

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160721>

Please be advised that this information was generated on 2018-06-24 and may be subject to change.

## — 6 —

## Países Bajos

## Líneas básicas del urbanismo neerlandés

Demetrio MUÑOZ GIELEN

*Geógrafo urbanista, Instituto de Investigación OTB, Universidad Técnica de Delft, Países Bajos*

**RESUMEN:** Las peculiaridades geográficas e históricas de los Países Bajos condujeron a este país a fórmulas muy poderosas de intervención y control públicos de los desarrollos urbanísticos. Este papel dominante de la Administración Pública se tradujo después de la Segunda Guerra Mundial en una intervención directa en los mercados inmobiliarios a través de la llamada «política activa de suelo» y de la construcción masiva de viviendas sociales. A finales de la década de los ochenta del siglo pasado se produjo un cambio fundamental en las políticas públicas urbanísticas que se caracteriza fundamentalmente por el abandono de esta intervención directa, cediendo parte del protagonismo a los agentes privados en un delicado proceso liberador.

**DESCRIPTORES:** Legislación urbanística. Urbanismos comparados. Países Bajos.

## INTRODUCCIÓN

1. Los Países Bajos se caracterizan por ser un país pequeño, 33.929 km<sup>2</sup> de superficie (equivalente a un poco más que la superficie de Cataluña), densamente poblado, con una población total de 16 millones de habitantes, 7 millones de automóviles, 6,5 millones de viviendas, muy urbanizado, uno de los países más industrializados del mundo y principal puerta de entrada marítima de mercancías a la Europa continental. Es además reconocido como «el país más planificado» de Europa (ver DUTT & COSTA, 1985).

Este estudio es una reelaboración integral de un proto-texto inicial de Fausto Arroyo de 1994. Por encargo de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, rehice ya en 2001 y ahora en 2005, bajo mi entera responsabilidad, el texto original haciendo uso de diversas fuentes escritas, de mi propia experiencia en la

2. Los condicionantes geográficos han influido de manera decisiva en el desarrollo de las características peculiares del sistema de planificación urbanística de los Países Bajos. Se trata del país con la mayor densidad de población de Europa (472 hab/km<sup>2</sup>), y la mayor parte del territorio nacional se encuentra a una cota inferior al nivel del mar, obtenido en su mayoría mediante la desecación de *polders* [*polders*]. Cada puñado de tierra en este país ha sido, en algún momento de su pasado, removido una media de dos veces por algún neerlandés (holandeses, frisonés, limburgeses, brabanteses, zeelandeses, güeldreses y

práctica urbanística en este país y de la ayuda de algunos expertos locales que se citan al final. Además agradezco a Javier García-Bellido García de Diego, director de *CYTET*, sus observaciones y sugerencias varias a todo el texto con el fin de homogeneizarlo con los anteriores. Emilio: demetriomunoz@yahoo.es

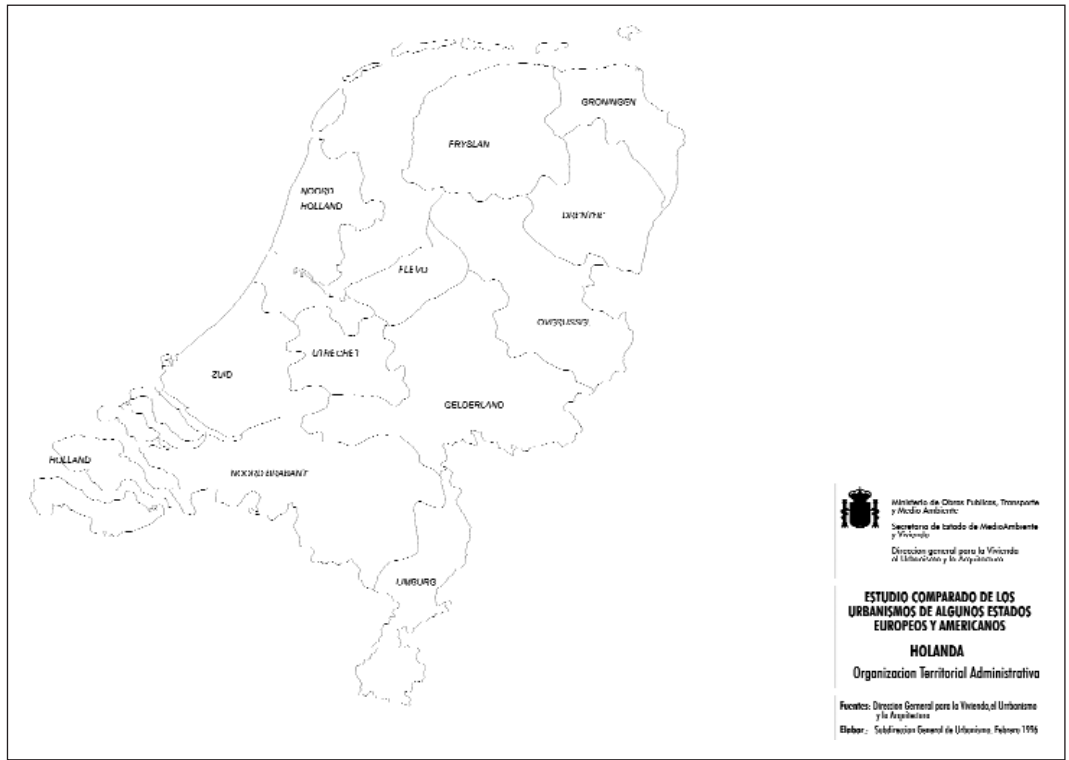


FIG. 1. Provincias de los Países Bajos

groningueses) o grupo organizado de ellos. La urbanización de suelo es costosa y requiere importantes inversiones en drenaje y protección.

