

Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, los Países Bajos y España

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Docente en la Amsterdam School of Real Estate, de la Universidad de Amsterdam/Consultoría Urbs Advies, Países Bajos

RESUMEN: ¿Cuánto pueden y deben los ayuntamientos exigir a los agentes de mercado (propietarios del suelo y promotoras inmobiliarias) para la realización y financiación de las infraestructuras y los equipamientos públicos? ¿Tiene la comunidad derecho a la plusvalía generada gracias a reclasificación y/o recalificación de los suelos? Estas cuestiones no están sólo relacionadas con la participación de los privados en la ejecución del Planeamiento público, sino también con el más fundamental debate sobre el contenido del derecho de propiedad, debate que planea sobre el urbanismo español al menos desde que la Constitución Española de 1978 incluyó en su artículo 47 la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de las entidades públicas. En Inglaterra y los Países Bajos también se plantean preguntas similares, siempre con una respuesta diferente.

DESCRIPTORES: Reino Unido. Holanda. España. Valencia. Cesiones urbanísticas. Plusvalía urbanística. Derechos y deberes de la propiedad. Financiación de infraestructuras. Urbanismos comparados. Ley reguladora de la actividad urbanística.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de propiedad sobre bienes inmuebles (suelo, construcciones o edificios) está estrictamente protegido en muchos países. Sin embargo, existe un amplio margen de interpretación del contenido de este derecho y de las limitaciones y condicionamientos que se le pueden imponer en relación con dos aspectos fundamentales:

1. la financiación privada de la infraestructura y los equipamientos

públicos: obligar a contribuir a la urbanización, equipamientos públicos, incluido la vivienda protegida y social, dentro y fuera del sector, bien obligando a ejecutarlos directamente, bien obligando a pagar a la Administración Pública por hacerlos ella y

2. la recuperación pública de plusvalías urbanísticas: obligar a transferir a la Administración Pública parte del plus valor urbanístico¹, al margen de los gastos en que ésta pueda o no haber incurrido.

Recibido 11.11.2008; Revisado: 21.01.2009
e-mail: demetrio@urbsadvies.nl

El autor agradece a Carles Gascó, Juan Espinosa, Gerardo Roger Fernández, Carlos Marmolejo y Josep Roca sus interesantes y sugerentes comentarios a versiones tempranas de este artículo.

¹ El plus valor urbanístico es lo que en la economía neoclásica se denomina 'economic rent'. Aceptando el punto de partida de que el suelo no tiene un valor intrínseco, sino un valor relacionado con el uso que se puede hacer de él, el 'economic rent' vendría a ser la diferencia entre el valor del uso actual y el del nuevo uso (OXLEY, 2006: 109).

Puede que exista un consenso más o menos generalizado acerca de la legitimidad de exigir una contribución privada para las infraestructuras y equipamientos públicos necesarios para hacer posible el desarrollo urbanístico en cuestión. Sin embargo, queda abierta la cuestión qué es exactamente 'necesario para hacer posible el desarrollo urbanístico', y cómo se plasma esto en la práctica. El vínculo entre la infraestructura y el equipamiento públicos y el desarrollo al que sirven se presta aparentemente a distintas interpretaciones, más o menos generosas para con los objetivos públicos.

En lo que se refiere a la recuperación pública de plusvalías, la discusión está relacionada con el debate, más fundamental y menos resuelto, en torno a los contenidos del derecho de propiedad del suelo. No existen sistemas sociales en los que el propietario tenga una absoluta libertad para usar y disfrutar su suelo, ya que normas y regulaciones limitan su derecho. Estas normas y regulaciones, al ser una creación social, reflejan los intereses y relaciones de poder existentes (ADAMS & *al.*, 2001 & LOUW, 2008: 71). El debate sobre los contenidos del derecho de propiedad se plasma, en lo referente a la recuperación pública de plusvalías, en dos tesis enfrentadas. Por un lado, una tesis conservadora de la propiedad, donde la plusvalía, no importa quién o qué la cause, pertenece al propietario. Por otro lado, una tesis alternativa defiende que la plusvalía pertenece a la comunidad. Es importante la distinción, basada en un análisis de la evolución histórica del derecho de propiedad del suelo, entre su 'valor de uso' y su 'valor de cambio'. La tesis conservadora considera que el derecho de propiedad incluye ambos: el propietario tiene tanto el derecho a usar su propiedad como de disfrutar de su valor de cambio. Esta concepción de la propiedad se ve reforzada a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX cuando los ilustrados posrevolucionarios recuperaron y reinterpretaron el antiguo concepto romano de la propiedad quiritaria (García-Bellido, 1993, 1994). La tesis alternativa considera el valor de uso como elemento fundamental para el bienestar social e individual, función

que sin embargo no atribuye al valor de cambio (MACINTYRE, 1984: 251; CHRISTMAN, 1994 y KRUECKEBERG, 1995). Por ejemplo, Krueckeberg considera que el valor de cambio del suelo

“...ha sido siempre el objeto de razonables limitaciones en beneficio de la entera comunidad y la sociedad” (1995: 307)².

