

LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

José M^a Baño León

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO
2. LA ESCASEZ DE SUELO COMO FACTOR DETERMINANTE DEL ELEVADO PRECIO DE LA VIVIENDA: UN TÓPICO QUE NO RESISTE EL ANÁLISIS DE LOS DATOS DISPONIBLES
3. EL DÉFICIT DE SUELO URBANIZADO
4. LA INCIDENCIA DE FACTORES AJENOS A LA REGULACIÓN DEL SUELO EN EL PRECIO DE LA VIVIENDA
5. LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DEL URBANISMO EN LA HACIENDA LOCAL
6. EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL A TRAVÉS DEL URBANISMO Y EL PROBLEMA DEL URBANISMO COMO CARGA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
7. CONCLUSIONES

RESUMEN

Existe una extendida opinión sobre la conveniencia de reducir la financiación que la Hacienda municipal recibe de la actividad urbanística y aumentar la oferta de suelo disponible, con el objetivo de reducir el precio de la vivienda. El trabajo, tras exponer la inexistencia de datos que avalen la relación de causa a efecto entre dichos factores y el precio de la vivienda, propugna la necesidad de mantener, e incluso incrementar, la aportación de la actividad urbanística a la Hacienda Local, teniendo en cuenta que la expansión de la ciudad comporta un notable impacto ambiental y una carga para el erario público que deben financiar especialmente quienes directamente se benefician de ella.

1.- PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO

Este trabajo se escribe para una revista pluridisciplinar, uno de cuyos objetivos es estimular la comunicación entre especialistas de diferentes disciplinas. De ahí que la metodología abandone una visión estrictamente jurídica. Se trata de unas reflexiones en torno a la financiación de las Haciendas locales mediante la actividad urbanística, cuya finalidad es discutir la bondad de algunas propuestas genéricas que abogan por reducir o eliminar el peso de los recursos generados por el urbanismo a través de los impuestos locales y de las cesiones y demás cargas urbanísticas.

Un somero repaso a los estudios jurídicos y económicos sobre el urbanismo nos permite encontrar reiteradamente dos proposiciones básicas.

Primera.- La cantidad de suelo disponible debería aumentar para favorecer una aumento de la oferta y contribuir tendencialmente al mantenimiento o bajada del precio de la vivienda.

Segunda.- Los Ayuntamientos utilizan el patrimonio público del suelo constituido con las cesiones de terrenos de los promotores o propietarios para especular en subastas al alza que contribuyen a aumentar el precio del suelo.

Aceptando como punto de partida la validez de estas dos proposiciones inmediatamente hay que destacar que no se ha tenido suficientemente en cuenta en estos análisis que la estructura de la financiación local aconsejaría a todo Ayuntamiento clasificar la mayor cantidad de suelo urbanizable, pues una parte importante de la financiación legal depende justamente de la actividad urbanística y, desde luego, esa financiación estructural tiene mucho mayor peso que la producida coyunturalmente con la venta de solares del patrimonio público del suelo. ¿Por qué entonces los Ayuntamientos mantendrían una actitud rígida en la clasificación de suelo que les perjudica objetivamente?

La respuesta es difícil, pero probablemente no esté en la voluntad de los Ayuntamientos monopolizar el mercado del suelo. Ninguna persona ni organización suele sistemáticamente ir en contra de sus propios intereses. Lo que, acaso, nos predisponga contra la validez de las dos proposiciones de las que hemos partido. En términos hipotéticos podría ensayarse dos respuestas. La primera: la regulación legal y administrativa impide o dificulta la clasificación de suelo, de modo que los Ayuntamientos no pueden transformar tanto suelo como quisieran; segunda respuesta: no es que los Ayuntamientos no quieran clasificar unos suelos como aptos para ser urbanizados (suelo urbano, suelo urbanizable, o suelo apto para la urbanización en las Normas subsidiarias) sino que, a pesar de clasificarlos, no se transforma con la rapidez que sería deseable. La primera respuesta apunta a un problema cuantitativo, la escasez de la cantidad de suelo que puede ser urbanizado; la segunda va en una dirección cualitativa: hay que agilizar la gestión urbanística para acelerar el proceso de transformación.

Desde un punto de vista empírico existen datos oficiales que permiten avalar las dos siguientes proposiciones:

A) El problema de la escasez de suelo es un falso dilema. En todo caso, el problema debe soste-

nerse en la escasez de suelo urbanizado y, aún en este caso en las especiales características del mercado del suelo.

B) La utilización del patrimonio público del suelo es, por lo común, muy poco relevante en la financiación local.

2.- LA ESCASEZ DE SUELO COMO FACTOR DETERMINANTE DEL ELEVADO PRECIO DE LA VIVIENDA: UN TÓPICO QUE NO RESISTE EL ANÁLISIS DE LOS DATOS DISPONIBLES

Al margen del problema de teoría económica relativo a la incidencia de la escasez de suelo sobre la elevación del coste de la vivienda, cuestión ajena al análisis jurídico, y aún concediendo que la escasez de la oferta pueda producir efectivamente un alza del precio cuando existe una demanda fuerte en el mercado¹, importa advertir que los datos estadísticos disponibles desmienten que de hecho exista esa escasez.

GARCIA MONTALVO y MAS², autores del estudio más completo que conozco sobre la vivienda y el sector de la construcción en España, sostienen, sobre datos del Ministerio de Fomento, "que el problema del suelo en España no parece tener su base en la falta genérica de suelo urbanizable".

Recogen los mismos autores las conclusiones de los dos estudios realizados por la Dirección General para la vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura en 1995 y 1996, en los que se pone de relieve que el suelo susceptible de urbanización es más que suficiente para las necesidades de vivienda hasta el año 2011. "Para los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes el suelo susceptible de ser urbanizado supone 7,5 veces el necesario hasta el año 2011. En municipios de más de 50.000 habitantes esta relación es de 2'8", siempre según las conclusiones de GARCIA y MAS.

Y otra conclusión no menos importante, según estos autores: "Los análisis no encuentran ninguna relación entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo". Probablemente a más de uno le sorprenderá este aserto fruto de una reflexión serena sobre los datos empíricos.

