

EL LIBRO BLANCO SOBRE LA NACIONALIZACION DEL SUELO EN GRAN BRETAÑA

SUMARIO: PRESENTACIÓN.—I. El suelo. Nuestro bien material más escaso.—II. Intentos anteriores para resolver los problemas existentes.—III. Los objetivos.—IV. Planificación positiva.—V. Adquisición de suelo por la comunidad.—VI. Base monetaria de las indemnizaciones.—VII. Excepciones permanentes en caso de expropiación.—VIII. Disposiciones transitorias.—IX. Tribunal de reclamaciones fiscales.—X. Casos especiales.—XI. Cesión del suelo.—XII. Consecuencias financieras.—XIII. Edificios vacíos con destino a oficinas.

PRESENTACION

En Gran Bretaña se cuenta ya con normas sobre planificación urbana desde 1909 (1). Sin duda la alta densidad de población que tiene dicho país, unido a la magnitud de sus grandes centros urbanos, ha condicionado este tipo de estudios.

En el año 1974 el Gobierno laborista elaboró el White Paper (2) sobre la nacionalización del suelo urbano británico, White Paper que vería su plasmación en Ley mediante la aprobación de la Community Land Act en 1975. Este White Paper establece las líneas maestras del proceso nacionalizador del suelo británico, que luego han sido desarrolladas en la Community Land Act. He aquí, pues, su importancia.

A modo de introducción, se puede adelantar que el White Paper, elaborado en 1974 por el Gobierno británico, prevé un proceso de diez años en el cual se operará la nacionalización del suelo destinado a edificación a través de las corporaciones locales. Dicha nacionalización se realizará mediante la adquisición de todo el suelo destinado a edificación al precio del uso a que se venía destinando dicho suelo. Hay que destacar que en este libro blanco se plantean los principales problemas que pueden provocar el fracaso de este intento de nacionalización del suelo británico. Estos son: 1) la incapacidad técnica de los municipios para realizar la función encomendada por la Ley, y 2) el plazo de diez años que se establece para la plena puesta en marcha del nuevo sistema de expropiación. Si, mientras tanto, debido al fuerte impuesto de plusvalía que se pretende establecer en el periodo transitorio hasta la plena nacionalización, la iniciativa privada se retrae

(1) HOUSING: *Town Planning, etc.*, Bill, 1909.

(2) Documento que contiene determinados planes del Gobierno—similar a los libros blancos que emite ocasionalmente el Gobierno español—con destino a una discusión extraparlamentaria y que sienta las bases de un próximo proyecto de Ley que se enviará al Parlamento.

y no existe una actividad pública que compense dicha inactividad, puede surgir un déficit en la oferta de viviendas que, como en ocasiones anteriores, dé al traste con las previsiones de la Ley. Si logra superar el plazo de diez años marcado, es muy probable que en el suelo británico llegue a operarse una nacionalización real.

Se ofrece a continuación la traducción del White Paper, denominado Land (3), emitido por el Gobierno británico el 12 de septiembre de 1974. Las notas al texto, que he reducido a lo imprescindible, no pretenden sino aclarar y hacer inteligibles sus conceptos y son exclusivamente de mi responsabilidad.

I. EL SUELO. NUESTRO BIEN MATERIAL MÁS ESCASO

1. De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse. Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento del suelo está ya determinado y fijo. Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta del suelo no sólo está ya determinada, sino que además es escasa. Esto hace singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso de nuestro suelo. Respecto a la planificación se ha dicho acertadamente que consiste en «asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, de tal manera que el suelo se utilice en interés de todo el pueblo» (Rt. HON LEWIS SILKIN, *Official Report*, 29th January 1947, vol. 432, col. 947).

2. Nuestra población está creciendo y la demanda de suelo está aumentando de modo aún más rápido todavía. Necesitamos más escuelas, más viviendas, más edificios de todo tipo y también necesitamos espacios abiertos, granjas y bosques. Es justo que todas estas demandas que compiten entre sí respecto de la limitada oferta de suelo deban ser resueltas, teniendo como prioritarias las necesidades sociales de la comunidad.

3. Habitualmente no se discute el hecho de que sea la comunidad quien deba controlar las edificaciones que se produzcan en su espacio urbano (*development*) (4) y el sistema de planificación ha sido a me-

(3) Su traducción es: suelo, terreno, tierra.

(4) Este concepto inglés *development* es la clave para averiguar qué tipos de operaciones inmobiliarias están incluidas en la Ley. Este concepto está tomado en referencia al significado que el mismo tenía en dos leyes anteriores: *The Town and Country Planning Act 1971* y *The Town and Country Planning (Scotland) Act 1972*. Atendiendo al significado propuesto en dichas Leyes, *development* viene a incluir como concepto la «realización de cualquier edificación, obra de ingeniería, excavación u otro tipo de trabajos en, sobre, por encima o por debajo del suelo, o la realización de cualquier cambio material en el uso de todo tipo de edificación o en el de cualquier terreno». Como excepciones a este concepto se pueden incluir el mantenimiento, mejoras y modificaciones de los edificios que no afecten a su apariencia externa. Dada la variedad de

nudo un arma potente para prevenir las edificaciones que fueran nocivas para la comunidad. Pero nuestro sistema de planificación está pensado en gran parte de un modo negativo. La comunidad, a través de su autoridad local y en último término del Gobierno central, puede vetar proyectos de edificación, pero la iniciativa permanece en gran medida en manos privadas. La comunidad no tiene, en el presente, un poder suficiente para planificar de modo positivo, decidiendo dónde y cuándo una edificación en concreto deba tener lugar. El dominio público del suelo edificable presupone el conferir este poder a su justo dueño, la comunidad.

