
PLANTEAMIENTO DE LOS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS

Josep M. Alibés *

Es ya tópico común la referencia a las graves distorsiones que se producen en el valor del suelo bajo el impacto urbano y de las plusvalías obtenidas por agentes privados derivados de la actuación pública o colectiva solamente.

Esta comunicación no pretende abordar el tema anterior en su conjunto, sino exclusivamente exponer y comentar dos aspectos concretos (a partir de las medidas tomadas y los resultados obtenidos en Sabadell durante el cuatrienio 79-83) para orientar los trabajos de revisión del Plan General a iniciar efectivamente a partir de enero de 1984.

I. El primer tema es el del valor del suelo destinado por el Plan a sistemas, equipamientos y zonas verdes en el suelo urbano en sentido estricto, dejando, por tanto, al margen los que procedan de suelos urbanizables que sean de cesión gratuita al Ayuntamiento.

A efectos expropiatorios se plantea la determinación del justiprecio de estos suelos y, lógicamente, de las bases para la determinación de su valor. Para ello la Ley del Suelo vigente nos remite al valor urbanístico a tenor de los artículos 105 y 108, valor que se determinará en función del aprovechamiento que corresponda a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales. El artículo 145 del Reglamento de Gestión precisa que este valor será el determinado a efectos de la Contribución Territorial Urbana, siempre que se cumplan dos condiciones: que el uso y volumen de los terrenos considerados para determinar el valor básico correspondan al planeamiento urbanístico vigente y que no hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de la valoración fiscal.

En el caso de Sabadell el valor básico determinado por la CTU no es de aplicación por cuanto no se había revisado en los últimos cinco años y era anterior a la aprobación del Plan General en vigor

* Director de los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Sabadell.

(1978). Por ello, se acudió a otro instrumento fiscal que partiera de las mismas bases a fin de aplicarlo de forma subsidiaria a la CTU, en tanto ésta no se revisara y adaptara, y que es el impuesto sobre el valor de los terrenos o plusvalía. Las bases para la determinación de este impuesto se adaptaron al Plan General y se han revisado bianualmente. En dichas revisiones se estableció que el valor de los terrenos calificados como sistemas, equipamientos y dotaciones, zonas verdes y viario se obtendría por aplicación de un coeficiente de 0,2 respecto al valor predominante de los terrenos colindantes que no tuvieran estas calificaciones en base al menor aprovechamiento cuantitativo y/o cualitativo que el planeamiento asigna a estos terrenos. Esta línea argumental, a pesar de su simplicidad y posible debilidad, ha sido aceptada con notable amplitud y se refleja en los costes de adquisición de terrenos por el Ayuntamiento en el período 1979-1982 y también ha sido recogida en las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Barcelona después de arduos debates. Por el momento, aún no disponemos, por cuestiones de tiempo, de jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso al respecto.

En los trabajos de revisión de la Contribución Territorial Urbana iniciados a principios de este año y en los que participa activamente este Ayuntamiento se defiende el mismo planteamiento y aunque no ha concluido esta revisión la Junta Técnica Regional acepta ya la aplicación de un coeficiente de 0,15 para los terrenos calificados como zonas verdes y viario y el 0,25 para equipamientos y dotaciones, siempre respecto al valor de los terrenos predominantes en el entorno inmediato.

Esta exposición, quizá excesivamente simplificada, pero avalada ya por unos resultados de cierta significación, nos permite plantear una reflexión sobre el tratamiento del suelo calificado como sistemas en el Plan General y que posiblemente puedan diferir con otras propuestas hoy en auge como son las transferencias de valor urbanístico y la defensa de valores medios en el suelo urbano por analogía a los aprovechamientos medios de los suelos urbanizables.

El problema reside en cómo se consiguen por la Administración los terrenos para sistemas con los menores costes, evitando por una parte que dichos costes puedan significar un enriquecimiento indebido del propietario al computarse plusvalías generadas por la colectividad, y por otra, no rebasar la frontera de lo que diferencia los legítimos derechos de la propiedad y el expolio por la Administración.

