

RECUPERACIÓN DE LAS PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS EN LAS LEYES BRITÁNICAS DE 1947 Y 1975

BOSCH I FOLCH, Bernat

GRASIOT I BLANCH, Marta

Remisión artículo: 02-03-2010

Palabras Clave: Plusvalía, Gran Bretaña, Ley de Suelo, Planeamiento urbanístico.

Resumen

En el presente artículo vamos a hacer un breve análisis de la recuperación de las plusvalías urbanísticas en las leyes británicas que se aprobaron entre 1945 y 1976 a partir de la lectura de algunos artículos relevantes acerca de la cuestión, repasando la actividad legislativa que más directamente incidió en esta materia, principalmente las dos leyes laboristas más relevantes: la *Town and Country Planning Act* de 1947 y la *Community Land Act* de 1975 (ley que fue completada por otra ley, la *Development Land Tax* de 1976).

1. Introducción

Es bien conocida la importancia de las leyes de suelo en cualquier sistema social avanzado, y su regulación por parte del Estado, en un sentido u otro, parece algo razonable. En el caso británico, los reformadores en materia de suelo, de todas las tendencias, no se han cansado en afirmar que el sistema jurídico relativo a la propiedad del suelo estaba directa o indirectamente asociado a un amplio rango de problemas sociales y económicos. Entre ellos, encontramos los elevados costes de la vivienda, el aumento de los *homeless*, la falta de empleo o las recurrentes crisis del mercado industrial (Blundell, 1993).

Aún así, la naturaleza residual de la valoración del suelo a menudo hace que las previsiones legislativas acerca de su regulación sean desbordadas por la evolución de un mercado donde el valor según las expectativas que tiene de transformación muchas veces supera con creces al valor de la realidad inmobiliaria materializada.

Puesto que el suelo se valora no por lo que es (intrínsecamente) sino por su capacidad de generar más o menos rendimientos futuros (frutos), y conociendo que, por lo que afecta al suelo urbano, los límites de dichos rendimientos están fijados por la administración pública mediante la acción urbanística del planeamiento, se abre un dilema entorno del cual gira la

legislación analizada: a quién pertenece el aumento de valor del suelo generado por el planeamiento urbanístico en el momento en que su modificación permite la obtención de un mayor rendimiento económico para el mismo inmueble (mayores frutos)?

En el caso concreto de Gran Bretaña, este dilema se encuentra claramente reflejado en las distintas leyes aprobadas, pudiéndose apreciar como los dos principales partidos políticos (Laborista y Conservador) defienden visiones contrapuestas sobre la materia. De un lado, el partido Conservador defiende que el propietario es el dueño legítimo de la plusvalía generada en su propiedad, no importa qué o quién la cause. En cambio, el partido Laborista defiende que la plusvalía, generada en el planeamiento, pertenece a la comunidad y debe ser transferida (legítimamente) a la administración pública (Muñoz, 2009).

Una de las características de las leyes británicas en materia de suelo es su constante oscilación con los cambios de tendencia política del gobierno del Estado, lo que algunos autores han llegado a caricaturizar con la expresión de "el efecto yo-yo" de las leyes británicas de suelo (Hagman, 1980).

Puesto que la frecuente oscilación de criterios en la legislación relativa al suelo es un elemento clave para comprender porqué las leyes que se aprobaron con el fin de socializar los derechos de desarrollo urbanístico no fueron jamás interiorizadas por los agentes que intervinieron en los procesos económicos de transformación del mismo, principalmente los propietarios, vamos a esquematizar seguidamente cuales fueron los cambios de gobierno a partir de 1945 y cuales fueron sus principales consecuencias legislativas en materia de suelo.

Tabla 1. Acciones legislativas en materia de suelo entre 1945 y 1976

Año	Gobierno	Año	Acción legislativa
1945	Laborista	1947	Town and Country Planning Act
1951	Conservador	1954	Town and Country Planning Act
		1959	Town and Country Planning Act
		1961	Land Compensation Act
1964	Laborista	1967	Land Comission Act
1970	Conservador	1971	(derogación de la LCA)
1974	Laborista	1975	Community Land Act
		1976	Development Land Tax

Fuente: Elaboración propia.

2. Town and Country Planning Act de 1947

Cuando en el año 1945 el partido Laborista llegó al poder del Estado, se revelaba necesario un cambio legislativo en materia de suelo y cálculo del justiprecio que facilitara, dado el estado de destrucción en que el país se encontraba por efecto de la guerra, su reconstrucción de acuerdo con el interés público y con un mayor control de la administración pública sobre el destino del mismo (Muñoz, 2009).

