

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES

Universidad Técnica de Delft

(I) PEQUEÑA HISTORIA DEL URBANISMO DE LOS PAÍSES BAJOS

Ley de la Vivienda de 1901

Como en otros muchos países europeos, la historia del Urbanismo contemporáneo en los Países Bajos está ligada a la intervención pública en el mundo de la vivienda. A lo largo del siglo XIX, la pésima situación sanitaria en las ciudades y la escasez de viviendas había llevado primero a muchos Ayuntamientos y luego al gobierno central a intervenir en el mercado de la vivienda y, por ende, en los desarrollos urbanísticos que la albergaban. Después de algunos intentos fallidos de intervención, en los que por ejemplo ordenanzas municipales de vivienda fueron anuladas por los tribunales, el gobierno central aprobó en 1901 la Ley de la Vivienda (*Woningwet*). Con esta ley se inició una regulación homogénea y de ámbito nacional del urbanismo en este país.

La Ley de la Vivienda de 1901 y sus modificaciones posteriores en 1921 y 1931 establecía la obligatoriedad para los municipios grandes que crecieran mucho de aprobar un Plan de Ensanche (*Uitbreidingsplan*) para todos los nuevos desarrollos urbanísticos. Cuando una solicitud de licencia de edificación no cumpliera con lo establecido en este Plan de Ensanche, el Ayuntamiento estaba facultado para denegarla. Se trataba pues de un auténtico plan de usos del suelo con carácter jurídico vinculante para el propietario del suelo. La ley introdujo, además, el Plan de Ensanche Global (*Uitbreidingsplan in hoofdzaak*), aprobado por el Ayuntamiento, y el Plan Regional (*Streekplan*), aprobado por el gobierno provincial. Debido a lo dificultoso del proceso de aprobación, que exigía el acuerdo de todos los municipios, hasta la Segunda Guerra Mundial sólo se aprobó un Plan Regional.

Inicialmente, el Plan de Ensanche recogía

sólo los aspectos físico-urbanísticos del diseño de la trama urbana: calles, canales, infraestructuras, alineación de la edificación, etc. Previamente a su redacción habían de realizarse los estudios necesarios. Los Ayuntamientos encargaron a arquitectos e ingenieros la redacción de estos planes. Cuando estos equipos de redacción sumaron a los aspectos técnicos otros económicos, sociales y de tráfico viario, nació un urbanismo integral e innovador. Buenos ejemplos son el plan de Berlage en Amsterdam Sur, aprobado por el Ayuntamiento en 1917 (ver plano), y el Plan de Ensanche General (*Algemeen Uitbreidingsplan*) de Amsterdam, aprobado por el Ayuntamiento de la capital de Holanda en 1934 y que entró en vigor en 1939 (ver plano). En este Plan de Ensanche General se diseñaron las llamadas Ciudades Jardín del Oeste (*Westelijke Tuinsteden*), construidas después de la Segunda Guerra Mundial al Oeste del centro histórico de Amsterdam.

Ordenación territorial de ámbito nacional

Durante los años treinta del siglo XX se hizo audible en ámbitos profesionales y gubernamentales la necesidad de corolar con un Planeamiento de ámbito nacional el sistema de planeamiento local y provincial introducidos por la Ley de la Vivienda. En 1940, poco antes de la ocupación alemana, la Comisión Estatal Frederiks defendió en sus conclusiones la necesidad de un plan nacional de ordenación del territorio y de la creación de una agencia nacional encargada de su elaboración. Aunque obviamente la necesidad de un Planeamiento estatal venía motivada por las necesidades concretas de coordinación de los crecimientos urbanísticos locales y regionales, esta corriente estaba en buena medida inspirada en la idea misma de completación del sistema de planeamiento. Andreas Faludi, quizás el urbanista más renombrado del país, dijo en alguna ocasión,



Plan Amsterdam Sur, de Berlage, 1917

refiriéndose a este período: «Planning is like pregnancy, you can't have a little of it».

Durante la ocupación alemana (mayo 1940-mayo 1945), las autoridades nazis en los Países Bajos introdujeron las recomendaciones que la Comisión Estatal Frederiks había hecho justo antes de la guerra. Tras la liberación y el final de la guerra el nuevo gobierno decidió mantener estas novedades, quizás porque encajaban muy bien dentro de la tarea de reconstrucción nacional. La legislación producida durante este período de reconstrucción supuso el inicio del divorcio entre el Urbanismo y la Ley de la Vivienda. En los años cincuenta se aprobaron leyes provisionales de urbanismo y ordenación del territorio que incluían la figura del Plan Nacional. Por aquel entonces aumentaba la preocupación por las consecuencias que conllevaría lo que se esperaba sería un proceso intenso de industrialización. El temor era que se desequilibrase en el futuro el crecimiento urbanístico del país. La pesadilla de un mar ininterrumpido de viviendas que abarcase toda la región centro occidental obsesionaron a la muy influyente Comisión de Trabajo del Oeste del País

(*Werkcommissie Westen des Lands*). Esta comisión introdujo dos conceptos fundamentales que pasaron a formar parte de la doctrina urbanística del país: el *Randstad*, o red de ciudades dispuestas en círculo (Ámsterdam, Róterdam, Utrecht y La Haya), rodeando el Corazón Verde (*Groene Hart*). La comisión defendía además que entre las ciudades se mantuviesen zonas libres de edificación, y que se canalizase el crecimiento urbano a núcleos situados a las afueras del *Randstad*.