En España, García-Bellido se alineó con la tesis alternativa cuando planteó a comienzos de los 1990 el nuevo paradigma de la propiedad desagregada, donde el propietario tiene derecho al uso actual del suelo (por ejemplo agrícola) y no a la transformación urbana del mismo. Dicho popularmente, GARCÍA-BELLIDO planteaba desgajar el derecho a la propiedad del suelo del derecho a la facultad de edificarlo (1993, 1994), introduciendo así un nuevo paradigma en el Urbanismo español (ROCA, 2007). En la estándar teoría neo-clásica sobre el *economic rent* o plusvalía urbanística es común la idea de que el propietario del suelo no se merece la plusvalía, pues no ha hecho nada por merecerla, y que ésta ha de ser recuperada por la comunidad a través del sistema fiscal. Variantes de esta argumentación se pueden encontrar en Adam Smith, David Ricardo, J.S. Mill, Alfred Marshall, A. Pigou y Henry George (ver PREST, 1981, citado en OXLEY, 2006: 103).

Estos diferentes posicionamientos han cristalizado de distinta forma en la legislación urbanística de distintos países. Este artículo resume los resultados de un estudio sobre contribuciones privadas y recuperación pública de plusvalías en los sistemas urbanísticos de Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma de Valencia. Las conclusiones que siguen se refieren específicamente a cómo se resuelven estos diferentes posicionamientos en la legislación vigente. Es decir, a cómo el sistema debería de funcionar, en teoría, y menos a los resultados en la práctica. Las conclusiones sobre Inglaterra podrían generalizarse, en buena medida, al resto del Reino Unido, aunque en Escocia, Irlanda del Norte y Gales órganos propios de gobierno las han modificado algo. En las conclusiones

² “...has always been subjected to reasonable constraints for the benefit of the entire community and the society” (KRUECKEBERG, 1995: 307).

referentes a España y la CAV se indica en cada momento el grado de generalización.

2. INGLATERRA

2.1. La 'nacionalización' del aprovechamiento urbanístico de 1947

La Ley de planeamiento urbanístico de 1947 (*Town and Country Planning Act*) introdujo la denominada 'nacionalización' del aprovechamiento urbanístico (*nationalization of development rights*, GARCÍA-BELLIDO, 1975: 82; BOOTH, 2003: 89-92, 100-101, 105, 109 y CULLINGWORTH & NADIN, 2006: 195-197). Esto significaba que el aprovechamiento urbanístico correspondía a la Administración Pública, no al propietario del suelo. Ningún desarrollo urbanístico podía tener lugar sin el permiso de la Administración local, y sólo después de pagar un impuesto sobre la plusvalía (*betterment charge* o *levy*) a un ente público central (*Central land Board*). Como consecuencia, en caso de que la entidad local negase permiso, el propietario no tenía derecho a compensación alguna, y en caso de otorgársele permiso, cualquier incremento en el valor del suelo sería objeto del mencionado impuesto. Los propietarios del suelo sólo tenían derecho al uso actual de su propiedad. En caso de expropiación, la compensación económica habría de ser igual al valor de mercado del uso actual del suelo, esto es, el valor del suelo excluyendo cualquier expectativa sobre el nuevo uso. La ley de 1947 no nacionalizó sin embargo la propiedad del suelo, ni alteró el principio de que sólo los propietarios del suelo podían desarrollarlo. Siguiendo la terminología introducida por GARCÍA-BELLIDO (1993, 1994), tanto el *ius urbificandi* como el *ius aedificandi* seguían siendo facultades del propietario del suelo, que no tenía sin embargo derecho alguno a un aprovechamiento mínimo y además tendría que pagar un impuesto sobre la plusvalía. Antes de poder urbanizar y/o edificar, un promotor habrá pues de adquirir su suelo o lograr un acuerdo con él³.

³ Formalmente la Administración local (*Local Planning Authorities*) puede otorgar un *planning permission* (algo parecido a un plan parcial) a un promotor, autorizándole a ejecutar el plan, y no al propietario del suelo. Sin embargo, el promotor no podrá acometer ninguna acción sobre la propiedad hasta haberla

La ley de 1947 no preveía ninguna compensación al propietario por la nacionalización del aprovechamiento urbanístico. Sin embargo, la ley introdujo un programa de pagos, por un importe total de £300 millones, a los propietarios que pudiesen demostrar que su suelo, antes de 1947, tenía ya en el mercado un valor urbanístico. Estos pagos fueron denominados, intencionadamente, 'pagos' (*payments*) y no 'compensaciones' (*compensations*). La ley de 1947 preveía un impuesto del 100% de la plusvalía. A partir de ahí este impuesto estuvo plagado de dificultades debido a la falta de consenso político, desapareciendo y reapareciendo en función del color político del gobierno central. En 1953 un nuevo gobierno conservador abolió el impuesto. En 1967 Labour reintrodujo una tasa del 40%, que los conservadores eliminaron en 1971. El último gran intento de reintroducir el impuesto sobre la plusvalía urbanística lo hizo el gobierno Labour en 1976 con la *Development Land Tax Act*, a gravar sobre el incremento en el precio del suelo debido a la aprobación del planeamiento vinculante. Este impuesto, que había de aplicarse cuando el suelo se vendiese a promotoras inmobiliarias, fue modificado seriamente tras la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979, y definitivamente abolido en 1985 (GARCÍA-BELLIDO, 1975: 82; SPAANS & al., 1996: 302-304; OXLEY, 2006: 104 y CLUSA & MUR, 2007: 124-127). En la actualidad no existe este impuesto en el Reino Unido, aunque la Comisión Barker (2004) recomendó la introducción de una figura parecida, el *Planning-gain Supplement* (OXLEY, 2006).