4. Junto con la necesidad de asegurar un planeamiento positivo, el país tiene que enfrentarse con otro problema, el precio del suelo y la plusvalía. «El aumento de su valor, especialmente en zonas urbanas, no es debido a una inversión de capital o al esfuerzo de su propietario, sino que es debido totalmente a la energía y espíritu emprendedor de la comunidad... Esto es uno de los peores males de nuestro actual sistema de tenencia del suelo, que en lugar de cosechar los beneficios del común esfuerzo de sus ciudadanos, la comunidad tiene siempre que pagar una enorme cantidad a los propietarios de suelo que han visto aumentar el valor de su propiedad por este común esfuerzo» (Rt. HON DAVID, LLOYD GEORGE. *Official Report*, 29 abril 1909; vol. IV, col. 532). El dominio público del suelo edificable asegurará que estos incrementos de valor sean para la comunidad que los ha creado.

II. INTENTOS ANTERIORES PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS EXISTENTES

5. Los anteriores intentos de introducir un sistema de planificación de las zonas rurales y urbanas desde 1909 a 1932 fueron frustrados a causa de los problemas suscitados por las indemnizaciones y la plusvalía. Las autoridades locales estaban obligadas a pagar una indemnización si ellas promovían la urbanización de unos determinados terrenos; pero las medidas encaminadas a posibilitar a estas autoridades el que recibieran una parte de la plusvalía—el incremento de valor que acrece en beneficio del propietario del suelo a causa de un proyecto de urbanización realizado por la autoridad pública—fueron en gran medida ineficaces. El resultado fue que un control efectivo de la planificación era imposible a causa de la falta de financiación.

6. La necesidad de un sistema eficaz de planificación nacional fue señalada por tres importantes estudios complementarios que tuvieron lugar a finales de los años treinta y comienzo de los cuarenta—*The Barlow Commission—and the Scott and Uthwatt Committed*.

significados de que goza este término, habrá que interpretar en cada ocasión la amplitud de los trabajos urbanísticos a que hace referencia. En la mayoría de los casos no habrá más remedio que traducirlo por «edificación», como concepto equivalente que comprende genéricamente los supuestos a los que el texto inglés hace referencia.

El primer intento, 1947-54

7. *The Town and Country Planning Act 1947* se basó sustancialmente en el trabajo del *Uthwait Committee*, el cual trataba específicamente de las indemnizaciones y de la plusvalía, sin seguir con precisión sus recomendaciones. La Ley representó la primera aproximación racional a los aludidos problemas de la planificación, indemnización y plusvalía. La solución—al igual que en las propuestas del *Uthwait*—estribaba en una eficaz transmisión al Estado del derecho de edificación (5).

8. La propiedad estatal del derecho de edificación tenía tres efectos conectados entre sí:

a) La licencia de construcción se exigía para cualquier tipo de edificaciones en todo el país;

b) No existía indemnización en caso de denegación de licencia (excepto en aquellas edificaciones definidas a propósito de dicha indemnización dentro de la categoría de «uso existente»); y

c) La plusvalía repercutía en favor del Estado a través de la imposición de un tributo urbanístico que había que hacer efectivo ante un organismo gubernamental denominado *Central Land Board* antes de que la edificación se llevara a cabo.

9. Una consecuencia de la nacionalización de la plusvalía urbanística era que se preveía que el suelo se transmitiera por el valor que se atribuía al destino y uso que tenía antes de su transmisión (6). Esto significaba que las autoridades locales podían adquirir suelo para sus propias finalidades de una forma realmente barata. Pero el sistema fue criticado porque se quitaba cualquier incentivo a los propietarios particulares a la hora de lanzar al mercado suelo edificable, porque, si bien debían pagar un fuerte impuesto urbanístico (7), no debían haber pagado, en cambio, el precio del suelo por encima del valor atribuido al uso que se daba a dicho suelo con anterioridad a la transmisión. (En la práctica el suelo se cedía a un precio superior al

(5) Se producía así una limitación al derecho de propiedad, entendido éste como una absoluta potestad sobre el suelo. Según lo pretendido por la *Town and Country Planning Act 1947*, el derecho a la modificación urbanística del suelo, bien mediante una nueva edificación en zona urbana, bien mediante la transformación de suelo rústico en urbano, pertenecía al Estado. Indudablemente este sistema tenía claras consecuencias en todo aquello referente a las indemnizaciones urbanísticas y a las plusvalías.

(6) Este tipo de valor comercial es conocido como *existing use value*. Un ejemplo de estos casos lo supondría un terreno destinado al cultivo agrícola situado en el perímetro de una urbe y que en un momento dado se encuentra con posibilidad de ser destinado a la construcción de viviendas. En este caso, el precio que se debería pagar por dicho terreno, teniendo en cuenta el *existing use value*, sería el precio de su valor agrícola, esto es, el del uso a que venía siendo destinado y no el precio que como solar urbanizable le correspondiera en el mercado.

(7) Este impuesto previsto reclamaba el pago al Estado del 100 por 100 de la plusvalía. El pago había que hacerlo efectivo antes de proceder a la edificación del inmueble.

ordenado, aunque también es verdad que dicho precio era menor al de su plena cotización en el mercado.) Parece como si el acopio de suelo hubiera surgido ante la expectativa de que todo este sistema se cambiaría con la posible elección de un nuevo Gobierno. Una segunda dificultad respecto al sistema de este impuesto urbanístico fue que el principio básico sobre el que estaba basado no fue comprendido de modo preciso. Es probable que, habiéndole dado tiempo para asentarse, el sistema previsto en la Ley de 1947 pudiera haber sido operativo. Pero fue abolido antes de que pudiera ser puesto a prueba.

