

La influencia de la flexibilidad de las previsiones del planeamiento sobre las contribuciones del privado en el urbanismo de Inglaterra, España y los Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Técnico urbanista en el Ayuntamiento de Purmerend, profesor en la Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda*

RESUMEN: En Inglaterra y España los agentes de mercado (propietarios del suelo y promotoras inmobiliarias) suelen pagar más infraestructura y equipamientos públicos que en los Países Bajos. Esta diferencia se debe parcialmente a las diferencias que existen entre estos países en la flexibilidad de las previsiones del Planeamiento urbano, más concretamente a la ausencia o presencia de temprana certeza sobre las contribuciones obligatorias. Estas conclusiones están basadas en proyectos de reurbanización de suelos urbanos que implican una recalificación del planeamiento urbano. Los datos estudiados permiten además confirmar la singularidad, en el contexto europeo, del Urbanismo español por tener la peculiaridad de fijar el aprovechamiento urbanístico en un estadio muy temprano de los procesos urbanísticos.

DESCRIPTORES: Planeamiento urbano. Urbanismos comparados. Plusvalías urbanísticas. Aprovechamiento urbanístico. Países Bajos. España. Inglaterra.

1. Introducción

En proyectos de reurbanización de suelos urbanos se dan diferencias relevantes en las contribuciones de los agentes de mercado (promotoras inmobiliarias y propietarios del suelo) a la infraestructura y los equipa-

mientos públicos. Estas contribuciones o bien adquieren la forma de pagos a terceros para que ejecuten esta infraestructura y equipamientos, o bien son ejecutadas directamente por los agentes de mercado. Bajo «proyectos de reurbanización de suelo urbano» se entienden aquí proyectos de reurbanización o dota-

Recibido: 25.05.2010; Revisado: 07.02.2011
E-mail: demetrio@urbsadvies.nl

* Este artículo presenta una síntesis de los capítulos 2.3, 3, 4.1, 5.4, 5.5.1, 5.6, 6.3, 6.4.1, 6.5, 7.3, 7.4.1, 7.5 y 8 de mi tesis doctoral (Capturing value increase in urban redevelopment, aprobada el 22/nov/2010, Sidestone Press, ISBN 978-90-8890-059-4), versión digital disponible en

www.urbsadvies.nl (eng. Quiero agradecer el apoyo económico a mi investigación de doctorado del Gobierno holandés y la Universidad Técnica de Delft. Este apoyo económico ha sido canalizado a través respectivamente del Habiforum Program Innovative Land Use y del Delft Centre for Sustainable Urban Areas y, a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

ción que requieren la recalificación del Planeamiento urbano y que transforman usos urbanos deteriorados (como, por ejemplo, antiguos polígonos industriales y de vivienda marginal) en polígonos residenciales y/o de oficina. Bajo el concepto «infraestructura y equipamientos públicos» se entienden aquí todos aquellos elementos de un desarrollo urbanístico que cumplan un objetivo público y que además cuestan dinero, como por ejemplo la urbanización de los suelos, la realización de escuelas, la construcción de vivienda social y protegida, etc.

Este artículo presenta datos de nueve países europeos: Alemania, Francia, Italia, Flandes —parte de Bélgica—, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, España y los Países Bajos. Los hallazgos y conclusiones sobre los seis primeros países están basados en el estudio de fuentes publicadas y entrevistas con expertos locales. Los hallazgos y conclusiones sobre el Reino Unido, España y Holanda están basados además en el estudio de once proyectos de reestructuración de suelo urbano¹. Además de estos proyectos, se han utilizado como fuentes complementarias diversas publicaciones y entrevistas con una serie de expertos locales. Estas fuentes complementarias permitieron asesorar la validez y generalizabilidad de los hallazgos en estos once proyectos. La recogida de datos tuvo lugar en España hasta finales del 2007, y en los restantes ocho países hasta el verano del año 2008. Algunos datos relevantes en Inglaterra, Holanda y España han sido actualizados durante el verano del año 2010. Debido a que dentro del Reino Unido y España existen diferencias regionales en la legislación urbanística, el ámbito de estudio se limita a Inglaterra en el Reino Unido y a la Comunidad Autónoma de Valencia (CAV) en España. Por las grandes similitudes que presentan las distintas Comunidades Autónomas españolas en el aspecto de la flexibilidad de las prescripciones del Planeamiento, las conclusiones referidas a la CAV podrían hasta cierto punto generalizarse al resto de España.

