

Los elementos fundamentales de tal política deberán ser: inversiones directas en el sector; suspensión de la venta del stock público de viviendas; nuevas reglas de transformación del territorio que garanticen en las actuaciones urbanísticas la puesta a disposición de viviendas de alquiler regulado; medidas fiscales cuyo fin sea reducir los niveles más altos de los alquileres y facilitar el mercado del alquiler; y una nueva normativa para el acceso a la vivienda social basada en las nuevas condiciones de la población y con el apoyo a las clases más débiles. Mientras que en lo

referente a la necesidad de controlar de alguna manera el crecimiento de los precios inmobiliarios, parece indispensable disponer de una nueva normativa que sea capaz de distinguir las diferentes tipologías finales de la inversión inmobiliaria, mientras que hoy el sector de la vivienda es tratado genéricamente como “bien refugio”, incluso aunque no lo sea de verdad; en este caso las medidas deberán ser esencialmente de tipo fiscal.

Traducción de italiano: S. R. Z.
Revisado: J. G. B.

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES

Universidad Técnica de Delft

PEQUEÑA HISTORIA DEL URBANISMO DE LOS PAÍSES BAJOS (II)

Los enclaves Vinex

A finales de los '80 el gobierno central elaboró el Cuarto Plan Nacional [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*], en el que se enfatizaba la contribución que desde la ordenación del territorio se debía hacer a la mejora de la economía del país. La crisis económica de los '80 y unas previsiones de crecimiento demográfico modestas hicieron que se dejasen de lado ambiciosos planes de crecimiento urbano como los que habían caracterizado los Planes Nacionales Segundo y Tercero. En su lugar, se puso el énfasis en crear las condiciones propicias para el crecimiento económico. Algunos conceptos claves de este Cuarto Plan Nacional eran los 'main ports' (puerto de Rotterdam y aeropuerto Schiphol en Amsterdam), 'centros económicos' (polígonos de oficinas y otras actividades económicas) y 'encrucijadas urbanas' [*stedelijke knooppunten*].

Sin embargo, el gobierno cayó en la primavera de 1989, antes de la aprobación de este Cuarto Plan Nacional. El nuevo gobierno modificó el borrador hasta convertirlo en el

Cuarto Plan Nacional Extra [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*]. El Vinex supuso un retorno a la vieja agenda de las políticas urbanas, basadas en previsiones de fuerte crecimiento demográfico y fuerte crecimiento de la demanda de viviendas. El elemento más llamativo de este plan nacional fueron los llamados 'enclaves Vinex' [*Vinex-locaties*]. El Vinex, aprobado en 1991 y que entró en vigor definitivamente en 1993, señaló decenas de localizaciones para albergar buena parte del crecimiento urbano del país: casi medio millón de viviendas, además de espacio para industrias y oficinas. El Vinex está claramente ubicado en la tradición de la política de 'ciudad compacta': para evitar el deterioro de las ciudades existentes y pero al mismo tiempo posibilitar nueva oferta de vivienda para las clases medias, localizó un 30% de estos enclaves dentro de cascos urbanos existentes y el 70% restante justo pegados a estos cascos (ver mapa enclaves Vinex). Algunos enclaves Vinex son IJburg (aprox. 18.000 viviendas) en Amsterdam, Ypenburg en La Haya y Leidsche Rijn en Utrecht.

El Vinex incluía un sistema de implementación basado en convenios con las grandes regiones urbanas y de subsidios para financiar las infraestructuras (sistemas generales) y para financiar la

urbanización en enclaves especialmente caros, como por ejemplo IJburg en Amsterdam, ubicado en una isla artificial, o enclaves situados en zonas con altos costes de desplazamiento de las actividades anteriores (invernaderos, antiguo aeropuerto). En la actualidad estos enclaves están en fase de ejecución.

Liberalización

A finales de los años '80 y principios de los '90 el gobierno central introdujo cambios sustanciales que tuvieron efectos estructurales en las políticas de suelo y de vivienda. Las ayudas públicas a la construcción de viviendas sociales fueron reducidas sustancialmente, lo que redujo el número de viviendas sociales. El porcentaje de viviendas sociales proyectadas y realizadas ha bajado en la actualidad hasta menos de un 30% del total. El número actual de corporaciones de viviendas sociales ha descendido a unos 200.

La mayoría de las viviendas construidas es de mercado libre, sin precios de venta o alquiler tasados, lo que permite obtener grandes márgenes de beneficio. Estas mayores expectativas de beneficios han desencadenado una vertiginosa subida de los precios del suelo y un interés por parte de las promotoras comerciales por hacerse cargo de la urbanización, además de la edificación. La subida del precio del suelo y el nuevo papel al que aspiran los agentes privados han acrecentado los riesgos que los ayuntamientos corren cuando practican políticas activas de suelo. Los precios que han de pagar a los propietarios originarios del suelo, mucho más altos que en la etapa previa a las reformas, y las limitaciones de la Ley de Expropiación [*Onteigeningswet*], que no permite la expropiación si el propietario desea ejecutar la urbanización por sí mismo, han reducido drásticamente los casos de ayuntamientos que ejecutan directa y unilateralmente la urbanización. El número de empresas municipales de suelo ha disminuido también drásticamente. Además, también disminuyeron las ayudas financieras del gobierno central para la urbanización, pasando de ser subsidios variables, que cubrían los déficits si éstos surgían, a cantidades prefijadas de antemano que

desplazan los riesgos financieros hacia los ayuntamientos.