10. Sin embargo, dos de estos tres principios de la Ley de 1947 han subsistido. El sistema de planificación introducido por dicha Ley permanece virtualmente sin tocar. El control de la planificación todavía opera igual que bajo la Ley de 1947; y el sistema de planificación de las obras urbanísticas se mantiene igual (aunque reformado por la introducción de planes estructurales (8) y locales por el *Town and Country Act 1968*). Y uno de los aspectos más importantes de la nacionalización de la plusvalía urbanística—el principio de que en términos generales no se pagaba indemnización en caso de denegación de licencia—permanece, con la consecuencia de que la capacidad de controlar dicha plusvalía todavía descansa en las autoridades públicas.

11. Aunque las previsiones de la ley de 1947 referentes a la plusvalía fueran rechazadas, siguiendo el cambio de Gobierno de 1951, *The Town and Country Acts* de 1953 y 1954 dejaron intactas las disposiciones bajo las cuales la autoridad pública podía adquirir suelo a un precio que excluía en gran medida la plusvalía urbanística. Pero como el impuesto previsto en 1947 había sido abolido, las ventas entre particulares reflejaban el valor total del mercado, incluyendo, claro está, la parte correspondiente a la plusvalía. Presiones contrarias a este sistema de dos tipos de precios justificaron su abolición. Bajo el *Town and Country Planning Act 1959* fue restablecido el valor de mercado como base para las adquisiciones de terrenos por parte de la autoridad pública.

El segundo intento, 1967-70

12. Preocupados por la elevación de precios y los alarmantes beneficios de la plusvalía, el Gobierno laborista de 1966 implantó un organismo denominado *Land Commission*. Bajo la *Land Commission Act 1967*, la plusvalía del suelo fue sometida a un impuesto con una cuota fija de un 40 por 100. La Ley, sin embargo, no aportaba ningún cambio en el sistema de planificación. De modo general, la *Commission*

(8) Son los llamados *structure plans*. Estos planes están destinados a exponer claramente las líneas generales del desarrollo urbano y del sistema de transportes y comunicaciones. Se refieren principalmente a las demarcaciones de condados y a las grandes ciudades, y constituyen el principal lazo de unión entre la política urbanística llevada a cabo a nivel nacional y la política urbanística de las entidades locales.

operaba dentro del marco trazado por las autoridades locales de planificación, la *Commission* podía comprar suelo expropiando determinados terrenos ya designados o algún otro espacio listo ya para urbanizar. El sistema no permitía a ninguna autoridad pública, excepto a la *Commission*, adquirir suelo a un precio inferior al de mercado.

13. La Ley de 1967 no tuvo un efecto tan relevante en el mercado del suelo como el sistema de la Ley de 1947. Contenía la Ley de 1967 disposiciones transitorias encaminadas a minimizar los perjuicios durante el tiempo de implantación del sistema. Pero el esquema del impuesto de plusvalía no hacía excepciones respecto de pequeñas edificaciones (9), sin tener, por tanto, un carácter flexible en su modo de operar.

14. Al igual que el sistema de la Ley de 1947, es probable que habiéndosele dado el tiempo necesario, y dotada de algo más de flexibilidad (como se hizo en el *Finance Act 1969*), el sistema habría sido operativo. Pero como la Ley de 1947, esta última fue rechazada, esta vez siguiendo el cambio de Gobierno de 1970. Esto ocurrió antes de que a la *Land Commission* le hubieran sido conferidos los amplios poderes de adquisición de suelo previstos en la Ley, ya que estos poderes los podría haber ejercido a partir de una fecha determinada que nunca llegó, por lo que la *Commission* estuvo imposibilitada para comprar suelo en la cantidad inicialmente prevista.

15. A pesar de su abolición, ninguna de estas leyes fueron promulgadas en vano. Como se ha indicado en el párrafo 10, dos de los tres principios básicos de la Ley de 1947 conforman las bases de nuestro sistema actual de planificación. Es más, la tarea llevada a cabo por ambos esquemas legales proporciona una experiencia valiosa de la cual se pueden obtener las siguientes lecciones:

a) La clave de una planificación positiva y de un definitivo ataque al problema de la plusvalía estriba en la adquisición de suelo por la comunidad;

b) Un organismo central está demasiado lejos de los particulares y de los responsables de las decisiones sobre planificación; y

c) Un esquema inflexible es autodestructivo.

III. LOS OBJETIVOS

16. Alguno de los problemas existentes en la vía para conseguir un sistema de planificación efectivo permanecen todavía entre nosotros. Teniendo esto en cuenta, el Gobierno reitera que sus objetivos estriban en establecer los medios adecuados para:

(9) Estos casos de pequeñas edificaciones están previstos en el presente libro blanco y se refieren entre otras a aquellas construidas por el que va a ser su propietario-ocupante y que no superen una superficie de diez áreas.

- a) Permitir a la comunidad que controle cualquier tipo de edificación de acuerdo con sus prioridades y necesidades; y
- b) Restituir en beneficio de la comunidad el aumento de valor del suelo que ha surgido mediante el esfuerzo colectivo de toda la comunidad.

IV. PLANIFICACIÓN POSITIVA

17. Cada transformación física comprende dos acciones; al mismo tiempo que algo se crea, lo que previamente existía se destruye. Por lo tanto, uno de los principios de la planificación debe ser el comprobar que lo que se ha creado satisface más cumplidamente las necesidades de la comunidad que aquello que fue destruido. La existencia de cualquier sistema de planificación estriba en la aceptación de que el mercado no podrá, por sí mismo, llegar a una solución satisfactoria del modo en que debería ser utilizado el suelo.