Ahora, dejemos al margen esta última observación y detengámonos en los datos. Si las cifras de

(1) Con carácter introductorio sobre los problemas del suelo y de la vivienda, cfr. Tribunal de Defensa de la Competencia: Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y alegar el daño causado por los monopolios, Madrid 1999, págs. 194-204. Comisión de expertos sobre urbanismo (M.O.P.U.), "Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo", Revista de Derecho Urbanístico nº 143 (1995), pág. 461 y sgtes. Sobre este último informe y con diversas perspectivas el número monográfico de la revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, III (103) 1995. J. M^a PEREZ HERRERO (Coordinador) La carestía del suelo: causas y soluciones. La Ley, Madrid 2000.

(2) La vivienda y el sector de la construcción en España, I.V.I.E. C.A.M. Valencia 2000, pág. 153.

que disponemos son correctas, en los municipios de menos de 20.000 habitantes el suelo susceptible de urbanización es de siete veces y media superior a las necesidades hasta el año 2011 y en los municipios de más de 20.000 habitantes se acerca a tres veces más (exactamente 2,8). Quiere decirse que atendiendo a las sugerencias que hacía alguno de los críticos de la Comisión de expertos sobre urbanismo, en los años 95 y 96 prácticamente el suelo susceptible de ser urbanizado y edificado superaría, en términos medios, el triple de la demanda de viviendas previsible en los municipios³.

En consecuencia aceptando la hipótesis de que uno de los problemas del precio de la vivienda es la escasez de suelo, la realidad demuestra que en la mayoría de municipios no ha existido déficit de suelo susceptible de urbanización. Luego no parece arriesgado plantear la conclusión provisional de que en la elevación de los precios de la vivienda en España en los últimos años *la oferta de suelo no ha sido un factor determinante*.

3.- EL DÉFICIT DE SUELO URBANIZADO

Entre los estudiosos del urbanismo existe un sector que propugna una visión diferente respecto al suelo. Se sostiene que el problema no reside en la ausencia de suelo apto para urbanizar sino en la inexistencia de suelo apto para edificar, es decir, de suelo ya transformado que cuenta con urbanización suficiente.

La rigidez del urbanismo no está tanto en la clasificación del suelo como en el procedimiento de gestión urbanística que debe transformarlo dotándolo de los servicios necesarios (acceso rodado, abastecimiento de agua, energía eléctrica, dotación de zonas verdes y espacios públicos, etc). Se observa que los procedimientos tradicionales del Derecho español desde la Ley de 1956 han sido una rémora para la transformación urbanística. Y se nota críticamente que este hecho se produce porque la gestión urbanística no ha sido sólo un procedimiento de ejecución de obras, sino sobre todo el cauce para distribuir equitativamente los beneficios y cargas derivados de la planificación.

El procedimiento público de expropiación, apenas si usado, más por razones ideológicas que de ineficiencia de la Administración, sólo se utiliza marginalmente en el urbanismo, de manera que todo el peso de la transformación del suelo se entregó a los propietarios particulares que debían acometer

(3) Eva Povedano disintiendo de la opinión mayoritaria de la Comisión de expertos proponía en este aspecto lo siguiente: "Los Planes contendrán un dimensionamiento del suelo urbanizable más que suficiente para dar respuesta a la totalidad de las demandas previsibles, ya que dicho sobredimensionamiento es necesario para eliminar el valor de escasez del suelo urbanizable. Para ello se propone alguna de estas dos alternativas: a) Atender tres veces la demanda de vivienda previsible en el municipio en los siguientes diez años, calculada a partir de la previsión de población residente en edad de formar nuevas unidades familiares, así como un aumento del 50 por 100 del suelo para actividades productivas. Esta regla deberá ajustarse al alza para los Municipios costeros y los de residencia secundaria en el entorno de las grandes ciudades, a fin de tener en cuenta los flujos migratorios estacionales. En todo caso, se respetarán los espacios especialmente protegidos. B) Triplicar en diez años la cantidad de suelo urbanizable en todos los Municipios. En todo caso se respetarán los espacios especialmente protegidos".

por sí mismos la urbanización o a la Administración en colaboración con los particulares.⁴

En el primer caso, que desde la Ley de 1978 se conocerá como sistema de compensación (aún hoy en día en el sistema preponderante en la mayoría de Comunidades Autónomas, con excepción de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha) los propietarios tienen que ponerse de acuerdo en la constitución de una Junta de Compensación que representa al menos al sesenta por ciento de los que agrupa. Y aunque la Junta aparece dotada con poderes obligatorios frente a los propietarios que se oponen, lo cierto es que el sistema adolece de falta de agilidad tanto por la resistencia de muchos propietarios a embarcarse en la aventura de urbanizar y pagar las cuotas correspondientes, como por las dificultades de la constitución de la Junta y aprobación del Proyecto de Compensación.

El segundo sistema, el de cooperación entre la Administración y los particulares también aparece cargado de dificultades. La Administración es lenta en la gestión del suelo y no tiene los reflejos de la empresa privada. Y, por lo demás, el proceso de distribución de beneficios y cargas entre propietarios y la recaudación de cuotas de urbanización por lo común no resulta sencillo, lo que hace frecuentemente que las previsiones del Plan se incumplan y que no sean raros procesos que duren cinco, seis o más años.

Estas indudables dificultades son puestas de relieve para indicar que mientras no se agilice la gestión del suelo, es decir, el proceso de transformación urbanística, de nada sirve clasificar más suelo urbanizable ya que el resultado final de la oferta de suelo susceptible de ser edificado puede ser mucho más baja que la oferta de suelo urbanizable, y es aquella y no ésta la que tiene una repercusión apreciable en los precios del suelo.

