

necesarias, y se reparten proporcionalmente la edificabilidad asignada por el Plan. En otros países, el instrumento de consorcio se encuentra contemplado a nivel local, en los Planes urbanos, como en Montevideo y en el Plan Urbano Ambiental, pendiente aun de implementación, en la ciudad de Buenos Aires.

Producción de tierra en asociación público-privado

Aunque la producción de tierra en asociación público-privado puede ser un instrumento importante para producir tierra para población de bajos ingresos, no existen muchos ejemplos. En Jalisco, México, en 1984 se modificó la ley de subdivisiones para incorporar los Fraccionamientos de Objetivo Social —FOS—, con servicios mínimos para que posean menor costo y sean accesibles a la población de menores ingresos; la urbanización y vivienda se desarrollarían progresivamente, a través de inversiones del sector privado. Hasta 1987 se ofertaron 124 fraccionamientos con 85.748 lotes; la promoción es llevada a cabo por agentes locales, desde el Municipio hasta los propietarios y fraccionadores.

En Quito, la Ordenanza número 003/98 define las urbanizaciones de interés social progresivas —con infraestructura mínima al ser aprobadas por el Distrito Metropolitano—; el propietario se compromete a incorporar infraestructura básica en un período de tiempo máximo de diez años; se escrituran los lotes cuando la urbanización esté

finalizada. Ello permite colocar tierra a más bajo precio en el mercado legal, con el compromiso de realizar las obras con posterioridad a la venta.

Reflexiones finales

Los instrumentos para prevenir la informalidad aun son escasos y su implementación limitada, promoviendo las siguientes reflexiones:

- Las políticas sobre el suelo urbano representan un pacto entre distintos sectores sociales y dependiendo del peso relativo de los mismos, los instrumentos que se implementen pueden ser más o menos beneficiosos para la prevención de la informalidad. Ello tiene relación directa con las posibilidades de participación de la población más pobre en las decisiones sobre política urbana.
- Dado que, históricamente, las acciones sobre el suelo urbano están vinculadas al clientelismo, es imprescindible un cambio de actitud por parte de la población de bajos ingresos frente al mismo.
- Es imprescindible la integración de las políticas urbanas ambientales con las específicas de gestión de suelo, lo que significa modificar la cultura de hacer la gestión urbana.

Sabemos que no es fácil, pero vale la pena intentarlo.

Febrero de 2008

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Delft University of Technology

NUEVA LEY DE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LOS PAÍSES BAJOS

El primero de julio de 2008 entraron en vigor la nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de ruimtelijke ordening*) y, en desarrollo de ésta, el nuevo Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Besluit op de ruimtelijke ordening*). Además de introducir algunas modificaciones en el *instrumentarium* de Planeamiento (muy resumidamente: simplificación de los procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento municipal, digitalización del plan

vinculante de usos de suelo y reforzamiento del papel de los gobiernos provinciales en la ejecución de planes), la nueva ley en sus artículos 6.12 hasta 6.25, y el nuevo decreto en sus artículos 6.2.1 hasta 6.2.12, introducen y regulan nuevos instrumentos de gestión de la ejecución del Planeamiento. La importancia de las novedades es tal que dentro del urbanismo holandés se habla de una nueva ley, Ley de Urbanización (*Grondeexploitatiewet*), cuando en realidad se trata “tan sólo” de nuevos artículos dentro de otra ley. Estos artículos renuevan considerablemente los instrumentos de derecho público disponibles para la gestión y financiación de la urbanización.

Antes de entrar en la novedad, se describe brevemente la situación que la motivó, es decir, el reparto actual de responsabilidades y roles en la urbanización y la construcción de los equipamientos públicos.