2. Diferencias en las contribuciones del privado

Existen grandes diferencias entre Inglaterra, Holanda y la CAV en la cantidad de contribuciones de los agentes de mercado para financiar

y/o ejecutar directamente la infraestructura y los equipamientos públicos (MUÑOZ, 2009b: 28-40):

1. Cargas de urbanización: tanto en Inglaterra como en la CAV los agentes de mercado se hacen cargo de todas o casi todas las cargas de urbanización, incluyendo tanto el suelo como la inversión necesarios para urbanizarlo. En Holanda por el contrario la Administración Pública (local, provincial y/o nacional) suele subvencionar buena parte de estas cargas.
2. Vivienda social y protegida: en Inglaterra y la CAV este tipo de viviendas suelen ser ejecutadas (promovidas y construidas) y pagadas en buena parte (bien porque impliquen un déficit y/o porque supongan asumir menos beneficios) por promotoras comerciales y propietarios del suelo, mientras que en Holanda son casi exclusivamente ejecutadas y pagadas por las corporaciones de vivienda social y por los ayuntamientos.
3. Sistemas generales: en Inglaterra y en la CAV los agentes de mercado suelen contribuir significativamente a sistemas generales, en Inglaterra generalmente in pecunia y en la CAV generalmente con suelo. En Holanda ni promotores ni propietarios de suelo suelen contribuir, ni en efectivo ni con suelo, a sistemas generales.
4. Recuperación pública de plusvalías: las diferencias no se dan solamente en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos, sino también en la medida en que las Administraciones Públicas, al margen de lo que hayan invertido en infraestructuras y equipamientos, son capaces de ingresar parte del plus valor urbanístico² generado gracias a la recalificación de los terrenos. Aunque en Inglaterra las Administraciones Públicas no pueden formalmente recuperar plusvalías urbanísticas, en la práctica sí puede ocurrir algo parecido gracias a que la legislación y la jurisprudencia británicas permiten a la Administración exigir un abanico muy amplio de contribuciones (MUÑOZ, 2009a: 294-296). En la CAV se produce recuperación pública de plusvalías allí donde la reurbanización concierne suelo urbanizable y urbano no consolidado, y por lo tanto cesiones de un porcentaje del aprovechamiento (generalmente un 10 por ciento).

¹ Los proyectos estudiados son tres en Inglaterra (*Harbour-side*, *Temple Quay* y *Megabowl*), los tres situados en la ciudad de Bristol), cuatro en la Comunidad Autónoma de Valencia (*Guillem de Anglesola*, *Periodista Gil Sumbiela* y *Camino Hondo del Grao* en la ciudad de Valencia y *Benaliúa Sur* en la de Alicante) y cuatro en Holanda (*De Funen* en Amsterdam, *Kruidentbuurt* en Eindhoven, *Kop van Oost*

en Groningen y *Stationskwartier* en Breda).

² 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).

Además, no son infrecuentes los pagos en metálico a ayuntamientos en casos de recalificaciones de suelo industrial a residencial y terciario. En Holanda la Administración Pública ni tiene derecho formal a ninguna porción de la plusvalía urbanística, ni suele lograrlo en la práctica, a menos claro está de que sea propietaria de los suelos y/o llegue a un acuerdo con el propietario para urbanizar y asumir parte de los riesgos financieros que ello comporta (lo que es frecuente).

Este artículo analiza las diferencias entre estos países en la flexibilidad de las previsiones contenidas en el Planeamiento urbano, flexibilidad a la que se atribuye una función de causalidad sobre las mencionadas diferencias en las contribuciones del privado. Concretamente, se analizan dos aspectos de la flexibilidad en las previsiones del Planeamiento: por un lado si existe o no temprana certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro, y por otro lado si existe o no temprana certeza acerca de contribuciones mínimas obligatorias. El primero se refiere a la certeza o falta de certeza en una fase temprana acerca de qué, dónde y cuánto se podrá construir, y el segundo a la certeza o falta de certeza acerca de las contribuciones que el privado habrá de satisfacer a cambio de poder construir. Cuanta más certeza exista, menor será la flexibilidad de las previsiones del Planeamiento, y vice versa. Esta flexibilidad viene determinada por el tipo de documento en que se establezcan las previsiones del planeamiento (documentos de carácter jurídico vinculante o sólo indicativo) y por su contenido (exhaustivos y detallados o ambiguos y a grandes líneas). Y, quizás aún más relevante, esta flexibilidad viene determinada por el momento en que se aprueben estos documentos: antes o después de que tengan lugar las negociaciones entre la Administración Pública y los agentes de mercado. La pregunta pues que este artículo trata de responder es si, y cómo, el grado de certeza/flexibilidad influye en la recuperación pública de plusvalías y en las contribuciones del privado a las infraestructuras y equipamientos públicos.

3. El debate sobre la flexibilidad en las previsiones del Planeamiento urbano

No es fácil responder a la siguiente pregunta: ¿cuánta flexibilidad es necesaria en las previsiones del Planeamiento? Por ejemplo, en Ho-

landa el concepto de flexibilidad está de moda, y prácticamente todos los documentos de planeamiento se plantean la ambición de ser flexibles. La literatura académica internacional también ha tratado el concepto. En general se plantea que las previsiones del Planeamiento han de garantizar los intereses públicos y al mismo tiempo ser lo suficientemente flexibles como para incorporar los cambios producidos en las circunstancias que rodean su ejecución (MUÑOZ GIELEN & TASAN-KOK, 2010: 1101-1104). En España la discusión se centra por lo general en las consecuencias que la certeza o flexibilidad tienen para los derechos del propietario del suelo y para el funcionamiento de los mercados de suelo.