Además de estos condicionantes físicos, la sociedad neerlandesa ha dado históricamente mucha importancia a los aspectos sociales, culturales y económicos en el urbanismo. Como resultado, la sociedad neerlandesa es muy exigente con respecto a los resultados de la intervención humana sobre este frágil territorio.

No sólo los aspectos paisajísticos, medioambientales y sociales (accesibilidad de la vivienda) son determinantes, también los económicos son de vital importancia: una economía moderna requiere un uso eficiente, comprensible y transparente del espacio en el que esta economía se desarrolla. Históricamente la superación de estos condicionantes se ha basado en un estricto control de los desarrollos urbanos mediante una intervención directa del Estado sobre el urbanismo a nivel local.

3. El interés por la ordenación territorial y urbanística en los Países Bajos es muy grande.

La profusión de planes urbanísticos de diverso tipo y la gran calidad media de su elaboración han alcanzado fama internacional. El lógico resultado de este interés es la necesidad de un buen control y una buena gestión del territorio nacional, lo que se ha traducido, entre otras cosas, en un afán por disponer de fuentes de información avanzadas y actualizadas sobre dicho territorio (*cf.* MUÑOZ GIELEN, 2001). En los Países Bajos la planificación territorial va más allá del concepto instrumental de regulación y coordinación de las necesidades de suelo de los diferentes sectores nacionales (vivienda, transporte, industria, agricultura, recreo, etc.). En un país tan densamente poblado, la demanda de suelo y los condicionantes que su consumo impone (accesibilidad, diseño funcional, eficiencia ecológica, protección de los valores naturales heredados, etc.) son tan numerosos, cambiantes y contrapuestos, que resulta poco adecuado afrontar su regulación mediante elementos de ordenación de carácter «pasivo». El sistema urbanístico evolucionó desde la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los años noventa hacia un planteamiento

«activo»: la ordenación urbanística y territorial que la Administración pública realiza debe guiar la urbanización. Esta función de guía se basaba en la ejecución directa por parte de la municipalidad de los procesos de urbanización (cfr. WITSEN & BOSSCHER, 1992).

4. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado se produjeron cambios que modificaron sustancialmente la intervención pública en el urbanismo. La lucha contra el déficit público llevó a recortar las subvenciones públicas del Estado central y llevó a medidas

liberalizadoras. Estas ayudas habían permitido durante décadas la edificación masiva de viviendas sociales además de cubrir los riesgos financieros que los Ayuntamientos corrían al ejecutar directamente los planes urbanísticos. Como consecuencia, desde comienzos de los años noventa se está produciendo una retirada paulatina de la Administración Pública municipal de las tareas directas de ejecución del planeamiento, pasando a fórmulas menos «activas» de intervención. Buena parte del protagonismo reside ahora en los agentes del mercado libre.



FIG. 2. Mapa de los Países Bajos

## PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

### N§1. Estructuración elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

1. Los Países Bajos son una monarquía constitucional parlamentaria con una organización estatal descentralizada y unitaria. Descentralizada porque se divide en tres niveles territoriales (central, provincial y municipal) y algunas otras entidades de base no territorial. Y unitaria porque las diferentes Administraciones del Estado actúan coordinadamente. La actual Constitución [*Grondwet*] data de 1815, y fue modificada en diversas ocasiones, la última de las cuales en 1983 (cf: NEEDHAM & al., 1993: 3-7).

2. Las Administraciones del Estado neerlandés son las siguientes (ver FIGS. 1 y 2 con la división administrativa):

(i) **Administración Central:** el cabeza del Estado [*Rijk*] es el Monarca [*koning*]. Éste y los ministros forman el Gobierno central [*Regering*]. Los Estados Generales [*Staten generaal*, StG] están divididos en dos cámaras. La Primera Cámara [*Eerste Kamer*] es equiparable al Senado español y está formada por 75 representantes elegidos por las provincias. La Segunda Cámara [*Tweede Kamer*] es equiparable al Congreso de los Diputados español y está formada por 150 representantes elegidos por sufragio universal directo.

(ii) **Administración Provincial:** cada una de las doce provincias tiene a su frente un Comisario de la Reina [*Commissaris der Koningin*], nombrado directamente por el Gobierno. Los Estados Provinciales [*Provinciale Staten*, PS], están compuestos por representantes elegidos por sufragio universal directo que eligen a los diputados [*gedeputeerden*]. Los diputados forman, junto con el Comisario de la Reina, las Diputaciones de los Estados [*Gedeputeerde Staten*, GS], el órgano ejecutivo de la provincia.