En el fondo de la cuestión pueden plantearse diferentes líneas interpretativas de la Ley del Suelo y que en sus formulaciones más extremas reflejan dos actitudes del planeamiento que podemos caracterizar en dos tendencias:

A. *Tendencia igualitaria*, que tiene sus orígenes en las posiciones privatistas mantenidas en el

Código Civil (art. 350) y que se realimentan un tanto erosionadas en las determinaciones de la Ley del Suelo para los suelos urbanizables y más en concreto en el derecho al aprovechamiento medio con independencia de los aprovechamientos que resulten para cada terreno. A nivel enunciativo y sin ser exhaustivo pueden citarse estos argumentos:

- A.1. Rechazo de lo que se ha llamado "loteoría del planeamiento" por cuanto implica atribución de aprovechamiento/valores diferentes a los terrenos.
- A.2. Igualdad ante la Ley y el Plan reconociendo al derecho de propiedad los mismos valores con independencia de su destino.
- A.3. Aplicación general del principio de justa distribución de beneficios y cargas en todo el suelo urbano.
- A.4. Aplicación extensiva de la indemnización por considerar limitaciones de carácter singular las diferencias de aprovechamiento en menos.
- A.5. Estimación de valores urbanísticos homogéneos para el suelo urbano y mecanismos de transferencia.
- A.6. Defensa de valores de justiprecio a efectos expropiatorios equivalentes a los valores comerciales medios del entorno con independencia de la calificación del suelo.
- A.7. El contenido del derecho de propiedad no se determina por los usos e intensidades de cada finca, sino por aprovechamiento medio en ámbitos homogéneos.

B. *Tendencia de valores diferenciales*, que parte de:

- B.1. Diferencias esenciales del régimen del suelo urbano y el urbanizable, en base a las preexistencias históricas y situaciones de hecho desiguales que han conformado el suelo urbano.
- B.2. Carácter restrictivo y excepcional de la aplicación de sistemas de actuación en suelo urbano por imposibilidad material de remover la trama de intereses y situaciones existentes.
- B.3. La existencia de diferentes aprovechamientos en suelo urbano debe mantenerse de manera general para el futuro, pero los efectos de estas diferencias deben proyectarse a todos los niveles de derechos y obligaciones que inciden en el derecho de propiedad.
- B.4. Estas diferencias deben manifestarse también en la valoración de los terrenos a efectos expropiatorios y es la expropiación la forma normal de obtención de sistemas en suelo urbano.
- B.5. El valor urbanístico en suelo urbano se determina en función del aprovechamiento que atribuye el Plan a cada te-

rreno y sólo se aplicarán valores medios cuando exista reparcelación o compensación. La previsión extensiva de sistemas de actuación en suelo urbano por el Plan puede aumentar artificialmente el valor de los sistemas a efectos expropiatorios.

- B.6. Sólo deben aplicarse valores medios cuando operen ya efectivamente los sistemas de actuación.

Sirvan las líneas esquemáticas de esta exposición para destacar la trascendencia de las posiciones que se adopten por el planificador en el tratamiento del suelo urbano y que el Plan General, según cómo caracterice el contenido del derecho de propiedad, puede desencadenar efectos económicos de sentido muy diverso y gran trascendencia.

Es cierto que el marco normativo actual contempla escasamente el tratamiento del suelo urbano por el planeamiento y precisamente por ello adquiere mayor trascendencia el desarrollo que se proponga en los nuevos planes generales con un doble efecto: Como punto de referencia para futuras leyes y como consolidación de prácticas económicas y jurídicas.

II. El segundo tema es el de la incidencia fiscal del Planeamiento y enlaza estrechamente con el anterior.

Quizá uno de los aspectos que más ha debilitado la acción del planeamiento ha sido el de su aislamiento respecto al conjunto de la acción de la Administración Pública y este aislamiento se ha fortificado no sólo por la independencia de las técnicas urbanísticas respecto a otras, sino también en su regulación legal. Es sorprendente, por ejemplo, que el programa de actuación como documento del Plan General no esté necesariamente referido a la programación municipal, a los presupuestos, o incluso a los períodos de gobierno de las instituciones. También sorprende la todavía escasa articulación legal y de hecho entre los efectos del Plan sobre la propiedad y su regulación civil, mercantil o registral.

El Plan incide en temas de fiscalidad y viceversa, según los planteamientos que desde el plan se adopten.