Esta crítica parece razonable, pero más desde la óptica del urbanizador promotor profesional que desde la perspectiva del precio del suelo. No poseemos, en lo que nos consta, evidencia empírica alguna que nos permita aseverar que en el precio de la vivienda influye de manera determinante el lento proceso de transformación del suelo. Desde luego, sí que podemos constatar que en una Comunidad como la valenciana, en la que desde 1994 se ha implantado un sistema de gestión que ha agilizado de manera notable el proceso de transformación del suelo, el aumento del precio de la vivienda ha seguido imparable la tendencia manifestada en otras Comunidades que siguen dotándose de los medios tradicionales.

Según los datos de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, el tiempo medio empleado en la tramitación de los planes y proyectos de reparcelación y urbanización hasta poder iniciar las obras era de entre tres y cinco años. Sin embargo, durante los cuarenta primeros meses de vigencia de la ley valenciana, el plazo medio se redujo a poco más de

(4) Una síntesis muy lograda de los llamados sistema de gestión urbanística en T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos 15ª ed., Madrid 2000, págs. 160-186. El problema de la coordinación entre el sistema de la Ley 6/98 y el previsto en las diferentes Comunidades Autónomas se analiza en J.Mª BAÑO LEÓN, "Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico" en E. GOMEZ-REINO, *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Marcial Pons, Madrid 1998, pág. 147-163.

siete meses, concretamente 220 días. Las cifras de duración de tramitación de los Programas de Actuaciones Integradas por provincias son:

Alicante: 226 días

Castellón: 224 días

Valencia: 210 días

Fuente: La aplicación de la LRAU tras 40 meses de vigencia. Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación territorial de la COPUT. Valencia.

Pues bien: la evolución de los precios de la vivienda en los últimos años parece ir completamente al margen de los diferentes sistemas de gestión de las Comunidades Autónomas.

Precio medio del m2 de las viviendas por Comunidades Autónomas

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	46,0	52,9	62,0	72,8	80,5	83,3	84,4	85,2	86,9	87,3	88,7	90,1	97,9
Aragón	46,2	59,2	64,7	78,2	86,0	87,4	84,7	86,2	89,8	91,0	90,6	97,1	109,4
Asturias	54,6	60,0	70,7	85,5	98,7	101,2	97,6	100,3	98,8	103,1	104,8	109,3	120,1
Baleares, Islas	53,6	64,2	74,1	85,9	89,4	91,3	91,2	94,5	97,3	100,0	106,6	123,3	155,5
Canarias	57,2	62,7	77,3	80,5	88,5	88,5	87,1	89,4	94,9	99,2	106,4	119,0	137,2
Cantabria	-	-	-	-	-	-	-	107,4	11,4	115,2	116,3	118,1	128,1
Castilla-La Mancha	40,7	45,1	53,7	65,2	70,2	71,5	73,4	71,0	74,7	74,5	75,9	75,7	79,6
Castilla-León	53,0	65,8	80,1	96,2	105,7	104,7	99,1	98,5	102,3	103,7	105,2	112,8	121,3
Cataluña	52,5	71,6	89,6	106,1	125,7	123,3	122,2	125,5	129,5	133,3	137,1	146,6	168,4
Comunidad Valenciana	37,2	43,9	54,0	63,1	68,7	69,9	73,9	75,2	77,9	80,1	82,7	87,5	97,0
Extremadura	38,7	44,9	51,7	54,6	58,1	60,1	61,1	62,5	64,6	64,9	64,9	67,4	71,1
Galicia	54,7	68,8	50,6	68,2	96,0	89,7	89,4	90,3	92,2	93,9	95,1	99,1	102,1
Madrid, Com.	73,7	98,3	128,0	145,7	173,7	166,9	169,0	169,1	178,7	180,4	179,3	181,7	195,6
Murcia	37,8	44,8	51,2	58,8	67,8	65,2	65,8	64,7	65,9	67,5	70,4	74,7	79,9
Navarra			-	-	-	-	-	-	112,7	113,8	121,1	125,9	138,4
País Vasco			-	-	123,3	133,6	137,3	142,7	148,7	153,6	154,9	166,8	194,7
Rioja, La			-	-	-		93,9	94,2	96,6	101,0	101,0	99,4	112,2
TOTAL GASTOS	52,8	56,08	81,4	94,1	107,5	106,1	105,7	106,4	110,2	112,2	113,9	119,2	131,8

Fuente: D.G. de Programación económica y Presupuestaria M^o de Fomento

Por lo demás, tampoco se puede cuantificar, aunque en muchos municipios no es despreciable, la existencia de solares vacantes en suelo urbanizado consolidado. El problema para una correcta cuantificación reside en el hecho de que las estadísticas no discriminan entre el suelo urbano consolidado, que es el que cuenta con todos los servicios urbanísticos o forma parte de la ciudad

histórica, y el suelo urbano sin consolidar. En muchos municipios españoles, los Planes Generales de ordenación urbana clasifican como suelo urbano amplias zonas de terrenos que, en rigor, deberían ser urbanizables por no contar con los servicios de urbanización. La razón de esta práctica ha respondido al deseo municipal de favorecer el más rápido desarrollo urbanístico. Hasta la Ley 8/1990, de 25 de julio, el suelo clasificado como urbano no contaba con cargas urbanísticas significativas más que, en su caso, la cesión de viales a los que recae la parcela. Frente al suelo urbanizable que exigía una cesión del 10% del aprovechamiento medio y cesión de terrenos para zonas verdes, espacios libres y dotaciones públicas, en el suelo urbano no existía desde luego la cesión de aprovechamiento y las cesiones dotacionales eran más bajas. En consecuencia, la clasificación formal de un suelo como urbano, aunque materialmente no lo fuera, beneficiaba indudablemente a los propietarios de dichos terrenos frente a los del suelo urbanizable, además de aumentar sustancialmente el valor administrativo de los terrenos, determinante a efectos de expropiaciones y compensaciones de aprovechamientos.

Así las cosas, resulta enormemente difícil calibrar la parte del suelo urbano vacante constituida propiamente por solares, la que se encuentra en suelo urbano consolidado, y la que está en el suelo no consolidado que a efectos prácticos es equiparable al suelo urbanizable. Téngase en cuenta a este respecto que la Ley 6/98 en sus artículos 14.2 y 16 prácticamente asimila las obligaciones urbanísticas del suelo urbanizable a las del suelo urbano no consolidado y coherentemente valora con criterios similares ambas clases de suelo (artículos 27.2 y 28.1 de la Ley 6/1998).