(iii) **Administración Municipal:** los casi 600 municipios (su número decrece a medida que se producen anexiones y fusiones) tienen a su cabeza a un Alcalde [*Burgemeester*] nombrado **directamente** por el Gobierno, generalmente tras consultar a políticos

locales. El Pleno o Consejo Municipal [*Gemeenteraad*], que está formado por representantes elegidos por sufragio universal directo, elige a los Concejales con Concejalía [*wethouders*]. El alcalde y los concejales con concejalía forman el Colegio de Alcalde y Concejales con Concejalía [*College van Burgemeester en Wethouders*, B&W], el órgano Ejecutivo o de Gobierno de los ayuntamientos.

3. Para lograr una actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas la organización del Estado neerlandés es jerárquica: las administraciones provinciales actúan dentro de los márgenes establecidos por la legislación y las políticas centrales, y las Administraciones municipales por las de la legislación y las políticas centrales y provinciales. En principio, cada nivel territorial es libre para fijar su propia política y aprobar regulaciones, siempre que no entren en conflicto con el marco legislativo o de políticas de un nivel superior (cf: BRUSSARD, 1987). La Administración superior ejerce una función tutelar y puede supervisar los actos de la(s) Administración(es) inferior(es) y evitar que ésta(s) actúe(n) contrariamente a la política de la(s) Administración(es) superior(es). En caso de conflicto está facultada para, en ejercicio de su potestad de tutela, imponer la obligación de revisar el contenido del plan e incluso subrogarse en las competencias de la Administración infractora. La autonomía de que disfrutaban las Administraciones inferiores está pues limitada a una función de ejecución de las políticas de las Administraciones superiores, aunque estas políticas dejen generalmente amplios márgenes a la interpretación que de ellas hagan las provincias y los municipios. En el urbanismo, este principio de coordinación se traduce en que los elementos del sistema de planeamiento (planes de ámbito nacional, provincial y municipal) son objeto de coordinación vertical entre las diferentes



administraciones y de coordinación horizontal entre departamentos y agencias de cada nivel administrativo. Esta coordinación vertical se traduce en que las desviaciones en los planes de otros niveles de la Administración respecto de las decisiones de los planes de la administración superior deben de estar bien motivadas, estar recogidas dentro de los márgenes de variación que el plan jerárquicamente superior determine, y contar con la conformidad de dicha administración superior (*cf.* WITSEN & BOSSCHER, 1992). Esta coordinación vertical se hace efectiva mediante el ejercicio de la potestad de tutela sobre las Administraciones de rango inferior, por ejemplo mediante la aprobación definitiva de los planes.

Otro instrumento a través del cual se garantiza el carácter unitario de la acción del Estado neerlandés es el marco de financiación de las distintas Administraciones Públicas. La Administración Central dispone de la inmensa mayoría de los recursos financieros, y éstos son distribuidos entre las Administraciones Provincial y Municipal. Una media de un 82% de la financiación municipal procede de las arcas centrales, y de este porcentaje más de la mitad (un 44% del total de ingresos municipales) es concedida a los municipios en base a criterios de coordinación de políticas, aunque este porcentaje está disminuyendo en beneficio de la financiación «genérica» o no vinculada a políticas concretas (*cf.* KORTHALS ALTES, 2002). La autonomía de las provincias y,

sobre todo, de los municipios, es sin embargo bastante holgada, dentro de unos límites, gracias a que se ha consolidado en sus relaciones con la Administración Central una práctica de respeto hacia su autonomía.

4. La articulación de competencias sigue la misma estructura jerárquica señalada en el párrafo anterior. El poder legislativo reside en los Estados Generales. La legislación estatal suele tener un carácter marco, delegando a las demás Administraciones Públicas la labor de desarrollo normativo. La acción normativa de provincias y municipios se materializa en decretos y ordenanzas, pero no en leyes, sólo reservadas a los Estados Generales.

El grueso de la intervención ejecutiva pública lo desarrollan el Gobierno Central y el Municipal. Las provincias desarrollan fundamentalmente labores de coordinación de las políticas centrales y municipales. Algunos sectores son proclives a conceder un mayor protagonismo a las provincias neerlandesas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, como respuesta al proceso de descentralización de las competencias del Estado. Una labor más activa de la Administración Provincial garantizaría en este contexto de descentralización la coordinación de la acción de las diferentes Administraciones a que se hacía referencia anteriormente gracias a su posición intermedia entre el Gobierno central y los municipios. Sin embargo, también existen propuestas que depositan gran parte del poder descentralizado directamente en los municipios, debilitando aún más la posición de las provincias.

## NS2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo (en su totalidad o en materias parciales específicas)

1. Las competencias legislativas en materias afines al urbanismo residen en la Administración Central. El Gobierno Central y los Estados Generales son los responsables de la elaboración y aprobación del marco jurídico de las leyes administrativas nacionales, dentro de las cuales se inscriben las relativas a la planificación territorial.

El principio general de coordinación y articulación de competencias señalado es aplicable también al urbanismo y la ordenación del territorio. La legislación urbanística nacional tiene pues un carácter marco, y provincias y municipios tienen competencias de desarrollo normativo que se materializan en decretos y ordenanzas (*cf.* NEEDHAM & *al.*, 1993: 7).

