

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

CNRS-Ecole Polytechnique

VITAMINAS VALENCIANAS PARA EL URBANISMO HOLANDÉS

El pasado 15 de mayo de 2006 tuvo lugar en Utrecht un Seminario sobre la Ley de Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU) y las experiencias de su aplicación. El evento, organizado por la Universidad Técnica de Delft, Habiforum y SEV¹, es una muestra más del interés que la experiencia valenciana en materia de gestión del suelo y de la ejecución del planeamiento urbanístico está despertando en los Países Bajos.

Todo comenzó en octubre del 2003, cuando un grupo independiente de urbanistas, del cual formaba parte este corresponsal, organizados en el llamado Grupo de Trabajo Stier², visitó diversos proyectos urbanísticos ejecutados por el agente urbanizador en Valencia capital y Torrent. En sus conclusiones, el Grupo de Trabajo Stier recomendó la implantación gradual de una serie de elementos nucleares de la experiencia valenciana en la práctica y legislación urbanística neerlandesas. A partir de ahí, dos visitas más, una de la Asociación de Promotoras Inmobiliarias y otra del Ayuntamiento de Ámsterdam, y una serie de seminarios y publicaciones, han seguido alimentando la reflexión acerca de los problemas actuales del Urbanismo holandés y de los elementos que el modelo valenciano podría aportar para su solución. En 2004 el Consejo de Urbanismo y Medio Ambiente (Vrom-raad) incluyó el modelo valenciano como referencia de interés en un informe al ministro de Vivienda, Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. En ese mismo año, el modelo valenciano fue objeto de una pregunta parlamentaria a la ministra de Urbanismo y Medio Ambiente. En la actualidad, diversos

ayuntamientos están considerando aplicar algunos de los principios nucleares de la LRAU en su gestión urbanística.

En esta crónica se exponen resumidamente, por ser de interés para visualizar el estado actual del Urbanismo holandés, las conclusiones del Grupo de Trabajo Stier y del seminario del 15 de mayo pasado. Antes de ello se hace un análisis breve de la situación actual en que se encuentra el Urbanismo neerlandés, al objeto de permitir al lector contextualizar estas conclusiones.

Problemática actual en los Países Bajos

La construcción de viviendas ha caído en los últimos años a niveles muy bajos, llegando en 2003 al mínimo histórico de menos de 60.000 viviendas anual. Este es el nivel más bajo de producción desde el año 1953, cuando el país se recuperaba aún de los destrozos de la postguerra (ver FIG. 1). Si extrapolamos esta cifra proporcionalmente a la población, es como si en España se edificasen sólo 150.000 viviendas al año.

Pero la caída de la producción de vivienda no es el único aspecto controvertido. La ejecución de muchos otros objetivos públicos en materia de urbanismo y vivienda no alcanza los niveles deseados. Se trata de aspectos cualitativos como calidades de la urbanización y de la edificación, calidad urbanística de los nuevos barrios, requisitos medioambientales y energéticos, niveles de equipamientos sociales y de infraestructuras. También los programas de vivienda social y de viviendas de precios accesibles están bajo presión. El encarecimiento (ver FIG. 2) y la carestía de la vivienda, así como la necesidad de mejorar la calidad de la urbanización son temas que ocupan un primer plano de la actualidad política y social en los Países Bajos.

¹ Habiforum y SEV son agencias públicas dedicadas a la investigación y renovación del Urbanismo.

² Las organizaciones e instituciones holandesas que participan en este grupo de trabajo son variopintas y significativas: Ayuntamiento de Almere, Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente (Ministerio Vrom), Consejo de Urbanismo y Medio Ambiente

(Vrom-raad), Universidad de Amsterdam, consultoría Tauw y Bureau Middelkoop, Grupo de Experimentación en Política de Vivienda (SEV), Izquierda Verde (Groenlinks), Unión Neerlandesa de Promotores Inmobiliarios (NEPROM), las promotoras Dura Vermeer y Era Bouw, y los urbanistas españoles Carles Gascó Verdier y Demetrio Muñoz Gielen.

