



¿QUIEN PAGA EL URBANISMO?

por J. L. González-Berenguer

1. En las presentes líneas intento aclarar sobre quiénes recaen en cada caso los costos finales de la actividad urbanística, sin excluir, por supuesto, la alusión a los costos sociales. Creo que no será difícil demostrar la injusticia, la antisocialidad y antisolidaridad que, en el sistema de economía de mercado, se produce también en este campo. Y ello a pesar del evidente esfuerzo que, para superarlo, se ha hecho en la ley vigente. Hay que decir que, puesto que las cesiones son de suelo con todos los servicios, llamo financiar el urbanismo al hecho de soportar las cesiones.

2. Examinemos, en primer lugar, someramente, cuáles son las fuentes de enriquecimiento en estos casos. En otro lugar he analizado las diferentes rentas urbanísticas, clasificándolas así: de situación, de calidad de suelo, de urbanización y, finalmente, de rendimiento urbanístico (uso e intensidad de uso); su interés aparece en materia de reparcelación (y atribución final de parcelas), y de cálculo de aprovechamiento medio. Ahora vamos a examinar el problema de los enriquecimientos desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Y las causas de aquel enriquecimiento aparecen así:

Causa primera: La proximidad de una ciudad que crece (social o vegetativamente). Ello comporta la aparición y reforzamiento de la demanda de suelo. Causa segunda: La respuesta a aquel crecimiento mediante los planes, los PAU y los proyectos de urbanización. Ello delinea la oferta de suelo en grados crecientemente concretos. Causa tercera: El otorgamiento de licencia. Ello materializa definitivamente la oferta dicha.

Hasta aquí las causas del proceso de enriquecimientos. Durante él suele producirse la aparición de manos intermedias, que compran y revenden sin contribuir, lo más mínimo, socialmente, a nada. Luego veremos cómo podría paliarse esto en una sociedad capitalista, y cómo no existe este problema en una sociedad socialista. Ahora simplemente digamos que estos intermediarios —los especuladores— producen al menos estos efectos: la detración del dinero que podría usarse en fines productivos, la multiplicación de la velocidad circulatoria monetaria con el consiguiente efecto inflacionista, y el destino final del dinero fácilmente ganado, destino siempre antisocial (gastos suntuarios y superfluos hiperpagados).

3. Pues bien, aun olvidándonos de estos intermediarios, y atendiendo sólo a los desembolsos fi-

nales, sólo mínimamente se producen pagos por parte de los beneficiarios, frente a esta inmensa masa de beneficios. Frente a la causa primera no se produce desembolso alguno (haría falta un impuesto sobre el suelo en función real de la proximidad urbana). Frente a la segunda, sólo los honorarios del plan, y los costos de la urbanización (y en su caso de la compra del suelo). Frente a la tercera, las tasas de la licencia, los honorarios del proyecto de edificación, más su ejecución, y el importe de los suelos cedidos. Todo ello son cantidades muy inferiores a los enriquecimientos, y ello aun contando con el gran costo del suelo. (En los casos en que ha habido intermediarios, estos, además, no han hecho más que afrontar un corto espacio de tiempo, los insignificantes problemas de pedir un crédito; para ellos el negocio es de fábula.)

4. Recíprocamente, los bienes que la comunidad percibe, son: el cobro de las tasas, la realización de la urbanización, la ejecución de los servicios que la integran, más los que integran el equipamiento total, las cesiones previstas, y por último, la realidad de los edificios privados. Obsérvese que he incluido estos últimos, porque es indudable que a través de la adquisición de los pisos, la comunidad sufre en muchos casos, la incidencia final de todos los desembolsos, como en seguida veremos.

5. Este es el planteamiento económico muy a grandes rasgos. He aquí las respuestas que a los problemas que aquí se suscitan, da el legislador.

5.1. Es preciso antes que nada, exponer cuál es el talante de la ley al respecto. Creo que está presidido por dos grandes principios. El de equidad y solidaridad, por un lado, y el de que las cesiones de suelo (muy generosas en la nueva ley) sólo proceden en los casos en que las mismas son repartibles entre los beneficiados (por supuesto que si hay un solo beneficiado y a él le corresponde ceder, también se producirá la cesión gratuita), procediendo en otro caso la expropiación, lo que quiere decir que sólo son indemnizables las lesiones irremediabilmente singulares.