En la literatura académica internacional se hace una diferenciación entre sistemas urbanísticos *plan-led*, es decir, «guiados por el Plan», y *development-led*, o «guiados por la dinámica del desarrollo urbanístico» (NADIN & STEAD, 2008: 38-40). Sistemas *development-led* se parecen mucho a lo que FALUDI (1987: 185-192) definió como la «teoría indicativa del Planeamiento» (*indicative theory of zoning*), que caracteriza entre a otros al sistema urbanístico en el Reino Unido. Los sistemas *plan-led* se parecen a lo que Faludi definió como la «teoría imperativa del Planeamiento» (*imperative theory of zoning*). En sistemas *development-led* la Administración Pública decide sobre una solicitud de desarrollo urbanístico de la mano exclusiva o casi exclusivamente de las cualidades de la propuesta. En sistemas *plan-led* la Administración Pública decide sobre una solicitud en función de si encaja o no dentro de las previsiones contenidas en el Planeamiento vigente. En sistemas *development-led* el Planeamiento vinculante (por ejemplo, el *Planning Permission* en el Reino Unido) se aprueba en el «momento de desarrollo», es decir, una vez que los agentes de mercado muestran interés, presentan una solicitud de desarrollo urbanístico, y negocian sus términos en un convenio urbanístico con la Administración Pública. En sistemas *plan-led* el Planeamiento vinculante (por ejemplo el Planeamiento General en España) se aprueba con anterioridad, en el «momento de elaboración del Planeamiento» (ver FIG. 1). Esto significa que en sistemas *plan-led* las previsiones vinculantes del Planeamiento se fijan con anterioridad al momento en que un promotor inmobiliario solicita la autorización para desarrollar el suelo. Gracias a esto existe, con anterioridad a presentación de una solicitud, mucha certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro y acerca de los criterios que la Administración Pública utilizará a la hora de valorar la solicitud.

☆ Momento de elaboración del Planeamiento ☆ Momento de desarrollo

TEORÍA INDICATIVA DEL PLANEAMIENTO/«DEVELOPMENT-LED»



TEORÍA IMPERATIVA DEL PLANEAMIENTO/«PLAN-LED»

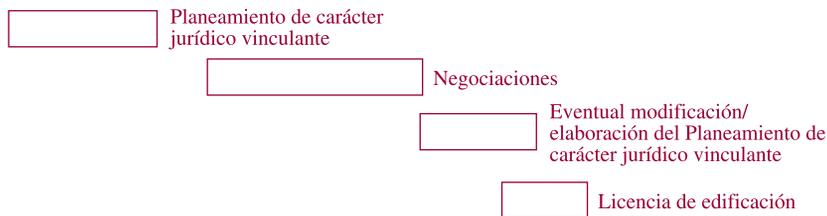


FIG. 1/ Categorización entre sistemas urbanísticos *development-led* y *plan-led*

Fuente: Elaboración propia.

4. Flexibilidad en la práctica urbanística europea

Según diversos estudios de urbanismo comparado (por ejemplo COMISIÓN EUROPEA, 1997: 45-46; O NADIN & STEAD, 2008: 40, 44-45), estos dos sistemas *plan-led* y *development-led* no se diferenciarían tanto en la práctica urbanística porque los sistemas *plan-led*, en teoría inflexibles, muestran en la práctica ser muy flexibles. Según el estudio mencionado de la Comisión Europea el Planeamiento en sistemas *plan-led* suele ser de carácter general, estructural, no detallado, y a menudo es modificado una vez que los promotores lo solicitan. Nuestros datos sobre seis países europeos (Alemania, Francia, Italia, Flandes —parte de Bélgica—, Dinamarca y Suecia), y nuestros datos más detallados de Holanda, Inglaterra y la CAV nos permiten confirmar en parte pero también refutar en parte esta tesis.

En lo que coinciden esta tesis y nuestros datos es que, efectivamente, muchos países que en teoría utilizan un sistema *plan-led*, en la práctica son muy flexibles, tanto que adquieren características propias de sistemas *development-led*. En ellos las previsiones vinculantes del Planeamiento sólo son fijadas una vez que las negociaciones entre la Administración Pública y

los agentes de mercado han finalizado y resultado en la firma de un Convenio urbanístico. Por ejemplo, nuestros datos sobre Holanda indican que el Planeamiento de carácter jurídico vinculante (el Plan de usos del Suelo, el *Bestemmingsplan*) se suele aprobar una vez que las inversiones necesarias en infraestructuras y equipamientos han sido aseguradas por medio de un Convenio urbanístico (entrevistas a Verdaas y Fokkema, 2007; VROM & al, 2008: 67). Según nuestros datos, esta falta de coincidencia entre por un lado el funcionamiento teórico, inflexible, del sistema urbanístico «*plan-led*» y por otro lado su aplicación práctica, más flexible, se aprecia no sólo en Holanda, sino también en Alemania, Suecia y Dinamarca. Es decir, estos países, que en teoría son *plan-led*, en la práctica hacen masivamente uso de convenios urbanísticos previos a la recalificación de usos y aprovechamientos. En Inglaterra, Holanda, Alemania, Suecia y Dinamarca, en etapas tempranas previas a las negociaciones, la Administración Pública aprueba sólo documentos de Planeamiento urbano de carácter indicativo, no vinculante: en Inglaterra el *Structure/Local/Development plans* o el recientemente introducido *Local Planning Frameworks*, en Holanda el *Structuurplan* o el recientemente introducido *Structuurvisie*, en Alemania el *Flächennutzungsplan*, en Suecia el *översiktsplan* y en Dinamarca el *Kommuneplan*.