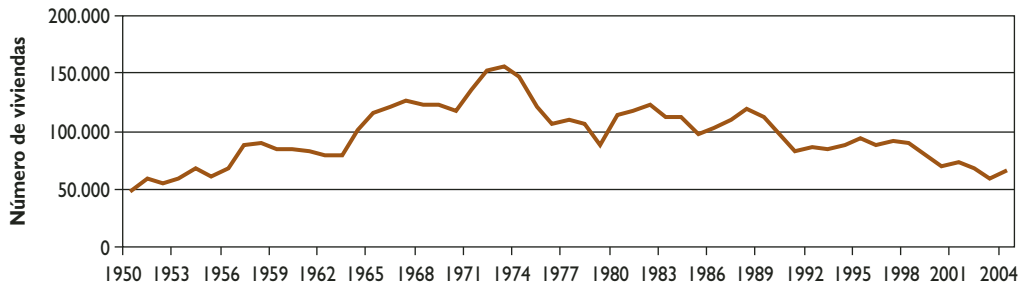


FIG. 1. Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos

Fuente: CBS.

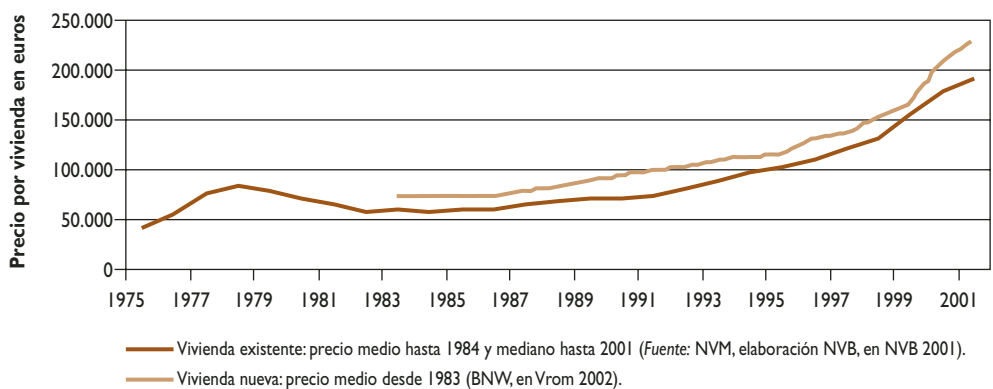


FIG. 2. Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos

Causas

Estos son los factores más frecuentemente señalados como los causantes de la problemática señalada.

Procedimientos legales

El gobierno central, las provincias y, en menor medida, los Ayuntamientos, produjeron en los últimos años mucha legislación y reglamentación medioambiental, de seguridad de la edificación y de participación pública. Esta regulación formaliza e inflexibiliza los procesos de elaboración del Planeamiento y conlleva largos y complejos procedimientos jurídicos y burocráticos. Por su parte, ciudadanos y organizaciones sociales opuestos a desarrollos urbanísticos se muestran cada vez más activos en los tribunales, retrasando a menudo e incluso bloqueando muchos de estos desarrollos.

Privatización de la ejecución del Planeamiento

Las reformas de las políticas de suelo y vivienda que tuvieron lugar a finales de los años 80 y comienzos de los 90 afectaron mucho a la forma en que se ejecutan los planes urbanísticos. Estas reformas dieron un vuelco a la situación anterior. Excepto contadas singularidades, los Ayuntamientos neerlandeses ya no ejecutan una política activa de suelo, más del 70% de las viviendas construidas son ahora de libre mercado, frente al predominio en los 60, 70 y 80 de viviendas sociales (ver FIG. 3), las empresas municipales de vivienda desaparecieron o fueron independizadas y las corporaciones de vivienda social se independizaron. El Estado redujo drásticamente las subvenciones para la construcción de viviendas sociales.