2.2. Inglaterra: financiación de infraestructuras y equipamientos públicos a través de convenios urbanísticos

La Ley de planeamiento urbanístico de 1932 introdujo por primera vez la posibilidad de que la Administración local cerrase convenios urbanísticos con propietarios para regular modificaciones del Planeamiento (en términos españoles, reclasificación y/o

adquirido o haber logrado un acuerdo con el propietario. En la práctica, las entidades locales conceden *planning permissions* sólo a aquellos promotores que pueden demostrar tener al menos una buena parte del suelo, o representar a los propietarios de al menos una buena parte del suelo.

recalificación de terrenos) y para regular posibles contraprestaciones. Esta provisión ha continuado vigente hasta la actualidad, y está recogida ahora en la Ley de urbanismo y compensación de 1991 (*Planning and Compensation Act*)⁴. La Administración local puede decidir iniciar negociaciones con el promotor sobre lo que la ley denomina *planning obligations* (y la literatura también *planning gains* o *planning contributions*). Otra posibilidad, complementaria a estas obligaciones negociadas, es que el promotor asuma unilateralmente obligaciones, denominadas *undertakings*. Obligaciones, ya sean el resultado de negociación o de la iniciativa unilateral del promotor, significan una contribución del promotor, en especie o en metálico. El promotor ha de aceptar que todo desarrollo urbanístico tiene un impacto sobre el entorno y que él debe contribuir para aliviar este impacto (RATCLIFFE & *al.*, 2002: 154). En caso de que se inicien negociaciones, la aprobación definitiva del Planeamiento vinculante (*planning permission*) está formalmente condicionada a la firma de un Convenio Urbanístico (*Planning Agreement*) donde el promotor y la Administración local sellan sus compromisos.

Inicialmente no se hizo mucho uso de esta provisión legal. Hasta 1968 no se firmaron más de 500 convenios. En los años 70 la situación cambió muy significativamente, cuando las Administraciones locales descubrieron en esta provisión una oportunidad de financiar objetivos públicos (MOORE, 2005: 346). En los últimos decenios se constata una tendencia general al incremento de estas obligaciones. ENNIS (1997: 1935-6) afirma que esta tendencia se constata desde los años 1970 y que, con el tiempo, la variedad de las obligaciones se ha incrementado para acabar incluyendo, junto a la urbanización del suelo, también infraestructura ambiental y equipamientos sociales. El uso de esta provisión legal ha evolucionado desde estar orientado exclusivamente a eliminar las dificultades físicas al desarrollo urbanístico y remediar su impacto directo, a proveer beneficios sociales

a la comunidad y apoyar objetivos públicos más amplios. Se trata de una extensión de obligaciones desde las exclusivamente relacionadas con lo que la literatura inglesa denomina la infraestructura pública 'dura' (urbanización), e incluyendo sólo sistemas locales, hacia infraestructura y equipamientos 'blandos' (contribuciones para colegios, programas de empleo en la construcción, para vivienda social, etc), y pasando a incluir además contribuciones para sistemas generales.

Esta tendencia ha continuado en los años 90. La proporción de reclasificaciones y/o recalificaciones acompañadas por convenios urbanísticos, incluyendo obligaciones unilaterales, ha aumentado del 1,5% de todas las reclasificaciones/recalificaciones y 26% de las reclasificaciones/recalificaciones de mayor envergadura⁵ en 1997/98, al 6,9% y 40% en 2003/2004 (CAMPBELL & *al.*, 2001 & DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2006: 3-4, 17, 41-42).

Este espectacular incremento parece estar relacionado con la austeridad del marco financiero en el que han de operar las Administraciones locales (CAMPBELL & *al.*, 2000: 767). Este crecimiento podría continuar en el futuro, entre otras cosas porque los costes en infraestructura y equipamientos públicos necesarios para el crecimiento urbanístico en los próximos años superan en mucho las inversiones públicas previstas. Se espera de este mecanismo que ayude a la recuperación de parte del aumento de valor económico del suelo recalificado y reclasificado para la financiación de la infraestructura y equipamientos públicos necesarios (GALLENT & TEWDWR-JONES, 2007: 211-213, 257).

2.3. Inglaterra: ¿Hasta dónde pueden llegar las obligaciones?

En los últimos años ha surgido controversia porque el sistema de convenios parece haber permitido a las Administraciones locales acordar significativas aportaciones de promotores

⁴ La ley de 1932 recogía esta regulación en section 34, la ley de planeamiento urbanístico de 1971 en section 52, la ley de planeamiento urbanístico de 1990 en section 106, y la ley de 1991 en section 12/106, 106A y 106B (Moore, 2005: 345). Por ello estos convenios urbanísticos reciben la denominación de section 106 agreements.

⁵ Reclasificaciones/recalificaciones de mayor envergadura son desarrollos residenciales de más de 10 unidades o sobre una superficie de 0,5 ha o más y/o desarrollos de equipamientos comerciales de más de 1.000 m² o sobre una superficie de 1 ha o más.

inmobiliarios, aportaciones que habrían ido más allá de las estrictamente relacionadas con los desarrollos urbanísticos en cuestión. Esta es la crítica por ejemplo de la organización representativa británica de los promotores de vivienda (*Home Building Federation & WHITHAKER*, entrevista en 2007). Pero además, otras instituciones y expertos parecen compartir parte o toda esta crítica, incluso estudios de relevantes entes públicos (DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2006: 6; Barker, 2004: 66; CORKINDALE, 2004: 13-14). Debido al uso en ocasiones dudoso de la provisión legal, se plantearon interrogantes tanto éticos como de legalidad. En los años 90, el gobierno central elaboró directivas con la intención de evitar abusos. Sin embargo, hoy día no está aún clara la cuestión de si las obligaciones (*planning obligations*) han de estar o no relacionadas directamente con el desarrollo urbanístico en cuestión. Por un lado, directivas del gobierno central establecen que las obligaciones han de ser:

1. Relevantes desde el punto de vista urbanístico (*relevant to planning*) &
2. Necesarias para hacer el desarrollo en cuestión aceptable desde el punto de vista urbanístico (*necessary to make the proposed development acceptable in planning terms*) &
3. Directamente relacionadas con el desarrollo en cuestión (*directly related to the proposed development*) &
4. Justa y razonablemente relacionadas en escala y tipo con el desarrollo en cuestión (*fairly and reasonably related in scale and kind to the proposed development*) &
5. Razonables en todos los demás aspectos (*reasonable in all other aspects*).
(ODPM, Circular 05/2005, Planning Obligations, Annex B.5).