En consecuencia, el Parlamento del Reino Unido aprobó esta Ley que, entrando en vigor junto con la *Town and Country Planning Act* escocesa de 1947, fundó las bases legislativas del urbanismo contemporáneo en el Reino Unido.

Previamente a la redacción de la Ley, el gobierno encargó una serie de informes técnicos y jurídicos. Para realizarlos, se crearon la Comisión Barlow y los Comités Scott y Uthwatt (el informe redactado por el comité de expertos en compensaciones y plusvalías, presidido por el Juez Uthwatt, fue casi totalmente recogido por el gobierno laborista en la elaboración de la Ley).

Los elementos fundamentales de la Ley de 1947 eran los siguientes:

- nacionalización de los derechos de desarrollo del suelo (*development rights*).
- como consecuencia de lo anterior, transferencia sistemática al Estado de los incrementos de valor asociados a la transformación urbanística del suelo.
- Instauración del valor del uso existente (*existing use value*) como el único elemento objeto de la valoración legal del suelo: una valoración legal alejada, pues, de las fluctuaciones que experimenta el mercado inmobiliario de carácter especulativo y que no reflejan el retorno de los capitales invertidos por agentes privados sino que responden a las variaciones de las previsiones en el destino de los terrenos ordenadas por el planeamiento urbanístico.

Esto implicó la introducción de algunos principios básicos *ex novo* en la legislación de regulación urbanística:

- La exigencia de un permiso urbanístico expedido por la administración pública (*planning permission*) como requisito indispensable para llevar a cabo cualquier obra urbanizadora, edificatoria o cualquier cambio de uso que implicara un cambio de categoría según las categorías de uso establecidas en la Ley (Blundell, 1993).
- La regla por la que no se debía pagar compensación o indemnización alguna a la propiedad por la decisión administrativa pública de denegar un permiso urbanístico o de modificar las condiciones de planeamiento antes de haber dado el permiso que lo hace ejecutivo (García Bellido, 1975).
- Puesto que el propietario poseía solamente el valor del uso existente (*existing use value*) ese era el único valor compensable al ser expropiado su inmueble por las administraciones públicas (García Bellido, 1975).

- A través de un Consejo o *Agencia Central de Suelo (Central land Board)*, antes de dar comienzo las obras se cobraba un impuesto sobre el valor de las mejoras (*betterment levy*) mediante la imposición de una carga económica (*development charge*); su cuantía era del 100% del plusvalor generado por la transformación (García Bellido, 1975).

Es decir, todo suelo podía ser adquirido por las administraciones públicas por el valor del uso existente y, después, para que fuera concedido el permiso para desarrollarlo, el promotor tenía que pagar, a la Agencia Central de Suelo estatal, una carga de desarrollo basada en la diferencia entre el valor del suelo según el uso inicialmente existente y el valor (mayor) del suelo según el destino urbanístico previsto al finalizar su desarrollo.

Así, si el propietario se negaba a ceder su suelo sin desarrollar por una compensación equivalente al valor de su uso existente, la Agencia Central de Suelo tenía autorización legal para expropiar el suelo según este valor, excluyendo de la valoración expropiatoria cualquier expectativa de transformación todavía no materializada por la propiedad.

Aunque la ley de 1947 no preveía ninguna compensación a los propietarios afectados por la nacionalización del aprovechamiento urbanístico que imponía, introdujo un sistema de pagos, por un importe total de 300 millones de libras, destinados a compensar a los propietarios que pudiesen demostrar que, antes de 1947, su suelo ya tenía, en el mercado, un valor urbanístico (Muñoz, 2009).

Al socializar la revalorización urbanística del suelo con la introducción de un pago compensatorio a la comunidad (*development charge*) se daba por supuesto que, a partir de la entrada en vigor de la Ley, el suelo tendería a ofrecerse al valor del uso existente (*existing use value*), con lo cual las administraciones públicas podrían adquirir suelo para los fines públicos a un coste razonable para la comunidad.

