

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN
Herman DE WOLFF

Delft University of Technology. OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

ALGUNOS ASPECTOS DEL RESCATE DE PLUSVALÍAS EN EL URBANISMO: EL CASO DE LOS PAÍSES BAJOS

Introducción

Desde comienzos de 1990, en los Países Bajos, como en otros países europeos, la diferencia entre el valor agrícola del suelo y el valor del suelo urbanizable ha aumentado. La cuestión de quién debe beneficiarse de este aumento del valor del suelo es cada vez más actual. En esta breve sinopsis se tratarán algunos aspectos del rescate de plusvalías en los procesos urbanísticos en los Países Bajos.

La idea principal que se va a repasar es la cuestión de a quién le corresponde ejecutar el planeamiento. Se distinguirá entre los propietarios del suelo, las cooperativas de vivienda, las autoridades locales y promotores privados. Si la urbanización no se lleva a cabo por el gobierno, sino, por ejemplo, por un promotor privado, surge la cuestión de si es posible rescatar parte del incremento del valor del suelo. En algunos casos también es posible que la Administración Pública se sirva de la expropiación. Esto permite que la Administración Pública misma se encargue de la urbanización. Sin embargo, en tal caso ¿podrá la Administración Pública beneficiarse del incremento de valor del suelo? Por tanto, se tratarán las normas sobre la compensación (justiprecio), que debe pagarse si la Administración Pública recurre a la expropiación. El artículo finaliza con algunos comentarios a modo de conclusión.

¿A quién le corresponde transformar el suelo rural en suelo urbano?

En los Países Bajos el gobierno local está implicado plenamente en la ejecución de las nuevas áreas urbanas. Un gran número de las nuevas áreas urbanas, han sido urbanizadas por los gobiernos locales mediante una activa política

de suelo [GROETELAERS & KORTHALS ALTES, 2004]. Muchos municipios disponen de una agencia especial para el desarrollo urbanístico (*Grondbedrijf*), que se responsabiliza del desarrollo de un área: se compra el suelo, se prepara para su edificación (por ejemplo, limpieza del suelo, demolición de edificios antiguos, servicios urbanos; consolidación del suelo) se ejecutan las infraestructuras (por ejemplo, carreteras, aparcamientos, sistema de alcantarillado, parques). Después, los solares urbanizados se venden a promotores privados, cooperativas de vivienda y, a veces, particulares, para la edificación del área. Este papel tan activo del gobierno local fue su principal estrategia de desarrollo hasta comienzos de los 1990. Desde entonces, se utilizan otras estrategias de desarrollo, a menudo basadas en una especie de asociación pública-privada [DE WOLFF, 2001].

A pesar de este papel tan importante y activo del gobierno local, el desarrollo urbanístico en los Países Bajos no está reservado al sector público. Diferente es el caso del planeamiento urbanístico, que es —hasta cierto punto— responsabilidad del municipio, no hay una norma legal general, que dé preferencia al desarrollo urbanístico público sobre el desarrollo urbanístico de un promotor privado.

Es más relevante la cuestión de quién posee el suelo. En la economía de mercado holandesa, en general, el propietario del suelo (tanto el propietario público, por ejemplo, un gobierno local o propietario privado, por ejemplo, un promotor privado) es al que le corresponde explotarlo con las limitaciones establecidas por el plan urbanístico vinculante (*bestemmingsplan*). Si el uso del suelo permitido de una parcela se cambia por el gobierno, de área rural a urbana en este Plan urbanístico, es el propietario quién está autorizado a cambiar el uso del suelo, y utilizar la parcela para la edificación de casas. Y, sin el consentimiento del propietario, nadie más está autorizado a urbanizar o construir casas en su suelo. Por tanto, si un promotor privado quiere urbanizar el suelo, tiene que comprar el suelo o llegar a un acuerdo con el propietario. Los municipios holandeses pueden conceder una licencia de edificación (*bouwvergunning*) a cualquiera, no sólo, necesariamente, a los propietarios del suelo, sin embargo, si esta licencia se otorga a cualquiera que no fuera el propietario

Los autores agradecen la ayuda financiera del gobierno holandés a través de el Habiforum Programme Innovative Land Use and Delft University of Technology a través del Delft Centre for Sustainable Urban Areas.

del suelo, este no podrá edificar ni urbanizar el suelo, sin el consentimiento del propietario.