18. Nuestro actual sistema de planificación negativa supone un valioso elemento de control del mercado y podría parecer a primera vista capaz de salvaguardar nuestra tradición y resolver el conflicto entre los intereses privados y el bienestar público. Pero las dificultades inherentes a un proceso de urbanización hecho a retazos y los agobiantes problemas financieros asociados con la adquisición de terreno determinan el que no siempre se alcance el mejor sistema de utilización del suelo.

19. Todo lo expuesto no pretende negar a la actividad planificadora de las autoridades locales una valiosa misión, sino que quiere resaltar el hecho de que los poderes existentes para poner en ejercicio sus planes están limitados por el precio que el sistema de mercado otorga a determinados terrenos y por el hecho de que los recursos materiales de la planificación están en manos de los propietarios privados y no a disposición de la comunidad.

20. El dominio público del suelo edificable pone el control de este recurso material tan escaso en nuestro país en manos de la comunidad y permite, por tanto, tener una completa visión de conjunto. Adicionalmente, el factor de tener disponible este suelo al precio de su uso corriente (10) antes que al valor basado en la especulación sobre

(10) Este tipo de valor comercial *current use value* es similar al otro tipo de valor (*existing use value*) utilizado por la Ley de 1947. En el presente proyecto, y teniendo en cuenta las previsiones de conjunto que en él se establecen, este concepto (CUV) expresa: el valor de un terreno sin tener en cuenta la posibilidad de que se convierta en suelo edificable. En este valor se incluye sin embargo, la expectativa de que edificaciones incluidas en el Anexo 1 de la *Community Land Act 1975* (edificaciones exentas de la aplicación de la Ley, en realidad construcciones de índole particular y de mínima importancia urbanística) pudieran ser permitidas, y asimismo incluye la certeza, no la mera expectativa, de que las edificaciones previstas en el Anexo 8 a la Ley de Planificación Urbana y Rural de 1971 pudieran ser autorizadas. Todas estas expectativas que están incluidas dentro del CUV en términos concretos se refieren a la posibilidad de reedificación o modificación de un edificio con una ampliación de su volumen de hasta un

su posible plusvalía, permite que la comunidad sea capaz de prever en los lugares donde los necesitan los medios para la instalación de servicios públicos, cosa que ahora no puede afrontar a causa de los elevados precios que tiene que pagar al propietario privado.

21. Las fuerzas del mercado estimulan la concentración de la edificación, comercializándola en zonas que ofrecen determinadas ventajas a ciertas empresas; pero lo que el mercado no considera son los efectos secundarios—la destrucción de pueblos de cierta antigüedad y la desocupación ascendente de las zonas centrales de la ciudad—y sus implicaciones, como las consecuencias en el sistema de transporte que requiere el que la gente viva lejos de sus centros de trabajo. Hay una serie de costes que surgen junto a ellos—el coste de hacer frente a más carreteras, más trenes y autobuses—, por ejemplo, y se producen además situaciones de *stress* en el individuo que tiene que emplear su tiempo y su dinero, probablemente en condiciones de aglomeración, mientras viaja a su trabajo. Estos costes y estas derivaciones psíquicas no se tienen en cuenta en el sistema de mercado, y esto es por lo que la planificación debe ser alentada y por lo que la comunidad debería comprar suelo beneficiándose de las plusvalías creadas.

V. ADQUISICIÓN DE SUELO POR LA COMUNIDAD

22. Es necesario definir en primer término qué es lo que se quiere decir con la palabra «comunidad» a efecto de los planes del Gobierno. El Gobierno ha considerado la posibilidad de establecer un órgano central para adquirir el suelo edificable. Tal organismo fue creado bajo la Ley de 1947 como la *Central Land Board*, y en 1967, con la *Land Commission*.

23. Indudablemente un organismo central tiene sus ventajas; puede responder con facilidad a las decisiones nacionales y puede traspasar los perímetros locales para encuadrar terrenos que deberían formar una sola parcela. Por otro lado, los ciudadanos nunca se han sentido personalmente implicados en el trabajo realizado por dichos organismos y las autoridades locales han sentido, con parte de razón, que ellos estaban más al corriente de sus propios problemas que ninguna otra entidad centralizada.

24. El Gobierno por ello cree que en Inglaterra y Escocia la adquisición y poder de disposición de suelo está mejor en manos de las autoridades locales, término en el que en este *White Paper* se incluyen las *New Towns Development Corporations* (11). Estas autoridades

10 por 100 máximo, o en caso de una vivienda una ampliación máxima de 1.750 pies cúbicos (unos 200 metros cúbicos); cambios de destino del terreno dentro de un mismo tipo genérico de utilización y edificaciones de tipo agrícola y forestal.

(11) Autoridades a cargo de *New Towns* (nuevas ciudades) que son, como es sabido, un reciente ensayo británico de planificación urbana.

estarán apoyadas en su gestión por una organización que los respaldará con todo tipo de consejos y de ayuda, y para actuar en nombre del secretario de Estado en caso de que dichas autoridades locales no cumplan fielmente con su tarea. En Gales, sin embargo, la adquisición y poder de disposición del suelo edificable estará bajo la responsabilidad de una corporación representativa de todo el país de Gales, la cual también podrá proporcionar un servicio de asesoramiento a las autoridades locales. El tipo concreto de acuerdo respecto al apoyo gubernamental (posiblemente de escala regional en Inglaterra y nacional en Escocia) y los acuerdos con Gales serán sometidos a discusión con las autoridades locales.