En la práctica, los terrenos continuaron vendiéndose a un precio más elevado que el que les correspondería por el valor del uso existente, aunque puede que a un precio sensiblemente menor que antes. Pero, en muchas ocasiones, el efecto producido fue que los propietarios retuvieron sus terrenos esperando un cambio de gobierno que revocase la Ley, como así fue: la *Town and Country Planning Act* de 1954, del gobierno Conservador, suprimió todas las restricciones impuestas para las ventas privadas de terrenos, que pronto se reactivaron y se elevaron rápidamente de precio.

Sin embargo, la Ley no nacionalizó la propiedad del suelo ni alteró el principio de que sólo los propietarios del suelo tenían el derecho a desarrollarlo. Antes de poder urbanizar i/o edificar, un promotor habría, pues, de adquirir el suelo o bien lograr un acuerdo con el propietario. Parafraseando al Prof. Javier García Bellido, tanto el “*ius urbificandi*” como el “*ius aedificandi*” seguían siendo facultades del propietario del suelo, aunque este no tenía ya derecho a la plusvalía urbanística generada (Muñoz, 2009).

Aunque el sistema legal establecido por la *Town and Country Planning Act* de 1947 no logró imponerse en su aplicación práctica y que la ley fue finalmente revocada por el partido Conservador, no fue una Ley en vano. Al menos dos de los principios básicos establecidos por la Ley constituyen la base del actual sistema de planificación urbanística:

- La exigencia de un permiso urbanístico expedido por la administración pública (*planning permission*) como requisito indispensable para llevar a cabo cualquier obra urbanizadora o edificatoria.
- La regla por la que no se debe pagar compensación o indemnización alguna a la propiedad por la decisión administrativa pública de denegar un permiso urbanístico o de modificar las condiciones de planeamiento antes de haber dado el permiso que lo hace ejecutivo.

Según Javier García Bellido, en su artículo acerca de la aprobación de la *Community Land Act* de 1975, la *Town and Country Planning Act* de 1947 “*no tubo tiempo de rodaje, entre otras cosas, por el boicot que le hicieron los promotores y especuladores*” (García Bellido, 1975).

3. Community Land Act de 1975

Aproximadamente pasado un mes de su cómoda victoria en las elecciones generales al Parlamento de la Gran Bretaña, el 12 de septiembre de 1974, el partido laborista promueve la publicación del *White Paper on Land*, documento en el que se establecieron y se hicieron públicos los principios básicos de un nuevo Proyecto de Ley (el *Community Land Bill*). El Proyecto de Ley se hizo público en abril de 1975, sometiéndose al Parlamento y a discusión pública (García Bellido, 1975).

El *White Paper on Land*, además, contiene afirmaciones de calado económico y social muy relevantes, como el siguiente apunte, relatado por mismo Javier García Bellido en su artículo intitulado “*Community Land Act 1975. ¿Hacia una socialización del suelo?*”:

"La existencia de cualquier sistema de planeamiento constituye una aceptación del principio de que el mercado, por sí mismo, no llegará inevitablemente a una conclusión satisfactoria de cómo debe usarse nuestro suelo" (WP, para. 17; traducción de JGB).

La Community Land Act, aprobada en 1975 por el partido laborista, fue la ley más relevante, en materia de suelo, de la legislación inglesa de la década de 1970. Así, su aprobación configuró el tercer intento del partido laborista inglés por establecer un modelo legislativo de raíz social, con un esquema basado en la recuperación de las plusvalías generadas en el planeamiento.

En realidad, la medida llegó en forma de dos leyes distintas que tenían que actuar de un modo complementario: la *Community Land Act* de 1975 y la posterior *Development Land Tax Act* de 1976. Dicha Ley venía a desarrollar el mismo concepto del "*Development Charge*" creado en la Ley del 1947, que ahora llevaba el apodo de "*Land Tax*".

Según la exposición de motivos de la misma Ley, el objetivo fundamental era facilitar a la comunidad pública el control de que los desarrollos urbanísticos se ejecutasen para el bien de la comunidad: "*to enable the community to control the development of land in accordance with its needs and priorities*" (*Community Land Act*, exposición de motivos).

Por su lado, en la *Development Land Tax Act*, el principal objetivo era la restauración (a la comunidad) de la plusvalía generada por la comunidad mediante el planeamiento: "*to restore to the Community the increase in value of land arising from its efforts*" (*Development Land Tax Act*, exposición de motivos).

Su aprobación tuvo lugar casi 30 años después de la aprobación de la *Town and Country Planning Act* de 1947. Sin embargo, la nueva ley difería de las tentativas legislativas anteriores del partido laborista en múltiples aspectos, uno de los más importantes de los cuales era que la gestión del suelo no se llevaba a cabo a partir de una agencia estatal central, sino que se dejaba a la merced de las autoridades locales.