Fiscalidad urbana y planeamiento deben actuar sobre bases comunes y el planeamiento tiene que enfrentarlo porque de ello depende en gran medida su propia viabilidad futura.

Existen ya bases legales para avanzar y deben impulsarse nuevas. La Contribución Territorial Ur-

vana que se va afirmando como gravamen básico sobre la propiedad urbana se basa en los aprovechamientos que reconoce el Plan y ello hay que llevarlo a las últimas consecuencias, junto con los demás gravámenes, como son el impuesto sobre plusvalías, solares, etc. Los valores básicos para este tipo de imposición deben reflejar con fidelidad los aprovechamientos y las limitaciones que determina el plan. Es tradicional la ficción que se produce entre valores urbanísticos y fiscales desde la misma Administración. Los valores para CTU no coinciden ni se relacionan con las valoraciones a efectos de impuestos sobre transmisiones patrimoniales o impuestos sobre el patrimonio de las personas físicas.

Con ello se posibilitan malabarismos de todo tipo que reducen la recaudación municipal y estatal, mientras se vacían las arcas de la Administración al adquirir o indemnizar el patrimonio que necesita. Clarificar a todos los efectos estos valores es la condición previa para que la Administración tenga el protagonismo exigido por el planeamiento.

Por todo ello, es absolutamente determinante la posición que se adopte desde el planeamiento al atribuir aprovechamientos sobre las fincas que deben ser individualizados al máximo en el suelo urbano, contemplando la incidencia fiscal de los usos y aprovechamientos, así como de las limitaciones (por ejemplo, limitaciones de conservación y protección).

La tendencia tan en boga en los últimos años de atribuir aprovechamientos urbanísticos tipo para el suelo urbano de forma generalizada es un "boomerang" que bien puede enterrar las aspiraciones municipales de protagonismo en el proceso urbano, encareciendo su actuación de forma absolutamente insostenible.

Al socaire de hipotéticas cesiones gratuitas se confunde el suelo urbano con una bolsa de valores imaginaria que previsiblemente sólo funcionará para encarecer la gestión pública del planeamiento.

Al margen del indudable interés experimental o académico y de sus posibilidades en algunos supuestos muy concretos, la generalización de los valores medios a todo el suelo urbano desajusta los valores a efectos fiscales y sube el listón de los valores de adquisición de suelo por la Administración por encima de valores reales, al reconocer contenidos del derecho de la propiedad que comprometen a la Administración, pero dejan en total libertad a los agentes privados frenando incluso una fiscalidad más justa y correctora de desequilibrios.

DEBATE SOBRE LAS COMUNICACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO

Moderador: Prof. F. Terán.

Participante. Me parece que en las valoraciones de Alibés puede surgir un problema en la justa distribución de cargas y beneficios porque podríamos llegar al absurdo de que, como el aprovechamiento de una zona verde es cero, se pague cero.

De alguna forma el planeamiento sigue siendo una lotería.

¿Qué pasa con la Contribución Territorial Urbana (CTU)? En general no me parece una justa distribución de cargas y beneficios. Otra cosa sería que todo el suelo urbano tuviese el coeficiente 0,2 y

así al señor que tuviese el coeficiente 1, a la hora de ir a pagar la tasa municipal por la prestación de servicios o por la licencia, se le dijese que tenía que pagar más, ya que tendría el 80% más de aprovechamiento que lo que le correspondería a todo propietario de suelo urbano. Un poco lo que pasa con el sistema inglés. En resumen, que aclaráis las siguientes cuestiones: ¿Cómo es que esos precios funcionan? ¿Cómo se resuelve esa contradicción que aparece con la CTU? ¿De qué manera esto contribuye a una justa distribución de cargas y beneficios dentro del suelo urbano?

Alibés. Sobre la justa distribución de beneficios y cargas, pienso que deberíamos retirar "el pecado original" en el que, desde mi punto de vista, estamos incurriendo desde el urbanismo. Es decir, la exportación del reparto del aprovechamiento del suelo urbanizable al suelo urbano. Creo que es una cuestión diferente la del reparto de beneficios y cargas que se puedan derivar de otros temas que no sean los del aprovechamiento, como los costes de urbanización o gravámenes sobre usos.