Sin embargo, en la jurisprudencia hay discrepancia en torno a requisitos 2 y 3, requisitos que fueron introducidos en *Circular 16/1991*, y continuados en *Circulars 1/1997* y *05/2005*. Importantes sentencias en los años 80 y 90 consideraron aceptable acordar obligaciones que no eran necesarias para hacer el desarrollo en cuestión aceptable desde el

punto de vista urbanístico, y que tampoco estaban relacionadas directamente con el desarrollo, siempre y cuando se cumplieren requisitos 1, 4 y 5 (MOORE, 2005: 345-349, 354-357). Obligaciones a materializar fuera de la zona a desarrollar, o relacionadas con elementos situados fuera de la zona a desarrollar, son en principio aceptables, aunque han de cumplir requisitos 1, 4 y 5. En la práctica, los convenios urbanísticos incluyen con frecuencia estas obligaciones, que podríamos clasificar dentro de estos tipos: programas de formación y empleo en el sector de la construcción y otros sectores, aportaciones para mejoras en los centros urbanos históricos, esculturas y otros objetos de arte en el espacio público, gestión de áreas rurales, contribuciones a programas culturales, teatros, museos, etc (ODPM, 2004: 16).

Está claro que este tipo de obligaciones (ni necesarias para hacer el desarrollo en cuestión aceptable desde el punto de vista urbanístico, ni relacionadas directamente con el desarrollo en cuestión) pueden ser solicitadas al promotor, u ofrecidas unilateralmente por éste, pero no está claro si la Administración local puede *imponerlas*, es decir, condicionar formalmente la aprobación definitiva del planeamiento vinculante a que el promotor acceda a prestar esta obligación. *Circular 05/2005* desaprueba claramente aquellos convenios utilizados para recuperar las plusvalías urbanísticas:

‘las obligaciones no deberían nunca de ser utilizadas tan sólo como un medio de asegurar para la comunidad una participación en la plusvalía urbanística, esto es, como un medio de imponer un ‘impuesto de plusvalía’⁶.

Es importante sin embargo recordar que en el Reino Unido *circulars* y otro tipo de directivas del gobierno central no tienen un carácter legal directamente vinculante. Su importancia se deriva de que, por un lado, incorporan la jurisprudencia reciente, y por otro lado porque sirven de criterio de evaluación en aquellos casos, frecuentes en la práctica, en los que el gobierno central resuelve reclamaciones de promotores contra las decisiones de Administraciones locales. Esto significa que en la práctica se dan convenios incluyendo estas obligaciones sin

⁶ ‘Planning obligations should never be used purely as a means of securing for the local community a share in the profits of

development, i.e. as a means of securing a ‘betterment levy’ (ODPM, Circular 05/2005, Planning Obligations, Annex B.7).

que ello se pueda considerar necesariamente ilegal (MOORE, 2005: 357).

3. LOS PAÍSES BAJOS

3.1. La plusvalía urbanística pertenece al propietario de suelo

El principio vigente en la legislación en los Países Bajos es que la plusvalía generada gracias a la modificación del Planeamiento pertenece al propietario. No existe ningún principio legal que reconozca a la comunidad o la Administración Pública un derecho sobre la plusvalía urbanística, como por ejemplo es el caso de la mencionada ley británica de 1947 o la Constitución española de 1978.

Sin embargo, el poder legislativo es libre de aprobar regulaciones acerca de las contribuciones privadas para la financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos. No existen en principio límites a esta posibilidad siempre que el legislador respete aquellos establecidos en la Ley de procedimiento administrativo (*Algemene wet bestuursrecht*) y en aquellos tratados internacionales a los que esté suscrito el país. Hasta hace poco el legislador holandés no había hecho sin embargo uso de esta posibilidad de regular la materia. Con la introducción en Julio del 2008 de la nueva Ley de Urbanización (*Grondexploitatiewet*), es la primera vez que una ley administrativa regula las contraprestaciones que pueden ser exigidas a los promotores, además de los procedimientos que llevan a su cálculo y materialización. En esta ley, el legislador ha apostado claramente por continuar el principio de que la plusvalía urbanística pertenece al propietario del suelo. Las posibilidades que la ley ofrece de retraer parte de las plusvalías urbanísticas están limitadas a la realización de las infraestructuras y equipamientos públicos. La recuperación pública de plusvalías no está permitida (para una introducción sobre esta reforma legislativa, ver MUÑOZ, 2008).

⁷ En realidad la nueva Ley de Urbanización se haya contenida en una nueva sección de la modificada Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial. No se trata pues, sensu stricto, de una 'ley', aunque popularmente se la denomine así.

