máximo necesario para asegurar un desarrollo ordenado y crear el grado preciso de certidumbre en la industria promotora y en la agricultura y la selvicultura. Se continuará prestando atención con miras a evitar la adquisición de tierra agrícola de buena calidad siempre que ello sea posible.

26. La comunidad compra ya muchos terrenos urbanizables para sus propios fines. Las autoridades locales también compran algunos con destino a ser urbanizados por particulares en virtud de atribuciones que les confieren las Leyes de Vivienda y de Planificación. No obstante, las autoridades locales deberían estar facultadas para llevar a efectos mucho más planeamiento positivo y global por medio de la propiedad de terrenos; y a tal fin se les dotará de nuevas y mucho más amplias atribuciones que les permitan adquirir suelo urbanizable. También los propietarios, en determinadas circunstancias podrán requerir a las autoridades locales para que adquieran sus terrenos. Estas nuevas atribuciones podrán ser ejercidas tan pronto sea promulgada la legislación pertinente.

27. Con sujeción a las exenciones permanentes de adquisición consignadas en los párrafos 34 y 35, y a las importantes disposiciones transitorias enunciadas en los párrafos 36-45, el Gobierno se propone asignar a las autoridades locales el deber de adquirir todo el suelo necesario para la edificación privada. A partir de la fecha en que les sea impuesto dicho cometido, no se permitirá comenzar ninguna obra excepto en suelos propiedad de una autoridad pública, o facilitadas por ésta a dicho efecto. Las autoridades locales comprarán suelo que a su juicio sea apto para su urbanización, y, además, vendrán obligadas a comprar cuando la necesidad de edificar (v. gr. como se indica en una solicitud de obra) sea aceptada, aun cuando ello constituya una desviación del plan. El procedimiento general de declaración de atribuciones que figura en la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1968 puede ser aplicado a estas adquisiciones a fin de asegurar una rápida liberación del Suelo urbanizable.

28. Las nuevas atribuciones y obligaciones de adquisición por parte de las autoridades locales respecto a urbanizaciones privadas en Inglaterra seguirán, en la medida de lo posible, la división de funciones planificadoras entre condado y distrito. Ambos Consejos desempeñarán, como resultado de la propiedad del suelo, papeles nuevos y positivos que asegurarán el desarrollo adecuado de sus regiones. Los niveles de la Administración Local ya acuerdan entre sí sus respectivas esferas de actividad (dentro del amplio contexto de la legislación) mediante los proyectos de planes de ordenación y de control del planeamiento. Pudiera suceder que los programas de adquisición de terrenos por la comunidad fuesen una técnica apropiada para definir sus respectivas esferas de interés en relación con la adquisición. Esto se discutirá con las asociaciones de autoridades locales de manera que se pueda lograr la mejor forma de cooperación entre aquellas.

29. En Escocia es probable que sean los consejos de distrito los agen-

tes más caracterizados para adquirir el suelo necesario para la edificación privada, si bien los consejos regionales gozarán de análogos poderes de adquisición que podrán ser ejercidos en la prosecución de objetivos regionales. Se celebrarán consultas con las autoridades locales de Escocia antes de finalizar la organización.

30. El principio según el cual todo el suelo urbanizable debe ser adquirido por la comunidad tendrá implicaciones importantes. Dada la aceptación de este enfoque por parte del Parlamento, la objeción al principio de la adquisición pública no será ya un arreglo válido que oponer a una orden individual de expropiación forzosa y el Secretario de Estado será facultado para desestimar objeciones formuladas sobre esta base (como lo puede hacer ya en relación con las órdenes de expropiación forzosa emitidas por las Corporaciones de Desarrollo de las Nuevas Ciudades. Habrán de considerarse de modo especial las implicaciones de una situación en la cual la concesión de un permiso de edificación puede hacer que el suelo quede sometido a expropiación forzosa, y la legislación contendrá disposiciones adecuadas para salvaguardar la posición de propietarios y otras personas que posean intereses en el suelo.

VI. LAS BASES DE COMPENSACION

31. Desde 1958, el precio que abona una autoridad adquirente por el terreno que compra no ha estado limitado al valor de la tierra basado en su uso existente, sino que puede reflejar cualquier valor derivado de expectativas de urbanización. Cabe incluir aquí el valor por la urbanización que la entidad adquirente se propone realizar. Además, por obra del certificado de "aprovechamiento alternativo apropiado", incluya una considerable revalorización incluso si ese suelo lo adquiere para destinarlo a usos no remuneradores, por ejemplo espacios libres públicos.