Sin embargo, hay algunas limitaciones al principio general de que el mismo propietario del suelo está autorizado siempre a urbanizar el suelo (ver [DE JONG & DE WOLFF, 2001: 475]; y [BREGMAN & LUBACH, 2000: 43-54]).

- En determinadas situaciones, la Administración Pública tiene la posibilidad de expropiar al propietario del suelo. Como consecuencia, en este caso el propietario privado, que deja de serlo, no está autorizado a urbanizar él mismo. Sin embargo, las posibilidades de utilización de la expropiación, están limitadas. La expropiación sólo está permitida, si es “necesaria” (artículo 79 de la Ley de Expropiación Forzosa). Si un propietario privado quiere llevar a cabo la urbanización del mismo modo que estipula el Plan de usos del suelo (*Bestemmingsplan*), y si es capaz de urbanizar el suelo, no hay necesidad de expropiar el suelo: el propietario del suelo puede realizar la urbanización él mismo, lo que se denomina auto ejecución (*zelfrealisatie*). Normalmente, un propietario de suelo agrícola no será capaz de cumplir estos criterios. Sin embargo, si vende su suelo a un promotor privado o a una inmobiliaria, o si decide cooperar con tal organización, la situación cambia. En ese caso, la autoridad expropiadora resolverá que no existe necesidad de expropiación. La jurisprudencia de este artículo en la Ley de Expropiación Forzosa señala el principio anteriormente mencionado de que el propietario del suelo es aquel que, dispone, con ciertos límites, del derecho a urbanizar el suelo. Y si el suelo es de propiedad privada, significa que la preferencia la tiene el propietario privado y no la Administración Pública.
- El gobierno municipal puede establecer un derecho de tanteo y retracto en las zonas urbanizables [DE WOLFF, 2001]. Como consecuencia, el propietario del suelo no podrá vender su suelo a otros propietarios de suelo, sin el consentimiento del municipio. En cierto modo, el municipio puede utilizar este instrumento para prevenir que el estado de la propiedad pueda cambiar a una situación en la que el propietario del suelo pueda llevar a cabo la urbanización y no pueda, por tanto, ser expropiado (ver MUÑOZ GIELEN, 2005: §32.4).
- Algunos elementos del proyecto de desarrollo urbanístico pueden no ser llevados a cabo por todos los propietarios de suelo privados. En este caso el gobierno local puede expropiar el suelo, y ejecutar el proyecto o transferirlo a una empresa que sea capaz de llevarlo a cabo. Este puede ser el caso, por ejemplo, de la

realización de una infraestructura pública (e.j. carreteras, parques —algunas veces incluso hay que tener en cuenta las normas europeas para contratación pública), de vivienda social (que en general sólo puede ser realizada por cooperativas de vivienda) y otras instalaciones públicas.

- En muchos municipios un propietario de suelo privado no está autorizado a edificar (por ejemplo, una casa) en su parcela, si no hay una carretera pública de acceso. En este caso, el propietario necesita la cooperación del municipio, o de los propietarios privados limítrofes para ejecutar tal carretera.

Urbanización privada: posibilidades del rescate de plusvalías

El sistema general en los Países Bajos es que la plusvalía del suelo, causada por un cambio en el uso admitido del suelo en un documento de planeamiento legalmente vinculante (por ejemplo de suelo agrícola a desarrollo comercial), recae sobre el propietario del suelo.

No existe un principio legal en los Países Bajos, como por ejemplo, en la Constitución española de 1978 en la que se dé a la comunidad una participación en los beneficios acumulados provenientes de las políticas de planeamiento urbanístico de los entes públicos, que reconocen un principio de participación pública en las plusvalías generadas por las políticas públicas o por un cambio en las normas reguladoras urbanísticas legalmente vinculantes.

Sin embargo, el legislador tiene el poder para legislar normas sobre el rescate de plusvalías: no hay obstáculo legal si el legislador se mantiene en los límites de la Ley General Administrativa holandesa (*Algemene wet bestuursrecht*) y los Tratados Internacionales y las Convenciones como la Convención Europea de Derechos Humanos.