**N§3. Nivel territorial en el que residen las principales competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico** (en la Administración central, en las provincias o en los municipios; ¿existe una Administración «de tutela» y control de los actos de la Administración Municipal?)

A) **Competencias de planeamiento** (para contenido y naturaleza de los planes de ordenación urbanística y territorial ver, ut infra, N§10)

1. Las decisiones que afectan a la planificación territorial se toman en cada nivel administrativo por parte de los órganos ejecutivos que preparan los planes de su nivel, y los legislativos, que los aprueban. Los instrumentos del sistema de planeamiento (planes de ámbito nacional, provincial y municipal) son objeto de coordinación vertical entre las diferentes Administraciones (siguiendo los principios de coordinación y jerarquía apuntados más arriba en N§1.3) y de coordinación horizontal entre departamentos y agencias de cada nivel administrativo.

Una serie de organismos públicos y órganos administrativos asesores deben ser consultados en diferentes etapas del proceso de planeamiento. Las funciones de dichos organismos están definidas en la legislación nacional o en el desarrollo que las provincias y los municipios hacen de la misma.

2. Los únicos planes con carácter vinculante para el *estatus* del régimen jurídico del suelo son el *Bestemmingsplan* (BP) [Plan de usos del suelo] y un tipo concreto de *Planologisch kernbeslissing* (PKB) [Directivade Planificación Territorial] con algún carácter jurídico vinculante, aunque muy escaso en este último tipo. Los restantes planes urbanísticos o de ordenación territorial sólo son vinculantes para los planes de rango inferior

3. A nivel nacional los Estados generales se encargan de supervisar la política de planificación territorial del Gobierno y de aprobar sus resoluciones y planes. El ministro de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM)], encargado de la planificación territorial, envía anualmente a la Segunda Cámara un informe adjunto al Presupuesto Anual en el que da cuenta de la política del Gobierno. Todas las *Planologische*

*kernbeslissingen* (PKB), directivas relativas a la ordenación territorial elaboradas por su Departamento, son aprobados por los Estados generales. Un ejemplo es el «Cuarto Documento Nacional Extra de Ordenación Territorial» [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*], aprobado en 1991 y que planificó buena parte del crecimiento urbano en los desde entonces denominados «enclaves Vinex» [*Vinex-locaties*] (véase FIG. 3 con los enclaves VINEX) En estos momentos se halla en proceso de elaboración y aprobación parlamentaria el Documento Nacional «Territorio» [*Nota «Ruimte»*].



Fig. 3. Enclaves Vinex

Fuente: DHV Amersfoort.

Los organismos de consulta a nivel nacional son:

- (i) La Comisión Nacional de Planificación Territorial [*Rijksplanologische Commissie*];
- (ii) El Consejo de Vivienda, Ordenación Territorial y Urbanística y Gestión del Medio Ambiente [*Raad voor de Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM-raad)];

(iii) El Consejo de Estado [*Raad van State* (RvS)], que asesora al Estado en materia de legislación de ordenación urbanística y territorial.

4. A nivel provincial los principales instrumentos de política de planificación territorial (*Streekplannen*, Planes Regionales, informes y otros documentos) son diseñados por el ejecutivo provincial (HIJMANS & GERZON, 1 ten, GS) y aprobados por el Parlamento provincial (*Provinciale staten*, PS). El ejecutivo envía un informe anual al parlamento donde dan cuenta de la política de ordenación urbanística y territorial seguida durante el último año.

El organismo de consulta y asesoramiento a nivel provincial es la Comisión Provincial de Planificación Territorial [*Provinciale Planologische Commissie* (PPC)]. La PPC influye decisivamente en la elaboración y aprobación del planeamiento provincial, y en el control que la provincia ejerce sobre el planeamiento municipal (cfr. KLAASSEN, 2000: 66-67; VAN ZUNDERT, 1996: 78-79).

5. A nivel municipal el ejecutivo, i.e., el Colegio de Alcalde y Concejales con concejalía, es el encargado de la elaboración del contenido de la política de planificación a seguir. Esta política se materializa en planes urbanísticos municipales (Planes de Estructura, *Structuurplannen*, y Planes de Usos de Suelo, *Bestemmingsplannen*, BP), Ordenanzas de edificación [*Bouwverordening*], informes y otros documentos. El Pleno o Consejo Municipal aprueba estos planes y documentos.

#### B) Competencias de ejecución y control urbanístico

6. La legislación neerlandesa no reconoce las competencias de ejecución del planeamiento a ninguna Administración Pública en concreto. Así que, en principio, cualquiera de ellas, Gobierno Central, Provincias o Municipios, podría implementar los planes urbanísticos. Sin embargo, la ejecución del planeamiento requiere de medios financieros y de algunos instrumentos jurídicos de derecho público, como por ejemplo la expropiación [*onteigening*] o el derecho de tanteo y retracto [*voorkeursrecht*].