⁸ Es importante recordar en este punto que los Ayuntamientos holandeses son bastante activos en la

3.2. Países Bajos: contribuciones privadas para las infraestructuras y equipamientos públicos antes de la Ley de Urbanización de 2008

Se describe a continuación el marco legal, antes de la introducción en Julio de 2008 de la Ley de Urbanización y de una modificación de la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de ruimtelijke ordening*)⁷, en el que cristalizaban las contribuciones privadas. Cuando un Ayuntamiento realizaba toda o parte de la urbanización, estaba autorizado a alcanzar un Convenio Urbanístico (*Exploitatieovereenkomst*) con el propietario del suelo en el que acordar su contribución a los costes⁸. El Ayuntamiento estaba legalmente facultado para condicionar sus inversiones a la firma de este convenio. Si el propietario se negaba, el Ayuntamiento podía negarse a realizar las obras de urbanización. Este convenio debía de basar sus contenidos en la Ordenanza municipal de urbanización (*exploitatieverordening*), que regulaba bajo qué circunstancias y qué contribuciones podían ser exigidas al propietario. El Ayuntamiento no era libre de definir estos parámetros, que debían encajar dentro del marco que establecía el artículo 42 de la antigua Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial y su desarrollo jurisprudencial:

- Contribuciones en metálico estaban limitadas a los costes de urbanización que tengan una relación directa con la unidad de ejecución a desarrollar. Esto limitaba, por ejemplo, las posibilidades de cargar los costes de ejecución de sistemas generales &
- Contribuciones en suelo estaban también limitadas al suelo estrictamente necesario para sistemas locales.

Si los Ayuntamientos acordaban una contribución más allá de estos límites, existía la posibilidad de que un juez declarase nulo el convenio. En este caso el Ayuntamiento estaría obligado a devolver íntegramente

urbanización, aunque menos que en los decenios 60, 70 y 80 del siglo XX. A finales de los años 80 y comienzos de los 90 una serie de cambios en el marco de financiación y subvención públicos estatales llevaron a un retroceso significativo de la intervención pública directa (ver, para estos cambios, Muñoz Gielen, 2005a: 32, 33 y 2005b).

toda la contribución (DE WOLFF & MUÑOZ GIELEN, 2007: 533-534).

La situación era diferente cuando el Ayuntamiento no urbanizaba, sino que era el propietario-promotor el que lo hacía. En este caso Ayuntamiento y propietario-promotor eran libres de acordar en un Convenio Urbanístico (*realisatieovereenkomst*) las obras de urbanización y eventualmente otras inversiones a realizar por el propietario-promotor. Sin embargo, el Ayuntamiento no estaba legalmente facultado a condicionar la aprobación del planeamiento vinculante a la firma de este convenio. Es decir, no podía públicamente plantear al promotor-propietario la obligatoriedad de firmar un convenio a cambio de aprobar la modificación del Planeamiento. En la práctica ocurría sin embargo algo parecido, lo que implicaba riesgos para los Ayuntamientos. También existían ciertas posibilidades de condicionar indirectamente: si el Ayuntamiento podía argumentar adecuadamente que la ejecución del planeamiento no estaba garantizada debido a la falta de recursos económicos, sí que podía, formalmente, negarse a aprobar el planeamiento vinculante.

Este tipo de convenios (*realisatieovereenkomst*) estaba menos limitado en cuanto a sus posibles contenidos, en comparación con los convenios regulados mencionados anteriormente (*exploitatieovereenkomst*). En principio, Ayuntamiento y propietario-promotor eran libres de acordar todo tipo de contraprestaciones, siempre y cuando fuera el propietario-promotor el que las ejecutase. Existían sin embargo limitaciones. Por ejemplo, contraprestaciones destinadas a sistemas generales no siempre contaban con la complacencia de los jueces (VROM & al., 2008: 21-22). Además, desde el momento en que el convenio incluyese una contribución en metálico al Ayuntamiento, entraban en vigor las limitaciones que en la Ordenación municipal de urbanización regían para el tipo regulado de convenios (*exploitatieovereenkomst*).

3.3. Países Bajos: contribuciones privadas para las infraestructuras y equipamientos públicos a partir de 2008

En Julio de 2008 entró en vigor la mencionada Ley de Urbanización, ley que ha

modificado significativamente el marco legal que regula las contribuciones privadas para las infraestructuras y equipamientos públicos (DE WOLF, 2007; VROM & al., 2008). Junto al Planeamiento vinculante, el Ayuntamiento está obligado a elaborar y aprobar un Plan de Urbanización (*Exploitatieplan*). Esta obligación desaparece cuando las inversiones necesarias en infraestructura y equipamientos públicos hayan sido previamente aseguradas por medio de la firma de un convenio urbanístico (*antérieure overeenkomst*).

Formalmente, el Ayuntamiento no puede condicionar la aprobación del planeamiento vinculante a la firma de dicho convenio, el cual ha de ser pues el resultado de un libre acuerdo entre el Ayuntamiento y el propietario-promotor. De un modo parecido a como antes de 2008, ahora es también posible condicionar indirectamente, y en algunos casos, la aprobación del planeamiento vinculante si el Ayuntamiento puede demostrar que no dispone de los recursos para garantizar su ejecución. El posible contenido de un convenio es ahora más amplio que el del primer tipo de Convenio Urbanístico antes del 2008, el regulado (*exploitatieovereenkomst*). Por ejemplo, ahora existe la posibilidad de acordar aportaciones para sistemas generales.