Esta aparente injusticia de tratar con diferentes aprovechamientos diferentes suelos —si es que existe— se da mucho más en otros suelos que en el suelo urbano. Cuando el mismo plan declara zonas de "no urbanizable", con coeficiente cero, y cuando atribuye diferentes aprovechamientos al suelo urbanizable respecto a otros suelos, y mucho más dentro del suelo urbano cuando introduce diferentes aprovechamientos y no precisamente zonales. Si vamos preguntando ¿por qué? nos encontramos con un tema muy viejo, que es el uso del territorio. El aprovechamiento de éste para ciertos usos no significa lo mismo en cualquier suelo. Por tanto, la existencia histórica de la desigualdad en suelo urbano, urbanizable o no, es una constante, y aquí no hay legislación que haya anulado este hecho, sino lo contrario. Hay un sofisma muy grave y es que se incurre con demasiada facilidad en base a criterios de igualitarismo en criterios de coparticipación de la propiedad del hecho urbano. No todos los propietarios de suelo urbano quieren construir lo que se les permite en los planes que proponían grandes edificabilidades y que, por suerte, no se han consolidado. Un ejemplo muy claro es el de un señor que durante cincuenta años tiene calificado su solar como zona verde y que no le ha expropiado el Ayuntamiento. Si a nivel fiscal se le han aplicado criterios justos por este aprovechamiento, sería injusto pagarle por los valores de los terrenos del suelo de al lado. Aquí está la vieja cuestión de adornar los mecanismos fiscales y los de planeamiento. Sobre el "aprovechamiento cero" en la exposición, insistía en una homogeneización de valores para el suelo destinado a uso público.

Trapero. Querría referirme a la exposición de J. M. Llop que nos ha presentado una experiencia abundante de cuatro años desde una oficina municipal. Querría que aclarase su propuesta o inquietud sobre una nueva normativa. Porque a lo largo de la exposición ha ido explicando cómo ha utilizado un instrumento que ofrece la LS y el poco apoyo del Plan General de 1979 y sin embargo, ha

conseguido todo esto. ¿Cuál es la necesidad de una nueva legislación?

Llop. Se puede utilizar el art. 90 LS y poder expropiar directamente para constituir un patrimonio municipal de suelo. Simplemente hay la necesidad de que los planes lo contemplen en su programa y justifiquen la política del patrimonio municipal. Como nuestro plan no lo contiene, hemos tenido que hacerlo con un soporte débil de nuestra legislación, pero es una innovación que el planeamiento puede introducir. Nos hemos cubierto las espaldas fijando el justiprecio con la antelación de actuar, ahorrándonos tener que hacer un plan para luego expropiar. Nuestra actuación de crear patrimonio es una innovación, porque en nuestro país esto ha sido casi una entelequia y en nuestro caso es una realidad: se tienen 60 Ha., somos el propietario mayor de la ciudad.

En cuanto al mecanismo de la expropiación en suelo urbanizable para VPO, no creo que se pueda aplicar sin cambiar esa ley. Hay que aplicar el mutuo acuerdo con los propietarios para que cobren en parcelas y no en metálico. Esto está en el art. 142 de la Ley y en el 207 del Reglamento de Gestión; pero deberíamos reglamentar los tantos por ciento a aplicar en cada caso, en la línea que ya había con la permuta forzosa de solares en el Reglamento de Obras Municipales de la posguerra.

Yo haría un reglamento sobre expropiaciones aisladas, pero no cambiaría la ley que ya habla de sistemas generales. Nosotros entendemos que es la expropiación de carácter puntual del art. 134.2 LS la que debe desarrollarse; por lo que vamos a utilizar unos instrumentos de actuación aislada que ofrezcan un soporte instrumental en los dos caminos esenciales: recuperación de suelo gratis y recuperación de costes. Esto requeriría una legislación nueva o que los planes generales lo articulen en su normativa.

Montoro. Las dos comunicaciones de Llop y Alibés plantean que la actuación y la fiscalidad son suficientes para obtener todos los sistemas y para constituir un patrimonio de suelo importante. Con la ventaja de que la fiscalidad puede ser más justa que otros instrumentos. Con una fiscalidad decidida, realmente, ¿lo que falta o sobra es la ley? ¿O lo que realmente falta es una coordinación de los mecanismos existentes, siempre bajo los supuestos de una administración moderna en que la fiscalidad es un elemento?