Por otro lado, nuestros datos contradicen o al menos matizan la tesis del estudio mencionado de la Comisión Europea. En España, y también aunque en menor medida en Francia, Italia y Flandes, las Administraciones Públicas aprueban en estadios tempranos planes de uso del suelo que contienen previsiones de carácter jurídico vinculante que ciertamente cercenan mucho el margen de negociación y flexibilidad posteriores. En España los ayuntamientos están obligados a aprobar el Planeamiento general, que consiste en planes de usos del suelo con previsiones a menudo muy detalladas, que abarcan todo el ámbito municipal y que son jurídicamente vinculantes en todas sus previsiones y contenidos, caso totalmente singular y que distingue claramente al Urbanismo español frente al europeo. En Francia, Italia y Flandes la Administración Pública también aprueba en etapas tempranas planes de usos del suelo con carácter jurídico vinculante. Se trata en Francia del *Plan Local d'Urbanisme (PLU)*, en Italia el *Piano regolatore generale comunale (PRGC)* y en Flandes el *Gewestplan*. Sin embargo, estos planes crean menos certeza que los Planes Generales en España. En Francia, a comienzos del año 2007 muchos ayuntamientos aún no habían aprobado un PLU y aunque los antiguos *Plan d'Occupation des Sols (POS)* seguían siendo vigentes, en la práctica existía mucha flexibilidad para desviarse de sus previsiones. En Italia los PRGC están siendo reemplaza-

dos por un nuevo tipo de documento, el *Piano Operativo*, documento que no cubre, como el PRGC, todo el municipio sino sólo parte de él. El *Gewestplan* en Flandes no es muy detallado, por ejemplo incluye la zonificación del suelo en distintos usos, pero no la densidad edificatoria. Estos datos parecen pues confirmar, en este aspecto, la singularidad española en el contexto europeo, singularidad que ha sido tantas veces reclamada en la literatura académica y profesional españoles (ver, por ejemplo, COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, 1996: 31-47; GARCÍA-BELLIDO, 1999).

5. Temprana certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro

Tanto en la CAV como en Inglaterra y Holanda, los ayuntamientos suelen crear en fases tempranas certeza acerca de qué, dónde y cuánto se podrá construir. Ahora bien, esta certeza tiene distintas características y grado de vinculación. En la CAV los ayuntamientos están obligados a aprobar un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). Las previsiones en estos planes tienen un carácter jurídico vinculante, han de abarcar todo el territorio municipal y suelen ser aprobados cada 10-25 años (ver FIG. 2).

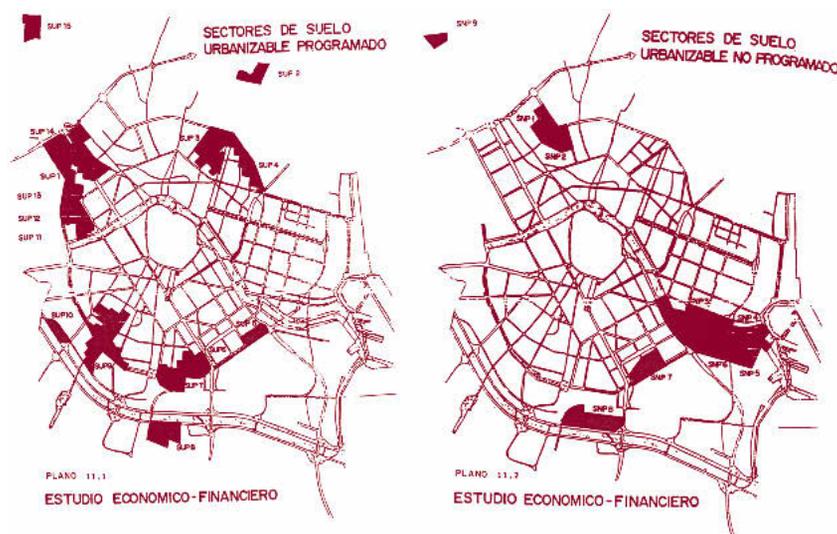


Fig. 2/ Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad de Valencia, aprobado en 1988. A la izquierda los sectores de Suelo Urbanizable programado, a la derecha los no programados. Las previsiones de este plan han sido en la actualidad prácticamente ejecutadas en su totalidad, y un nuevo plan general se encuentra en fase de aprobación

Fuente: PGOU, Valencia.