32. Las disposiciones que se pretenden poner en vigor para un futuro inmediato se consignan en los párrafos 37-45 enunciados a continuación. El Gobierno propone que la base última y definitiva sobre la cual la comunidad comprará todo el suelo será el valor de uso existente —es decir el valor en el mercado del suelo para su presente uso sin inclusión de ningún valor adicional que represente la expectativa de que pudiera ser urbanizado para cualquier otra finalidad, salvo las comprendidas en las exenciones permanentes a que aluden los párrafos 34-35. El Gobierno propone así mismo, modificar lo antes posible la disposición según la cual un propietario de suelo puede recabar un certificado de edificación alternativa apropiada aun cuando este propietario (por ejemplo, de un campo de deportes que el ayuntamiento desea adquirir para dedicarlo a espacio público no tenga posibilidad alguna de obtener el permiso de

edificación a los efectos consignados en el certificado.

33. Algunos suelos acaso no tengan sino poco o ningún valor en el mercado con arreglo a su uso existente y requiere una base especial con la que hacer frente a tales casos.

VII. EXENCIONES PERMANENTES DE ADQUISICION

34. El Gobierno propone que sea excluida de este proyecto la construcción de una casa que vaya a ser ocupada por su dueño en un solar unifamiliar que era propiedad del presunto dueño en la fecha de publicación del presente Libro Blanco (12 de septiembre de 1974).

35. A su debido tiempo se publicarán otras exenciones permanentes de adquisición conforme a las disposiciones del proyecto, pero entre ellas figurarán las alteraciones y ampliaciones de las viviendas; la edificación dentro del recinto de una parcela unifamiliar ocupada por su propietario en la fecha de este Libro Blanco, de una sola vivienda para ser ocupada por el dueño o un miembro de su familia; los edificios utilizados en la agricultura y la selvicultura; y las construcciones relacionadas con la extracción de minerales. Se tomará en consideración la cuestión de determinar hasta qué punto las ampliaciones de edificios y los cambios introducidos entre clases de usos pueden quedar exentos; las exenciones también tendrán presente la necesidad de no constreñir el desarrollo y la expansión industriales importantes.

VIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

36. La obligación de adquirir todo el suelo destinado a la edificación privada se comunicará mediante órdenes ministeriales. El Gobierno asumirá poderes para emitir estas órdenes, ya sea en un plano general y respecto a todo desarrollo urbano, ya sea en relación con áreas específicas o tipos concretos de ordenación. Reconoce el Gobierno que a causa de la escasez de personal calificado no será posible cambiar inmediatamente al nuevo sistema en toda su plenitud. Por tanto, las órdenes apropiadas se irán cursando paulatinamente a medida que las autoridades locales vayan entrando en condiciones de desempeñar su cometido, atendiendo especialmente a la existencia de planes de Estructura y Planes Locales. Mientras tanto, se alentará a las autoridades locales a que adquieran todo el suelo urbanizable que permitan los efectivos de sus plantillas de personal con miras a satisfacer previsible hasta un máximo de diez años; el Gobierno pondrá a contribución todos los medios a su alcance para imprimir celeridad a los trámites conducentes a la implantación, tanto el suelo amparado por licencias de edificación en la fecha del Libro Blanco, como el de propiedad de constructores en esa misma fecha, quedarán normalmente excluí-



das de adquisición en virtud del proyecto. Los promotores también podrán continuar solicitando licencias de edificación y realizando obras lo mismo que hasta ahora (aunque las autoridades locales tendrán oportunidad de considerar si deben adquirir suelo ellas mismas antes de conceder el permiso de edificación).

37. El Gobierno reconoce también que una ordenación prudente exige que las autoridades públicas estén en condiciones de adquirir tierra a un precio no sólo razonable para la comunidad, sino también justo para los terratenientes afectados. Muchos propietarios actuales habrán comprado su suelo a un precio que reflejaba una expectativa de que fuese edificable, lo cual hoy es legítimo en el mercado, y el Gobierno no desea imponerles ningún castigo. En el momento en que a todas las autoridades locales se les haya asignado la obligación de adquirir suelo urbanizable, será justo que el precio sea el valor de uso existente como se describe en el párrafo 32. Ahora bien, pasar inmediatamente a esta base de compensación desalentaría la oferta de suelo urbanizable en el período de transición antes de que las autoridades locales estén equipadas y hayan recibido la obligación de adquirir suelo urbanizable.