Llop. Me parece imprescindible el mecanismo fiscal en el terreno del urbanismo. Es uno de los pocos mecanismos claros de la recuperación de plusvalías. Hay que recordar que la ley aparece con dos mecanismos nuevos: la tasa por ordenación urbanística y la tasa de solares sin edificar, los dos artículos fueron derogados en la disposición final segunda de la ley. El mecanismo fiscal es imprescindible hoy por hoy para que la Administración pública tenga recursos económicos para su propia intervención y para recuperar parte de las plusvalías.

Alibés. Lo que ha definido los valores del suelo es la fiscalidad, evidentemente, esto está condicio-

nado por la existencia de una política desde la Administración.

No hace falta tanto una nueva ley como más bien reafirmar esos principios que ya existen, y en todo caso coordinarlos, tenerlos presentes. Otra cuestión importante, en que los urbanistas han sido excelentes predicadores, es que han enseñado urbanismo a la sociedad, a los Ayuntamientos; pero hay que explicar también urbanismo a Hacienda, a los fiscalistas, y viceversa, que éstos expliquen las técnicas fiscales.

A. Velasco. Felicitar a Llop por el trabajo que ha hecho con las unidades de actuación. Ha llegado a la conclusión de que el mecanismo de las unidades de actuación es el mecanismo más útil en suelo urbano. El Reglamento de Gestión, art. 36, dice que es el único en suelo urbano. Pero, ¿por qué llega a la conclusión de que sólo es aplicable a la periferia? A lo mejor es por su aplicación en Lérida. En Leganés y en otros municipios lo hemos aplicado en el centro urbano con buenos resultados. En cambio, Llop argumenta que en el centro no es posible, debido a los altos precios del suelo. Pienso que el valor, inicialmente, está en función de la edificabilidad.

¿Por qué afirmas que no es posible o dificultoso aplicar los costes de urbanización? Con el sistema de cooperación es aplicable. Hay una serie de artículos que lo dicen en el Reglamento de Gestión.

Llop. En la ponencia recojo cómo delimitar unidades de actuación genéricamente y las condiciones de carácter técnico del planeamiento; lo que es un condicionante que me permite, en el caso concreto nuestro, poner en cuestión el tema de aplicación de unidades de actuación en las zonas céntricas. Me fijé el siguiente criterio de carácter técnico, que puede que compartáis o no. El *coeficiente neto* de edificabilidad en zona residencial, y que vamos a acumular en la parte edificable de la unidad de actuación, pongo como criterio que sea, como máximo, de $3 \text{ m}^2/\text{m}^2$. ¿Por qué? Porque es toda una tradición del urbanismo racionalista que nos aconseja no superar los $3 \text{ m}^2/\text{m}^2$ de *coeficiente neto*, o su equivalente de $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ de *coeficiente bruto*; si no, vamos a edificaciones de tipo torre o usos que no sean residenciales. El urbanismo racionalista de los 50 comprobó que la acumulación de coeficientes netos superiores a $3 \text{ m}^2/\text{m}^2$ en edificación residencial provocaba dificultades de asoleamiento o bien edificios torre. Es un dato que se tradujo en los 60, en Barcelona, en el famoso Anexo 12 de las Ordenanzas Municipales, que fijó como máximo ese coeficiente neto de edificabilidad. Era la época del desarrollismo y se tomó un criterio tipo de Ordenanza. Yo comprendo que en las zonas centrales, por cuestiones de ordenación, pueda acumularse mayor edificabilidad, por determinadas circunstancias y con carácter genérico. En el centro te puedes arriesgar. Si la ordenación del contorno tiene alturas suficientes, podrás acumular más de tres, pero si no se producirán problemas de asoleamiento en el interior del conjunto edificable. En nuestro caso, han funcionado perfectamente,

superando la resistencia de los profesionales que, con la iniciativa privada, consideraban que un metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo de coeficiente *bruto* era poco y la acumulación de volumen no salía. Pero sale. Además en la periferia con un coeficiente *bruto* de $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$ se da un tratamiento mejor que cualquier clasificación de urbanizable. Si hacéis cálculos de *aprovechamiento medio* o bruto, en cualquier tipo de planes, nunca aparecen edificabilidades residenciales superiores a $0,5$, $0,6$ ó $0,7 \text{ m}^2/\text{m}^2$.