25. Estas propuestas se refieren al suelo que va a ser edificado o modificada su edificación con destino a viviendas, comercio e industria, por ejemplo. No concierne a los terrenos que permanecen en uso agrícola y forestal; no hay ninguna propuesta respecto a los actuales acuerdos que conciernan a dicho tipo de terreno. El suelo que ha de ser adquirido será el que la comunidad estime como necesario generalmente por un plazo de diez años, para ser edificado o modificada su edificación. Las adquisiciones serán ordenadas como parte de un programa de cumplimiento progresivo, en tanto que las autoridades locales van configurando sus «bancos» de suelo. Diez años es el período máximo de tiempo que es necesario para asegurar un crecimiento urbano ordenado y crear el suficiente grado de seguridad para el desarrollo industrial, agrícola y forestal; se continuará teniendo especial cuidado en cuanto a las adquisiciones de terrenos de alta calidad agrícola.

26. Gran cantidad de suelo edificable ha sido ya adquirido por la comunidad para sus propios fines. Las autoridades locales también compran terrenos al amparo de los poderes previstos en las *Housing and Planning Acts*. Sin embargo, las autoridades locales deberían estar capacitadas para realizar una labor más positiva y racional a través de la adquisición de suelo, y con este fin les serán conferidos nuevos y mayores poderes para la adquisición de suelo edificable. Los propietarios particulares también tendrán derecho, en ciertas circunstancias, a exigir a las autoridades locales la adquisición de sus terrenos. Estos nuevos poderes se podrán ejercitar tan pronto como la nueva legislación se lleve a cabo.

27. A reserva de los casos exceptuados de adquisición pública expuestos en los párrafos 34 y 35, y las importantes disposiciones transitorias de los párrafos 36-45, es intención del Gobierno imponer a las autoridades locales la obligación de adquirir todo el suelo necesario para el crecimiento urbano. Desde la fecha en que esta obligación sea exigible, no será permitida la construcción de ningún edificio, excepto en suelo perteneciente a la autoridad pública o cedida por dicha autoridad para tal fin. Las autoridades locales, por lo tanto, comprarán el suelo que en su opinión sea necesario para la edifica-

ción y estará obligado a comprar allí donde la necesidad de construcción sea aprobada, aunque suponga apartarse del plan. La declaración general de procedimiento establecida en la *Town and Country Planning Act 1968* puede aplicarse a estas adquisiciones para asegurar una rápida disponibilidad de suelo para edificar.

28. Los nuevos poderes y deberes de las autoridades locales respecto al tema de la edificación en Inglaterra serán seguidas, en tanto como sea posible, de una separación de funciones entre el condado y el distrito. Ambos consejos, como un resultado de la adquisición de suelo, tendrán nuevas funciones encaminadas a asegurar el correcto desarrollo urbano de sus zonas. Los vínculos entre las autoridades locales ya establecen sus respectivos campos de actuación (dentro del amplio contexto de la legislación) a través de los proyectos de planificación urbana y del control del crecimiento urbano. Puede ser que los esquemas de adquisición del suelo por la comunidad sea la técnica apropiada para definir sus respectivas esferas de intereses en relación con dicha adquisición. Esto será discutido por las entidades locales, de modo que se logre la mejor forma de cooperación por parte de las autoridades locales.

29. En Escocia los consejos de distrito son los organismos más indicados para llevar a cabo la adquisición de suelo edificable, pero los consejos regionales tendrán similares poderes para ejercitarlos en relación con las necesidades regionales. Habrá diversas consultas con las autoridades locales de Escocia antes de que se ultimen estos acuerdos.

30. El principio de que todo el suelo edificable debe ser adquirido por la comunidad tendrá importantes consecuencias. Presumiendo la aceptación de este principio por el Parlamento, las objeciones al principio teórico de la adquisición pública de suelo ya no serán razones para oponerse a las órdenes de expropiación y el secretario de Estado estará capacitado para rechazar dicho tipo de reclamaciones (como puede hacer en la actualidad en relación a las órdenes expropiatorias emitidas por las corporaciones de las *new towns*). Habrá que considerar de modo especial las consecuencias derivadas del hecho de que la petición de una licencia pueda suponer la expropiación de los terrenos a los que se refiere, a este fin la legislación incluirá las previsiones adecuadas para salvaguardar la posición de los propietarios y de los terceros con algún tipo de derecho sobre dicho suelo.

VI. BASE MONETARIA DE LAS INDEMNIZACIONES

31. Desde 1958 el precio pagado por la autoridad pública para la adquisición de suelo no ha sido el del valor que el suelo tenía en relación al uso a que venía siendo destinado, sino que ha reflejado

el valor derivado de la expectativa de poder llevarse a cabo una operación inmobiliaria sobre el mismo. Este precio puede incluir el valor derivado del proyecto de edificación que la propia autoridad pretende llevar a cabo. Más aún, como resultado del *Certificate of appropriate alternative development procedure* (12), una autoridad pública que compre suelo ha de pagar un precio que incluya el valor debido a sus posibilidades de edificación aunque la autoridad vaya a destinar ese terreno para un uso no remunerativo (ejemplo, un parque público).

32. Las disposiciones establecidas para regular el futuro inmediato están establecidas en los párrafos 37-45. El Gobierno también propone la desaparición de la disposición por la cual un propietario puede exigir un *certificate of appropriate alternative development*, aunque el propietario (por ejemplo, de un campo de deportes que la autoridad lo desea adquirir para un parque público) no tenga posibilidad de conseguir licencia para la operación inmobiliaria prevista en el certificado.

33. Algunos terrenos puede que tengan muy poco o ningún valor en el mercado si tenemos en cuenta el uso al que están destinados en la actualidad. Esto puede dar lugar a problemas cuando el suelo sea adquirido según el valor que se atribuye a su uso actual y requerirá, por tanto, la existencia de una base especial de indemnización para enfrentarse a dichos casos.