Los municipios de menor tamaño disponen de Normas Subsidiarias en vez de un PGOU. Ambos tipos de documentos prescriben la ordenación estructural para todo el territorio municipal, es decir lo clasifican distinguiendo entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, señalando además qué suelo urbano debe ser objeto de reforma urbana. En definitiva, estos planes fijan qué suelo deberá ser objeto de urbanización o reurbanización en un futuro más o menos próximo. Además, estos documentos fijan las tipologías edificatorias, el aprovechamiento urbanístico (expresado en una medida de edificabilidad: metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo), una secuencia lógica de ejecución, así como el emplazamiento y características globales de la red primaria de dotaciones públicas. El suelo es vinculado al modelo correspondiente de ordenanzas urbanísticas, por ejemplo de ensanche suburbano o de ciudad histórica. En el suelo urbanizable programado y en el suelo urbano que ha de ser objeto de reforma interior, estos documentos fijan además la ordenación pormenorizada, es decir, la calificación, las alienaciones, rasantes y volumen de la edificación, y la red secundaria de dotaciones públicas (PAREJO & BLANC, 1999: 234-239, 274-277, 287-305 y 353-354). Gracias a estos planes generales, en la CAV existe pues en momentos tempranos un alto grado de certeza acerca de lo que el propietario podrá o no hacer con su suelo.

Los ayuntamientos ingleses y holandeses muestran un comportamiento propio del sistema urbanístico *development-led*, ya que en fases tempranas no aprueban planeamiento de carácter jurídico vinculante, sino sólo documentos de Planeamiento indicativo. Estos documentos crean cierta certeza sobre el aprovechamiento urbanístico futuro, aunque menos que en la CAV. Se trata en Inglaterra de documentos como los *local plans* y *development plans*, y en Holanda de documentos como *structuurplan*, *nota van uitgangspunten*, *stedebouwkundige plannen en visie's*, *ontwikkelingsprogramma*, *programma van eisen*, *masterplan* y otros documentos parecidos, documentos cuyo contenido y denominación a menudo no están, o apenas están, regulados en la ley. Estos documentos suelen indicar la calificación global, no detallada, de los suelos, no suelen prescribir la densidad de edificación y además no tienen efectos jurídicos vinculantes. Cuando más adelante el Ayuntamiento fija el Planeamiento vinculante, el uso y densidad edificatorias finales pueden ser muy distintos a lo inicialmente establecido o sugerido en los documentos indicativos, y para ello no es necesaria ninguna revisión formal de estos do-

documentos indicativos. Esto es algo que ocurre con mucha frecuencia. Por ejemplo, en el proyecto De Funen en Ámsterdam (8 ha, 565 apartamentos, sobre los 2.500 m² de oficinas), el Ayuntamiento aprobó diversos documentos indicativos paralelamente al largo proceso de negociación con el propietario del suelo, que se inició a primeros de los años 1990 y concluyó a finales de esa década. El primero de estos documentos (*Nota van Uitgangspunten*, 1993, ver FIG. 3) preveía entre 450 y 500 viviendas, sin concretar ni número ni tamaño, e incluía una indicación orientativa de los accesos. En un documento posterior (*Stedenbouwkundig Programma van Eisen*, 1997, ver FIG. 3) estas previsiones seguían siendo indicativas y poco detalladas.

En la CAV a partir de los años 80, y en Inglaterra a partir de los años 90, se fue extendiendo la aprobación de planes generales, de carácter jurídico vinculante en la CAV e indicativo en Inglaterra. El anteriormente mencionado PGOU de Valencia de 1988 es un ejemplo de ello en la CAV. El Bristol Local Plan aprobado en 1997 ilustra la situación en Inglaterra. Gracias a ello, se puede decir que en general en la CAV y en Inglaterra aumentó la certeza acerca de las posibilidades futuras de edificación aunque, como se ha dicho, resulte en grados diferentes de certeza. Los ayuntamientos incrementaron ésta práctica bien porque la ley les obligaba a ello, o bien porque pretendían mejorar la transparencia en los procesos de toma de decisión acerca de los desarrollos urbanísticos, así como mejorar la participación pública en estos procesos.

6. Temprana certeza sobre las contribuciones mínimas obligatorias

Hemos visto que existen diferencias entre países en el grado de certeza sobre el aprovechamiento urbanístico futuro. Las diferencias son, sin embargo, mucho mayores en lo que se refiere a la certeza sobre las contribuciones mínimas obligatorias. En algunos países el privado tiene más certeza que en otros acerca de las contribuciones que habrá de satisfacer a cambio de poder construir. En la CAV esta certeza es claramente mayor que en Inglaterra y, sobre todo, que en Holanda.