Aunque, como se ha dicho, la legislación urbanística no reconoce el derecho/deber de ejecutar el planeamiento a ninguna Administración Pública de forma exclusiva, generalmente sí que adjudica a los ayuntamientos el derecho a hacer uso de los instrumentos de Derecho público necesarios. Podría pues afirmarse que los ayuntamientos disponen de casi todas las «posibilidades» reales de ejecutar el planeamiento. En menor medida, el Gobierno Central y las provincias pueden hacer uso de algunos instrumentos de Derecho público de ejecución, y disponen además de los medios financieros necesarios. Por ejemplo, el gobierno central tiene las competencias sobre la gestión de la ejecución de infraestructuras (vías ferroviarias, autopistas, canales) de ámbito nacional y de grandes proyectos de interés nacional (cfr. KLAASSEN, 2000: 48-50).

7. Los Ayuntamientos neerlandeses han ejercido tradicionalmente el control sobre la ejecución de los planes a través de dos canales. Por un lado, redactan instrumentos de planeamiento y expiden las autorizaciones necesarias para la ejecución del planeamiento o para la puesta en funcionamiento de la nueva urbanización; para lo cual hacen uso casi exclusivamente de instrumentos de Derecho público. Por otro lado, intervienen directa y activamente, como un agente inmobiliario más, en la ejecución urbanística. En este último caso hacen uso de instrumentos de Derecho privado, apoyándose además en algunos instrumentos de Derecho público (véase, *ut infra*, N<sup>o</sup>21). A través de ambos canales los Ayuntamientos neerlandeses han ejercido tradicionalmente un férreo control sobre la urbanización (véase, *ut infra*, N<sup>o</sup>32).

Sin embargo, desde finales de los años ochenta del siglo XX existe la tendencia a poner menor énfasis en la intervención municipal activa y directa en la ejecución del planeamiento (cfr. MUÑOZ GIELEN, 1999). A pesar de ello, el peso de la tradición interventora de los ayuntamientos y la relativa abundancia de patrimonios públicos de suelo hace que algunos municipios sigan actuando muy activamente en la ejecución del planeamiento.

8. La Ley de la Vivienda establece que el ejercicio de la gestión urbanística aplicada al control de lo edificado y de su uso, o control urbanístico, es competencia



exclusiva de las autoridades locales o municipales. El departamento de Control sobre la Construcción y la Vivienda [*Bouwen Woningtoezicht*] es el órgano administrativo municipal encargado de controlar la edificación y el uso que se hace de ella.

### C) Tutela y control de los actos de la Administración Municipal

8. Siguiendo los principios mencionados de coordinación y jerarquía de las distintas Administraciones Públicas, la Provincia y el Gobierno Central pueden supervisar los actos de las Administraciones municipales y evitar que éstas actúen contrariamente a la política de la(s) Administración(es) superior(es). En caso de conflicto están facultadas para imponer la obligación de revisar el contenido

del plan o la licencia e incluso subrogarse en sus competencias.

9. El Gobierno Central ejerce esta tutela y control a través de la Inspección de Ordenación Urbanística y Territorial [*Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO)*]. Cuatro IRO, repartidos por el país, controlan los contenidos de los Planes Regionales [*Streekplannen*], elaborados por las provincias, y de los Planes de Estructura [*Structuurplannen*] y Planes de Usos del Suelo [*Bestemmingsplannen*] elaborados por los municipios. También otros procedimientos, como las exenciones de las determinaciones del planeamiento, pasan bajo los ojos de estas inspecciones (*cf.* KLAASSEN, 2000: 42-43).

Las provincias disponen también de inspectores, con competencias similares al IRO del Gobierno central, que controlan las figuras de planeamiento municipales.

## PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD FUNDIARIA Y EL URBANISMO

**N§4. Función social de la propiedad.** Fundamentos constitucionales o consuetudinarios. Mecanismos e instrumentos para la consecución de la función social de la propiedad inmobiliaria. ¿Impide la especulación inmobiliaria la Constitución o alguna Ley?

1. La única mención al urbanismo en la Constitución [*Grondwet*] se refiere a la vivienda:

«La Administración Pública tiene la tarea de fomentar suficientes posibilidades de alojamiento» (art. 22.2)<sup>2</sup>.

En los Países Bajos, las garantías sobre el derecho de propiedad de los individuos emanan fundamentalmente del Código Civil [*Burgerlijk Wetboek*], cuyo Libro V, artículo 1.2, señala las posibilidades y límites del derecho de propiedad en general:

«[el derecho de propiedad] Permite al propietario hacer un uso libre de la cosa excluyendo a los demás, siempre y cuando este uso no entre en conflicto con derechos de otros y se tomen en cuenta las justificadas limitaciones establecidas por preceptos legales y reglas de derecho no escrito» (art. 1.2, Libro V).

La Constitución [*Grondwet*] se refiere en su artículo 14 a la propiedad sólo para establecer la posibilidad de expropiación y la obligatoriedad de la indemnización:

«La expropiación sólo puede tener lugar a favor del bien común y a cambio de una indemnización asegurada previamente, todo ello según la normativa establecida por la ley» (art. 14.1)<sup>3</sup>.

La legislación neerlandesa no menciona pues explícitamente algo relativo a una «función social de la propiedad», como las Constituciones alemana o española, ni a la especulación inmobiliaria, como sólo la española lo hace en el mundo.