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 públicos (DE WOLF & MUÑOZ, 2007: 535). Un Plan de Urbanización está más limitado en cuanto a los costes que se pueden cargar sobre los propietarios si lo comparamos con los costes que se pueden cargar en un convenio urbanístico (*antérieure overeenkomst*). Por ejemplo, los costes de sistemas generales, y algunos costes de urbanización de sistemas locales no pueden ser incluidos en un Plan de Urbanización

(VROM & *al.*, 2008: 33, 41-42, 45-48, 50, 52, 160). 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. El Plan de Urbanización calcula como costes no sólo las cargas de urbanización, sino también el valor del suelo y los costes de edificación. El suelo se valora a valor de mercado, es decir, partiendo del nuevo Planeamiento. El resultado previsible es que a menudo el precio del suelo será tal que resulte un déficit, déficit que ha de ser pues asumido por la Administración local.

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 Urbanización, ni de un convenio urbanístico, los costes de construcción o mantenimiento de equipamientos públicos como por ejemplo escuelas y centros sanitarios (*confero* VAN DEN BRAND, entrevista 2008).

4. ESPAÑA Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA

4.1. Plusvalía urbanística y el mandato Constitucional

Según la Constitución Española de 1978, *‘La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.’* (segundo párrafo artículo 47 CE). Este principio Constitucional se ha traducido en la legislación urbanística estatal en la atribución a la Administración Pública local de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico. Hasta la aprobación de la nueva Ley del Suelo en 2007, en los suelos urbanizables los Ayuntamientos españoles tenían que atribuirse un 10% del aprovechamiento urbanístico, y a partir de 2007 este porcentaje puede variar del 5% al 15%, a fijar por las CCAA. El País Vasco ha fijado recientemente este porcentaje en el

máximo permitido, el 15% (Ley 11/2008, de 28 de noviembre). Los propietarios del suelo están obligados a ceder al Ayuntamiento el suelo necesario para materializar este aprovechamiento, además de contribuir a las cargas de urbanización que se señalan más abajo. Nótese que el legislador es cuidadoso en señalar que el propietario cede suelo, pero no aprovechamiento, porque el principio legal se articula en torno a la idea de que este aprovechamiento nunca perteneció a los propietarios, sino a la Administración Pública. Es también importante remarcar que los solares cedidos no tienen por qué dar cabida al mismo porcentaje del volumen a edificar, ya que el aprovechamiento urbanístico se refiere al valor económico de la edificación, y no a su volumen. Los solares así cedidos pueden pasar a formar parte del Patrimonio Municipal de Suelo.

4.2. España y la CAV: el aprovechamiento urbanístico como compensación por hacerse cargo de la urbanización

Junto a las leyes del suelo de 1975-76, 1990-92, 1998 y, recientemente, la nueva LS 2007, la Ley del Suelo de 1956 articula los fundamentos del actual sistema urbanístico español. Aunque la urbanización se consideraba una tarea pública, su implementación, a partir de 1956, pasó a ser una obligación del propietario del suelo, obligación articulada según el principio de la distribución equitativa de beneficios y cargas. El aprovechamiento urbanístico y las cargas del planeamiento se distribuyen equitativamente entre todos los propietarios en proporción a la superficie del suelo que aportan. La ejecución de la urbanización (incluido todo el proceso de elaboración y ejecución del Planeamiento hasta la entrega de los solares edificables) se organiza haciendo uso de la Reparcelación y de las Juntas de Compensación, o, en aquellas Comunidades Autónomas que han introducido el modelo de la Ley de la Regulación de la Actividad Urbanística Valenciana (LRAU, 1994), a través de la Reparcelación y la selección de un agente urbanizador. El agente urbanizador es un agente público o privado que urbaniza los suelos sin ser necesariamente el propietario del suelo. Los propietarios están obligados a

pagar las cargas de urbanización y a transferir gratuitamente el suelo necesario para la urbanización, y a cambio comparten el aprovechamiento urbanístico, que se materializa en el reparto de solares edificables. Tanto la mayoría de las legislaciones autonómicas, como la nueva LS 2007, han introducido, de una u otra forma, la figura del agente urbanizador. Así pues, la plusvalía urbanística sirve en el sistema urbanístico español, en todas sus variantes de las comunidades autónomas, para compensar a los propietarios por asumir la responsabilidad sobre la urbanización (MUÑOZ GIELEN & KORTHALS ALTES, 2007).

4.3. España y la CAV: ¿hasta dónde pueden llegar las cargas de urbanización?

El propietario de suelo español está obligado a ceder el suelo necesario para la urbanización, que incluye calles, aceras, instalaciones eléctricas y otros cableados, alcantarillado, redes de distribución de agua potable y de riego, jardines y parques, y además el suelo necesario para equipamientos públicos como escuelas, instalaciones deportivas, oficinas municipales, comisaría de policía, bomberos, etc. La urbanización puede incluir también las infraestructuras de conexión con el área circundante. Eventualmente, en suelo urbanizable existe también la obligación de ceder el suelo necesario para sistemas generales.

Además, los propietarios están obligados a abonar las cargas de urbanización, que incluyen, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Valencia: los costes de urbanización (elaboración del Planeamiento de desarrollo, proyecto de reparcelación y de los proyectos técnicos, costes de compensación e indemnización, y la ejecución de la obra pública) & el cánon de urbanización (una posible contribución a los costes de infraestructuras que sirvan directamente al desarrollo en cuestión pero que han sido anteriormente ejecutados y pagados por otro agente, público o privado) & el margen de beneficio del agente urbanizador, que puede cargar hasta un 10% de los costes de urbanización & y los gastos de gestión del agente urbanizador en desempeño de su tarea (PAREJO & BLANC, 1999: 409-415, 474-475). La Administración

Pública local es libre de acordar con el agente urbanizador cargas adicionales a las mencionadas, por ejemplo la construcción de edificios e instalaciones públicos, o pagos en metálico, o extra compensaciones e indemnizaciones, etc. En principio, el agente urbanizador ha de pagar estos extras de su propio bolsillo, y no puede cargar estos costes a los propietarios del suelo. Como generalmente los agentes urbanizadores también poseen parte del suelo, pueden extraer recursos de la explotación o venta de los solares edificables para pagar estos extras.