En la CAV hay dos tipos de documentos que crean esta certeza. En primer lugar, el Planeamiento general fija al menos la red primaria de dotaciones públicas, y en suelo urbanizable programado y en el suelo urbano que ha de ser



FIG. 3/ Ejemplos de documentos indicativos en proyecto *De Funen* (Ámsterdam, 8 ha, 565 apartamentos y 2.500 m² de oficinas, en la actualidad ya construidos): a la izquierda el documento del año 1993, a la derecha el del año 1997. Ambos documentos fueron adoptados por el Ayuntamiento de Ámsterdam, y no incluían planos más detallados de los que se muestran aquí

Fuente: Ayuntamiento de Ámsterdam, *Nota van Uitgangspunten* (1993) y *Stedenbouwkundig Programma van Eisen* (1997).

objeto de reforma interior fija además la red secundaria. El principio de equidistribución equitativa de beneficios y cargas que rige la ejecución del Planeamiento en el sistema urbanístico español deja claro a los propietarios del suelo que habrán de hacerse cargo de estas dotaciones públicas. En segundo lugar, legislación autonómica fija los estándares urbanísticos, mínimos obligatorios de dotaciones en infraestructura pública a realizar en todos los sectores a desarrollar. Se trata de mínimos legales innegociables. En la CAV estos estándares estaban incluidos hasta el año 2006 en el Reglamento de Planeamiento de 1998, y a partir del 2006 en el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística adoptado en ese año. Por ejemplo, el artículo 4 de la Sección B del Anexo del Reglamento de Planeamiento de 1998 fijaba que cuando el índice de edificabilidad bruta fuese de 1 m² techo/m² suelo, como mínimo un 15% de la superficie del sector había de destinarse a zona verde pública, un 20% a equipamientos, y un 28% a suelo dotacional público viario. Otro ejemplo se refiere a las plazas de aparcamiento: el artículo 10 de la misma Sección fijaba como mínimo una plaza de aparcamiento por unidad residencial, y en caso de que se construyesen más de 10 unidades, fijaba un

mínimo de una plaza extra. Al menos un 50% de la reserva obligatoria de aparcamiento había de estar localizada en parcela privada. La profusión y detalles de los estándares urbanísticos explican el hecho, llamativo en el contexto europeo, de que en la CAV la mayoría de los sectores en suelo urbanizable en ciudades medias y grandes acaben incluyendo unos porcentajes casi idénticos en superficie del sector destinados a usos públicos. Al menos en Inglaterra y Holanda no existe tal uniformidad.

En tercer lugar, los ayuntamientos en la CAV aprueban a menudo estándares o requisitos adicionales. Por ejemplo la decisión del Pleno municipal del Ayuntamiento de Valencia aprobado en el año 2000, y modificado en el 2002 y el 2004, en el que fija los criterios o estándares adicionales para aquellos casos en que se recalifiquen usos industriales y terciarios a residenciales. Uno de los criterios es que el nuevo plan ha de suponer una mejora objetiva de la ordenación, o que al menos un 20% de la edificación se dedique a vivienda protegida o a espacio comercial. Además, obliga a los propietarios a ceder suelo para dotaciones públicas fuera del sector, y en caso de que la nueva edificación aporte más de 1.000 nuevos

habitantes, deberán ceder una parcela de al menos 5000 m² de suelo para parque. Estos requisitos son adicionales a los ya establecidos en el Planeamiento general y en los estándares mínimos legales, aunque no tienen el mismo carácter jurídico, ya que el Pleno municipal puede si quiere modificarlos (AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, 2004).

En cuanto a las entidades locales inglesas con competencias urbanísticas (las *Local Planning Authorities*), desde los años 90 éstas han venido elaborando, estimuladas por el Gobierno Central británico, documentos que han incrementado la certeza sobre las contribuciones obligatorias. En primer lugar a través de Planeamiento parcial de carácter indicativo, específico para un sector concreto, donde además de concretar el aprovechamiento, concretan también las contribuciones. Un buen ejemplo es el *planning brief*, aprobado en 1998 por la Ciudad de Bristol para el proyecto *Harbourside*, un sector ubicado en la zona portuaria de esta ciudad. En este documento se fijó una serie de contribuciones obligatorias, entre otras una contribución en metálico no especificada para un equipamiento público situado en las inmediaciones del sector, la obligación de incluir vivienda social en el programa, y la obligación de que los promotores se hiciesen cargo de la urbanización. El documento fijaba además el orden de ejecución de la urbanización, y qué unidades de ejecución habrían de hacerse cargo de qué infraestructuras, sin por lo demás fijar cantidad concreta alguna.

En segundo lugar, las entidades locales inglesas han ido aprobando desde finales de los años 90 políticas locales de contribuciones genéricas, es decir, válidas para todo el término municipal. Estos documentos fijan algo que se parece a estándares urbanísticos mínimos, aunque de carácter indicativo y no jurídico vinculante como es el caso de los estándares urbanísticos españoles. En la actualidad una mayoría de entidades locales inglesas dispone ya de este tipo de documentos (CAMPBELL & al., 2000: 760, 764-764; DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2006: 19-20). Un ejemplo es el documento *Achieving Positive Planning through the use of Planning Obligations, SPD4*, aprobado por la ciudad de Bristol en el año 2005 y válido para todos los convenios urbanísticos en el término municipal de esta ciudad. Este documento fija, entre otros, el requisito de que planes con 25 o más viviendas tienen que incluir un porcentaje de vivienda social (por ejemplo 30% en el año 2007). En situaciones excepcionales, el promotor puede contribuir en metálico en vez de tener que con-

struir las viviendas sociales. Otro ejemplo es el requisito de que en planes con 40 o más viviendas el promotor tiene que pagar 9.136 libras esterlinas por cada alumno de guardería que supere la capacidad actual de las guarderías en el entorno del sector, y 14.246 libras esterlinas por cada alumno de primaria. Estas cantidades están destinadas a equipamientos escolares situados dentro o fuera del sector de que se trate.