Sin embargo, sólo de forma limitada el legislador ha usado el poder para elaborar tal legislación: si el poder se usa, es únicamente una cuestión política. Las posibilidades legales actuales del gobierno para el rescate de plusvalías en el caso de que un propietario de suelo privado urbanice el suelo, están limitadas principalmente a la recuperación de los costes. En el sistema legal hay algunos instrumentos diseñados para la recuperación de los costes (algunos) de inversión realizada por el gobierno local. Una de las características de los sistemas legales referidos al rescate de plusvalías y recuperación de costes es la protección del propietario de suelo privado. Las normas son comprensivas: el gobierno no puede utilizar otros poderes para el rescate de plusvalías además de los mencionados. Por ejemplo, la autorización de planificación (la modificación

—recalificación o reclasificación— de un plan urbanístico vinculante, concesión de una licencia de edificación) no puede, formalmente, estar condicionada por motivos de rescate de plusvalías (aunque en 2008 esto cambiará parcialmente, ver más adelante).

Recuperación de costes basados en un acuerdo entre el propietario del suelo y el municipio

A menudo, cuando un propietario trata de aprovechar las nuevas posibilidades del urbanismo y llevar a cabo el desarrollo urbanístico, no es capaz de conseguirlo sin determinada cooperación activa por parte del gobierno “Cooperación Activa” es una intervención directa del Ayuntamiento en la provisión de infraestructuras, como por ejemplo, ejecutar el sistema de alcantarillado, o los espacios públicos, las carreteras, etc. La aprobación del Plan urbanístico o la concesión de licencias *no es* “colaboración activa”.

Como ya se ha mencionado al comienzo de este artículo, la presencia de una carretera pública de acceso, pero también, por ejemplo, la conexión del sistema de alcantarillado, son necesarios antes de que un propietario de suelo pueda obtener una licencia de edificación. Por tanto, el propietario debe negociar con el gobierno local para que éste se responsabilice, si es necesario, de los servicios urbanos. En la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wro*) el gobierno local está obligado a desarrollar una Ordenanza de Urbanización (*exploitatieverordening*); en ella se establecerán las condiciones bajo las cuales el gobierno local puede rehusar colaborar con un propietario de suelo que quiere urbanizar el suelo.

Sin embargo, el gobierno local no es libre para determinar estas condiciones; la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial establece ciertas limitaciones sobre la medida en que tales condiciones pueden incluirse en la Ordenanza de Urbanización (artículo 42):

- Una de las condiciones deberá ser una contribución financiera, que se limitaría a una contribución en los costes de servicios urbanos (incluida la provisión de infraestructuras relacionada directamente con la urbanización en cuestión). Esto, por ejemplo, limita los costes de las infraestructuras exteriores (sistemas generales) que puede ser recuperada. El rescate de plusvalías que exceda los límites de la recuperación de costes no está permitida. Sin embargo, se puede solicitar a un propietario de suelo individual una mayor contribución: en la atribución de los costes de las diferentes parcelas que pueden

urbanizarse, el gobierno local puede hacer distinciones entre, por ejemplo parcelas con más plusvalías y parcelas con menos posibilidades de urbanización. Como consecuencia de esto, un proyecto de vivienda social no tiene que cargar con los costes medios de urbanización de la zona. Con este sistema tiene lugar una especie de sistema de subsidiación cruzado (perecuación de costes y beneficios).

- Otra condición es que el suelo que se necesita para infraestructuras públicas debe ser facilitado gratis al gobierno local.

Los resultados de estas negociaciones se establecen en el Convenio de Urbanización (*Exploitatieovereenkomst*) o a veces en un convenio más comprehensivo de una especie de asociación pública-privada.

Si el gobierno local negocia una mayor contribución de un propietario de suelo privado, que exceda los límites de lo establecido en la Ordenanza de Urbanización, un juez puede rescindir el convenio. En tal caso, el gobierno local debe rembolsar la contribución total.

Recuperación de costes mediante impuestos

En algunos casos, el propietario de suelo privado no necesita la cooperación activa del municipio para poder urbanizar el suelo, porque su parcela ya dispone de la necesaria infraestructura. En tal caso, todavía existe la posibilidad de la recuperación de éstos. La Ley Gobierno Local [Ley de Bases del Régimen Local] (*Gemeentewet*) permite asignar un impuesto especial para la recuperación de costes (*baatbelasting*) de infraestructuras públicas (por ejemplo, una carretera pública, un sistema de alcantarillado, un parque).

