

S'extralimita en l'àmbit de les competències

Projecte de Llei de reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl

Joan Ràfols

ECONOMISTA

Segons el parer de molts juristes, el Projecte de Llei de reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl envaeix les competències de les comunitats autònomes.

Els objectius que proposa són prou clars, com ara facilitar uns habitatges dignes i recuperar les plus-vàlues, interessos generals que generen unanimitat a l'hora de perseguir-los. Tanmateix, les mesures que vol instrumentar aquest projecte per tal d'aconseguir-los, no semblen, però, les més adients i tindrien uns efectes contraris.

L'avaluació del contingut del seu articulat fa dubtar seriosament de la utilitat d'una llei com la que es proposa.

Objectius i contingut del Projecte de Llei

El primer paràgraf de l'exposició de motius és ben explícit pel que fa als problemes que el projecte vol afrontar: "El fort creixement del preu del sòl, que en molts llocs excedeix qualsevol límit raonable, la seva repercussió en els preus finals dels habitatges i, en general, en els costos d'implantació d'activitats econòmiques, és avui motiu de greu preocupació per als poders públics, els quals han de promoure les condicions necessàries per a aconseguir una utilització del sòl d'acord amb l'interès general i impedir l'especulació".

Un dels autors del Projecte de Llei justificava aquest projecte basant-se en tres raons:

1a- Necessitat de promoure les condicions necessàries per a fer efectiu el dret a gaudir d'un habitatge digne.

2a- Fer efectiu el mandat constitucional de regular la utilització del sòl, de manera que impedeixi l'especulació i s'asseguri la participació de la comunitat en la plus-vàlua que genera l'acció urbanística dels ens públics.

3a- Obligació de delimitar el contingut de la propietat immobiliària per la funció social que ha de complir per a la satisfacció dels objectius anteriors.¹

1 ÀNGEL M. REXACH: *Revista española de Financiación a la vivienda: Proyecto de reforma de la Ley del Suelo*. Madrid, tardor 1989

Per aconseguir aquests objectius el Projecte de Llei implementa una sèrie d'instruments. Aquests es poden dividir en tres grans grups:

a) Els que afecten la definició de l'estatut bàsic del dret de propietat en sòl urbà i urbanitzable.

b) Règim de valoracions del sòl.

c) Mesures diverses.

a) Definició de l'estatut bàsic del dret de propietat en sòl urbà i urbanitzable

Aquesta definició es fa a partir dels principis de la Llei del sòl vigent, condicionant, però, l'adquisició efectiva de les facultats urbanístiques al compliment, també efectiu, dels deures legals corresponents.

El punt de partida és, com en la Llei actual, que cap propietari, pel fet de ser-ho, té dret a urbanitzar i edificar. Aquesta possibilitat depèn d'una decisió aliena per complet al propietari, ja que és adoptada pels poders públics i es plasma en un instrument d'ordenació urbanística que gairebé sempre és el Pla general d'ordenació urbana.

És, doncs, al Pla general on es fixa l'aprofitament urbanístic susceptible d'apropiació pels propietaris de sòl. El Projecte de Llei considera que l'actual legislació, que en sòl urbà atribueix als propietaris la pràctica totalitat de l'aprofitament real permès, signi-

fica una situació de privilegi dels propietaris de sòl urbà, davant dels d'urbanitzable, que han de cedir el 10% de l'aprofitament a l'administració actuant, a més a més dels sistemes generals i locals. El Projecte de Llei considera, doncs, que tant en sòl urbà com en urbanitzable, l'aprofitament urbanístic susceptible d'apropiació pel titular d'un terreny serà el resultat de referir a la seva superfície el 85% de l'aprofitament tipus de l'àrea de repartiment en què es trobi.

La novetat és que s'estén el mecanisme de l'aprofitament mitjà al sòl urbà i que la cessió d'aprofitament passa del 10% al 15%, el qual s'incorporarà al patrimoni de sòl de l'Ajuntament. Les dificultats físiques que comporta cedir aprofitament en sòl urbà com porta la introducció de la tècnica de la transferència d'aprofitament urbanístic.

Tanmateix, el pla no solament atribueix drets, també imposa deures que s'han d'acomplir en determinats terminis.