Es importante sin embargo recordar que estos requisitos mínimos en Inglaterra no son obligatorios, en el sentido de que la Administración Local puede modificarlos a la baja si lo considera oportuno. Esto ocurre con frecuencia, por ejemplo en el sector de *Harbourside* la ciudad de Bristol exigía inicialmente un 30% de vivienda social, pero finalmente aceptó un 9%.

En lo que se refiere a los Países Bajos, aquí la certeza es claramente inferior que en Inglaterra y, sobre todo, que en la CAV. En Holanda, en estadios tempranos no existen ni documentos indicativos con requisitos mínimos como en Inglaterra, ni estándares urbanísticos de carácter jurídico vinculante como en la CAV. Aunque, como ya se ha mencionado, los Ayuntamientos holandeses suelen crear, mediante Planeamiento parcial indicativo, ciertas expectativas sobre qué y dónde se va a poder construir, éstos documentos, en la gran mayoría de los casos, no prescriben las contribuciones obligatorias. Un ejemplo de esto es *Kop van Oost*, en la ciudad de Groningen (ver FIG. 4). Aquí, el Ayuntamiento aprobó diversos planes parciales indicativos antes de la firma en 2005 del Convenio Urbanístico. En 1996 el Plan Estructural (*Structuurplan*) preveía «vivienda y negocios» en este sector, sin detallar más (pág. 64), y en 1999 y 2004 otros planes parciales confirmaban esta calificación, sin tampoco detallarla. En 2004 otro plan parcial indicativo (*Eemskanaalzone-verbinding in stad. Een visie op de ontwikkeling van de Eemskanaalzone*) detalló las hasta entonces vagas determinaciones al mencionar el número de viviendas deseable: 400. Gracias a estos documentos existía cierta certeza sobre el aprovechamiento futuro, pero ninguno de ellos definió qué gastos o cargas habría de asumir el propietario del suelo. Esta carencia es común en una gran mayoría de los desarrollos urbanísticos en los Países Bajos. Como consecuencia, en los Países Bajos, antes de que se inicien las negociaciones y antes de que agentes de mercado acaparen suelo, generalmente no existe ninguna o casi ninguna certeza acerca de las contribuciones obligatorias.



FIG. 4/ A la izquierda foto aérea de «Kop van Oost» en Groningen (5 ha, 430 viviendas, casi todas apartamentos, y 4.000 m² de espacio comercial, viviendas y comercial parcialmente ya construidos), y a la derecha el plan de usos del suelo jurídico vinculante, aprobado en el año 2006, después de la firma del convenio Urbanístico en el año 2005

Fuentes: Google Earth; Bestemmingsplan, 2006.

7. Conclusiones: consecuencias de la flexibilidad y la certeza para las contribuciones del privado

Hemos visto pues que tanto en Inglaterra, Países Bajos como la CAV existe, con anterioridad a las negociaciones, certeza sobre el futuro aprovechamiento urbanístico, aunque también ha quedado claro que en la CAV esta certeza es bastante mayor y más detallada. También hemos visto que, en lo que concierne a la certeza sobre las contribuciones obligatorias, las diferencias son muy acusadas: hay mucha certeza en la CAV, un poco en Inglaterra y apenas ninguna en los Países Bajos (ver FIG. 5).

En algunos proyectos estudiados se observa que la existencia de certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro tiene un efecto negativo en el grado de contribuciones de los agentes de mercado. Esto se manifiesta sobre todo en los proyectos ingleses puesto que en ellos existen grandes diferencias en el grado de certeza que ha tenido consecuencias en las contribuciones del privado. En el proyecto donde existía menos certeza sobre el aprovechamiento futuro, *Megabowl* (1,3 ha, 184 apartamentos, en ejecución), la Administración Pública logró un excelente resultado en las negociaciones con el promotor y propietario del suelo. Estos datos parecen confirmar, provisionalmente, la hipótesis de que crear certeza sobre el aprovechamiento en etapas tempranas puede perjudicar la recuperación de plusvalías urbanísticas. Por ejemplo, certeza sobre el aprovechamiento futuro podría estimular una subida de los precios del suelo que impiden al promotor final contribuir

a las infraestructuras y equipamientos públicos. Otro ejemplo es que cuando hay certeza la Administración Pública podría perder un instrumento de negociación, ya que no tiene mucho que ofrecer al promotor/propietario y no puede amenazar con impedir el desarrollo.