4. - LA INCIDENCIA DE FACTORES AJENOS A LA REGULACIÓN DEL SUELO EN EL PRECIO DE LA VIVIENDA

Disponemos ya en nuestro país de suficientes estudios sobre el mercado de la vivienda para que pueda convenirse que existen determinados factores por completo independientes de la regulación legal del suelo que tiene una acusada influencia en la demanda de viviendas y que condicionan el peculiar panorama español. Peculiar, según los analistas más conspicuos, al menos en dos aspectos:

1º) El porcentaje de viviendas en propiedad que no tiene parangón con los países del mismo o mayor nivel de desarrollo, porcentaje que incluye con relativa frecuencia la tenencia de más de una vivienda, hecho muy poco usual en los restantes países.

2º) La percepción social de que la inversión en viviendas es una inversión sin riesgo o con riesgo mínimo, percepción corroborada por el comportamiento de los precios durante los últimos cincuenta años. Esta sensación no se corresponde, sin embargo, con la evolución del mercado en otros países, donde en ocasiones se han producido descensos significativos de los precios.⁵

(5) J. GARCIA MONTALVO y MAS, Ob.cit. pág. 357.

En un apretado resumen, los factores al margen del suelo y de la gestión urbanística, que influyen sobre la demanda, según los estudiosos de este mercado, son:

A) Una política fiscal que ha favorecido y favorece la inversión en vivienda frente al arrendamiento. En algunas épocas incluso se permitía la desgravación tanto de la primera como de la segunda vivienda. Este tratamiento, por lo demás, era muy favorable para las rentas más altas al fijarse el porcentaje de desgravación en el 15% de las cantidades invertidas, con el límite máximo del 30% de la base imponible. En la actualidad el nuevo I.R.P.F. ha limitado certeramente el límite a una cantidad global, no obstante lo cual, sigue siendo muy atractiva la política fiscal en este punto. Por lo demás la imposición indirecta es baja en relación al tipo general del IVA.

B) Una demanda de segunda residencia, inexistente o mucho menos importante en otros países, tanto en la zona costera como en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades.

C) La existencia en los últimos años de un acusado descenso de los tipos de interés y una elevación de las rentas que ha hecho disminuir el esfuerzo que las familias tienen que enfrentar para costear la vivienda habitual, como se demuestra en el siguiente cuadro:

Accesibilidad a la Vivienda Libre

AÑOS	Precio medio de la Vivienda (1)	Ingreso Anual por Hogar (2)	Precio de la Vivienda sobre ingreso por hogar (1/2)	Tipo de interés medio anual del mercado hipotecario	Primera anualidad de amortización del préstamo (3)	Esfuerzo inversor en % sobre ingresos por hogar (3/2)
1990	12.393.400	2.043.678	6,06	16,66	1.933.861	89,73
1991	13.910.300	2.251.911	6,18	15,21	1.922.265	85,36
1992	12.666.500	2.427.613	5,22	15,41	1.767.318	72,80
1993	12.192.500	2.539.916	4,80	11,73	1.411.328	55,56
1994	12.301.500	2.652.409	4,64	10,26	1.322.564	49,86
1995	12.556.200	2.797.729	4,49	11,01	1.397.552	49,95
1996	12.707.300	2.893.586	4,39	8,17	1.199.848	41,47
1997	13.124.100	3.007.025	4,36	6,25	1.098.225	36,52
1998	14.089.900	(e) 3.226.538	4,37	(4) 5,15	1.096.758	33,99
1999 (p)	15.488.400	3.442.839	4,50	(4) 4,94	1.188.804	34,53

(1) Precio de la vivienda tasada con menos de un año de antigüedad de 80 m² útiles equivalentes a 100 m² construidos.

(2) Ingreso anual por hogar de la encuesta de presupuestos familiares del INE.

(3) Corresponde a un préstamo máximo del 80% del precio de la vivienda, al tipo de interés del mercado hipotecario y periodo de amortización de 15 años.

(4) A diciembre del respectivo año.

(p) Provisional.

(e) Estimado a través del crecimiento de la renta familiar disponible.

Fuente: D.G. de Programación Económica y Presupuestaria M.º de Fomento.

D) Aunque no está bien cuantificado, parece existir en las zonas de influencia turística una inversión proveniente de otros países europeos. El ejemplo de Mallorca es bien conocido, pero no es el único.

Explicado brevemente: Al mismo tiempo que desde el Preámbulo de la Ley de 1956 se proclamaba la lucha contra la especulación como "leit motiv" de la política urbanística, el Estado ha fomentado la demanda de vivienda, al margen de las políticas redistribuidoras de las viviendas de protección oficial y, por otro lado, las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento incrementaban por el lado de los costes el precio del producto final inmobiliario. No queremos, al poner de relieve esta paradoja, señalar que existe una contradicción en las políticas públicas ni abogar por la supresión de las cesiones, sino subrayar que objetivamente distintas políticas públicas razonables que persiguen fines de interés general, ampliamente compartidas por la sociedad, tienen repercusiones o efectos secundarios contradictorios.

Si se considera que la Comunidad debe participar en la recuperación de las plusvalías a través de cesiones de aprovechamiento es indudable que dichas entregas de terrenos encarecerán el producto final, de la misma manera que si se estimula la demanda de vivienda mediante desgravaciones fiscales se hace más atractiva la inversión y esto tiene una repercusión sobre los precios.

Pues bien, en torno a la financiación local que grava de manera directa o indirecta el proceso de transformación del suelo, una ojeada a la estadística disponible también nos ilustra sobre el carácter tópico de algunas afirmaciones.

5. - LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DEL URBANISMO EN LA HACIENDA LOCAL

Al menos desde el Informe del Tribunal de Defensa de la competencia sobre el mercado del suelo se viene insistiendo en la perversa dependencia que la política urbanística tiene de la financiación. En palabras del TDC:

"Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta del suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero éste es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las Haciendas Locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales hace que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos. Esto ha sido algo típico en la historia de la hacienda. Cuando los reyes no disponían de un sistema fiscal adecuado iban dando concesiones monopólicas de fábricas, de comercio, etc. - a determinados señores, los cuales a cambio le ayudaban a financiar la Corona. Esto mismo están haciendo hoy las autoridades urbanísticas en España y no será fácil de cambiar

esta conducta como no fue fácil acabar con los monopolios reales y los privilegios. Si paralelamente no se garantiza un sistema de financiación ortodoxa a las Haciendas Locales, será muy difícil que se admita incrementar la competencia en el mercado del suelo para rebajar el precio del suelo en España."

Por otra parte, la Comisión de expertos sobre urbanismo convocada por el M.O.P.U., en cierta forma como una respuesta al TDC, decía en sus conclusiones

"Se considera imprescindible evitar que cualquier alteración del sistema fiscal actualmente vigente (o de las restantes vías a través de las cuales los municipios obtienen ingresos provenientes de la gestión urbanística) provoque una minoración de la capacidad presupuestaria de los municipios y, por lo tanto, de las posibilidades de ejercer una acción inversora destinada a romper los bloqueos estructurales de nuestras ciudades. En tal sentido, la evolución del marco de financiación de las haciendas locales mediante la disminución de la presión sobre los productos inmobiliarios de nueva construcción y su sustitución por otras fuentes de ingresos alternativas supondría un indudable fomento de la acción urbanizadora y conservadora."

Actualmente, como es bien sabido, pesa sobre la obra de urbanización y edificación los siguientes gravámenes:

- A) Las cesiones, en especial las de aprovechamiento, que algunos consideran como un impuesto encubierto.
- B) La tasa por licencia de obras.
- C) El Impuesto sobre construcciones y obras.
- D) El Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Los tres primeros tipos de ingresos gravan directamente el proceso de urbanización. Es decir, son un coste necesario para la transformación del suelo. El Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos, antigua plusvalía, grava las enajenaciones que se producen desde el momento en que el suelo es urbano o urbanizable, es decir, desde el momento en que se produce la clasificación por el Plan General y afecta también aunque de manera indirecta al proceso de urbanización: el Impuesto se devenga por la simple enajenación de un suelo urbano o urbanizable, independientemente de que se transforme o no. Como la clasificación del suelo en sí misma implica el reconocimiento de una plusvalía (nótese como incluso la Ley 6/98 que pretende aproximar los valores del suelo a los de

mercado utiliza criterios de valoración distinta según la clase de suelo) el impuesto se aplica a la primera y sucesivas enajenaciones, una vez el suelo ha adquirido el carácter urbano o urbanizable.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana que grave fundamentalmente la propiedad tanto del suelo como de la edificación no tiene repercusión directa sobre el proceso de transformación del suelo, ya que el impuesto se paga por la simple clasificación del suelo y con independencia de que se transforme o no. Y en cuanto a la edificación, el impuesto sólo se devenga una vez hecha la declaración de obra nueva. De hecho la repercusión por m² del Impuesto no es muy alta (a los valores catastrales se les aplica el índice RM 0'50 que representa la mitad del valor que el catastro considera de mercado) y, en todo caso, la dinámica del Impuesto favorecería la transformación del suelo y la venta de viviendas si tuviera –lo que no es el caso- una mayor importancia cuantitativa.

Pues bien: si examinamos ahora la estructura de los ingresos locales, tomando como referencia los datos disponibles de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales del año 1997, resulta claro el escaso peso que tienen los tributos directamente relacionados con el proceso de transformación del suelo en relación con el I.B.I. Y al mismo tiempo lo que representa el conjunto de la tributación que recae sobre el suelo y la vivienda en el total de ingresos locales.

Liquidación de Presupuestos, Ejercicio 1997, Ayuntamientos.- Desglose de la Liquidación de Ingresos, Recaudación Líquida en Porcentaje

COMUNIDAD AUTÓNOMA	I.B.I.	I. Incremento V.T.N.U.	I.Construcción, Instalaciones, obras	TASAS
ANDALUCIA	13,21	1,77	2,54	5,81
ARAGON	9,28	0,61	1,39	3,20
ASTURIAS	14,94	1,65	3,40	6,89
ILLES BALEARS	23,93	3,37	5,30	8,33
CANARIAS	11,78	1,52	3,07	5,05
CANTABRIA	15,71	1,82	2,97	8,42
CASTILLA-LEON	15,86	1,79	3,55	5,42
CASTILLA-LA MANCHA	14,72	0,84	2,54	5,47
CATALUÑA	19,68	3,06	2,82	6,42
EXTREMADURA	9,67	0,70	2,10	4,73
GALICIA	13,79	1,20	2,93	6,21
MADRID	13,33	3,38	4,00	4,78
MURCIA	11,68	1,39	3,21	5,70
NAVARRA	10,15	1,04	4,59	9,55
PAIS VASCO	9,40	1,16	2,76	7,21
RIOJA	17,97	1,77	4,22	8,55
COMUN. VALENCIANA	20,97	2,02	3,14	4,91

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

No aparecen en el cuadro desglosado los ingresos de la tasa por licencia de obras pero una estimación conservadora lo puede situar en al menos el 50% del total que se recauda por tasas complementarias. Aunque no existen datos precisos, en los municipios con mayor actividad urbanística la tasa por licencia puede representar un peso aún más importante, en muchos casos equiparable al del Impuesto sobre construcciones y obras.

Como se ha visto, si bien el conjunto de ingresos públicos relacionado con la transformación del suelo es relativamente poco importante, si se incluye el I.B.I. representa un peso considerable.

Ese peso es mucho mayor aún si se incorpora las cesiones de terrenos por el 10% de aprovechamiento urbanístico más la financiación no transparente que deriva de la asunción por los promotores de obras de infraestructuras o dotaciones *voluntariamente* aceptadas. Esto, en un urbanismo como el de la Comunidad Valenciana en el que el agente urbanizador propone un Programa y puede voluntariamente aumentar las cesiones o realizar obras distintas a las legalmente exigibles (véase el artículo 30.2 de la L.R.A.U.) no es despreciable, pues es evidente –y así lo corrobora la experiencia práctica del urbanismo- que de esta forma se financian obras públicas que en otro caso deberían correr a cargo del Presupuesto o simplemente no se harían.