5.1.1. Son manifestación del principio de equidad los artículos siguientes: el 3.2.b) (Principio general), el 57,3 (nulidad de dispensaciones), el 59 (los impuestos se evalúan en función de la clasificación urbanística del suelo), 67 (reversión en caso de desviación del uso que justificó la expropiación), 84 «in fine» (compensación metálica, a cargo de la Administración indudablemente, en los casos en que la diferencia entre el propio aprovechamiento y el medio no llega al 15 %), 97 (definición de la reparcelación como «distribución justa»), 99,d),1, apartados d) y e) (las diferencias en la reparcelación son compensables en metálico, a pagar recíprocamente a los interesados), 99,1 y 4 (atribuciones finales en la reparcelación en función de la superficie aportada, salvo en el caso

excepcional del suelo urbano), 110 (indemnización de las obras previas al plan y no contrarias al que regía en el momento en que se hicieron), 121 (compensación a cargo de la Administración, en los casos de actuaciones no rentables), 132 (las cargas en proporción al valor de las fincas adjudicadas de la reparcelación), 125 (sustitución de la reparcelación en especie por indemnizaciones a cargo de los interesados, en los casos de imposibilidad de realizar aquélla por existencia de edificaciones) etcétera.

5.1.2 El principio de la cesión gratuita, es decir de lesión no indemnizable (figura de uso generalizado), salvo si no es posible su dilución entre todos los interesados, aparece en los artículos siguientes:

Artículo 69 (clara alusión al tema al hablar de suelos que no «hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono»), 83,4 (el reparto de las cargas, a través de reparcelación), 87 (las limitaciones singulares, que no puedan ser repartidas entre los interesados, darán derecho a indemnización). Obsérvese que no es obstáculo a este precepto, a mi juicio capitalísimo, en la nueva ley lo dicho en el número anterior del propio artículo, cuando establece indemnizaciones por cambios de plan antes de su tiempo de ejecución. En efecto, lo que se deduce del juego de los apartados 2 y 3 del artículo 87 es: si la variación de un plan parcial prematuro, reduce el aprovechamiento (es decir, con relación a otros sectores), ello da lugar a que con cargo a estos otros se indemnice. Ello es cumplimiento del dogma de la indemnización en los casos de no repercutibilidad de la cesión (en este caso no es cesión sino disminución). Lo que sucede es que si la variación no es prematura (se produce transcurrido el plazo de ejecución, entonces el derecho a indemnización desaparece), podría considerarse que se trata de un estímulo para la ejecución dentro de plazo. Finalmente, está en la línea del reparto de las cargas, como alternativa a la expropiación, el artículo 145 (repercusión del importe de la indemnización entre todos los beneficiados).

5.2 Pues bien, sobre estas bases de flujos financieros innegables, y de intento legal de llegar a situaciones de perecuación a toda costa, vamos ahora a ver cuáles son las posibilidades de financiación efectiva en cada caso. Creo que los supuestos a considerar son los cuatro siguientes:

Supuesto primero: actuación de la Administración para la implantación de servicios aislados, o bien de sistemas generales (art. 134,2).

Puede producirse la cesión obligatoria de suelo. En tal caso, el urbanista (utilizo la palabra a partir de ahora en el sentido genérico con que está usada en el epígrafe que encabeza estas líneas), lo pagan los propietarios de suelo en los que repercute la cesión (por hipótesis esta es repercutible).

Lo probable es que no haya cesión obligada, por la dificultad de establecer la relación benefi-



¿Quién paga el urbanismo?

cio-carga. Entonces sobreviene la expropiación, y costea el urbanismo la Comunidad a través del impuesto. Pero hay que puntualizar dos cosas: una, que puede ser que en base al artículo 145, pague la expropiación sólo la masa beneficiada; y otra que creo que indemnizar en estos casos por el valor urbanístico (calculado además según la nueva ley, claro), es una injusticia. En efecto, la existencia de los servicios aislados, o de los servicios generales precisamente va a dar lugar a que los restantes propietarios puedan gozar de suelo que tiene valores comerciales (porque nadie pensará que el valor comercial ha desaparecido, sólo ha desaparecido para calcular los justiprecios). En estos casos, pues, debería haber subsistido el valor comercial para el caso de expropiaciones sobre todo si se piensa en el nuevo, y ya citado, artículo 145. Mientras esto no suceda, aquí paga el urbanismo, en buena parte, el desgraciado a quien le ha sido expropiado su suelo.

Supuesto segundo: actuación de la Administración para crear reservas o para actuar directamente mediante la expropiación-sistema.

Aquí paga el urbanismo el contribuyente. Y aquí es lógico que el valor a abonar sea el urbanístico, ya que de otro modo la acción administrativa no tendría efecto antiespeculación. Pero para ello es preciso también, que después esta acción no se corone como absurdamente han venido haciendo el INV y el INUR con la venta de suelo en subasta. Porque si eso es así —como de hecho es, efectivamente— entonces aquí paga el urbanismo el desgraciado víctima de la expropiación. No hay que darle vueltas: en el sistema de mercado, es inmoral la expropiación a unos y a otros, no pagando a los primeros valores que no son de mercado. Y esto —permítaseme adelantar conclusiones— no tiene en el sistema solución.