VII. EXCEPCIONES PERMANENTES EN CASO DE EXPROPIACIÓN

34. El Gobierno se propone excluir de este proyecto la edificación de una casa para ser ocupada por el propietario de una parcela la cual estaba bajo su dominio antes de la fecha de este *White Paper* (12 de septiembre de 1974).

35. Otras excepciones se establecerán a su debido tiempo, pero puede decirse que incluirán la alteración y ampliación de viviendas; la edificación, dentro del terreno de la vivienda ocupada por el propietario antes de la fecha de este *White Paper*, de una pequeña vivienda para ser ocupada por el mismo propietario o un miembro de su familia; edificios agrícolas y forestales; y construcciones relativas a la extracción de minerales. Se tendrá en consideración la posibilidad de que la ampliación de edificios y sus cambios de uso puedan

(12) Este certificado surge de aquellas ocasiones en las que un proyecto de planificación de una zona no contiene los elementos suficientes para estimar el valor de unos terrenos que van a ser adquiridos. En tales circunstancias, un particular o la autoridad adquirente, pueden solicitar a la autoridad local su opinión sobre qué tipo de operaciones inmobiliarias pudieran ser previstos razonablemente sobre él. Esta opinión se emite a través de dicho certificado, cuyos términos se tienen en cuenta a la hora de indemnizar al particular solicitante de dicho certificado, caso de expropiarse posteriormente tales terrenos.

quedar exentos, y estas excepciones también tendrán en cuenta la necesidad de no restringir ni constreñir expansiones industriales de relativa importancia.

VIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

36. La obligación de adquirir todo el suelo destinado a edificación será establecida mediante órdenes gubernamentales. El Gobierno tomará las medidas oportunas para emitir disposiciones generales respecto a todo tipo de edificación o en relación a tipos o zonas específicas edificables. Se piensa que la falta de personal especializado hace imposible el salto inmediato a un nuevo sistema. Las órdenes pertinentes serán dadas cuando las autoridades locales estén en situación de llevar a cabo sus obligaciones con especial referencia a la existencia de planes estructurales (13) y locales. Mientras tanto, las autoridades locales serán alentadas para que adquieran tanto suelo para edificar como su situación les permita, previendo las necesidades de un plazo futuro de diez años, y el Gobierno hará los mayores esfuerzos para cumplimentar el proyecto tan pronto como sea posible. En el período transitorio, tanto el suelo con licencia de construcción como el perteneciente a los constructores en la fecha de este *White Paper* estarán generalmente excluidos de poder ser adquiridos al amparo del proyecto gubernamental. Los constructores y urbanizadores podrán continuar solicitando licencias y seguir urbanizando como hasta ahora (aunque existirá la posibilidad de que las autoridades locales determinen la adquisición de tales terrenos antes de que otorguen la licencia de construcción).

37. El Gobierno también admite que un proceso urbanizador racional exige que las autoridades públicas puedan comprar suelo a un precio tal que no sólo sea razonable para la comunidad, sino que también sea justo para los propietarios afectados. Muchos propietarios actuales han comprado suelo a un precio que tenía en cuenta las posibilidades urbanizadoras lícitas en el mercado actual, y el Gobierno no desea ocasionarles especiales perjuicios. En el momento en el que todas las autoridades locales estén obligadas a adquirir terrenos para edificar, el precio establecido será el valor atribuido a su uso corriente, tal y como está establecido en el párrafo 32. Pero pasar inmediatamente a este sistema restringiría el número de proyectos de urbanización en el período transitorio antes de que las autoridades locales estuvieran preparadas y ejercieran su obligación de adquirir todo el suelo edificable.

38. Durante el período de transición el Gobierno se plantea tres finalidades prioritarias: reducir el coste del suelo para las autorida-

(13) Véase nota 8.

des locales, mantener el mismo ritmo de oferta de suelo edificable y conseguir un resultado parecido en el nuevo mercado de suelo. Se ha decidido posibilitar todo esto, facilitando a las autoridades locales la compra de suelo descontando de su precio el impuesto existente sobre la plusvalía, impuesto que debía ser abonado por el vendedor si lo hubiera transmitido privadamente. La comunidad estará así a salvo de la especulación y el propietario privado queda en la misma situación, tanto si vende a la autoridad pública como a un comprador particular.

39. Para permitir a las autoridades locales comprar suelo al precio arriba indicado se ha propuesto reemplazar la regulación del impuesto de plusvalía urbanística, establecido en la *Finance Act 1974* mediante el esquema que más adelante se expondrá. *The Chancellor of the Exchequer* (14) aclaró, cuando anunció la intención de incluir en el *Finance Bill* de 1974 medidas basadas en proyectos del Gobierno anterior, que era una medida transitoria a la espera de las propuestas del nuevo Gobierno respecto al suelo edificable.

40. Bajo este nuevo esquema la plusvalía urbanística estará sometida a un nuevo impuesto con un tipo impositivo fijo, aparte de los acuerdos impositivos referentes a las empresas y particulares, aplicándose por igual tanto a las personas que desarrollen una actividad inmobiliaria como a las que no lo hagan. El nuevo impuesto se hará efectivo cuando haya una plusvalía urbanística implícita en la cesión del suelo (incluyendo el caso del arrendamiento), pero además cualquier plusvalía que surja a causa de todo tipo de edificación también estará sometida a dicho impuesto.

41. La plusvalía sobre la que se girará el impuesto se establecerá por la diferencia entre el precio de venta (o el valor de mercado en aquellos casos en que el impuesto se aplique sobre una realización inmobiliaria) y un valor base, el cual será el más alto de cualquiera de los siguientes:

- a) El precio pagado por el suelo más cualquier incremento de valor de su uso corriente desde la fecha de su adquisición;
- b) El valor de su uso corriente en la fecha de la cesión más un 10 por 100; y
- c) El precio pagado por el terreno más un 10 por 100.