En la actualidad la mayoría de los Ayuntamientos siguen interviniendo más o menos directamente, pero no en solitario, sino en colaboración con los propietarios/promotores. Ello ha llevado a un nuevo equilibrio de poder en el que los ayuntamientos ya no pueden ocupar el papel dominante a que estaban acostumbrados hasta comienzos de los años '90.

Reestructuración de los barrios de la posguerra

Desde comienzos de los años '90, y una vez superadas las deficiencias de la ciudad histórica, el acento de la política de revitalización urbana del gobierno central y las ayudas correspondientes se han desplazado a la revitalización de los barrios de la posguerra. Estos barrios fueron construidos tras la Segunda Guerra Mundial haciendo un uso intenso de las políticas activas de suelo y vivienda mencionados. La inmensa mayoría de las viviendas son viviendas sociales, y la población es generalmente de origen inmigrante. El deterioro fundamentalmente social de muchos de estos barrios ha llevado a la formulación de planes de reestructuración de gran calado. Miles de viviendas sociales deterioradas debían dar paso a un mayor stock de viviendas de libre mercado. El objetivo es crear una base económico-social más sólida en estos barrios. Sin embargo, la ejecución de estos planes de reestructuración encuentra multitud de dificultades que han retrasado sustancialmente su ejecución. Los obstáculos se refieren fundamentalmente a los problemas de financiación, de estancamiento de las negociaciones entre las corporaciones de viviendas, que generalmente poseen el suelo, las promotoras y los ayuntamientos, y a la sensibilidad social generada en torno al derribo de viviendas sociales y el desplazamiento de sus habitantes.

5.º Plan Nacional

A finales del 2000 el gobierno central aprobó inicialmente el Quinto Plan Nacional

[*Vijfde nota Ruimtelijke Ordening, Vijnó*], elaborado por el ministro socialdemócrata de ordenación del territorio. El Vijnó habría de sustituir al *Vinex*. Sin embargo, los nuevos gobiernos de centro liberal surgidos tras las elecciones de 2002 y 2003 decidieron paralizar el proceso de aprobación del *Vijnó* para modificarlo sustancialmente. En marzo de 2005 la aprobación del documento resultante de las modificaciones al *Vijnó*, el Plan Nacional 'Territorio' [*Nota Ruimte*], se encontraba en el trámite de aprobación parlamentaria (*ver mapa*). El borrador de este Plan Nacional continúa en la tradición de 'ciudad compacta' cuando establece que los núcleos urbanos existentes deben de albergar buena parte del crecimiento urbano. Quizás el cambio más llamativo con respecto al Vijnó del año 2000 es una flexibilización de las determinaciones de ordenación. Mientras que el Vijnó concretaba bastante la política restrictiva de urbanización, llegando incluso a dibujar líneas en el mapa, el *Nota Ruimte* delega la elaboración, concreción y ejecución de la política urbanística a las provincias y los ayuntamientos. Otra innovación del *Nota Ruimte* es que integra en sus

determinaciones las políticas con trascendencia de ordenación territorial del Ministerio de Agricultura y Gestión de Espacios Naturales [*Ministerie Landbouw en Natuurbeheer*].

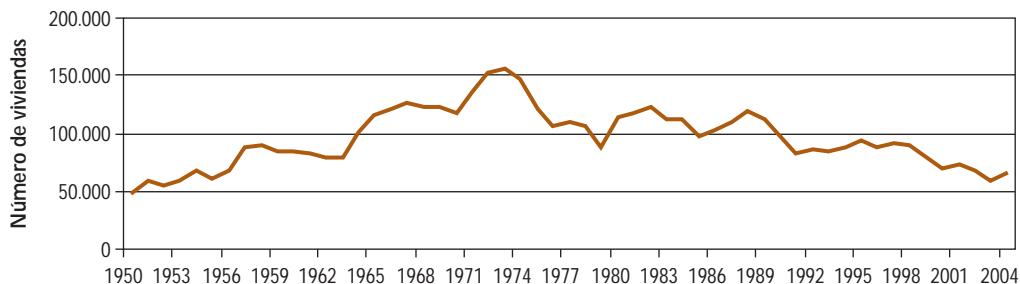
Ralentización en la producción de viviendas y liberalización del mercado de alquiler

El mercado de viviendas centra buena parte del debate actual. La construcción de nuevas viviendas ha caído en los últimos años hasta alcanzar mínimos históricos. En 2003 se construyeron algo menos de 60.000 viviendas, lo que supuso un mínimo histórico. Desde el año 1953 no se alcanzaba una producción tan baja (*ver gráfico*).