El Projecte vincula el compliment d'aquests deures a l'adquisició efectiva de les facultats urbanístiques, mitjançant l'establiment d'un ordre seqüencial: dret a urbanitzar, dret a l'aprofitament urbanístic, dret a edificar i dret a l'edificació, de manera que l'incompliment dels terminis per a l'adquisició de cadascun d'aquests drets legitima l'administració actuant per a donar una resposta contundent amb l'objectiu de castigar la retenció de sòl: l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat o la inclusió del terreny en el Registre de solars i terrenys sense edificar, per a la posterior adjudicació a un tercer que es compromet a garantir l'efectivitat de les previsions contingudes en el pla-



**Actuació residencial Pedrosa.
Hospitalet. Barcelona**

nejament. S'introdueix l'expropiació-sanció: l'incompliment dels deures pot comportar l'expropiació partint d'una valoració que representa -en sòl urbanitzable, per exemple-, la pèrdua del 50% de l'aprofitament i, a més, de valors que estan en consonància amb el grau d'adquisició de facultats urbanístiques efectivament adquirides fins al moment.

b) Règim de valoració

El criteri general és abaratir, tant com sigui possible, el cost de les expropiacions i unificar la determinació del preu just en totes, tant si es realitzen basant-se tant en la legislació urbanística com en qualsevol legislació sectorial, ja que no sembla lògic que, tractant-se sempre de l'expropiació de sòl, el preu just sigui diferent segons la legislació aplicable. Dins d'aquest context, les modificacions més importants respecte al que és vigent avui són les següents:

1) Tant al sòl no urbanitzable com a l'urbanitzable, no programat, se'ls aplica el valor inicial, mentre que la llei avui vigent atri-

bueix a l'urbanitzable no programat, un valor urbanístic.

2) El valor urbanístic s'aplica al sòl urbanitzable programat i a l'urbà, encara que es fa dependre del grau d'adquisició de les facultats urbanístiques. Així, si el sòl ha adquirit el dret a urbanitzar, el preu just es determina pel valor inicial més el 50% del cost estimat d'urbanització. En canvi, el dret a l'aprofitament urbanístic es valora ja amb un criteri netament urbanístic, si bé mitjançant la valoració cadastral corresponent a l'ús, tipologia edificatòria i localització.

3) Una vegada adquirit el dret a un determinat aprofitament, l'incompliment del deure d'edificar dins un termini representa una reducció a la meitat de la valoració de l'esmentat aprofitament als efectes expropiatoris, que es justifica pel caràcter sancionador que, en aquest cas, té la utilització de la potestat expropiatòria.

c) Mesures diverses

Es tracta de donar suport legislatiu a determinats instruments d'actuació que els últims anys havien implementat diverses comuni-

tats autònoms i municipis, i la legalitat dels quals presentava dubtes. No s'obliga a la seva utilització sinó que es faculta els municipis a fer-ho si ho consideren oportú. Aquests instruments són:

- Possibilitats que els plans dediquin determinats sectors o zones a la construcció d'habitatges de protecció oficial.

- Establiment del dret de fadiga i retracte en les transmissions de sòl en les àrees que delimiten els ajuntaments.

- Igualment, en les transmissions d'habitatge de protecció oficial.

- Foment de la constitució de patrimonis municipals de sòl, mitjançant la utilització de l'expropiació, fins i tot en sòl no urbanitzable.

Constitucionalitat del Projecte de Llei

Hi ha un ampli consens entre els juristes segons el qual el Projecte de Llei envaeix les competències de les comunitats autònomes. La totalitat dels estatuts d'autono-



**Residencial la Formiga
Vila-Seca i Salou**

mia consideren l'urbanisme com a competència exclusiva de les comunitats.

La major part dels articles del Projecte de Llei tenen caràcter de legislació bàsica o són d'aplicació plena, i només uns quants tenen caràcter de legislació d'aplicació supletòria, és a dir, d'aplicació en defecte de regulació específica de les comunitats autònomes en exercici de les seves competències. Fins i tot la regulació que es fa de les valoracions en cas d'expropiació, en la mesura que és absolutament detallada, envaeix les competències de les comunitats autònomes segons nombrosos juristes, malgrat que la regulació de l'estatut bàsic del dret de

propietat correspon a l'Administració de l'Estat segons la Constitució (art. 14 1.ª 1.ª).

Efectes en el mercat de sòl i habitatge

- Efectes en el mercat de sòl

El Projecte de Llei preveu que, tant en el sòl urbà com en el sòl urbanitzable, l'aprofitament urbanístic susceptible d'apropiació pel titular del terreny sigui del 85% de l'aprofitament tipus de l'àrea de repartiment (art. 16), cosa que comporta un canvi important respecte de l'actual situació, ja que ara l'aprofitament és del 90% en sòl urbanitzable i en sòl urbà pràcticament del 100%.