En el marco creado tras estas reformas, las Corporaciones Municipales dicen carecer de instrumentos que les permitan dirigir la ejecución del planeamiento. No existe un sistema de

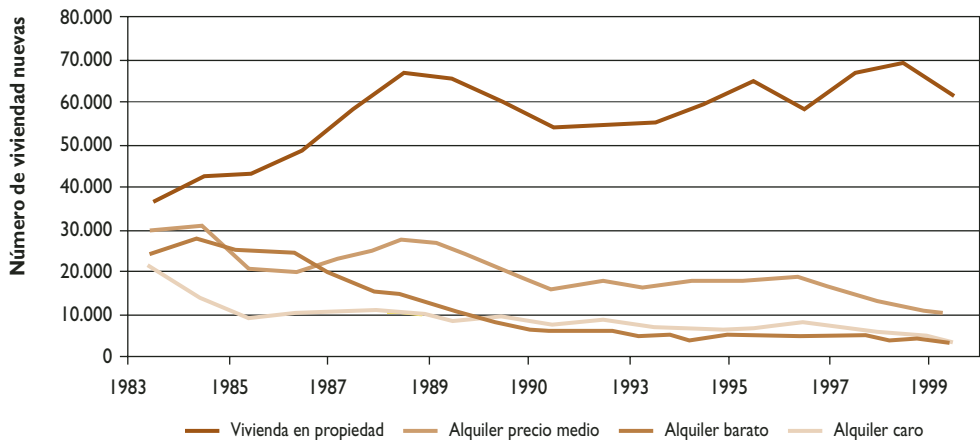


FIG. 3. Número de viviendas construidas por segmentos

Fuente: BNW, en VROM (2002).

reparcelación que, como el español, permitiese al Ayuntamiento obligar al propietario a ejecutar la urbanización. Gracias al denominado *zelfrealisatierecht* (derecho de autoejecución), el propietario del suelo tiene el derecho de ejecutar las determinaciones del Planeamiento sobre su parcela. Si el propietario se declara dispuesto a ejecutar el plan, y demuestra que dispone de los recursos necesarios para ello, el Ayuntamiento no puede expropiarle los terrenos. La propiedad del suelo es pues la llave de entrada a la promoción inmobiliaria. Como consecuencia de ello, los precios del suelo se han disparado. No existen instrumentos suficientemente eficaces contra la retención del suelo: el Ayuntamiento habría de demostrar primero que el propietario se opone injustificadamente a la ejecución del Planeamiento sobre su parcela, y a continuación iniciar el procedimiento de expropiación. No se dan prácticamente casos en los que un Ayuntamiento haya llegado tan lejos. El uso del instrumento expropiatorio conlleva un procedimiento legal muy laborioso, largo (de 3 a 4 años) y lleno de riesgos de procedimiento. El carácter controvertido, desde el punto de vista político, de esta medida, dificulta también su aplicación. Los Ayuntamientos carecen además de apoyo financiero del Estado que les permitiesen acometer los enormes riesgos financieros de una política activa de suelo. Por todo ello, la Administración Pública practica generalmente una política pasiva (sólo instrumentos de Derecho Público) y/o “facilitadora” (convenios urbanísticos) de suelo.

Así pues, los ayuntamientos acuerdan con las promotoras/propietarios fundiarios en algunos casos una ejecución conjunta del Planeamiento y en otros casos una ejecución privada. Como los instrumentos de Derecho Público para la recuperación de plusvalías destinadas a financiar la construcción de infraestructuras y equipamientos son insuficientes (no siempre se pueden aplicar, implican procedimientos legales muy complejos y duraderos y no permiten recuperar todas las inversiones públicas realizadas), el acuerdo voluntario entre los agentes privados y el municipio ha pasado a ocupar un lugar central en la ejecución del Planeamiento. Sin estos acuerdos o convenios, que están regidos por el Derecho Privado, no es posible por lo general ejecutar planes en los Países Bajos. La dificultad de encajar intereses y proyectos empresariales muy diferentes entre sí (el Ayuntamiento desea garantizar la calidad física y social —composición social— del nuevo barrio, y por lo tanto la financiación de las infraestructuras y los equipamientos; los promotores desean garantizar la calidad y la viabilidad económica de sus promociones) y crecientes fenómenos especulativos de retención de suelo retrasan considerablemente las negociaciones entre ayuntamientos y los agentes privados, negociaciones que suelen permanecer abiertas a lo largo de buena parte de la elaboración del Planeamiento y que contribuyen a la caída de la producción de vivienda.