Mediante este impuesto, el propietario del suelo que se beneficia de la realización de la infraestructura pública, debe pagar un impuesto, que está basado en los costes de realización de tal infraestructura (incluido el coste del suelo). Antes de que el Ayuntamiento pueda disponer el impuesto, debe decidir públicamente la aplicación del impuesto (*Bekostigingsbesluit*); esta resolución debe publicarse antes de que las obras de infraestructura hayan comenzado. Hay que tener en cuenta una limitación importante y es que hay incluir en este impuesto todo el suelo que se vaya a beneficiar de ello. Como consecuencia, también los propietarios de suelo fuera del área urbanizada tienen que pagar por la infraestructura pública, si su suelo se beneficia de las medidas. Otra limitación importante es que el reparto de los costes a recuperar debe basarse únicamente en la cuantía de las plusvalías de que las parcelas

involucradas se beneficiarán por la ejecución de las obras públicas. La superficie de las parcelas se pueden tener en cuenta; sin embargo, no se tendrán en cuenta, por ejemplo, el tipo de casas que se van a edificar (por que no tienen relación con las plusvalías) y tampoco el valor inicial del suelo [DE WOLFF, 2001].

Principalmente, porque la exigencia de este impuesto es difícil, raramente se utiliza en la práctica. Ver, para más información sobre este impuesto, MUÑOZ GIELEN, 2005: §22.4.ii.

Un sistema nuevo de recuperación de costes

En 2008, entrará en vigor una nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial. Como parte de esta nueva ley, se modificará el instrumentarium legal para la recuperación de los costes (ver DE WOLFF, 2007).

El nuevo sistema aumenta las posibilidades para la recuperación de los costes basados en convenios. La contribución financiera que un municipio puede solicitar ya no está limitada a los costes de servicios urbanos del área afectada. Se pueden solicitar contribuciones financieras para otros proyectos urbanísticos. Como por ejemplo, un propietario de suelo urbanizable puede ser requerido para contribuir a los costes de desarrollo de un área de conservación en cualquier lugar de la región. En tal caso, el acto por el que un juez puede rescindir el convenio ya no concurre más.

Además de esto, se aumentan también las posibilidades de hacer cumplir la obligación de contribuir. La mano dura en este sistema nuevo no es un impuesto, sino el (no) facilitar la licencia de edificación. Un prerrequisito para la utilización de esta posibilidad es que el gobierno local redacte un llamado Plan de Urbanización (*grondexploitatieplan*). Este nuevo plan aprobarse antes o junto al vinculante plan urbanístico (*bestemmingsplan*) del área. Una vez aprobado, el efecto sería que al propietario del suelo, que solicitara una licencia de edificación, no se le podría facilitar la licencia, a menos que se haya asegurado una contribución de acuerdo con el Plan de Urbanización.

La contribución financiera que se puede solicitar está basada en los costes de recuperación de las infraestructuras públicas. Sin embargo, al igual que en el sistema del convenio de urbanización, al propietario del suelo más lucrativo se le puede requerir una contribución mayor que al propietario de suelo menos lucrativo (subsidiación interna cruzada o perecuación). También será, hasta cierto punto, posible obligar a un propietario de suelo a pagar por la infraestructura pública y los proyectos fuera del área afectada (sistemas generales), por ejemplo, cuando el propietario del suelo se beneficiará de esa infraestructura, pero también,

por ejemplo, porque se necesitara realizar un proyecto ecológico compensatorio debido a que la urbanización misma del área tiene ciertos efectos ecológicos negativos.

Esta nueva Ley permite, por primera vez, condicionar la concesión de la licencia de edificación, si fuera necesario, al rescate de plusvalías.

Urbanización pública: adquisición de suelo mediante expropiación

En determinadas ocasiones, también es posible que el gobierno se sirva de la expropiación, para realizar un desarrollo urbanístico. Sin embargo, ¿en este caso, podrá la Administración Pública beneficiarse de la plusvalía del suelo?

Por ello, las normas sobre la compensación (justiprecio) que ha de abonarse si el gobierno se sirve de la expropiación, son relevantes. En los Países Bajos, en los 1970, estas normas se debatieron como parte de una propuesta de cambio de la Ley de Expropiación Forzosa (*onteiningswet*). El debate se estableció sobre la cuestión de si la compensación (justiprecio) debería basarse en el valor cierto agrícola del suelo (uso actual del suelo) o en el valor posible del suelo (en el futuro) urbanizable (futuro uso del suelo).