En consecuencia, de lo expuesto se deducen dos claras conclusiones:

A) Realmente no disponemos de cifras ni siquiera aproximativas sobre el porcentaje que representa todo el proceso urbanístico sobre la financiación local. Para poderlo precisar sería necesario contar con las cifras desagregadas de la tasa de licencia de obras y, sobre todo, del valor que representa las cesiones de aprovechamiento para el Patrimonio municipal del suelo.

Respecto a este último aspecto, que es capital, interesa notar que las estadísticas de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales no distingue en el capítulo 6 (*Enajenación de inversiones reales.60. Enajenación de terrenos*) los provenientes de bienes patrimoniales de la Administración de origen extraurbanístico y los provenientes de cesiones de aprovechamiento integrantes del Patrimonio municipal del suelo. Añádase a lo anterior que tampoco es posible averiguar sin temor a cometer graves equivocaciones si la mayoría de Ayuntamientos respetan las rígidas normas del P.M.S., tal como las ha interpretado la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 (Aranzadi 8.060). De manera que es muy posible que en más de un municipio el patrimonio se haya diluido en el pago de gastos corrientes o en inversiones no inmobiliarias. O dicho de otra forma, las cesiones de aprovechamiento pueden convertirse en un medio de financiación ordinaria, al margen de las finalidades para los que se creó el Patrimonio. La ausencia de información fiable deja el asunto en la penumbra.

B) Las cifras globales que reflejan las estadísticas indican que el simple hecho de la clasificación de amplios espacios de suelo urbano y urbanizable determina gracias al I.B.I. un aumento notable en la recaudación municipal merced al peso de este Impuesto.

C) Si realmente las cifras de suelo vacante en relación con las necesidades estimadas de vivienda,

antes transcritas, se aproximan a la realidad, habría que empezar a replantearse el tópico de la escasez de suelo como factor determinante de la subida de precios, e incluso habría que replantearse también el lugar común de que el problema se sitúa en la escasez de suelo urbanizado, ya que la introducción de un modelo de gestión como el del agente urbanizador de la ley valenciana no parece haber tenido influencia en el aumento del precio de las viviendas de renta libre.

6.- EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL A TRAVÉS DEL URBANISMO Y EL PROBLEMA DEL URBANISMO COMO CARGA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Retomemos ahora el hilo de la preocupación inicial de este trabajo: la relación entre financiación local y urbanismo. ¿Es razonable pretender que exista una menor dependencia de las Administraciones locales respecto de las fuentes de financiación que se nutren del urbanismo?

Ya hemos observado que hay una evidencia clara respecto al impacto positivo que para las haciendas municipales tiene toda actividad urbanística. Y se ha apuntado que posiblemente una parte no menor provenga de la financiación vía cesiones de aprovechamiento y realización de prestaciones adicionales con fines de interés público.

Sin embargo falta por analizar la otra cara de la moneda, que debe tenerse en cuenta en cualquier debate ulterior sobre la financiación local y el urbanismo. El proceso de urbanización y edificación implica, cada vez más intensamente, un coste enorme medio-ambiental y procura numerosísimos gastos corrientes de mantenimiento y de prestación de servicios.

En el Derecho medioambiental existe un conocido principio (quien contamina paga) basado en la idea de que quien puede beneficiarse de una inversión que contamina debe asumir los costes que causa a la comunidad. Este principio acaso responde a la misma idea-fuerza que el de recuperación de las plusvalías consecuencia de la acción urbanística de los poderes públicos. Si gracias a los planes urbanísticos se producen unas plusvalías es justo que la comunidad, a través de las Administraciones públicas, se beneficie de las mismas ya que también soporta sus consecuencias negativas.

El padre del urbanismo español, Ildefonso Cerda, que fue el primero en reflexionar teóricamente sobre las razones de que fueran los promotores públicos o privados de la reforma y el ensanche de las ciudades quienes la financiaran, tuvo muy en cuenta esta idea elemental de la justicia conmutativa. (*Qui sentit incommodum et commodam sentire debet, repetit Cerda*)⁶. En la mentalidad de Cerda y del urbanismo que hemos vivido hasta época reciente, la urbanización y la reforma de la ciudad eran fenómenos en sí mismos positivos, una expresión del progreso, que no tenía efectos perjudiciales.

(6) Teoría de la viabilidad urbana. Cerda y Madrid. M.A.P./Ayuntamiento de Madrid, Madrid 1991. Vid. especialmente el capítulo quinto de la parte segunda de los Estudios sobre la reforma de Madrid, pags. 223-238.

En nuestro mundo, sabemos bien que el proceso de urbanización tiene también efectos desfavorables, implica un fuerte impacto medio-ambiental y, no en último término, produce costes importantes para la comunidad. La extensión de la ciudad, y máxime si se asienta en zonas residenciales con viviendas unifamiliares aisladas, produce un efecto muy gravoso sobre las arcas públicas. La prestación de muchos servicios públicos se encarece, aumentan los problemas de tráfico, es preciso, en fin, mantener y conservar las nuevas infraestructuras.

Es por ello cada vez más necesario contemplar el urbanismo integralmente con la ordenación del territorio y la preservación del medio-ambiente. Y, en consecuencia, trasladar al campo del urbanismo el principio de prevención y la asunción de costes por quien se beneficia directamente de las obras urbanizadoras.

Me parece que constituye una simplificación pretender tratar el urbanismo desde una óptica predominantemente de mercado. El famoso Informe del Tribunal de Defensa de la competencia sobre el mercado del suelo está falto de una visión global. Aunque el informe hace protesta de que la regulación de la ordenación del territorio es imprescindible, señala a continuación que la regulación debe ser lo más simple posible y permitir la utilización de todo suelo que no sea digno de protección. En definitiva aumento de la oferta de suelo y reducción de la discrecionalidad administrativa: "Reglas claras y seguras"⁷.