4.4. España y la CAV: vivienda protegida y social

Los Ayuntamientos españoles pueden, desde el Texto Refundido de 1992 de la Ley del Suelo de 1990, calificar suelo para vivienda de protección pública (VPP). Esto supuso en su tiempo una importante novedad en el sistema urbanístico español, novedad que fue en su momento objeto de discusión. El Tribunal Supremo y la jurisprudencia consideraron discutible calificar suelo para VPP sin compensación al propietario. En 1997 el Tribunal Constitucional anuló buena parte del TR92, incluida la mencionada novedad, negando al Estado la facultad de legislar en estas materias y dejando a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva, hasta entonces compartida, para legislar en las materias anuladas. Buena parte de las comunidades aprobaron en esos años legislación urbanística propia, si no lo habían hecho ya, legislación que incluía la posibilidad de calificar suelo de VPP (BURÓN, 2006: 87). El País Vasco fue en 1994 la primera Comunidad en introducir un porcentaje mínimo de VPP, obligatorio para el Planeamiento municipal: en municipios de más de 7.000 habitantes, 20% en suelo urbano y 65% en suelo urbanizable. Otras CCAA han seguido esta línea, y por ejemplo Valencia introdujo recientemente un mínimo legal que puede variar del 25% al 40%. En 2006 el País Vasco volvió a liderar esta tendencia cuando rebajó a 2.000 el número de habitantes de los municipios obligados a cumplir los mínimos, y subió los porcentajes al 40% respectivamente 75% (*opus citata*: 85). La nueva LS estatal de 2007 estableció un mínimo del 30%, válido en todo el Estado español.

Los solares calificados de VPP se inscriben como tales en el registro de la propiedad, como consecuencia de lo cual tanto el propietario actual como los futuros sólo pueden edificar VPP. El precio máximo de suelo para VPP, expresado en un porcentaje de los costes totales de promoción, viene a ser mucho menor que el precio de solares para vivienda de libre mercado. Por ejemplo, en la ciudad de Valencia el precio de suelo para VPP venía a ser en 2007 en torno a € 100-150/m² techo, mientras que el precio de suelo para vivienda libre podía oscilar entre € 300-1.100/m² techo, dependiendo de la localización. Este diferencial lo asumen, a través de la reparcelación, los propietarios del suelo.

5. CONCLUSIONES

Además de diferencias específicas en la articulación y características de los sistemas legales, llaman la atención algunas diferencias de principio entre Inglaterra, Países Bajos y España. Inglaterra, con su nacionalización del aprovechamiento urbanístico, introducida en 1947, y España, con el mandato constitucional de 1978 de participación en las plusvalías urbanísticas, se diferencian de la situación en los Países Bajos. En Inglaterra la Administración Pública tiene derecho a fiscalizar la plusvalía urbanística, aunque en la práctica esta posibilidad ha tenido distinto éxito a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, y en la actualidad no existe. Lo que en Inglaterra sí parece funcionar, y es una práctica generalizada, es un sistema de financiación privada de infraestructuras y equipamientos públicos a través de convenios urbanísticos y una regulación cada vez más detallada de qué costes se pueden cargar al propietario y cuáles no. Esta regulación incluye la posibilidad de cargar los costes de equipamientos sociales (edificios e instalaciones), extremo cada vez más generalizado.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, D. & A. DISBERRY & N. HUTCHISON & T. MUNJOMA (2001): "Ownership constraints to brownfield redevelopment", en *Environment and Planning A*, 33: 453-477.

En España la Administración Pública tiene derecho a parte de la plusvalía, lo que se ha traducido en un porcentaje del aprovechamiento urbanístico y los solares necesarios para materializarlo. De los tres países, España es el único que ha operacionalizado efectivamente la recuperación pública, directa y abierta, de plusvalías urbanísticas, o al menos de parte de ellas. En lo que se refiere a la financiación privada de la infraestructura y equipamientos públicos, ésta tiene lugar dentro de un marco estrictamente regulado, con estándares urbanísticos mínimos de calidad y límites legales a las cargas que se pueden atribuir al propietario. Sin embargo, existe la posibilidad, complementaria a estas cargas, de acordar aportaciones privadas más generosas a través de convenios urbanísticos. Estas aportaciones complementarias pueden referirse a la construcción de equipamientos sociales (edificios e instalaciones), aunque ésta posibilidad está menos regulada y está al parecer menos generalizada que en Inglaterra.

En los Países Bajos el legislador ha confirmado recientemente con la nueva Ley de Urbanización la doctrina ya existente de que la plusvalía urbanística que genera la modificación del Planeamiento pertenece al propietario. Destaca además, respecto de Inglaterra y España, que se excluya tajantemente la posibilidad de que el privado financie la construcción y mantenimiento de los equipamientos sociales (edificios e instalaciones).

Estas diferencias en los sistemas legales pueden ser determinantes para la eficacia con la que las Administraciones públicas pueden en la práctica hacer partícipe al privado en la responsabilidad y financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos, es decir, de la urbanización, equipamientos públicos, viviendas protegidas y sociales, etc. Una primera impresión parece apuntar que Inglaterra y España están mejor preparados para acometer esta tarea que los Países Bajos.

BARKER, K. (2004): *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*, Barker Review, Londres, marzo.