Òbviament, el legislador ha escollit el camí d'incrementar les càrregues sobre el sòl privat, amb l'objectiu d'obtenir sòl per al patrimoni municipal destinat a la construcció d'habitatges de protecció oficial o a fins d'interès social diversos; això sol, significa, a termini mitjà, incrementar el cost del sòl privat que surti al mercat.

Ara bé, resulta que la cessió del 15% de l'aprofitament de sòl urbà resulta impossible de materialitzar-se quan no s'actua mitjançant unitats d'actuació. Aleshores, l'ajust entre l'aprofitament susceptible d'apropiació i el real previst pel planejament es fa mitjançant un complex sistema que el Projecte de Llei en diu "Transferències



d'Aprofitament Urbanístic (TAU), un sistema complex al qual es poden fer diverses objeccions:

- El propietari d'un solar urbà sense problemes d'urbanització i disposat a cedir el 15% del seu aprofitament, per a obtenir llicència d'edificació haurà d'arribar a un acord per cedir o adquirir aprofitament a altres propietaris o a l'ajuntament. Això obliga a valorar l'aprofitament que s'ha de comprar o cedir i inscriure l'acord en un registre públic de TAU.

Això implica incertesa i pèrdua de temps, perquè quan es compleix un solar per fer una promoció no se'n sabrà, fins al cap d'uns sis mesos, un any o més temps, el cost real. Finalment, el mercat de

sòl urbà serà menys transparent i, per tant, menys eficient i menys dotat per a respondre a un ràpid creixement de la demanda.

- Resulta evident que el legislador ha partit d'una anàlisi que pressuposa una situació privilegiada dels propietaris del sòl urbà, ja que actualment no hi ha cessions d'aprofitament en aquests tipus de sòl. Probablement, una part del sòl urbà ja va ser reparcellada al seu dia, però no volem discutir aquí si és just que el propietari de sòl urbà cedeixi el 15% per contribuir també a la recuperació de les plus-vàlues generades en el procés de creixement urbà, tot i que sembla, si més no, discutible que la nova construcció d'habitatges

hagi de suportar la càrrega, tant del nou creixement urbà com dels déficits del sòl urbà. En el segon cas, els ja residents també gaudeixen dels beneficis, i un mecanisme fiscal sembla més equitatiu. És evident, partint d'acceptar que el sòl urbà també hi ha de contribuir, que l'establiment d'un impost sembla un instrument molt més eficient per a aconseguir la mateixa finalitat, ja que eliminaria incertesa i temps, permetent conèixer el cost des del primer moment, la qual cosa no passa amb la introducció de les TAU.

Respecte a la introducció de la figura de l'expropiació-sanció cal dir que la seva aplicació indiscriminada és totalment inadequada i



**Industrial la Bòbila.
Els Hostalets de Balenyà.**

que tindrà efectes contraris als proposats. En l'exposició de motius es diu: "Les disposicions de la nova llei no han d'aplicar-se en la seva integritat a tots els municipis espanyols. La situació és molt diferent en els que hi ha una forta demanda immobiliària, especialment per a ús residencial i terciari i una paral·lela escassetat o insuficiència de l'oferta i aquells altres en què no hi ha processos especulatius, ni creixement poblacional ni, en definitiva, problemes greus en el procés de creixement urbà. No seria correcte ni justificat l'intent d'aplicar íntegrament el nou règim a aquest segon grup de supòsits. L'esquema d'adquisició gradual de facultats urbanístiques, condicionat al compliment dels deures urbanístics en els terminis establerts, i el seu consegüent reflex valoratiu només han d'aplicar-se allà on l'execució del planejament és cridada a satisfer demandes socials efectives i on, per tant, el compliment dels deures ha d'exigir-se amb rigor".

En franca contradicció amb l'exposició de motius, el Projecte de Llei estableix que l'expropiació-sanció per incompliment dels deures urbanístics serà d'aplicació a tots els municipis de més de 25.000 habitants i, a més, a tots aquells que tinguin Pla general d'ordenació aprovat², com també a tots els usos: residencial, (primera i segona residència), terciari, hotel, industrial, etc.