Burocratización

En los Países Bajos se presta gran atención y medios al Urbanismo. Los aparatos burocráticos de elaboración y gestión del Planeamiento, además de ser muy voluminosos, son pesados y están muy segmentados. La elaboración del Planeamiento está dividida en dos trayectos subsiguientes. En primer lugar se elaboran los planes “informales”, estudios urbanísticos sin carácter jurídico vinculante donde se analizan las posibilidades de edificación y los costes del desarrollo, se fijan los objetivos públicos en los programas, las calidades, etc. Paralelamente a esta primera fase, y alimentada por ella, tienen lugar las negociaciones con los promotores/propietarios del suelo. La falta de coordinación del aparato burocrático y la lentitud de las negociaciones actúan la una sobre la otra en un proceso iterativo que ralentiza aún más la elaboración del Planeamiento. En una segunda fase, cuando se han alcanzado los acuerdos necesarios entre el Ayuntamiento y las promotoras, se elaboran y aprueban los planes urbanísticos de carácter jurídico vinculante para los usos del suelo. Desde los primeros planes al comienzo de la ejecución hay una media de cinco a diez años.

Problemas en la ejecución del planeamiento

Estos tres factores (procedimientos legales, ejecución Planeamiento y burocratización) ralentizan y encarecen la urbanización y producción de viviendas. Esto influye negativamente en el número de viviendas construidas, en la relación precio/calidad de las mismas, y en la calidad de la urbanización. Hasta el año 2001 los precios de la vivienda crecieron con una media anual de 15-20%, lo que permitió mitigar en cierta medida los síntomas mencionados. El mercado absorbía sin problemas viviendas y barrios con una relación precio/calidad cada vez peores (para el consumidor). Sin embargo, cuando a partir de 2001, paralelamente a la recesión económica, los precios de la vivienda se estabilizaron, el estancamiento en la construcción de viviendas y los problemas de calidad se acentuaron, hasta llegar al mínimo histórico del 2003.

Conclusiones del Grupo de Trabajo Stier

A comienzos del 2004, tras haber estudiado el modelo valenciano, el grupo independiente de urbanistas Grupo de Trabajo Stier dio a conocer sus conclusiones. En ellas se consideraba que los siguientes aspectos de la LRAU eran interesantes desde el punto de vista de la problemática holandesa (WERKGROEP STIER 2004, MUÑOZ & BROUWER & WINSEMIUS 2004):

Claridad del proceso de Planeamiento

La elección del urbanizador se realiza mediante un proceso más transparente que en la práctica actual holandesa. Las competencias y papel del Ayuntamiento y de los candidatos-urbanizadores están bien definidos, y las negociaciones tienen lugar en un trayecto acotado. Los distintos programas son publicados, evaluados en función de sus cualidades y aprobados, tras un período público de consultas, por el Pleno municipal. En caso de que el Ayuntamiento sea propietaria de suelo, es sometida a las mismas reglas que el resto de los propietarios. Los costes de urbanización son calculados con mayor rapidez y claridad que en la práctica holandesa. Las negociaciones se refieren fundamentalmente a estos costes, y casi nada a los potenciales beneficios de la operación, que son mucho más impredecibles y por lo tanto más susceptibles de desacuerdo. Los propietarios del suelo, por último, están obligados a entregar gratuitamente suelo y aprovechamiento urbanístico para la realización de equipamientos públicos y viviendas sociales.