Ha habido dos casos en la periferia que han funcionado, no por habilidad, sino porque los propietarios vieron que eran reparcelaciones voluntarias y discontinuas. En ambos casos, no se les permitía aumentar el volumen del sector, pero sí aumentar sus derechos de reparcelación en el centro de la ciudad. Hubo un criterio de oportunidad.

¿Por qué no los costes de urbanización? Ciertamente, con la Ley y el Reglamento puedes exigir esos costes. Pero en el primero de los casos los exigimos e instrumentamos en el documento contractual o de convenio que se redactó con la propiedad para la unidad de actuación, con una fórmula: ellos reconocen el deber de costear la urbanización perimetral de la unidad de actuación y solicitan el aplazamiento del pago a dos años, y se comprometen a que podamos establecer garantía hipotecaria sobre las parcelas edificables. Eso está escrito y lo tenemos, pero no funciona. En cuatro años se ha hecho la reparcelación, se ha hecho la escuela, se plantaron árboles, etc., pero aún esperamos cobrar. La verdadera recuperación de costes la pongo en cuarentena. En las zonas centrales el involucrar los costes de urbanización en la unidad de actuación es posible, desde el punto de vista legal, pero se está en una situación de negociación peor, porque al municipio le interesa la rapidez de la reparcelación, porque está la escuela esperando o la necesidad de una zona verde. Entonces es más fácil proceder directamente a la reparcelación en términos de suelo, obviando el tema de los costes de urbanización pero imputando los costes de honorarios de los técnicos que han elaborado el planeamiento, de los abogados, indemnizaciones de plantaciones o edificios que se derriban, Notaría, etc. Pero eso es un verdadero "show" en la práctica. Dieciséis propietarios en casa del Notario haciendo talones de su tanto por ciento, dandoselos al Notario y éste extendiendo talones a los arquitectos y abogados que están detrás...

Ponce. Quería hacer referencia a la intervención de Alibés. El plan de La Coruña incorpora la técnica de las transferencias de aprovechamiento y se planteó el tema que tú descartas con toda crudeza. Pero hay que insistir en que el propietario cuando trata de sufrir cargas destaca el carácter de suelo no edificable de su propiedad y, en cambio, cuando se trata de ser sujeto de expropiación hace exactamente lo contrario. Hay que considerar la trascendencia que puede tener para la operatividad de este sistema el hecho de que se estén realizando las bases de la Contribución Territorial Urbana,

mientras se está produciendo la revisión o elaboración de los planes; porque la no coincidencia en el tiempo puede dificultar la operatividad del sistema.

Alibés. Dado que la revisión de la Contribución Urbana es trienal, es posible reconsiderar este tipo de elementos. Es cierto que la actitud de la propiedad varía según de lo que se esté dialogando. Es receptiva cuando se trata de aprovechamientos y, en cambio, cuando se trata de cargas fiscales reivindica el valor inicial. Esto va unido a las diferentes valoraciones de la Administración que no son coherentes sino contradictorias en muchos casos; pero si es sólida la valoración urbanística debería introducirse en las transmisiones patrimoniales para el impuesto de plusvalías, de solares, etcétera. Un primer tema de las diferentes actuaciones de la Administración es que hay que unificarlas evitando o paliando así la actitud diferencial de la propiedad.

Riera. Los aprovechamientos en la periferia están bien pero no es el caso en otros municipios, como en Badalona, donde en el casco urbano han bajado los aprovechamientos y no se edifica, por lo que hay opción al juego. ¿Crees en la efectividad de repercutir las expropiaciones en suelo urbano por contribuciones especiales?

Llop. Hay dos problemas en la aplicación de las contribuciones especiales: 1) Que son consideradas, normalmente, como un sobreimpuesto, y 2) ¿Cuál es el ámbito de servicio de un equipamiento y cuál es el ámbito, por tanto, de la repercusión de la contribución especial? La distribución de las contribuciones especiales es, hoy por hoy, absolutamente aleatoria; aunque técnicamente podría y debería ser posible el determinar el ámbito de cada uno de los equipamientos. La duda es si dentro del "polígono" de repercusión hay que graduar el pago. Por otro lado, la aplicación es difícil para la intervención, por ejemplo, en mi municipio.