38. Durante el período de transición, las prioridades establecidas por el Gobierno son triples: reducir el coste del suelo para las autoridades locales; mantener el flujo de tierra urbanizable; y conseguir una evolución equilibrada hacia el nuevo mercado del suelo. Se ha decidido alcanzar estos objetivos permitiendo a las autoridades locales a comprar suelo a un precio neto, esto es, libre del impuesto sobre su revalorización (o sea del incremento de valor imputable a las perspectivas de urbanización) que habría pagado por el vendedor si éste hubiera vendido privadamente sus tierras. La comunidad se beneficiará de los incrementos por su revalorización; el propietario quedará en la misma situación ya venda a la autoridad local, ya a un comprador particular.

39. A fin de permitir a las autoridades locales la compra a precio "neto de impuestos" se pretende reemplazar el sistema de gravámenes fiscales sobre los beneficios urbanísticos previsto en la Ley de Finanzas de 1974 por el que se expone en los párrafos siguientes. El Ministro del Tesoro dejó bien sentado, cuando anunció que pensaba incluir en el Proyecto de Ley de Finanzas de 1974 disposiciones basadas en las que había propuesto el Gobierno anterior, que se trataba de una medida provisional a las propuestas elaboradas por el propio Gobierno en materia de suelo urbanizable.

40. Según el nuevo proyecto, el valor derivado de la urbanización estará sujeto al pago de un "impuesto sobre el suelo urbanizable" (development land tax) a una tasa fija e independiente de las normas fiscales que gra-

van a sociedades y personas, y aplicable por igual a los que negocian, o no, con el suelo. El nuevo impuesto será pagadero, en general, cuando la revalorización se materialice en una transacción de suelo (incluida la concesión de un arriendo), pero toda revalorización obtenida por la ejecución de una obra estará sujeta al pago de impuestos.

41. La revalorización por el aprovechamiento urbanístico sobre la cual incidirá el impuesto será la diferencia entre el precio de oferta (o el valor del mercado cuando el impuesto grava la ejecución de la obra) y un "valor base" que será el más alto de entre los siguientes:

a) El precio pagado por el suelo más cualquier aumento del valor de uso existente sobrevenido desde la fecha de la adquisición;

b) El valor de uso existente en la fecha de oferta más el 10 por 100; y

c) El precio pagado por el suelo más el 10 por 100. Se concederá una bonificación por gastos (v. gr., los costes de venta) y por costes de "mejoras" cuando proceda.

42. Las obras menores y las ya consideradas como de uso existente a efectos de compensación (anexo 8 de la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1971), se definirá como comprendida dentro del uso actual del suelo en orden a determinar la imposición fiscal. No se pagará el impuesto cuando la revalorización se obtenga por un dueño-ocupante de su vivienda sobre la venta o edificación de su residencia única o principal o de una extensión de suelo no superior a la décima parte de una hectárea unida a su casa en calidad de jardín de terreno circundante. Las clases de obras ejecutadas por dueños-ocupantes exentas de adquisición en virtud de este proyecto (párrafo (35-35) estarán exentas asimismo del nuevo impuesto sea cual fuere el tamaño del solar. Además, habrá exención cuando las cesiones de suelo efectuadas por una persona o sociedad en un año dado asciendan en total a menos de 5.000 libras esterlinas.

43. La intención del Gobierno es fijar la tasa inicial del impuesto sobre el suelo en un 80 por 100 y elevar esta tasa progresivamente a medida que se vayan consolidando los programas de las autoridades locales en materia de adquisición y oferta de tierra urbanizable.

44. La base impositiva consignada en el párrafo 41 se aplicará cuando un propietario, que compre suelo después de la fecha de este Libro Blanco, obtenga un plusvalor en una venta ulterior o en la ejecución de una edificación. El impuesto sobre el suelo urbanizable no será exigible cuando el suelo se mantenga como depósito en tramitación aunque tenga concedido un permiso de edificación en la fecha de publicación del Presente Libro Blanco. Para otros casos de posesión de suelo

en la fecha citada, la base será reajustada a fin de tomar en cuenta factores especiales, por ejemplo, el hecho de que la adquisición hubiera sido financiada a unos tipos de interés muy altos.

45. No será exigible el impuesto sobre el suelo urbanizable en los casos de obtención de una revalorización acaecida en fecha anterior a la de la aprobación real de la legislación que el Gobierno se propone promulgar, en dicha legislación figurarán medidas tendentes a prevenir aquellas transacciones cuya finalidad sea esquivar el pago del nuevo impuesto en el período precedente a la introducción del mismo.

IX. TRIBUNALES DE LITIGIOS ECONOMICOS

46. Una vez que todas las adquisiciones de las autoridades locales se efectúen aplicando el valor de uso existente, pueden surgir casos aislados de desacuerdo financiero de la índole que cabe esperar en todo programa de gran envergadura. Por ello, el Gobierno se propone constituir en tiempo oportuno tribunales repartidos por todo el país, investidos de autoridad para examinar tales casos y conceder cantidades complementarias.