2. La doctrina jurídica de los Países Bajos considera sin embargo que el Derecho privado está subordinado al Derecho público administrativo (*cf.* DAVIES & *al.*, 1989). Esta actitud no se limita a las normas jurídicas

<sup>2</sup> «Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid» (art. 22.2 Grondwet).

<sup>3</sup> «Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen

belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften» (art. 14.1 Grondwet).

sino que coincide con la opinión de la mayoría de los ciudadanos: nunca debe prevalecer la propiedad privada sobre el interés público. Se aprecia además una fuerte tradición cultural que otorga al suelo un valor de uso colectivo muypreciado, pero para todos por igual, al haber sido en parte ganado al mar con el esfuerzo común desde el siglo XIII, durante generaciones (*cf.*: TELJAMANT, 1988). Esta actitud está directamente relacionada con la consideración, por parte de los habitantes de los Países Bajos, del suelo como un bien privado cuyo uso y utilización, sin embargo, debe ser de interés público (NEEDHAM, 1993). Como consecuencia, la provisión de viviendas y de suelo industrial a un precio y calidad adecuadas era reconocida en los Países Bajos hasta los años ochenta como un objetivo prioritario del interés público y, por ello, debía evitarse que la propiedad privada del suelo impidiese la realización de esta necesidad.

Durante las dos últimas décadas se ha producido, sin embargo, una modificación substancial en la definición de los objetivos públicos. La provisión de viviendas, por

ejemplo, ya no es reconocida como un objetivo prioritario de la actuación de la Administración pública, que se limita ahora a garantizar la provisión de sólo un mínimo de viviendas sociales, dejando el resto al libre mercado. También se ha producido una modificación substancial en el modo de ejecutar estos objetivos públicos, pasando de una política activa y empresarial de urbanización a una política pasiva (ver luego, *ut infra*, N§§21 y 32).

3. Los ayuntamientos neerlandeses, encargados de las tareas de ejecución urbanística, pueden hacer uso de dos mecanismos para lograr la consecución de la función social que se atribuye a la propiedad inmobiliaria, función que, si bien no está explicitada en la ley, sí que lo está en la práctica de gobierno y jurisprudencial: por un lado, intervenir activa y directamente como un agente inmobiliario más, y, por otro lado, redactar instrumentos de planeamiento y expedir las licencias necesarias para la realización de la urbanización (véanse luego N§§21, 28, 29, 30 y 32).

**N§5. Estatutos de la propiedad del suelo: civil o administrativo.** ¿Lo definen las leyes o los planes? ¿deriva del planeamiento o es previo a éste? Contenido urbanístico mínimo de la propiedad ¿hay un *ius aedificandi* mínimo? Regímenes urbanísticos específicos de la propiedad del suelo en cada clase o situación: obligaciones/deberes del propietario de suelo o promotor en el urbanismo: cesiones, obras, uso, conservación, rehabilitación, etc. Diferenciar el *ius urbificandi* (derecho a promover una nueva urbanización) del *ius aedificandi* (derecho a construir).

1. El Código Civil, Libro V, define el contenido del derecho de propiedad en general, en su artículo 1.2, antes visto. Se puede entonces decir que el estatuto de la propiedad del suelo es civil y no administrativo, por cuanto el contenido «básico» de dicho estatuto viene definido por el Código Civil y no por leyes urbanísticas ni planes. El Código Civil establece también que algunos «preceptos legales y reglas de derecho no escrito» pueden limitar justificadamente este derecho. Una serie de leyes relacionadas con la ordenación urbanística y territorial (véase apéndice) establecen limitaciones al uso de la propiedad inmobiliaria.

Esta limitación se operativiza a través de la necesidad de obtener distintos tipos de licencias para poder edificar. La Ley de la Vivienda [*Woningwet*, *Ww*] establece, por

ejemplo, que para obtener una licencia de edificación es necesario que se cumplan los requisitos establecidos por una serie de figuras de planeamiento (art. 44 *Ww*). Del mismo modo en que lo hace la *Woningwet*, las demás leyes y desarrollos reglamentarios de las mismas relacionadas con la ordenación urbanística y territorial establecen la necesidad de obtener algún tipo de permiso y en ocasiones de realizar algún tipo de estudio sobre sus efectos, si se desea construir o modificar la parcela de que se trate. Para obtener dichos permisos es también necesario que se cumplan los requisitos establecidos por una serie de figuras de planeamiento mencionadas en las respectivas leyes. En algunas ocasiones han de cumplirse también los requisitos directamente establecidos por la propia ley, como es el caso de aquellos proyectos que

requieran de la elaboración de un *milieueffect rapportage (m.e.r.)* [(procedimiento de) evaluación de impacto ambiental] (véase, *ut infra*, **N§16.4**).