Aparece, pues, un segundo elemento sujeto al pago en este caso: no el contribuyente, como en principio parecía, sino el adquirente final de los pisos, el cual los paga exactamente en las condiciones del mercado (salvo en los casos, naturalmente, en que la Administración se ha abstenido de enajenar en pública subasta). Sucede entonces que la Administración ha adquirido el suelo al precio más bajo posible, pagando por él el valor urbanístico —si es que no ha pagado el inicial, por encontrarnos en suelo rústico hoy no urbanizable—, mientras que lo vende al precio más alto posible (el que soporta el mercado). Sólo enunciar la situación causa sonrojo. Pagan aquí el urbanismo, el comprador de los pisos, sobre el que finalmente han incidido todos los desembolsos, y el dueño primitivo de terreno, que no ha percibido ninguna plusvalía. La Administración aprovecha así íntegramente el total ciclo especulativo.

Supuesto tercero: examinemos ahora las actuaciones caracterizadas por el protagonismo de una empresa urbanizadora que compra el suelo virgen y vende finalmente pisos.

Habrà que distinguir varias fases. Veamos la relación entre la empresa y el dueño del suelo. Si la compra se hace conociendo el plan y sabiendo

que hay fuertes cesiones (por ejemplo), entonces ello repercutirá en el precio del terreno, y, en cierto aspecto, pagará el urbanismo el dueño del suelo así desvalorizado (salvo en el supuesto de que sea muy fuerte la demanda, y el dicho dueño pueda permitirse pedir por su finca lo que el mercado soporte). Caso de no conocerse el plan en el momento de la compra, el reflejo del mismo en el precio, tal como acabamos de ver, naturalmente, no aparece.

Veamos la relación entre urbanizador-constructor y adquirentes de los pisos. Normalmente, recaen sobre estos todos los desembolsos hasta el momento efectuados. Ahora bien, entre estos desembolsos pueden estar, o no, las cesiones. Si estas se han efectuado, igualmente recaen sobre los compradores de pisos. Pero no sucede así, en los supuestos de bonificaciones fiscales (ver artículos 202-205), o de escasa rentabilidad de que se habló antes (ver artículo 121), en los cuales su importe recae finalmente sobre la comunidad (que tendrá que pagar en impuestos el importe de las citadas bonificaciones). Igual sucede si en vez de cesiones, se habían producido expropiaciones de suelo.

Si la aparición del equipamiento es posterior a la compra de los pisos y, por consiguiente, ya no está afectado por ella el promotor, cosa excepcional, pero que puede suceder, entonces pueden pasar dos cosas: o bien que haya expropiación (y la pague la Administración o, alternativamente los afectados al amparo del artículo 145), o bien se produzca una cesión a cargo, sin duda, del conjunto de copropietarios de la urbanización.

Cuarto y último supuesto: el de la actuación de propietarios de suelo conjunta o individualmente, sin intervención de empresa promotora alguna.

El supuesto de aparición de equipamiento mediante expropiaciones, dará lugar en este caso a que finalmente estas las paguen, bien los propietarios según prevé el tantas veces citado artículo 145, bien la Administración —esto es, el contribuyente— si aquella es pagada sin recurrir a este artículo.

Las cesiones serán, sin duda, soportadas por los beneficiados.

6. Hasta aquí hemos visto fundamentalmente, a cargo de quién corre, en definitiva, la carga de las cesiones. Hemos aludido repetidamente a la situación alternativa respecto de la cesión, esto es, a la expropiación. En principio las expropiaciones urbanísticas se pagan con los fondos del erario público, sin atender al origen de estos fondos, tal como sucede con las expropiaciones en general. Hay que aludir brevemente ahora, para dejar completo el cuadro —aunque propiamente el tema expropiación no es objeto de este estudio— a un punto específico del urbanismo: la imposición regulada por la LS. Y ello porque, al fin y al cabo, esta imposición es también un modo de pagar la actividad urbanística. Además, según el artículo 196, c), parte de la imposición específica va al presupuesto especial de urbanismo.



¿Quién paga el urbanismo?

Enumerar la regulación de esta materia sería, en principio, muy sencillo. Bastaría con reproducir los artículos 175-177 (arbitrio sobre edificación deficiente), y 198 (contribuciones especiales), y 199-201 (arbitrio sobre ordenación urbanística). Pero la Disposición final segunda dijo que al entrar en vigor el Texto articulado del Estatuto de Régimen Local, todo ello quedaría sustituido por lo que dijera este texto. El Real Decreto de 30 de diciembre de 1976 ha publicado las normas provisionales para la puesta en práctica de las Bases 21 a 34 del citado Estatuto, y tal como la Transitoria segunda había previsto, deroga expresamente los mencionados artículos de la LS.