En 1981, La Ley de Expropiación Forzosa cambió, y todavía está en vigor. La norma principal es que, si el gobierno local se vale de la expropiación, la compensación (justiprecio) a pagar se debe basar en el uso más beneficioso del suelo (el así llamado precio de mercado del suelo). En un área urbanizable, ese será, en general, el uso futuro del suelo (ver, para más detalles, MUÑOZ, 2005: §7).

Sin embargo, es necesario hacer ciertos ajustes:

- El llamado principio de equidistribución: el valor de mercado se fija en función del valor medio del suelo en el área que se va a urbanizar. Así, si parte de la nueva área se usara para un parque y otra para vivienda, el propietario del suelo con un uso futuro de “parque” recibirá el mismo justiprecio por el suelo que el propietario del suelo con un uso futuro de “vivienda”. Las diferencias en el futuro valor de uso del suelo son equidistribuidas.
- El llamado principio de eliminación: para la determinación del justiprecio, hay que tener en cuenta los costes realizados o que hay que prever para realizar los servicios urbanos (y convertirla en suelo edificable). Esos costes se deducen del justiprecio.

A veces, parte del área urbanizable dispone ya (casi) de servicios urbanos. Este puede ser el caso

si las parcelas se encuentran cerca de una carretera existente (*voorstroken*). En tal situación, el principio de equidistribución no se aplica: el justiprecio se corrige, y el propietario del suelo recibirá un mayor precio por el suelo.

A menudo, cuando da comienzo el proceso de expropiación, el futuro uso del suelo no está muy claro. Además de que, las condiciones del mercado son todavía inciertas. Por tanto, la plusvalía por la urbanización del área no puede ser determinada todavía. En la práctica, para determinar el valor del suelo, se usa, muy a menudo, el método de comparación. El valor del suelo deriva, muchas veces, de las transacciones de suelo habidas en los alrededores del área a urbanizar, en lo que se refiere también a las áreas urbanizables.

Algunos comentarios a modo de conclusión

En los Países Bajos la urbanización y la edificación, en principio, son una responsabilidad

del propietario del suelo y, tradicionalmente, la Administración Pública, mediante la adquisición de suelo convirtiéndose así en un propietario, ha jugado un papel muy activo sobre todo en la urbanización. Desde comienzos de los 1990 la implicación privada en el desarrollo urbanístico se ha incrementado, sin que, pese a ello, los municipios se hayan apartado del desarrollo urbanístico. El rescate de plusvalías, hoy en día, tiene gran importancia en el desarrollo de áreas urbanas e incluso rurales. Sin embargo, las posibilidades de los instrumentos legales especiales para el rescate de plusvalías son limitadas, comparadas con las de otros países europeos. Los gobiernos locales todavía consiguen realizar todo tipo de rescate de plusvalías, porque pueden y de hecho juegan un papel muy activo en el mercado de suelo. Con la introducción de la nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial en 2008, las posibilidades para el rescate de plusvalías en una situación en la que el gobierno local no sea capaz de jugar un papel activo aumentarán.

BIBLIOGRAFÍA

- BREGMAN, A. G. & LUBACH, D. A. (2000): *Modernisering Gemeentelijk Grondbeleidsinstrumentarium*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, The Netherlands.
- DE JONG, J. & DE WOLFF, H. (2001): *Inrichtingsinstrumenten 1: stedelijk gebied, deel 2*, Collegedictaat Ge3861, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, TU Delft.
- GROETELAERS, D. A. & KORTHALS ALTES, W. K. (2004): "Policy instruments in the changing context of Dutch land development", en M. Deakin, R. Dixon-Gough & R. Mansberger (eds.): *Methodologies, Models, and Instruments for Rural and Urban Land Management* (pp. 75-87). Aldershot: Ashgate.

- DE WOLFF, H. W. (2001): "Development of land for new urban areas: in search of a new approach", en R. W. Dixon-Gough & R. Mansberger (eds.): *Transactions in International Land Management*, vol. 2, Aldershot: Ashgate.
- (2007): "The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing", paper for the ENHR International Conference on Sustainable Urban Areas.
- MUÑOZ GIELEN, D. (2005): "Países Bajos: líneas básicas del urbanismo neerlandés", *CyTET*, 144: 459-515.

Delft, mayo 2007
Traducción del inglés PPG revisión MDG