Por tanto, se puede concluir que el contenido «concreto» del potencial uso y ejercicio económico del derecho de propiedad del suelo viene definido primordialmente por los planes y sólo marginalmente por alguna ley o desarrollo de la misma, como el caso recién mencionado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La Ley de Expropiación [*Onteiningswet*] reconoce, a la hora de fijar el justiprecio expropiatorio, el valor que se deriva del planeamiento, no del uso actual. Este valor derivado del planeamiento se determina en base al precio de mercado del suelo en el resto de la unidad de ejecución. Además, los jueces reconocen otras expectativas urbanísticas al propietario, siempre que las consideren razonables y aunque no estén recogidas en figuras de planeamiento aprobadas (ver, *ut infra*, **N§7**). Se puede pues decir que el contenido económico añadido por el plan y por la jurisprudencia forma parte del patrimonio *real* (en su sentido hipotecario) del propietario.

En resumen, mientras que el estatuto de la propiedad del suelo es civil porque su contenido «básico» viene definido por una ley, el Código Civil, y no está sustentado en ley urbanística alguna, su contenido económico «concreto» deriva, sin embargo, salvo contadas excepciones, del planeamiento y de la práctica jurisprudencial.

2. La propiedad fundiaria carece de un contenido urbanístico mínimo, ya sea en suelo urbano o rústico. No existe pues un *ius aedificandi* mínimo para todo el suelo o alguna clase o tipo de suelo. Cada propietario de suelo rústico o urbanizable, puede materializar exclusivamente el aprovechamiento que le asignan las figuras de planeamiento (véase, *ut infra*, **N§10**).

3. Las obligaciones urbanísticas del propietario del suelo o del promotor en el urbanismo neerlandés no constituyen un régimen urbanístico específico y normalizado (y, por tanto, previo) para cada clase o tipo de suelo. Dichas obligaciones y deberes emanan de las condiciones impuestas a la concesión de las licencias necesarias para urbanizar y edificar (véanse, *ut infra*, **N§§28, 29 y 30**) y de

convenios voluntarios firmados entre el propietario y/o el promotor y el ayuntamiento. Estos convenios tienen el carácter contractual propio del Derecho Privado y son firmados libremente por ambas partes. Obviamente, el Ayuntamiento sólo ejecutará las obras públicas necesarias o concederá las licencias necesarias si los propietarios/promotores acceden a firmar un convenio. Son de dos tipos: «convenios de explotación» [*exploitatieovereenkomsten*] y «convenios de colaboración público-privada» [*Publieke Private Samenwerking-overeenkomsten (PPS-overeenkomsten)*]. El contenido de los primeros está reglado globalmente en la ley y en la Ordenanza de Explotación [*exploitatieverordening*], que fija qué propietarios/promotores pueden ser sujetos en este tipo de convenios y bajo qué condiciones, y qué cargas les corresponden y cuáles no. Estas limitaciones hacen que las cargas imponibles en estos *exploitatieovereenkomsten* a los propietarios/promotores sean bastante limitadas. Las cargas pactadas entre el Ayuntamiento y los propietarios/promotores incluyen generalmente la cesión de los suelos para la realización de equipamientos y dotaciones locales, y aportaciones a los costes de la realización de dichos equipamientos y servicios locales. El contenido del segundo tipo de convenios está sujeto a normas menos estrictas, dando lugar a una distribución de cargas muy dispar de la que no cabe hacer un resumen tipo media aritmética en estas líneas.

Junto a estos convenios están otras dos figuras, más marginales. El «impuesto sobre el beneficio o las mejoras» [*baatbelasting*], es aplicable tanto a bienes inmuebles ya construídos como a parcelas por construir, siempre y cuando ambos se beneficien de obras municipales. Este impuesto prácticamente no se aplica en la práctica. La «tasa municipal» [*legesheffing*] fue ideada para que el Ayuntamiento pueda trasladar a los propietarios/promotores los costes administrativos derivados de la elaboración de los instrumentos de planeamiento respectivos y de la tramitación de las autorizaciones necesarias (para más información, *vide ut infra*, **N§22**).

La reforma de 1982 de la Ley de la Vivienda impuso a los propietarios de

inmuebles el deber de conservación y rehabilitación de los mismos<sup>4</sup>.

4. No existe en el Derecho urbanístico neerlandés una diferenciación entre el *ius*

*urbificandi* (derecho a promover una nueva urbanización) y el *ius aedificandi* (derecho a construir).

**N§6. Indemnizaciones por privación del derecho o facultad de edificar.** ¿Cuál es el reconocimiento que se hace al propietario del suelo, en su caso?: ¿un valor, una edificabilidad o un aprovechamiento? ¿Qué contenido mínimo de valor tiene la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo? Otros aspectos relativos al reconocimiento que se hace a efectos de indemnización a los titulares del derecho de propiedad del suelo.

1. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) establece que cuando un «interesado» [*belanghebbende*] sufre o pueda sufrir perjuicio como consecuencia de las determinaciones de un Plan de usos del suelo [*bestemmingsplan*, BP] o de determinaciones de figuras complementarias del planeamiento y siempre y cuando ese perjuicio,

«... no deba ser razonablemente asumido por el interesado y la indemnización no haya sido ya satisfecha mediante compra, expropiación o por algún otro medio, el Pleno o Consejo municipal otorgará, si el interesado lo solicita, una compensación a determinar con criterios de equidad» (art. 49 *WRO*)<sup>5</sup>.