La *Community Land Act* de 1975 estableció un período transitorio inicial durante el cual los pequeños propietarios todavía podían comprar y desarrollar suelo libremente, pero, una vez agotado ese período, todo suelo que se quisiera desarrollar por parte de la iniciativa privada tenía que ser previamente municipalizado, por convenio o por expropiación.

En el momento de la municipalización, se debía satisfacer el monto a pagar al propietario por parte de la administración, el cual se establecía, según lo especificado posteriormente en la *Development Land Tax*, descontando, del valor de mercado, el valor de la *Land Tax* correspondiente, calculada a partir de la aplicación de una r atio (el 80% por regla general y, eventualmente, el 100%) a la plusvalía generada por el planeamiento que todavía no estuviera materializado.

De este modo, mediante las administraciones locales, se pretendía recuperar buena parte de las plusvalía generada por la constitución de los derechos de transformación del suelo privado. Así, la legislación distinguió entre los impuestos sobre los beneficios de promoción o *Capital Gains Tax* y los impuestos sobre la plusvalía generada o *Development Land Tax* (Blundell, 1993).

Según algunos autores, los primeros dos años de su aplicación dieron resultados más bien desastrosos para la economía de la misma administración pública, además de provocar una retracción considerable en las transacciones de suelo por efecto de la retención del suelo que operó por parte de los propietarios privados (Hagman, 1980).

El mismo autor nos relata como el modelo funcionó mucho mejor en el estado de Gales, donde no se dejó la gestión en manos de las autoridades municipales sin  que se centralizó (lo que permitió una reconducción de la *Community Land Act* de 1975 hacia la nacionalización la transformación del suelo —más que su municipalización— ya presente en su ley precursora, de 1947) a partir de la formación de una agencia de suelo propia, controlada por el gobierno galés. Proporcionalmente a su dimensión geográfica y demográfica el estado de Gales y su agencia de suelo adquirieron una cantidad de suelo considerablemente mayor que la que adquirieron las autoridades locales inglesas, además de presentar unos mejores resultados económicos (Hagman, 1980).

Por lo tanto, la derogación promovida por el partido Conservador no fue la única razón por la que se disolvió la aplicación de la *Community Land Act* de 1975. Había, además, causas estructurales profundas que recomendaban un cambio legislativo urgente, sea qual fuere su sentido.

Además, la mayor parte del soporte social que encontr  el partido laborista en la aprobación de sus medidas de intervención en los mercados del suelo fueron debidas al boom de los valores del suelo que se experiment  en los primeros años de la decada, que provocó la sensación

social de que "se debía hacer algo" para frenarlo. Pero el soporte social se distanció del gobierno en la medida que los valores del suelo volvieron a estabilizarse a medianos de los años setenta, cuando la Ley finalmente se aprobó (Hagman, 1980).

Hubo, además, duras críticas a la Ley desde su misma aprobación, la mayor parte de las cuales hacían referencia a su demasiado compleja arquitectura legal, con múltiples excepciones y exenciones a la aplicación de la *Development Land Tax* (Blundell, 1993).

Aún así, la municipalización presente en el *Community Land Act* representó un paso clave en la dirección de las leyes de suelo en Inglaterra; eso es, descentralización hacia las autoridades locales para dejarles la libertad de elegir y promover sus propias ideas o iniciativas empresariales, fue un guiño a las ideas políticas de los conservadores (Hagman, 1980) que todavía hoy persiste.

Bibliografía

BLUNDELL, Vaughan. *Labour's Flawed Land Acts 1974-1976*. Journal of the Economic and Social Science Research Association, august 1993.

CLUSA, Joaquim y MUR, Sara. *La experiencia británica 1973-2006 de JGB y el pago de una deuda pendiente*. ACE, 3: 125-152, 2007.

GARCÍA-BELLIDO, Javier. *Gran Bretaña: Community Land Act 1975. ¿Hacia una socialización del Suelo?*. Ciudad y Territorio, 4: 81-94, 1975.

HAGMAN, Donald. *English Planning and Environmental Law and Administration: the 1970's*. Journal of the American Planning Association, 46 (2): 162-171, 1980.

MUÑOZ, Demetrio. *Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, los Países Bajos y España*. Ciudad y Territorio, 160: 291-301, 2009.