Un simple repaso a la experiencia de los países más industrializados revela que en ninguno de ellos se produce esa concurrencia de normas claras y seguras junto con una posibilidad abierta de edificar en cualquier clase de suelo. JAVIER GARCÍA BELLIDO⁸ que ha estudiado como nadie el urbanismo comparado nos ofrece un panorama bien distinto. En los países de corte más liberal en el tratamiento del mercado del suelo, la discrecionalidad administrativa es prácticamente absoluta. El muy interesante trabajo de INES SÁNCHEZ DE MADARIAGA⁹ sobre el urbanismo estadounidense es muy recomendable para quienes sostienen la importancia de un modelo que, en rigor, no existe. Pues es lo cierto que en los Estados Unidos o en Inglaterra, la Administración decide a través de planes específicos los usos del suelo. Y no es infrecuente el sacrificio de la propiedad privada en virtud de acuerdos adoptados por los municipios y las grandes corporaciones urbanísticas. En dichos pactos se negocia la financiación de infraestructuras conexas, las dotaciones públicas, o la introducción de medidas correctoras para proteger el medio-ambiente, aunque no siempre estén directamente relacionadas con el ámbito de actuación. Uno de los grandes ejes de discusión en la gestión del urbanismo norteamericano es justamente la incidencia de las obras urbanísticas sobre la Hacienda local, de manera que se considera

(7) "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia...". Ob.cit. pág. 200: "Hay que evitar la discrecionalidad total de la autoridad y garantizar la libertad y la igualdad, estableciendo reglas generales e iguales para todos los ciudadanos", dice el TDC. El problema es cómo hacer compatible ese desideratum con el hecho de que la ordenación de cada territorio requiere soluciones específicas imposibles de prever con carácter general en una ley.

(8) J.GARCIA BELLIDO DE DIEGO: "La excepcional estructura del urbanismo español en le contexto europeo", Documentación administrativa nº 252-253, págs. 11-83.

(9) La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea. Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III. B.O.E., Madrid 1998, en particular págs. 79-94.

esencial que el responsable de la urbanización no solo financie los costes sino que también "compense" económicamente a la Hacienda municipal.

No puede, pues, descuidarse ni los impactos negativos que toda obra de urbanización conlleva ni pretender que la comunidad termine financiando las necesidades públicas creadas por un desarrollo mal planificado de la ciudad. En el urbanismo no hay ninguna actuación totalmente inocua. Junto a los efectos positivos, hay efectos secundarios que la Administración pública tiene obligación de prevenir y remediar. Y es lógico que quien se beneficia empresarialmente de una actuación urbanística o, en su condición de propietario, ve revalorizados sus terrenos contribuya a la financiación de los nuevos gastos que provoca a la Administración. Cuántas veces se asiste –hoy en día como ayer– a actuaciones urbanísticas espectaculares sin medir los efectos inmediatos sobre las arcas públicas. No puede alegremente proclamarse, como ha hecho por cierto la reforma de la Ley estatal 6/98, sobre régimen del suelo y valoraciones, que todo suelo que no sea digno de protección por contar con valores medio-ambientales, agrícolas, forestales o paisajísticos, debe ser susceptible de urbanización. No puede, a mi juicio, sustraerse a las Comunidades Autónomas y sobre todo a los municipios la competencia para decidir cómo se ordena su territorio. ¿Acaso existe hoy en día una manifestación más acabada de la política en el ámbito local que la decisión sobre el crecimiento de la ciudad? Reducir la discrecionalidad en este ámbito es infligir una herida de muerte a la autonomía local¹⁰ y a la política de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas. No acierto a entender en virtud de qué regla o principio puede sustituirse a la comunidad local en la decisión sobre su modelo de crecimiento o simplemente de conservación de la ciudad. Y no conozco, en lo que me consta, país alguno que haya prohibido por ley, en nombre del mercado del suelo, que las autoridades regionales o locales puedan impedir el uso edificatorio en determinadas zonas de su territorio, independientemente de sus valores medio-ambientales. La casi totalidad de ordenamientos extranjeros –como también ha notado GARCÍA BELLIDO¹¹ desconocen la clasificación del suelo. La decisión sobre los usos del suelo depende de instrumentos de ordenación administrativos eminentemente discrecionales. Porque de lo que se trata, como es lógico, no es de prohibir la edificación aislada perfectamente compatible con el suelo no urbanizable sino vedar la formación de núcleos de población. Y ésta es una decisión inequívocamente colectiva, que atañe a toda la comunidad, y que debe ser el campo propio de la política urbanística.

Es cierto que esas exigencias de la política urbanística, de la ordenación del territorio y de la protección del medio-ambiente incrementarán los costes de transformación del suelo, como también lo es que cada mercado del suelo, es decir, cada ciudad o municipio, está influido por la política municipal. Pero no se trata de un mal y si así se entendiera sería un mal necesario para prevenir otros

(10) Resulta de enorme interés el dictamen nº 217 del Consell Consultiu de Catalunya, de 17 de julio de 2000 (ponente Prof. Dr. Joaquín Tornos Más) en el que se sostiene la inconstitucionalidad de la reforma de la Ley 6/98 que lleva adelante el artículo 9.2 del R.D. Ley 4/2000, de 23 de junio, en cuanto "niega a los entes locales la capacidad de incidir mediante el ejercicio de una potestad discrecional en la definición de un interés local, vinculado a una competencia clásica de las Entidades locales, como es la ordenación del suelo". Sin embargo, la Generalitat no planteó recurso de inconstitucionalidad.

(11) Ob.cit pág. 27-29.

peores: el crecimiento espontáneo de la ciudad, la prestación deficiente de servicios públicos o, simplemente, la introducción de modelos de expansión contrarios a la tradición de la ciudad europea con costes económicos indirectos enormes (es la paradoja de alguna de nuestras "grandes ciudades" donde la calidad de vida se paga al precio de un coste altísimo en los desplazamientos del lugar de residencia al de trabajo).