C. Bentué. Alibés ha hablado de peligro del aprovechamiento medio en suelo urbano, pero ha tratado por igual el aprovechamiento medio que las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU), que es diferente. Las transferencias puedes fijarlas por la edificabilidad prevista en el plan y pueden ser diferentes para equipamiento y para parcelas edificables. ¿Puedes poner una imagen en que se refleje esto entre un suelo de sistema y una parcela colindante?

Alguien ha dicho que si en Lleida y Sabadell habéis trabajado tanto y habéis conseguido tanto, no hace falta modificar la ley. Yo digo que si con tanto esfuerzo y tanta gente aún hay problemas, ¿qué pasa en otros municipios con menos posibilidades para llevar a cabo este esfuerzo?

Alibés. Referente a las TAU yo estoy de acuerdo que hay transferencia de valores siempre que existan valores diferenciales de producción de aprovechamiento urbanístico, pero no creo que sea esto lo que se plantea en las TAU. La norma I3.1.3 del PG de Madrid, pág. 75, tomo I, viene a decir

que el derecho de propiedad queda fijado por el aprovechamiento medio que haya en la zona o área calificada a todos los efectos. No es éste el caso de que se plantee la posibilidad de aceptar los valores diferenciales como punto de partida de ese artículo y de tres o cuatro más concordantes. Lo que me lleva a concluir que no se exigía esa cuestión como cuestión diferencial, como contenido del derecho de propiedad, que es lo que se expropia. Aunque desconozco la referencia que se hace a un documento sobre Normas Complementarias que establecen los valores tipo y no he estudiado a fondo el Plan, sí que me preocupan esas rotundas afirmaciones jurídicas sobre el derecho de propiedad. Se están creando unos valores absolutos y homogéneos en ciertas áreas, sin estimar los valores diferenciales, que es el supuesto en que nos hemos basado en Sabadell.

En la desigual división de sectores internos no se puede llegar a precisar el valor diferencial de una parcela a otra, pero me parece justificable en suelo urbano cuando la atribución de aprovechamiento se ha diferenciado de una parcela a otra. No existe ningún motivo para poner límites a la singularidad de la atribución de usos en el suelo urbano, ni la ley dice lo contrario. La ley afirma como línea de trabajo la asignación de aprovechamientos detallados; pero esto no genera o no determina la frontera para reconocer el valor diferencial. Este es un tema en que la justificación puede ser atacable: por qué el planificador y el plan de hecho contiene o provoca ese valor diferencial. La justificación de lo que es necesario para el funcionamiento de aquella zona del suelo urbano es una remisión constante de la ley a las propuestas del plan sobre qué equipamiento, qué viario debe haber en tal zona. Esto deriva de la potencia y capacidad reglamentaria del propio plan. Por tanto, el que sea diferente, mayor o menor el valor diferencial de las parcelas es solamente derivado de la voluntad del planificador y justificado en las necesidades de la zona respectiva.

Llop. Querría dejar claro que no he dicho que haya que modificar la ley, en ningún momento. La ley es joven, que dure y se pueda desarrollar. El problema es de filosofía. Hay que añadir un poco a esa ley, no a nivel de rango de ley, para que diversifique los instrumentos de actuación en el suelo urbano. Y hay dos campos en que la ley, en sentido estricto, debería ampliarse: el tema de la *rehabilitación* (darle más cuerpo, ahí estamos faltos de instrumentos), y otro, más difícil, que enlaza con la *filosofía de actuación en el suelo urbano*, que he explicado cuando intentaba esclarecer lo que es en la legislación *la reforma interior y la mejora urbana*, y que concretamente es el desarrollar los artículos referentes a si los planes pueden establecer cesiones un poco más allá de lo que dice el 83 del suelo urbano, mediante la aplicación del art. 76 LS, por el que el Plan, en virtud de la Ley, puede imponer deberes a la propiedad como los del art. 23 de planes especiales exigiendo los "standars" del art. 13 LS, "salvo que estos sean innecesarios por

no guardar relación con la reforma". Legislaría sólo estos aspectos, por afectar al contenido de la propiedad, pero no por la vía de los "standars", sino por la actuación de mejora urbana. No modificaría la ley vigente.