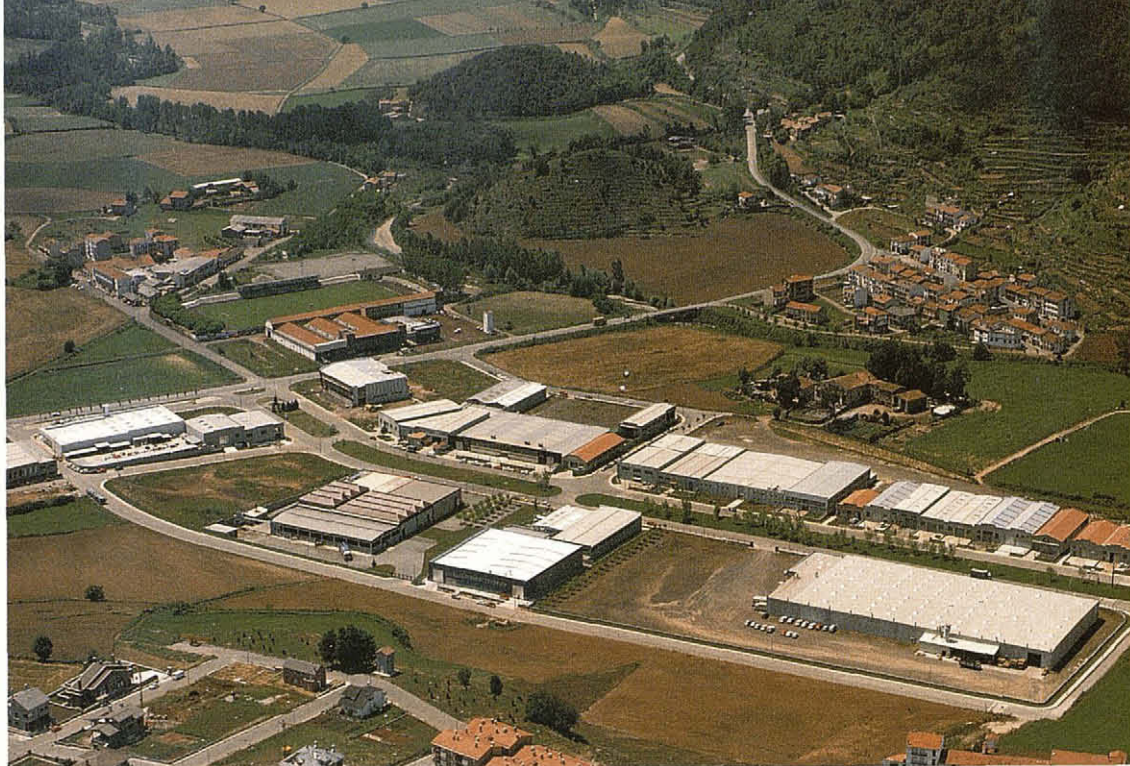
És evident la contradicció entre l'exposició de motius i el text articulat. L'amenaça de l'expropiació-sanció no és una mesura excepcional per plantar cara a una situació d'emergència social, sinó que es fa extensiva a totes les àrees urbanes del país, independentment de la dinàmica dels seus mercats d'habitatge i sòl, i a tots els casos previstos en el planejament. Tot el sòl urbà i urbanitzable dels municipis de més de 25.000 habitants i de tots aquells que tinguin Pla general aprovat haurà d'ésser desenvolupat i edificat en el termini que estableix el planejament vigent i, si aquest no diu res, en els terminis següents a partir de l'entrada en vigor de la Llei que, segons la disposició transitòria tercera, serà de tres anys si el Pla parcial encara no està aprovat, quan es tracti de sòl urbanitzable programat, i d'un any per a sol·licitar llicència, quan sigui sòl urbà.

2 En el text aprovat pel Congrés dels Diputats, i que ha passat a discussió al Senat, s'han introduït canvis en el sentit que el Projecte de Llei és d'aplicació en els municipis capitals de província i tots aquells de més de 50.000 habitants, donant facultats a les comunitats autònomes per disposar la seva aplicació a tots els municipis.

El caràcter indiscriminat de la mesura comportarà un nivell més elevat de risc de les operacions

d'urbanització de sòl i d'edificació, ja que el legislador oblida les fortes fluctuacions de demanda que caracteritzen avui els mercats immobiliaris i que aquestes resulten fortament afectades per qualsevol mesura de política macroeconòmica que dicti el Govern per controlar el nivell d'activitat econòmica. No existeix "demanda social efectiva" que justifiqui fer extensiva l'amenaça de l'expropiació-sanció al sòl destinat a segona residència i és dubtós que aquesta pugui existir quant al sòl destinat a usos terciaris i comercials i a usos residencials en habitatge d'alt nivell econòmic. Com es pot forçar a edificar si no hi ha demanda en aquell municipi per a aquell ús?