En todo caso el hecho de que una regulación administrativa implique un mayor coste para una actividad profesional o empresarial no ha justificado nunca, ni menos ahora, la derogación de la normativa. No hay más que pensar en las regulaciones de seguridad y de protección del medio-ambiente. Es muy lógico, en definitiva, y es la regla en todos los países industrializados, que el proceso de urbanización y edificación creador de riqueza y también de problemas colectivos contribuya de manera muy directa a la financiación local. A la postre, es la comunidad local la primera que tiene que allegar recursos públicos para satisfacer las necesidades de las nuevas zonas de expansión de la ciudad y la que presta una parte importante de los servicios públicos.

Ciertamente es posible que algunos entes locales "se comporten en algunos casos como auténticos especuladores" en palabras del Informe del Tribunal de Defensa de la competencia, pero es difícil pensar a tenor de los datos que ese comportamiento haya tenido una influencia decisiva en el precio del suelo, ni que sea un comportamiento generalizado.

En todo caso, las observaciones que anteceden deberían estimular un debate menos tópico sobre la financiación de la Hacienda local a través del urbanismo. Frente al lugar común arraigado, es posible que el progreso bien entendido demande el mantenimiento o incluso el incremento de la financiación aportada por quienes promueven la transformación de los terrenos. Aunque, tal vez, los términos de la discusión no deben tanto centrarse en la "recuperación" por la Comunidad de las plusvalías que deriven de la acción urbanística como en la compensación a la sociedad por los daños derivados del mayor impacto ambiental y del incremento de costes que toda ampliación de la ciudad implica para las Haciendas Locales. Una visión más ecológica del urbanismo –permítaseme la ironía- que deberá antes o después replantear las bases de nuestra regulación urbanística: la mentalidad del ensanche sigue pesando sobre muchos análisis económicos y jurídicos del urbanismo, cuando tal vez está llegando la hora de la conservación de la ciudad. Es preciso, en términos jurídicos interpretar el artículo 47, párrafo 2º de la Constitución, a la luz del artículo 45 que exige a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. En las grandes ciudades de nuestro país, en los dos archipiélagos, y en el litoral mediterráneo el problema urbanístico no es la escasez de suelo sino los excesos de una ocupación del territorio y de una construcción desaforada.

En un interesantísimo trabajo de la C.O.P.U.T. de la Generalidad Valenciana¹² se pone de relieve que si bien el 94% del territorio de la Comunidad es no urbanizable existe una elevadísima concentración del suelo urbano y urbanizable en los municipios costeros. El 46,5% del suelo urbano y urbanizable se

(12) Generalitat Valenciana. C.O.P.U.T.: Planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana. Valencia, 1999, especialmente págs. 227-229.

concentra en 60 municipios de la costa cuyos términos municipales representa el 14% tan solo de la superficie total de la Comunidad. A buen seguro que no resultaría difícil encontrar otros numerosos ejemplos en el litoral canario, mallorquín o andaluz. E incluso en algunas megápolis como Madrid, en la que el nuevo Plan General virtualmente agota todo el suelo urbanizable no protegido.

Ocultar este problema tras la denuncia de los abusos municipales cuando no de la corrupción constituye, a mi juicio, un grave error. El reto del urbanismo no es hoy -si es que alguna vez lo ha sido- contribuir a la lucha contra la inflación en el precio del suelo, sino recuperar nuestros entornos urbanos con mejores y mayores servicios públicos.

7.- CONCLUSIONES

PRIMERA.- No existen estudios suficientemente seguros sobre el peso de la gestión urbanística en la financiación local. En particular no se ha medido realmente la importancia de la gestión de los terrenos adquiridos por la vía de las cesiones obligatorias de aprovechamiento que integran el Patrimonio municipal del suelo dada la absoluta falta de transparencia existente al respecto. Tampoco se ha medido la financiación indirecta municipal mediante los compromisos que asumen los promotores en las grandes actuaciones urbanísticas, compromisos institucionalizados en el modelo de gestión de la L.R.A.U. valenciana.

SEGUNDA.- Tampoco existe una evidencia empírica en nuestro país sobre el impacto negativo de la escasez de suelo sobre la formación de los precios de las viviendas, pues es discutible que tal escasez de suelo exista. Desde luego las estadísticas de las que disponemos desmienten con carácter general ese aserto, sin que tampoco pueda olvidarse que hay determinados municipios y zonas litorales que probablemente han tocado techo, es decir, han clasificado como urbanizable prácticamente todo el suelo disponible que no está especialmente protegido.

TERCERA.- La situación fiscal junto a otros factores sociológicos (percepción de la vivienda como un valor seguro, existencia de una notable demanda de segunda residencia, etc) ha influido en las peculiares características de la demanda de vivienda. El aumento de la renta y la bajada de los tipos de interés también han influido en el aumento de la demanda y consiguientemente en el aumento de los precios.

Sin embargo, ni la suficiencia de la oferta de suelo, a tenor de la estadística de la Dirección General de Arquitectura y vivienda, ni la notabilísima agilización de la gestión del suelo en las Comunidades como la valenciana ha detenido la escalada de los precios de la vivienda.

CUARTA.- Ante estas realidades, parece un contrasentido pretender una reforma de la Hacienda local que disminuya el peso que la gestión urbanística y la propiedad inmobiliaria tiene. El proceso urbanístico no se concibe hoy como una simple manifestación del progreso del hombre, tal como se

percibía el urbanismo de ensanche en el siglo XIX. Hemos aprendido que la urbanización comporta también graves inconvenientes y un impacto medio-ambiental nada despreciable. Cada vez serán más exigentes las cargas urbanísticas que tendrán que afrontar los promotores como lo son las nuevas obligaciones que para la construcción de viviendas impone la Ley de Ordenación de la Edificación. En ese contexto parece más que razonable que quien se puede beneficiar de la obra urbanizadora asuma no sólo los costes de urbanización, sino también otros que compensen el impacto medio-ambiental y los mayores cargas que toda expansión de la ciudad comporta para la Hacienda pública.