El problema está en que no es nada claro qué es lo que sustituye a estos artículos. A los que regulaban el arbitrio sobre edificación deficiente, les sustituyen los artículos 473-475 de la LRL de 1955, que regulan la misma materia, sólo que con mucho menos detalle. Por otra parte este arbitrio cambia de razón de ser, al incluirse entre los supuestos de hecho del arbitrio sobre ordenación urbanística, los casos de edificación insuficiente, paralizada, etcétera.

El artículo que aludía a las contribuciones especiales (el 198), se sustituye por los artículos 23, 26 y 29 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1976.

Y los que regulaban el arbitrio sobre ordenación urbanística, son sustituidos por los artículos 42 a 59 del mencionado Decreto, que regulan el impuesto municipal de solares. Ello comporta importantes diferencias respecto a la LS, ya que ahora; a), la base ya no será el valor urbanístico, si no el que corresponda a efectos de la plusvalía; b), el tipo para el primer período, no es fijo, si no graduable entre el 0,5 y el 6 %; y c) el tipo para el segundo período oscilará entre el 1,5 y el 6 %, lo que supone importantes aumentos respecto a la Ley del Suelo.

7. Este es, a grandes rasgos, el actual sistema español. Sus deficiencias, tanto desde el punto de vista de la eficacia como desde el punto de vista de la justicia, resultan patentes.

Para paliar una y otra cosa se hizo un intento, generoso, pero absolutamente incongruente con el talante del Sistema a la sazón imperante en España, mediante un proyecto de ley — que, naturalmente, no llegó al Boletín Oficial del Estado—, llamado «Ley Fiscal del Suelo», y que fue publicado en el B. O. de las Cortes de 19 de febrero de 1968.

El proyecto es interesante, aunque, desde luego, muy insuficiente. Constaba de tres grandes apartados: el que regulaba un impuesto sobre solares, para estimular su pronta edificación (parecido al arbitrio de que acabamos de hablar), con tipos muy altos, que llegaban hasta un montante del 30 por 100 del valor del suelo retenido. El segundo apartado regulaba la plusvalía, también con fuertes incrementos en los tipos. Y el último instituía en España la figura del retracto de suelos, el cual

se establecía a favor de la Administración para los casos en que el valor declarado en una escritura fuera inferior al menos en un 25 % al resultante de la valoración hecha (sin sujeción a más criterio que el de la verdad material) por la propia Administración. Complementariamente, se declaraba ineficaz toda transmisión de terreno que no constara en escritura pública.

Aunque parezca increíble, en pleno año 1968, había personas suficientemente bien intencionadas, y suficientemente desorientadas respecto al momento socio-político en que vivían, como para proponer leyes como la que hemos resumido. También puede decirse que eran suficientemente ingenuas, ya que el sistema hubiera sido ineficaz si no se hubiera complementado con otras normas, señaladamente una que prohibiera las ventas mediante mandatario (ya que esta es la técnica seguida para encubrir sucesivas transmisiones en documento privado).

8. Parece claro, pues, que en el sistema de economía de mercado es absolutamente imposible lograr una financiación razonable y justa del urbanismo y ello ni aun con las fórmulas de la ley actual (tan preocupada por el logro de una auténtica perecuación de beneficios y cargas), ni con las del frustrado proyecto del 1968 (tan inexplicablemente audaz en aquel momento).

La solución no puede estar sino en la que proponen las tesis socialistas desde hace tantos lustros: la conversión en propiedad pública de todo el suelo de expansión urbana. Sólo así se evitaría la injusticia actual de que las expropiaciones recaigan, como en una lotería, sobre ciertos propietarios, y beneficien a otros. Sólo así se evitaría la injusticia de los fabulosos enriquecimientos de los intermediarios, causa entre otras cosas de que finalmente los pisos resulten inalcanzables para tantos millones de hombres, y cuando son alcanzables resulten ser pisos insuficientísimos de tamaño y de calidad, y además carentes de zonas verdes y de equipo, y causa también (los intermediarios o los retentores de suelo) de que más de la mitad del ahorro nacional se desvíe hacia una actividad improductiva. Sólo así se evitaría que los costos finales del urbanismo (incluido el urbanismo de lujo, debido a monstruosidades como la Ley Castellana, a cuyo amparo están acogidas las grandes urbanizaciones de gran lujo de Madrid) recaigan, gracias a un sistema fiscal regresivo, que acaba de completar el ciclo, sobre los hombros de los más pobres. Y solo así, por último, se evitaría el actual desorden de flujos financieros, que hace — astutamente desde luego — que todo cuanto ha sido expuesto, permanezca ignorado.

Llevo veinte años defendiendo las tesis socialistas, y exponiéndolas con minuciosidad, en libros, cuyas páginas ahora no voy a repetir. Simplemente, en esta ocasión, he querido exponer una razón, y no de las menos importantes, para proseguir en esta defensa. La razón es la respuesta a la pregunta que encabeza estas líneas.