Mayor competitividad

En Valencia se da una competencia real entre urbanizadores, sin por ello afectar la esencia del derecho del propietario del suelo a ejecutar el Planeamiento.

Flexibilidad de la reparcelación

La reparcelación española concilia el derecho del propietario a ejecutar el Planeamiento con la ejecutabilidad del plan urbanístico. El Grupo de Trabajo Stier es consciente de que la posibilidad de aplicar la reparcelación forzosa ha sido crucial para que la LRAU tuviese éxito.

Vinculación del disfrute del aprovechamiento urbanístico con una inversión previa

La obligación de financiar a priori la urbanización, a cambio de lo cual se puede disfrutar del derecho a edificar, es valorado muy positivamente. En los Países Bajos no existe esta obligación de financiación previa.

El grupo de trabajo considera que algunos elementos del modelo valenciano podrían ser aplicados en la práctica holandesa en un corto plazo sin necesidad de reformas legislativas. Bastaría con introducirlas en diversos modelos de convenios o manuales. Otros elementos requerirían, sin embargo modificaciones legales, por lo que sólo serían ejecutables a medio y largo plazo.

Resultados del seminario

En el Seminario del 15 de mayo organizado por la Universidad Técnica de Delft, Habiforum y SEV participaron expertos españoles y holandeses. El objetivo del Seminario era hacer un análisis riguroso de la ley y de su experiencia aplicativa, no tanto para hacer una evaluación global del modelo, sino para discernir aquellos aspectos que podrían ayudar a solventar los problemas que confronta en la actualidad el Urbanismo holandés (las distintas ponencias están disponibles en <http://www.otb.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=ae7307e1-020f-4a62-aa42-a3abfa7bdafa3&lang=nl>).

El programa de la mañana se dedicó a los aspectos polémicos de la ley, incluyendo las intervenciones de Francisco Blanc Clavero, uno de los autores de la LRAU, y de Vidal Fernández Montoro, de la asociación Abusos Urbanísticos NO. Algunos de los temas de discusión más recurridos durante esta primera parte del programa fueron las consecuencias del crecimiento urbanístico en Valencia para el medio ambiente, los derechos y garantías de los propietarios del suelo y la compatibilidad de la LRAU con la legislación europea de derechos humanos. En relación con las consecuencias para el medio ambiente, este corresponsal recalcó en su intervención la necesidad de diferenciar por un lado entre la eficiencia de la LRAU como instrumento de ejecución del planeamiento, y por el otro la calidad misma de este planeamiento y el contexto político y económico que lo rodean. Sobre la eficiencia de la LRAU como instrumento de

ejecución no hubo discrepancias. Las críticas del representante de Abusos Urbanísticos NO se centraron en la calidad del planeamiento. Una de sus recomendaciones finales se referían a la importancia de mantener un estricto control público de la elaboración del planeamiento y su ejecución.

El segundo gran tema de discusión durante la mañana fue la compatibilidad de la LRAU con la legislación europea de derechos del hombre. Hendrik Ploeger, de la Universidad Técnica de Delft, recalcó la imposibilidad de emitir un juicio rotundo sobre este aspecto al no haber información clara y rigurosa sobre la supuesta generalización de abusos urbanísticos en Valencia, y su imputabilidad a la LRAU. A juicio de este experto, no es discutible, desde un punto de vista jurídico, la existencia de un interés general que arrope la intervención del agente urbanizador. Le quedaba sin embargo abierta la pregunta de si los procedimientos de publicación de los planes y de participación de los propietarios, y los de expropiación, cumplen en la práctica los requisitos legales. Sólo conociendo los detalles de los supuestos abusos y las sentencias de los tribunales españoles podría evaluarse la compatibilidad de la LRAU con la legislación europea de derechos del hombre.