Habrán descuentos debidos a gastos (ejemplo, los de transmisión) y a los costes de las mejoras introducidas en los casos que se consideren oportunos.

42. Todas las edificaciones de índole menor y las edificaciones ya catalogadas como de uso existente a efectos de indemnización expropiatoria (anexo 8 al *Town and Country Planning Act 1971*) serán ahora

(14) Ministro de Hacienda.

catalogados como de uso corriente en relación a su situación impositiva. No se pagará el impuesto debido a la plusvalía cuando ésta surja en beneficio del propietario ocupante de la casa cedida o de terrenos que no tengan una extensión mayor de 10 áreas, siempre que estos terrenos sean su casa y su jardín. Los tipos de edificaciones realizadas por el propietario-ocupante exceptuadas de la posibilidad de ocupación al amparo de este proyecto (parágrafos 34-35) estarán también exentos del nuevo impuesto sin tener en cuenta la extensión del terreno. También estarán exentas las cesiones de suelo realizadas por un particular o por una empresa por un valor total que no sobrepase las 5.000 libras esterlinas.

43. La intención del Gobierno es fijar la base impositiva de este nuevo tributo inicialmente en un 80 por 100 e incrementarla progresivamente en consonancia con la consolidación de los programas de las autoridades locales respecto a la transmisión y adquisición de suelo para la edificación.

44. La base imponible expuesta en el párrafo 41 se aplicará al propietario que compre suelo después de la fecha de este *White Paper* y obtenga una plusvalía en una cesión subsiguiente o en la realización de una edificación. Este impuesto no será aplicable al suelo mantenido como *stock* comercial y que goce de una licencia de construcción en la fecha de publicación de este *White Paper*. Respecto de otros tipos de terreno, esta base se ajustará teniendo en cuenta factores especiales, por ejemplo, que la adquisición de un terreno hubiere sido financiada a unos índices de interés muy altos.

45. Este nuevo impuesto no será aplicable a las plusvalías que surjan antes de la fecha en que se produzca el *Royal Assent* (15) para la legislación fiscal que el gobierno pretende llevar a cabo. Habrá, sin embargo, disposiciones en esta legislación para guardarse de las cesiones fraudulentas en el período anterior a la introducción de este nuevo impuesto.

IX. TRIBUNAL DE RECLAMACIONES FISCALES

46. Cuando las adquisiciones realizadas por las autoridades locales se lleven a cabo al precio del uso corriente del suelo, pueden surgir casos individuales de injusticia fiscal, consecuencia lógica de cualquier proyecto de la envergadura del actual. El Gobierno, por lo tanto, propone el establecimiento a su debido tiempo de Tribunales a todo lo largo del país que tendrán competencia para conocer tales casos y otorgar indemnizaciones adicionales.

47. Es importante que los Tribunales establecidos para estos supuestos estén desprovistos al máximo de todo formalismo y sean real-

(15) Sanción Real.

mente accesibles a los individuos afectados. El Gobierno considerará la forma más efectiva que habrán de tomar estos Tribunales y particularmente si podrán basarse en un organismo o grupos de organismos ya existentes o no.

X. CASOS ESPECIALES

El propietario-ocupante de su propia residencia

48. Una de las metas de la política gubernamental en materia de vivienda es una mayor extensión del derecho de propiedad. De ningún modo forma parte del proyecto gubernamental perseguir o desposeer a los propietarios que ocupan su propia residencia. Se estimulará a las autoridades locales para que proporcionen suelo destinado a la edificación de viviendas que vayan a ser ocupadas por los compradores dentro de las condiciones descritas en el párrafo 56.

49. Cuando la autoridad pública necesite adquirir una casa ocupada por su propietario, éste recibirá su valor de mercado y no estará sometido al pago del impuesto previsto en este *White Paper*, aunque hubiere obtenido una plusvalía en la cesión de su casa o parte de su jardín hasta un límite de 10 áreas (ver párrafo 42). También continuará siendo titular de todo tipo de créditos establecidos mediante Ley, incluyendo, en los casos previstos, indemnizaciones por molestias y daños, según se establece en la *Land Compensation Act 1973*.

50. Como ya se ha indicado en el párrafo 34, los terrenos destinados a viviendas unifamiliares poseídos por el futuro ocupante de la vivienda en la fecha de este *White Paper*, no estarán sujetos a expropiación bajo el presente proyecto cuando la edificación se lleve a cabo.

Expansión industrial

51. Numerosas empresas industriales poseen terrenos sobre los que planean expansionarse para sus propios fines. Las disposiciones referente al impuesto de plusvalía urbanística tratarán de minimizar los problemas que pudieran surgir para tales empresas.

Agricultura

52. Tal y como está expuesto en el párrafo 25, el Gobierno asegurará la permanencia de las medidas precautorias tendentes a evitar la adquisición de suelo agrícola de alta calidad productiva, siempre que esto fuere posible. Antes de introducir la nueva legislación se estudiará si las nuevas indemnizaciones introducidas en el párrafo 32 hacen que no sea necesario introducir ninguna disposición especial para proteger a los trabajadores agrícolas.

Statutory Undertakers (16)

53. Este tipo de empresas y otros organismos similares podrán adquirir y urbanizar el suelo necesario para realizar sus funciones legales sin intervención de las autoridades locales. Mientras continúen las disposiciones transitorias descritas en los párrafos 36-45, estos organismos podrán llevar a cabo edificaciones para su utilización propia, sin estar sometidos al nuevo impuesto, pero sí lo estarán cuando transfieran cualquier terreno. Las autoridades locales comprarán suelo a estos organismos sin estar sometidas a dicho impuesto.