En cuanto a la certeza acerca de las contribuciones, los datos parecen apuntar a que ésta podría jugar un papel mucho más relevante. Allí donde existe certeza acerca de las contribuciones, los agentes de mercado contribuyen más, al margen de si existe o no certeza acerca del aprovechamiento urbanístico. El caso de Inglaterra es especialmente ilustrativo: en los proyectos *Harbourside* (7.8 ha, 700 apartamentos, 44.000 m² oficinas, 30.000 comercial, prácticamente ejecutados en su totalidad) y, sobre todo, *Megabowl*, existía bastante certeza sobre las contribuciones obligatorias, lo que ha resultado en muchas más contribuciones que en *Temple Quay*, donde la falta de certeza dio lugar a menos contribuciones. Los datos en Holanda también parecen confirmar esta conclusión: en el proyecto *Stationskwartier* (16 ha, 650 apartamentos, 140.000 oficinas y comercial, por ejecutar) y *Kruidenbuurt* (17 ha, 650 viviendas, algo de oficinas, en ejecución) existía, gracias a circunstancias excepcionales, cierta certeza previa, lo que llevó a que las contribuciones fuesen algo mayores que en *De Funen* y *Kop van Oost*, donde no existía ningún tipo de certeza. Como en todos los proyectos valencianos existía certeza sobre las contribuciones futuras, no existe evidencia de que la falta de certeza daría lugar a menos contribuciones. Ello no impide sin embargo suponer que falta de certeza sería efectivamente negativa para las contribuciones.

Fig. 5/ Grado de certeza en CAV, Inglaterra y Países Bajos

	Certeza previa acerca del aprovechamiento urbanístico futuro	Certeza previa acerca de las contribuciones obligatorias
C. Autónoma de Valencia	Siempre mucha certeza	Siempre mucha certeza
Inglaterra	A menudo hay certeza, pero si la hay, la hay hasta cierto punto	A menudo hay certeza, pero si la hay, la hay hasta cierto punto
Países Bajos	Casi siempre hay certeza, pero si la hay, la hay hasta cierto punto	Casi nunca hay certeza, y si la hay es en todo caso un grado mínimo de certeza

Fuente: Elaboración propia.

Los datos parecen pues confirmar la hipótesis de que certeza acerca de contribuciones obligatorias tiene el efecto de mejorar las contribuciones. Por ejemplo, podría estimular una contención del precio del suelo de diversas formas. En primer lugar porque los promotores tienen en cuenta las contribuciones a la hora de comprar el suelo. Cuando por el contrario no existe certeza sobre contribuciones pero sí sobre el aprovechamiento, las promotoras tenderían a comprar suelo por precios demasiado altos. En segundo lugar las promotoras propietarias del suelo podrían internalizar aprovechamiento y contribuciones en la valoración de sus activos de suelo en la contabilidad de los proyectos. Cuando el precio del suelo es demasiado alto (ya sea porque la promotora lo compró efectiva-

mente muy caro, o porque lo valoró muy caro) el efecto es que posteriormente, durante las negociaciones, los Ayuntamientos encuentran más dificultades para que los promotores contribuyan. Una última explicación de que certeza sobre contribuciones mejora las contribuciones es que cuando existe certeza, los funcionarios municipales encargados de las negociaciones disponen de una clara legitimidad para exigir contribuciones. Tanto en Inglaterra, Holanda como España, los promotores tienen la posibilidad de demandar a la Administración Pública si ésta le demanda contribuciones más allá de lo regulado en la ley o en otros documentos públicos. Gracias a esta certeza sobre las contribuciones, la Administración Pública puede pues plantear sus exigencias con seguridad.

8. Bibliografía

- CAMPBELL, Heather & Hugh ELLIS & John HENNEBERRY & Caroline GLADWELL (2000): «Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes», en *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 27 (5): 759-775.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies 28: Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 191 pp.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 295 pp.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006): *Valuing Planning Obligations in England*, DCLG Publications, May, London.
- FALUDI, Andreas (1987): *A Decision-centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1999): «La excepcional estructura del Urbanismo español en el contexto europeo», en *Documentación Administrativa*, 252/253: 11-83.
- MUÑOZ GIELEN, Demetrio (2009a): «Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, los Países Bajos y España», en *CyTET*, XLI (160): 291-301, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- (2009b): «Quién paga los objetivos públicos en el Urbanismo de Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana?», en *Arquitectura, Ciudad y Entorno, ACE*, 11: 19-43, Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.
- & Tuna TASAN-KOK (2010): «Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands», en *European Planning Studies*, 18: (7): 1097-1131.
- NADIN, V. & D. STEAD, (2008): «European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning», in *DISP*, 172 (1): 35-47.
- OXLEY, Michael (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, April.
- PAREJO ALFONSO, Luciano & Francisco BLANC CLAVEIRO, (1999): *Derecho urbanístico valenciano. (Análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 598 pp.
- VALENCIA, AYUNTAMIENTO (2004): *Criterios para la aprobación de modificaciones de planeamiento que tengan por objeto recalificaciones de uso terciario a residencial*, [un resumen de este acuerdo municipal está disponible solicitándolo a demetrio@urbsadvies.nl].