47. Importa que los tribunales que hayan de entender en casos de este tipo estén desprovistos de toda rigidez oficial y sean fácilmente accesibles para las personas afectadas. El Gobierno estudiará la forma más útil que deban adoptar a tal fin y de modo especial si podrían radicar en un organismo o grupo de organismos existentes.

X. CASOS ESPECIALES

El dueño-ocupante de su residencia

48. Generalizar la propiedad de viviendas es uno de los objetivos de la política gubernamental en este ramo. El Gobierno declara enfáticamente que no forma parte de sus propuestas en materia de suelo pretender desposeer a los ocupantes de sus propias residencias. Se alentará a las autoridades locales a que pongan suelo a disposición de quienes deseen construir casas para ser ocupadas por sus dueños sobre la base de lo dispuesto en el párrafo 56 que se enuncia más adelante.

49. Cuando una casa ocupada por su dueño tenga que ser adquirida por una autoridad pública, el propietario continuará recibiendo su valor en el mercado, y no estará sujeto al pago del impuesto sobre el suelo urbanizable si obtiene la revalorización como consecuencia de la venta de su casa o de edificar parte de su jardín hasta 1/10 de hectárea (véase el párrafo 42 más arriba). También se respetará su derecho a percibir toda la serie de indemnizaciones previstas por las leyes con inclusión, en su caso, de las compensaciones por molestias y por pérdida de vivienda establecidas en la Ley de Indemnización del Suelo de 1973.

50. Como se indicaba en el precedente párrafo 34, los solares donde se asiente una sola casa, propiedad del supuesto ocupante en el día de la publicación del Libro Blanco, no quedarán sujetos a adquisición pública en virtud de este proyecto cuando llegue el momento de ejecutar la obra.

Ampliaciones industriales

50. Muchas empresas industriales poseen ahora suelo sobre el cual proyectan efectuar ampliaciones con miras a satisfacer sus propias necesidades. Las disposiciones relativas a la recaudación del impuesto sobre suelo urbanizable se estructurarán de manera que reduzcan al mínimo el riesgo de trastorno para esas empresas.

Agricultura

52. Como ha quedado explicado en el párrafo 25, el Gobierno velará para que se siga evitando en lo posible la adquisición de tierra agrícola de buena calidad. Antes de promulgar la legislación pertinente estudiará también si la nueva base de compensación consignada en el párrafo 32 significa que es preciso dictar algunas disposiciones especiales a fin de proteger a los agricultores en activo.

Contratas oficiales

53. Las contratas oficiales y algunos organismos similares (*) estarán facultados para adquirir y edificar en el suelo que requiera el desempeño de sus funciones reglamentarias sin intervención de las autoridades locales. Mientras sigan vigentes las disposiciones transitorias descritas en los párrafos 36 a 45 *ut supra*, estas entidades podrán ejecutar obras para su uso operativo sin sujeción al pago de impuestos, aunque vendrán obligadas a satisfacer el nuevo impuesto cuando se desprendan de cualquier suelo de su propiedad sea antes, sea después de realizar las obras. Las autoridades locales les comprarán suelo a un precio libre de este impuesto.

Irlanda del Norte

54. Las nuevas disposiciones fiscales descritas en los párrafos 40-45 serán de aplicación en Irlanda del Norte; el Secretario de Estado para Irlanda del Norte estudiará en consulta con los estamentos interesados, el resto de las propuestas contenidas en el presente documento.

XI. OFERTA DEL SUELO ADQUIRIDO

55. Los términos según los cuales las autoridades locales disponen del suelo adquirido con sujeción a estas disposiciones tendrán que garantizar en general que la comunidad local con-

(*) STATUTORY UNDERTAKERS, incluye no sólo a los que ejecutan obras oficiales de infraestructura (autopistas, canales, ferrocarriles, etc.), sino también el Post Office, (Correos) el National Coal Board (Minas Nacionalizadas), Aviación Civil, etc. (J. G. B.).

serve una participación en los futuros incrementos de valor. La oferta de suelo con destino a su equipamiento industrial o comercial se hará, por consiguiente, sobre la base de arrendamiento de los derechos de superficie y en los contratos correspondientes figurará una cláusula de revisión del alquiler. Por regla general, estas ofertas, ya sean en la modalidad de propiedad libre, ya de arrendamiento del derecho de superficie, se contratarán por el valor en el mercado en el momento de efectuarse la operación.