Irlanda del Norte

54. Las nuevas disposiciones impositivas descritas en los párrafos 40-45 serán aplicables a Irlanda del Norte; el secretario de Estado para Irlanda del Norte estudiará, conjuntamente con los sujetos que tengan intereses aquí implicados, el resto de las propuestas de este *White Paper*.

XI. CESIÓN DEL SUELO

55. Las condiciones en que las autoridades locales cedan suelo adquirido al amparo de estas disposiciones, asegurarán que la comunidad local retiene una parte de los futuros incrementos del valor del suelo. La cesión de suelo para edificar con fines comerciales o industriales se efectuará mediante alquileres con cláusulas de revisión de renta. En general, todas las cesiones, bien mediante venta, bien mediante alquileres, se harán en base al valor de mercado que exista en ese momento.

56. El Gobierno ha expuesto claramente que no persigue afectar al suelo sobre el que se pretende construir viviendas para ser ocupadas por sus compradores. El suelo con destino a viviendas puede ser cedido de varias formas. La autoridad local será alentada para que ponga en el mercado suelo edificable ofreciéndoselo a los constructores bajo licencia, siempre que tales lotes se transfieran directamente a los adquirentes de la vivienda. También podrán comprarse solares que vayan a ser ocupados por sus propietarios.

57. El funcionamiento del proyecto gubernamental requiere una intensa cooperación entre la autoridad local y los urbanizadores, el

(16) Compañías que destinan parte de sus beneficios a la promoción inmobiliaria sin ningún propósito de lucro. Son parecidos a determinados patronatos que se constituyen en nuestro país para fines similares. Entre este tipo de compañías se pueden incluir en Gran Bretaña: *The British Airports Authority*, *The Civil Aviation Authority*, *The Post Office* y *The National Coal Board*.

Gobierno desea que la técnica y la iniciativa privada contribuyan a las necesidades de la comunidad de un modo positivo.

Las autoridades locales serán asesoradas en el sentido de que incorporen a los urbanizadores en sus planes y que el método de cesión de suelo sea tal que anime a los urbanizadores a actuar para la completa realización de cada proyecto.

58. En determinadas circunstancias los urbanizadores tendrán necesidades especiales; por ejemplo, un empresario con terreno adquirido para una expansión industrial a largo plazo, un comerciante al por mayor con especiales necesidades para instalar su local de negocios, un urbanizador que ha reunido bajo su dominio un lugar urbanizable (o parte de él). Cuando el proyecto gubernamental esté operando a pleno rendimiento, todo el suelo edificable pasará a través de las autoridades locales, pero puede haber importantes razones por las cuales el propietario o el urbanizador deban ser las personas a quienes deba proporcionarse suelo para edificar. En estas circunstancias, siempre que hubiera acuerdo en el terreno financiero, se les dará prioridad para llevar a cabo la edificación al propietario o al urbanizador.

XII. CONSECUENCIAS FINANCIERAS

59. El resultado de estas propuestas será el que la comunidad disfrutará de todo el incremento de valor surgido con las edificaciones llevadas a cabo sobre el suelo. La comunidad en general, y el contribuyente, habrá realizado una aportación encaminada a la adquisición del suelo, y el Gobierno propone, por tanto, que los beneficios derivados del proyecto gubernamental sean compartidos entre el Gobierno central y el local. La mayor parte del beneficio provendrá del contribuyente a través del *Exchequer*, pero una parte permanecerá en la comunidad local y otra parte será distribuida entre las autoridades locales para tratar de igualar a largo plazo los beneficios derivados del proyecto gubernamental entre los contribuyentes. El Gobierno consultará a las autoridades locales para llegar a una distribución racional de los beneficios. Es la intención del Gobierno el que aquellos que adquieren su vivienda por primera vez compartan los beneficios del proyecto gubernamental. Esto debe reconocerse así porque en el tiempo comprendido entre la compra y la transmisión del suelo por parte de la autoridad local dichos beneficios se habrán hecho ya patentes.

60. Las cesiones de suelo entre autoridades locales y su valoración se realizarán de modo que se asegure que la comunidad se beneficiará de tales propuestas. El suelo destinado para viviendas municipales u otros propósitos similares será cedido al precio de su adquisición. Las matizaciones precisas se realizarán dentro de las disposiciones financieras del *Exchequer*.

XIII. EDIFICIOS VACÍOS CON DESTINO A OFICINAS

61. Hasta ahora las propuestas descritas han tenido que ver con los terrenos destinados a la edificación, pero hay un problema relativo al suelo urbanizado de manera poco satisfactoria para la comunidad. El problema consiste en los locales de oficinas que han estado desocupados por muchos años. Los propietarios de este tipo de locales fueron avisados con seis meses de antelación, el 29 de abril de 1974, de la intención del Gobierno de incluir estos locales en la legislación sobre suelo edificable.

62. El Gobierno pretende que el secretario de Estado tenga poderes para adquirir dichos locales, mediante expropiación. Estos poderes se aplicarían a oficinas de más de 50.000 pies cuadrados (17) que no hayan sido ocupadas por un período de al menos dos años desde la fecha de su construcción. Los afectados por estos poderes tendrán una oportunidad de oponerse a dicha expropiación.

63. El precio a pagar será el valor que hubieren tenido los locales si se hubieran vendido en la fecha de su construcción, teniendo en cuenta las subsiguientes alteraciones del edificio.

Presentación, traducción y notas de
Luis Ignacio ORTEGA ALVAREZ

(17) Alrededor de 1.600 metros cuadrados.