J. García-Bellido. Me ha gustado mucho la síntesis de Llop sobre las actuales posibilidades técnicas de actuación en el suelo urbano. No obstante, creo que es necesario discrepar con él en cuanto a que, por el contrario, considero que es imprescindible, urgente e irrenunciable abordar una reforma sustantiva de la legislación sobre el suelo, tanto la urbanística, como la de expropiaciones, hipotecaria, fiscalidad, etc., que permitan una disponibilidad y gestión colectiva y racional del mismo. Todas las filigranas que estamos haciendo, ahora y antes, son subterfugios para escurrirnos por los entresijos de un aparato normativo claramente obsoleto, precapitalista, donde todavía los conceptos y medios de intervención en el espacio están mediatizados por el Código Civil y el Derecho Romano. La innovación técnico-política y filosófica que supuso la Ley del Suelo del 56 no vino arropada por desarrollos equivalentes en la de expropiaciones del 54, ni en las fiscales posteriores, ni en las reformas del Código Civil, ni en la de Desarrollo Agrario. El pensamiento urbanístico progresista, que iniciara Posada Herrera con su Proyecto de Ley nonata de 1861 y que pudo poner a la cabeza del mundo occidental en estas materias, la Ley del Suelo de 1956 lo retoma con acierto; pero la tímida reforma de 1975 pierde el paso histórico y, mientras otros países, como Gran Bretaña (con la *Community Land Act* de 1975), Francia, Italia, Alemania, Suecia, Australia, en los mismos años, abordan el control y la gestión de los contenidos económicos del derecho de propiedad privada del suelo para garantizar la función social del mismo y, a veces, su publicación generalizada, en las leyes españolas del tardofranquismo no se abordan estos enfoques económicos de la gestión positiva y estratégica del suelo. La Constitución de 1978, sin embargo, eleva el techo de las posibilidades de intervención pública en el urbanismo, a través de los principios rectores de la política social

y económica que, en especial y con referencia al suelo y la vivienda, establecen mandatos legislativos de la máxima trascendencia urbanística. Los problemas y dificultades de gestión que estamos viendo aquí exigen, para su adecuada solución, no más "trucos", tecnicismos y bordeamientos de la legalidad con sofisticadas técnicas, sino un enfoque global y frontal de los problemas económicos del suelo que debe "rellenar" ese "vacío" normativo y de política económica que separa el techo de la legislación franquista, aún vigente, y el más elevado techo constitucional. Las reformas urbanísticas y fiscales, sustanciales que los demás países europeos abordaron a mediados de los años 70 constituyen el reto que ahora en España debemos afrontar con transformaciones legislativas en profundidad, incluso aprendiendo de los errores y frustraciones de otros países. Algo de esto creo que está abordándose en la reforma legislativa que nos comentaba Damián Quero. En concreto, me refería a una de las cuestiones que articulan el eje de la argumentación de Alibés sobre la fiscalidad del suelo, cual es el del contenido económico efectivo de la propiedad urbana. Los mecanismos impositivos, por razones recaudatorias, tienden a legitimar la apropiación de elevadas rentas diferenciales y monopolistas que, como sobrebeneficios inmerecidos, se generan en un mercado de suelo enrarecido, haciendo inviable con ello la compra o expropiación de suelo para equipamientos o para usos o viviendas sociales, por los desmesurados sobrecostos que implica su justiprecio fiscal. Es una trampa conocida en que cae la Administración, al necesitar mayores ingresos recaudatorios para poder subvenir a las mayores rentas de suelo que ella misma engendra. Y, ciertamente, el aprovechamiento urbanístico concedido por el plan es una de las variables que inciden en la renta del suelo. Ajustar estratégicamente los valores catastrales y municipales de "plusvalías" al valor urbanístico de uso y aprovechamiento real otorgado por el plan, en cuanto éste sea aprobado, es una táctica elemental de política de suelo, aunque sea contraria a la política fiscal usada como instrumento recaudatorio, inmovilista o, en todo caso, creciente.