La legislació comparada d'uns altres països demostra que hi ha instruments més eficients per a aconseguir plantar cara a situacions d'emergència i castigar la retenció de sòl on n'hi ha necessitat social. L'afecció indiscriminada de tot el sòl urbà i urbanitzable, només pot comportar un risc més gran en les operacions i, per tant, una reducció de la magnitud de les operacions per assegurar-ne l'absorció pel mercat en un curt període de temps, per tal de no incórrer en l'expropiació-sanció. En definitiva, es tindrà com a resultat una encara menor adaptabilitat de l'oferta a un increment de la demanda, cosa que comportarà, l'increment dels preus en un termini mitjà.



Es pot argumentar fonamentadament que, els ajuntaments no disposaran de recursos financers per a fer efectives les expropiacions per incompliment del deure urbanístic i, per tant, que el Projecte de Llei, si s'aprova, no tindrà efecte. Amb aquest raonament, s'oblida que sempre hi haurà la possibilitat de l'expropiació i, per tant, de pèrdua de l'aprofitament urbanístic, inseguretat jurídica que eleva el risc de les operacions.

- Efectes en el mercat hipotecari i en el finançament de la construcció d'edificis.

Les capacitats expropiatòries per incompliment dels terminis establerts per a urbanitzar i edificar, que el Projecte de Llei concedeix als ajuntaments i al sistema de valoració previst, comporten una reducció considerable de les garanties que les entitats de crèdit necessiten per a la concessió de finançament amb garantia hipotecària per a la urbanització de sòl i construcció d'habitatges i altres edificis. El Projecte de Llei, redueix la garantia que el sòl o l'immoble representen, perquè la capacitat expropiatòria dels ajuntaments s'amplia fins a l'acabament total de les edificacions i el procediment de valoracions, a efectes expropiatoris -50% de l'aprofitament urbanístic segons el valor cadastral i cost de les obres-, representa valors sensiblement inferiors als del mercat. Per a les entitats de crèdit, la ga-

rantia quedarà reduïda, durant el procés d'urbanització i d'edificació, als valors corresponents al preu just i, per tant, reduiran la quantia dels crèdits a concedir proporcionalment a la reducció que per a aquests crèdits hagi registrat la garantia. El Projecte de Llei introdueix, doncs, importants modificacions en la forma en què, actualment, es financia habitualment la construcció d'edificis a l'Estat.

Conclusions

Aquest Projecte de Llei podria ésser objecte de molts altres comentaris. En aquest article hem intentat d'avaluar-lo basant-nos en la identificació dels seus objectius i a partir d'una anàlisi que permeti veure si les mesures que instrumenta n'asseguren la consecució.

El caràcter genèric dels objectius són l'habitatge digne, recuperar les plus-vàlues, generar unanimitat entorn d'aquest. Tanmateix, resulta evident que les mesures que el Projecte de Llei instrumenta per a la seva consecució -increment de les cessions d'aprofitament urbanístic, expropiació-sancció, etc.- tindran els efectes contraris; és a dir, la reducció de l'oferta de sòl pels privats, la reducció de la magnitud de les operacions, l'increment del risc i la durada de les operacions, les dificultats per a obtenir finançament amb garantia hipotecària, etc.,

conseqüències que, amb tota probabilitat, comportaran una disponibilitat menor de sòl en el mercat i un preu final més elevat dels habitatges i de les edificacions en general.

Tal com es va fer palès en un debat sobre el Projecte de Llei en el Col·legi d'Arquitectes, davant de la pregunta: ¿Serà útil la Llei per a abaixar el preu del sòl, per a evitar l'especulació, per a recuperar les plus-vàlues en favor de la comunitat, en resum, perquè els habitatges siguin més fàcils d'adquirir pels ciutadans?, la resposta, concreta, clara i sense matisacions va ser: NO.

No, perquè les mesures instrumentades tenen els efectes contraris als perseguits. No, perquè no es pot legislar, oblidant el funcionament dels mercats d'habitatges i sòl. No, perquè habitatge i sòl són mercats interdependents, i només s'hi pot actuar eficientment mitjançant polítiques complexes, en què la legislació sobre el sòl només és una peça que no pot substituir la implicació directa de les administracions en el procés urbanitzador, en l'ordenació dels mercats financers, en la creació d'un marc fiscal favorable al foment de compra i lloguer d'habitatges i amb una despesa pública significativa per atendre les necessitats d'allotjament de les famílies amb més baixos nivells d'ingressos.

J. R. □