Cambios en la historia reciente: del monopolio público a la privatización de la urbanización

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta aproximadamente los años 80 del siglo pasado, los Ayuntamientos holandeses solían aplicar la llamada “política activa de suelo”. Una política activa de suelo consiste en que el Ayuntamiento compra el suelo clasificado como urbanizable, lo urbaniza y vende las parcelas resultantes. Esta intervención era común tanto en áreas industriales como de oficinas y zonas residenciales. Durante aproximadamente cuatro decenios los Ayuntamientos holandeses fueron los principales urbanizadores de suelo. Sobre buena parte de estos solares, las Corporaciones de Viviendas (promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro) y las empresas municipales de vivienda edificaban vivienda social. En torno a un 70% o más de las viviendas proyectadas eran viviendas sociales, con un precio de venta o alquiler tasados, destinadas a compradores o arrendatarios con ingresos medios/bajos. El Estado central jugaba un papel fundamental al subsidiar tanto la urbanización pública municipal como la promoción de viviendas sociales.

Este modelo se agotó a finales de los 80, cuando coincidieron diversos acontecimientos. En primer lugar, la recesión económica provocó un importante aumento de inversiones públicas en vivienda. Este aumento de gasto público llevó a la necesidad de recortes presupuestarios. En segundo lugar, el gobierno central modificó su política de vivienda: se dejó de dar prioridad a la vivienda social, poniendo ahora el acento en las viviendas de libre mercado y, lo que es más importante, en la promoción privada. Esto se tradujo en una caída importante de la construcción de viviendas sociales, que en la actualidad está por debajo del 30% del número total de nuevas viviendas.

A raíz de estos cambios, los roles cambiaron. Los Ayuntamientos practican en la actualidad, en su mayoría, una política más pasiva, en el sentido de que no urbanizan y que se limitan a la elaboración y aprobación del planeamiento municipal. Los agentes de mercado suelen comprar todo el suelo y ejecutar los planes. La intervención pública municipal activa (compra de suelos, expropiación) se limita a casos específicos, no generalizados. En parte debido al aumento de la vivienda de libre mercado y a la disminución de la vivienda social, desde comienzos de los 90 la

diferencia entre el valor de mercado del suelo agrícola y el del suelo urbanizable ha aumentado significativamente.

Problemas en la financiación de la urbanización y los equipamientos públicos

Esta transición de políticas activas públicas a políticas más pasivas modificó radicalmente el modo de financiar la urbanización y los equipamientos públicos. Cuando los Ayuntamientos compraban y urbanizaban el suelo, la venta de los solares urbanizados pagaba, en parte, la urbanización y los equipamientos públicos. La otra parte la pagaban los subsidios del gobierno central. En la situación actual los Ayuntamientos se ven obligados a buscar alternativas, entre las cuales la más atractiva es la firma de convenios urbanísticos con los promotores propietarios del suelo. Sin embargo, las negociaciones son dificultosas y ralentizan el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento, obligando a los Ayuntamientos a menudo a asumir parte de las cargas. Los problemas se acentúan cuando el promotor-propietario se niega a contribuir de cualquier forma, los llamados *free-riders*. Esta situación fue la que llevó a la modificación legislativa que motiva esta crónica.

La nueva Ley y Decreto han modificado significativamente el marco legal que regula las contribuciones privadas para urbanización. Cuando sean necesarias inversiones en urbanización y/o otros equipamientos públicos, el Ayuntamiento está obligado a elaborar y aprobar, conjuntamente al plan vinculante de usos del suelo, un Plan de Urbanización (*Exploitatieplan*). Esta obligación desaparece cuando las inversiones necesarias hayan sido previamente aseguradas, por ejemplo por medio de la firma de un convenio urbanístico. Formalmente, el Ayuntamiento no puede condicionar la aprobación del plan vinculante de usos del suelo a la firma de dicho convenio, el cual ha de ser pues el resultado de un libre acuerdo entre Ayuntamiento y propietario-promotor. Existe, sin embargo, la posibilidad de condicionar indirectamente, y en algunos casos, la aprobación del plan si el Ayuntamiento puede demostrar que no existen recursos económicos públicos que garanticen su ejecución.