BOOTH, P. (2003): *Planning by Consent. The origins and*

- nature of British development control*, Routledge, Londres.
- BURÓN CUADRADO, J. (2006): "Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz", en *ACE*, 1(2), octubre, Centro de Política de Suelo y Valoraciones, Universidad Politécnica de Catalunya, disponible en http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicassurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf (última visita el 20 de febrero de 2007).
- CAMPBELL, H. & H. ELLIS, & J. HENNEBERRY & C. GLADWELL (2000): "Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes", en *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 27: 759-775.
- CAMPBELL, H. & H. ELLIS & C. GLADWELL & J. HENNEBERRY & J. POXON & S. ROWLEY (2001): "Planning Obligations and the Mediation of Development", en *RICS Foundation Research Papers*, 4(3).
- CORKINDALE, J. (2004): *The Land Use Planning System: Evaluating Options for Reform*, Hobart Paper 148, Institute of Economic Affairs, Londres.
- CHRISTMAN, J. (1994): *The Myth of Property: Toward an Egalitarian Theory of Ownership*, Oxford University Press, Nueva York.
- CLUSA, J. & S. MUR (2007): "La experiencia británica 1973-2006 de JGB y el pago de una deuda pendiente", en *ACE Architecture, City and Environment*, 3, febrero: 122-149, Barcelona.
- CULLINGWORTH, J. B. & V. NADIN (2006): *Town & Country Planning in the UK*, 14.ª ed., Routledge, Londres.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006): *Valuing Planning Obligations in England*, Londres, mayo.
- DE WOLFF, H. (2007): "The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing", contribución en *ENHR International Conference on Sustainable Urban Areas*.
- & D. MUÑOZ GIELEN (2007): "Algunos aspectos del rescate de plusvalías en el Urbanismo: el caso de los Países Bajos", en *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, XXIX (152-153): 532-536.
- ENNIS, F. (1997): "Infrastructure Provision, the Negotiating Process and the Planner's Role", en *Urban Studies*, 34 (12): 1935-1954.
- GALLENT, N. & M. TEWDWR-JONES (2007): *Decent Homes for All. Planning's evolving role in housing provision*, Routledge, Nueva York.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1975): "Gran Bretaña: *Community Land Act 1975*. Hacia una socialización del suelo", en *CyT*, 4/75: 81-94.
- (1993): "La liberalización efectiva del mercado del suelo", en *CyTET*, 95-96: 175-198.
- (1994): "Configuración de la 'propiedad desagregada': dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria", en *RDU*, 1.ª parte, 138, mayo-junio: 547-634, y 2.ª parte, 139, julio-septiembre: 793-884.
- KRUECKEBERG, D. A. (1995): "The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?", en *Journal of the American Planning Association*, 61 (3): 301-309.
- LOUW, E. (2008): "Land assembly for urban transformation - The case of Hertogenbosch in The Netherlands", en *Land Use Policy*, 25: 69-80.
- MACINTYRE, A. (1984): *After Virtue: A Study in Moral Theory*, 1.ª edición 1981, 2.ª edición 1984, University of Notre Dame Press. Notre Dame.
- MOORE, V. (2005): *A Practical Approach to Planning Law*, 9.ª ed., Oxford University Press.
- MUNOZ GIELEN, D. (2005a): "Países Bajos. Líneas básicas del Urbanismo Neerlandés", en *CyTET*, 144: 459-515.
- (2005b): "Pequeña historia del urbanismo de los Países Bajos, II parte", en *CyTET*, 144: 789-793.
- (2008): "Nueva ley de Urbanismo y Ordenación Territorial en los Países Bajos", Crónica en Sección Internacional en *CyTET*, XL, 157: 567-569.
- & W. K. KORTHALS ALTES (2007): "Lessons from Valencia: Separating Infrastructure Provision from Land Ownership", en *Town Planning Review*, 78 (1): 61-79.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2004): *Reforming Planning Obligations: the Use of Standard Charges*, Londres, noviembre.
- OXLEY, M. (2006): "The Gain from the Planning Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK", en *European Journal of Housing Policy*, 6 (1): 101-113, abril.
- PAREJO ALFONSO, L. & F. BLANC CLAVERO (1999): *Derecho urbanístico valenciano. (Análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*: 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia.
- PREST, A. R. (1981): *The Taxation of Urban Land* (Manchester: Manchester University Press).
- RATCLIFFE, J. & M. STUBBS & M. SHEPHERD (2002): *Urban Planning and Real Estate Development*, segunda edición, Spon Press, Londres and Nueva York.
- ROCA CLADERA, J. (2007): "García-Bellido y la renovación del paradigma urbano. Post-escriptum a la Propiedad Desagregada", en *ACE Architecture, City and Environment*, 3, febrero: 160-169, Barcelona.
- SPAANS, M. & A. GOLLAND & N. CARTER (1996): "Land Supply and Housing Development: A Comparative Analysis of Britain and The Netherlands 1970-1995", en *International Planning Studies*, 1 (3): 291-310.
- VROM & V. N. G. & V. V. G. (2008): *Handreiding Grondexploitatiewet*, Sdu uitgevers bv, Den Haag.

Entrevista Inglaterra:

Andrew WHITHAKER, jefe de Urbanismo de la Federación Británica de Promotores inmobiliarios de viviendas, 2 de julio de 2007.

Entrevista Países Bajos

J. A. M. VAN DEN BRAND, experto, entrevistas telefónicas, 28 de marzo de 2008, 11:30-12:00, 4 de abril, 10:30-11:30, 11 de abril, 11:00-11:20.