En los últimos años ha aumentado la demanda de vivienda no satisfecha, lo que quiere decir que una parte cada vez más importante de la población desea o necesita mudarse pero no tiene los medios económicos suficientes para ello. Bien porque aunque en teoría tenga derecho a una vivienda social el stock existente de vivienda social está tan solicitado que no ofrece una oportunidad real.



Mapa del Plan Nacional Territorio.



Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos

Fuente: Central Bureau Statistiek (www.cbs.nl).

Las corporaciones de viviendas sociales poseen en la actualidad aproximadamente 2,5 millones de vivienda, en torno a un 30-40% del stock total de viviendas. Este es el caso de muchos jóvenes, inmigrantes y otros sectores de ingresos medios bajos. O bien porque no tienen derecho a acceder al stock de viviendas sociales por ganar por encima del ingreso medio, pero tampoco pueden pagar los precios de las viviendas en el mercado libre (*ver gráfico*).

El porcentaje medio de los ingresos familiares destinados a la vivienda, que durante decenios se mantuvo en torno al 20-30%, está subiendo rápidamente, sobre todo para estos grupos de la población que no tienen ya, por un motivo o por otro, acceso al stock de vivienda social existente.

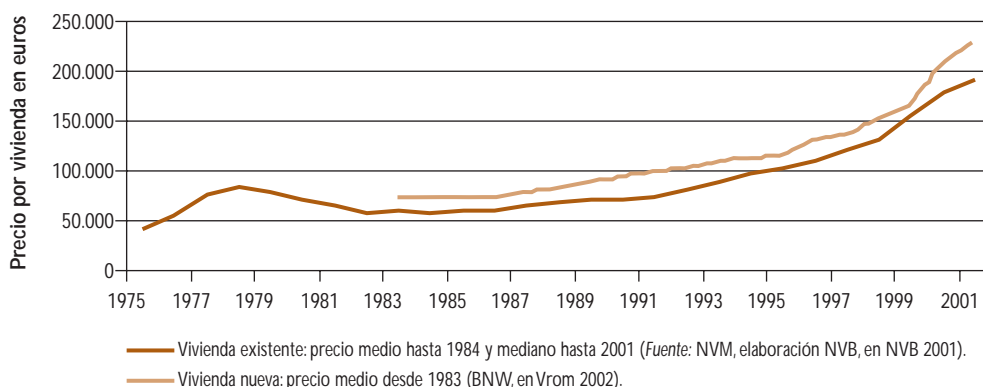
Motivo de debate en los últimos meses lo constituye una propuesta del gobierno central sobre la protección de los derechos de los arrendatarios de viviendas sociales. La propuesta consiste en liberalizar

parcialmente los alquileres de las viviendas sociales que por su localización o calidad tendrían un alto precio en un mercado libre.

Propuestas de modificación del *instrumentarium* público de ejecución del planeamiento

Los problemas que se señalan (ralentización de la reestructuración de los barrios de posguerra y de la construcción de viviendas) han generado un debate en torno a la necesidad, defendida por un sector importante de la política y los profesionales del urbanismo, de modificar los instrumentos públicos de ejecución del planeamiento para adaptarlos a la situación creada tras las reformas liberalizadoras de finales de los '80 y principios de los '90.

El gobierno central prepara una serie de modificaciones de la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Wet op de Ruimtelijke*



Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos

Ordering] e iniciará en breve la tramitación parlamentaria de una nueva Ley de la Urbanización del Suelo [*Grondexploitatiewet*]. De aprobarse, ésta nueva ley facultará al Ayuntamiento a, en el caso de que no consiga llegar a un acuerdo amistoso con el propietario/promotor sobre la financiación de los equipamientos y las infraestructuras, imponer condiciones de tipo financiero a la concesión de la licencia de edificación. La novedad de este instrumento estriba en que es la primera vez que la concesión de un instrumento de derecho público (la licencia de edificación) se puede vincular formal y legalmente a exigir al promotor-propietario contraprestaciones económicas para financiar la urbanización. En el diseño de esta nueva ley el gobierno tuvo en cuenta las exigencias derivadas de la Directiva europea de concurso de obras públicas.

Algunos sectores mantienen sin embargo que retocar el instrumentarium actual no es suficiente para hacer frente a la problemática

actual y hacen propuestas más atrevidas. En ocasiones las propuestas van muy lejos, como la de escindir el derecho de propiedad del suelo del derecho de urbanización y edificación. En todo caso, el debate generado ha incrementado el interés por instrumentos de gestión de la ejecución del Planeamiento en otros países occidentales. Llamamos la atención figuras de subjetivización y flexibilización del derecho a urbanizar y edificar del propietario de suelo, como el *transferable development rights* (derechos urbanísticos transferibles) estadounidense, la *Umlegung* (reparcelación) alemana o la misma Reparcelación española. Otras fórmulas objeto de interés son los *Planning Obligations* británicos (contraprestaciones por el derecho a urbanizar) y la fórmula de ejecución del planeamiento introducida en 1995 por la Ley de Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU), en la que aparece la figura nueva del agente urbanizador.



Documentación