El programa de la tarde estuvo dedicado a evaluar la utilidad de principios valencianos en el Urbanismo holandés. Tres expertos holandeses respondieron a esta pregunta, recalcando una serie de ventajas, de las que se nombran aquí sólo algunas de ellas:

- El hecho de que exista un proceso de ejecución regulado en la ley, con responsabilidades y términos de ejecución clara y firmemente establecidos. Se consideró de interés este punto dada la informalidad y falta de estructura legal de los procesos de elaboración y ejecución del planeamiento en Holanda.
- La existencia de una reparcelación con una variante obligatoria, que evita posibles bloqueos y permite adaptar la anterior parcelación a la nueva.
- La separación de la urbanización de la edificación, y la adjudicación de la primera a un agente diferente del propietario, lo que permite garantizar la urbanización y los objetivos públicos contenidos en ella.
- La aceleración de la ejecución del planeamiento.

- La posibilidad de depositar toda la responsabilidad operativa de la ejecución, junto con los riesgos financieros que ello comporta, en un agente externo al Ayuntamiento.
- La clara delimitación de los roles del Ayuntamiento, que se limita a establecer las condiciones y requisitos, y de los agentes de mercado, que se disputan entre sí la operacionalización y ejecución de la urbanización.
- La reducción de gastos de planeamiento y gestión de la ejecución debida a la mayor rapidez y eficiencia en la ejecución.

En una serie de sesiones de trabajo paralelas, se analizaron las posibles ventajas de principios valencianos en tres proyectos. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Ámsterdam, que tradicionalmente es urbanizador, se plantea hacer una oferta “a lo valenciano” a los propietarios de suelo y usufructuarios de Overamstel, un polígono industrial situado junto al río Amstel. A cambio del suelo y una parte de

los costes de urbanización, el Ayuntamiento estaría dispuesto a garantizar un aprovechamiento urbanístico. A falta de reparcelación obligatoria, figura inexistente en Holanda, el Ayuntamiento aplicaría derecho de tanteo y retracto o expropiación a aquellos que no colaborasen.

El seminario culminó con un debate plenario en el que hubo disparidad de opiniones. Algunos de los participantes en la mesa de debate, entre ellos Jan Fokkema, representante de los promotores holandeses, consideraron que por el momento no es necesaria una reforma legislativa en Holanda dado que en este momento se encuentran en tramitación parlamentaria una serie de modificaciones de la legislación urbanística que podrían solucionar al menos una parte importante de los problemas actuales. Jan Winsemius, consultor, otro de los participantes, consideraba sin embargo la necesidad de introducir elementos más coercitivos que permitan a los Ayuntamientos holandeses a obligar a los propietarios a colaborar en la ejecución del Planeamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRAL BUREAU STATISTIEK [BURÓ CENTRAL DE ESTADÍSTICA, CBS], www.cbs.nl
- GASCÓ VERDIER, C. y D. MUÑOZ GIELEN (2003): *Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie [La receta Valenciana para el estancamiento en la construcción de viviendas]*, Rooilijn número de junio, Universidad de Ámsterdam.
- MINISTERIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER [MINISTERIO DE LA VIVIENDA, EL URBANISMO Y EL MEDIO AMBIENTE, VROM] (2002): *Cijfers over Wonen 2003. Feiten over mensen, wensen, wonen [Cifras sobre la Vivienda 2002. Hechos sobre*

- personas, deseos, habitar]*, La Haya, marzo 2002.
- NEDERLANDSE VERENIGING VAN PROJECTONTWIKKELAARS EN BOUWONDERNEMERS [UNIÓN NEERLANDESA DE PROMOTORAS Y CONSTRUCTORAS, NVB] (2001): *NVB Thermometer Koopwoningen Najaar 2001 [NVB Termómetro Viviendas en venta Otoño 2001]*.
- MUÑOZ GIELEN, D.; P. BROUWER & J. WINSEMIUS, (2004): “De Valenciaanse ontwikkelingsplanologie”, en *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, junio/3, Países Bajos.