56. El Gobierno ha afirmado categóricamente que sus propuestas en favor de la propiedad pública no pretenden tener repercusiones sobre la disposición relativa al suelo en el que sea posible construir casas para ser habitadas por sus dueños. El suelo destinado a viviendas puede ser ofertado de múltiples maneras. Se alentará a las autoridades locales a ofrecerlo a los constructores bajo licencia, para ser transmitidas las parcelas directamente a los compradores de viviendas.

Los solares que hayan de ocupar los dueños de sus propias viviendas serán cedidos asimismo en régimen de alquiler.

57. El funcionamiento del proyecto exigirá una estrecha cooperación entre autoridades locales y promotores, y el Gobierno desea ver cómo la capacidad e iniciativa de estos particulares subvienen a las necesidades de la comunidad de una manera positiva. Se alentará a las autoridades locales a que involucren a los promotores en sus planes, y el método de oferta de tierras deberá estimular a los promotores para que contribuyan al diseño global de cada uno de los proyectos.

58. En algunos casos los promotores tendrán necesidades especiales, v. gr., un industrial poseedor de suelo adquirido con miras a su expansión a largo plazo, un mayorista con requisitos especiales de emplazamiento de sus almacenes, un urbanizador que ha venido constituyendo una superficie urbanizable (en todo o en parte). Cuando el proyecto esté totalmente introducido, el suelo que vaya a ser urbanizado pasará por las manos de la autoridad local, si bien pueden existir razones válidas para que un terrateniente o urbanizador particular sea el adjudicatario del suelo urbanizable. En tales circunstancias, al propietario o promotor se le brindará de ordinario la oportunidad de realizar las obras previa estipulación de las condiciones financieras.

XII. IMPLICACIONES FINANCIERAS

59. El efecto de estas propuestas será que la comunidad se beneficiará de la totalidad del valor creado al ser urbanizado el suelo. La comunidad en general, esto es, el contribuyente, habrá hecho una aportación para la adquisición de suelo y el Gobierno desea, por consiguiente, que los beneficios de este plan sean compartidos entre la Administración central y local.

La porción más substancial del beneficio irá a parar al contribuyente en general por conducto de Hacienda; pero una parte quedará en la comunidad local y otra se distribuirá entre las autoridades locales a fin de que ayuden a repartir por igual los beneficios del plan entre los contribuyentes en general. El Gobierno consultará con las asociaciones de autoridades locales en punto a llegar a una distribución racional de beneficios. Es intención del Gobierno que quienes compren su casa por vez primera participen en los beneficios del plan. Debe reconocerse que, debido al lapso que debe transcurrir entre la adquisición y la cesión, pasará algún tiempo antes de que se empiece a generalizar el devengo de los beneficios.

60. Las transferencias de suelo entre autoridades locales y la valoración de las adquisiciones dentro de una misma autoridad local se harán en términos que aseguren que la comunidad local se beneficie directamente de las nuevas propuestas. Por tanto, el suelo con destino a la construcción de viviendas patrocinadas por el Ayuntamiento o para otros fines será transferida o adjudicada por su coste de adquisición. Los reajustes oportunos que hayan de ser introducidos a tal fin se reflejarán en las disposiciones finales del Tesoro (Hacienda).

XIII. BLOQUES DE OFICINAS VACIAS

61. Las propuestas descritas hasta aquí se han ocupado del suelo urbanizable, pero existe el problema conexo del suelo que ha sido ya edificado, aunque sin resultados satisfactorios para la comunidad. Se trata del problema de los locales para oficinas que permanecen vacíos desde hace muchos años. A los propietarios de esos locales se les notificó el 29 de abril de 1974, con una antelación de seis meses, que el Gobierno se proponía abordar el tema de esos locales en la legislación relativa al suelo urbanizable.

62. El Gobierno tiene intención de conferir al Secretario de Estado atribuciones generales para adquirir dichos locales, mediante el procedimiento de expropiación forzosa. Las referidas atribuciones estarán relacionadas con aquellas oficinas que tengan una superficie útil de más de 5.000 metros cuadrados y no hayan sido nunca ocupadas sustancialmente dos años seguidos como mínimo, a partir de la fecha de su construcción. Los afectados por esta medida tendrán una oportunidad para exponer las razones por las cuales, a su juicio, no se debería llevar a efecto la expropiación.

63. El precio de compra será el valor que se habría tenido que pagar de haber sido adquiridos los locales en la fecha de su construcción, teniendo en cuenta cualesquiera alteraciones ulteriores que se hubieran realizado en el edificio.

White Paper on Land, Cmnd. 5730. HMSO, London, 12 pp.