Así pues, si el ayuntamiento y el propietario-promotor no se ponen de acuerdo, la aprobación del planeamiento vinculante ha de estar acompañada de la aprobación de un Plan de Urbanización. Este plan establece los costes que han de ser cargados sobre los propietarios, contribuciones en metálico o en especie, es decir, en ejecución directa de infraestructuras y/o equipamientos públicos. Cuando, más adelante, el

propietario-promotor solicite la licencia de edificación, el Ayuntamiento puede condicionar su concesión al pago de esta contribución o a la ejecución de la infraestructura o equipamiento. La novedad, en el contexto holandés, es que es la primera vez que el Ayuntamiento está autorizado, formalmente, a condicionar la concesión de la licencia de edificación al pago de una contribución o a la ejecución de la urbanización. Otra novedad, y además clara ventaja, es que ley y decreto incluyen una lista detallada de tipos de costes que se pueden cargar al propietario del suelo. En la situación actual los agentes de mercado no conocen previamente qué cargas han de asumir. La novedad reducirá pues las incertidumbres a que tienen que hacer frente los promotores.

Un Plan de Urbanización está más limitado en cuanto a los costes que se pueden cargar sobre los propietarios, en comparación con el convenio urbanístico que, libremente, Ayuntamiento y propietario-promotor pueden alcanzar antes de la aprobación del planeamiento vinculante. Por ejemplo, los costes de sistemas generales, y algunos costes de urbanización de sistemas locales, no pueden ser incluidos en un Plan de Urbanización. Otro inconveniente del Plan de Urbanización, comparado con un convenio urbanístico, es que el Ayuntamiento es responsable de eventuales aumentos de costes y que, cuando los costes superan los beneficios, el

Ayuntamiento ha de hacerse cargo del déficit. Esto último no es en absoluto impensable, teniendo en cuenta que el suelo necesario para las infraestructuras y equipamientos públicos forma parte de las cargas de urbanización, y que este suelo se valora a valor de mercado (es decir, el valor de los suelos a incluir en las cargas de urbanización se calcula partiendo de los usos establecidos en el nuevo plan vinculante de usos del suelo). Un inconveniente añadido es que el Ayuntamiento corre el riesgo de retraso en la solicitud de licencia. Si el promotor no solicita la licencia en el plazo fijado, no existe obligación legal de contribuir. Al Ayuntamiento le queda entonces tan sólo la posibilidad de expropiar los terrenos a precio de mercado de los futuros usos. O bien esperar, lo que, en caso de que haya ya urbanizado, puede implicarle costes financieros.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Urbanización, se discutió y finalmente se rechazó la posibilidad de cargar los costes de construcción de equipamientos sociales (los edificios e instalaciones) a los propietarios. Esto quiere decir que no se puede cargar a los propietarios, ni a través de un Plan de Explotación ni de un Convenio urbanístico, los costes de construcción o mantenimiento de equipamientos públicos, como, por ejemplo, escuelas y centros sanitarios.

20 de julio de 2008

Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

LA EXPO 2015 EN MILÁN

Las muchas expectativas ligadas a la Expo

La asignación a Milán, a finales de marzo de 2008, de la organización de la exposición universal de 2015 ha provocado una gran satisfacción en las administraciones y las agencias que la habían promovido (el municipio y la provincia de Milán, la región de Lombardía, la Feria de Milán y la Cámara de Comercio), pero, aún más, ha generado expectativas de crecimiento y de desarrollo generalizado, que implican en primer lugar al sistema económico y su funcionamiento, pero también a muchos municipios lombardos y no sólo, a los solicitantes de acuerdo con los organizadores, que en estos meses pasados han anunciado

reuniones y encuentros en todo el territorio regional para mostrar las características de la iniciativa y demostrar las posibles repercusiones en la economía y el territorio.

La Expo, de hecho, más allá de atraer la atención mundial de los medios de difusión sobre Milán por el interés del asunto (*Feeding the planet. Energy for Life*) y para los 29 millones de visitantes previstos, podría ser, de hecho, la ocasión para hacer crecer proyectos dispersos en la gran área urbana lombarda, un área mucho más extensa que la metropolitana, donde viven algo más de 5 millones de personas y donde se concentra aún buena parte del sistema productivo del país y casi todos los directivos del sistema financiero; un área que se extiende de norte a sur de las pendientes meridionales de los PreAlpes