En 1965 se consagró el divorcio entre el Urbanismo y la Ley de la Vivienda con la entrada en vigor de la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*), ley que, con modificaciones, sigue vigente hoy día. Esta ley consagra un sistema basado en tres niveles territoriales de planeamiento: el Plan de Usos del Suelo local (*Bestemmingsplan*), el Plan Regional (*Streekplan*) y el Plan Nacional (*Nota Ruimtelijke Ordening*).

Desde 1960 el Gobierno Central aprueba aproximadamente cada 10 años un Plan Nacional. El primero en 1960, el segundo en 1966. Éste último hizo suyas las conclusiones de la Comisión de Trabajo del Oeste del País



Plano Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam

y propuso impulsar el crecimiento de núcleos urbanos existentes alrededor del Randstad, o incluso de crear nuevas ciudades. Sin embargo, no fue hasta la aprobación del Tercer Plan Nacional, cuyas distintas partes entraron en vigor a lo largo de los setenta, que se habilitaron los instrumentos organizativos y financieros necesarios para la efectiva implementación de lo que se denominó la política de «dispersión concentrada» (*gebundelde deconcentratie*). En aquella época surgieron ciudades como Spijkenisse, Purmerend, Zoetermeer, Nieuwegein, Almere y Lelystad.

Políticas activas de suelo y de vivienda

Junto a la elaboración y aprobación de planes de usos del suelo, la tramitación y concesión de licencias de edificación, etc., la Administración Pública venía aplicando desde finales del siglo XIX fórmulas más activas de intervención en los desarrollos urbanísticos.

Muchos ayuntamientos crearon en los años veinte del siglo XX empresas municipales de suelo, encargadas de ejecutar directamente el Planeamiento. Estas empresas, generalmente con la ayuda financiera del gobierno central, adquieren el suelo, lo urbanizan y venden o ceden el derecho de superficie (enfiteusis) de los solares a promotoras comerciales y a las «corporaciones de vivienda» (*woningcorporaties*), que edifican vivienda social. Estas corporaciones, creadas en la Ley de la Vivienda de 1901, son promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro. A través de los contratos de compraventa o cesión del derecho de superficie de los solares los ayuntamientos imponían condiciones a los promotores y corporaciones, condiciones a menudo de carácter urbanístico, como programa a realizar, calidad arquitectónica, plazos de ejecución, etc. Es la llamada «política activa de suelo» (*actief grondbeleid*), a la que se unió una política de vivienda también muy activa en la que el gobierno

central subvencionaba a las corporaciones de vivienda para que éstas construyesen vivienda social.

Estas políticas públicas activas se acentuaron muy significativamente a partir de la Segunda Guerra Mundial. La combinación de ambas líneas de actuación pública (políticas activas de suelo y de vivienda social) llevó a un control público muy significativo sobre los desarrollos urbanísticos y los mercados inmuebles, fundamentalmente los de vivienda y suelo industrial. Durante varios decenios la inmensa mayoría del suelo era urbanizado por los ayuntamientos, y aproximadamente un 70% de toda la vivienda nueva era vivienda social. En estos años llegaron a existir en torno a 1.000 corporaciones de viviendas. El producto urbanístico más significativo de esta época son los nuevos barrios residenciales construidos en los años cincuenta y sesenta junto a las grandes ciudades: Ciudades Jardín del Oeste de Amsterdam, *Bouwlust*, en La Haya, o *Pendrecht*, en Rotterdam (ver mapas).

La crisis de la ciudad

El segundo pilar de la respuesta pública al deterioro de las grandes ciudades fue el

surgimiento de la llamada política urbanística de la «ciudad compacta» (*compacte stad*).

Durante los años setenta y ochenta las grandes ciudades holandesas vieron disminuir su base económica y social debido a la huída de las clases medias. Atraídas por la generosa oferta de viviendas en la periferia de los grandes núcleos urbanos y expulsada por las deseconomías, incomodidades y aspectos desagradables propios de las grandes ciudades, las clases medias se mudaron en masa hacia los extrarradios del Randstad. Se les escapaba a las ciudades de esta forma la sustancia crítica, consumidora y bien preparada que las había hecho grandes. La respuesta pública a este fenómeno fue doble. Por un lado, un incremento muy considerable de las inversiones públicas en la rehabilitación y reestructuración de la ciudad histórica. El motor de esta renovación era la política activa para la construcción de vivienda social, lo que llevó a fórmulas no elitistas en las que el objetivo central era rehabilitar los cascos históricos, pero sin expulsar a la población originaria. Ello exigía mantener precios asequibles para las viviendas rehabilitadas. Buena parte de los centros históricos de las ciudades holandesas fueron remozadas y mejoradas significativamente.



Bouwlust en La Haya



Ciudad Jardín al Oeste de Amsterdam