Así pues, en teoría, el «interesado» tiene derecho a una compensación por la privación parcial o daño en el ejercicio del derecho o facultad de edificar. Este derecho de compensación se limita, como se verá en el próximo párrafo, a los casos en los que al *interesado* se le haya impedido por fuerzas ajenas a él ejecutar un derecho a edificar ya existente.

2. Algunos autores (NEEDHAM, KRUIJT & KOENDERS, 1993: 71-72) señalan que otras fuentes legales (introducción de la *WRO* y principios de Derecho privado) y la jurisprudencia han matizado este principio de compensación:

El perjuicio ha de ser el resultado de la modificación de un BP: dicho de otro modo,

sólo en aquellos casos en los que con anterioridad ya existía un BP puede hablarse de perjuicio, porque sólo el planeamiento puede generar algún tipo de expectativa de «derecho urbanístico» (véase, *ut supra*, N§§5.1 y 2). Esto significa que en aquellos suelos donde se redacta un BP por primera vez no pueden generarse perjuicios a compensar. Teniendo en cuenta que sólo el casco urbano consolidado dispone de BP, y que el suelo «virgen» no, en la mayoría de las urbanizaciones no existen derechos ni expectativas previos; (ii) El perjuicio ha de ser consecuencia de un acto u omisión de la Administración competente; (iii) Existe el principio de que ningún ciudadano puede esperar una vida sin riesgos, lo que tiene consecuencias para el perjuicio a compensar. Estos autores presentan la siguiente hipótesis:

«... supongamos que alguien tiene suelo en propiedad sobre el que, según el plan, pueden edificarse oficinas. Si se modifica este plan de forma que ya sólo se pueden edificar viviendas en este suelo, la indemnización es en teoría posible. Pero si el propietario fundiario, durante los diez años con anterioridad a esta nueva modificación, no intentó urbanizar y edificar, queda entonces claro que corrió el riesgo de dicha modificación. Por ello se considera que es por su propia responsabilidad el que haya perdido el tren y la indemnización puede ser nula» (NEEDHAM & al., 1993: 72)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Un caso curioso se da en la ciudad de Amsterdam, construida en su casi totalidad sobre pilotes sumergidos en materiales sedimentarios fluviales consistentes y donde el deterioro de los cimientos conlleva el frecuente hundimiento de inmuebles. Funcionarios municipales recorren la ciudad con cierta regularidad a la búsqueda de los primeros síntomas de inmuebles con cimientos deteriorados. Los propietarios de dichos inmuebles son entonces obligados por el Ayuntamiento a reparar o sustituir los cimientos.

<sup>5</sup> «... redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door

*aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe» (art. 49 *WRO*).*

<sup>6</sup> «...suppose someone owns land on which, under the plan, offices can be built. If the plan is changed so that only houses may be built there, compensation should theoretically be payable. But if the landowner had taken no action to develop the land in the 10 years before the change he has clearly run the risk of the plan being changed. It is therefore considered that it is his own fault that he has missed the boat, and the compensation payable may be nil» (NEEDHAM & al., 1993: 7).

En este ejemplo, el propietario/promotor tendría que demostrar que en los diez años anteriores a la modificación del planeamiento intentó urbanizar y edificar los terrenos, pero que circunstancias ajenas a su voluntad se lo impidieron. Circunstancias como, por ejemplo, trabas burocráticas del Ayuntamiento o dificultades económicas suyas. Oscilaciones en el mercado inmobiliario que aconsejasen esperar unos años para garantizar una rentabilidad mayor no servirían probablemente como alibi. Otra cosa es si el propietario/promotor pudiese demostrar que las condiciones de mercado fueron tan malas durante esos 10 años que no es que edificar fuese «menos» rentable, sino que incluso habría sido «ruinoso». En éste último caso resulta más complicado de predecir cuál sería la sentencia del juez en un hipotético juicio, en el que el propietario/promotor reclamase al Ayuntamiento una indemnización por modificación del planeamiento.

Como consecuencia de estas matizaciones del principio de compensación existen pocos casos en los que el interesado tenga derecho a indemnización por la limitación de un presunto «derecho a urbanizar» o edificar. Se observa, sin embargo, un crecimiento de este tipo de indemnizaciones, producto de una mayor sensibilización de los jueces.

3. En caso de que el juez reconozca al propietario del suelo una indemnización por privación o disminución de la facultad de edificar, esta indemnización se fija de la siguiente forma: se calcula el «valor verdadero» [*werkelijke waarde*] de la parcela antes de la modificación del plan. Este «valor verdadero se calcula en base al precio de mercado con anterioridad a la modificación del plan, e incluye la expectativa de edificación consagrada en el planeamiento anterior y otras expectativas que el juez considere razonable (véase, *ut infra*, N§7). A la cantidad resultante se le restan los costes de urbanización y edificación que habrían tenido lugar de haberse ejecutado el plan anterior; así como el «valor verdadero» actual de la parcela tras la modificación del planeamiento (o sea, lo que le ha quedado al propietario tras la «devaluación» originada por el nuevo plan). Resulta así el valor diferencial de la privación de dicha facultad de edificar, que es lo que el nuevo plan le ha

«arrebatado» al propietario y ha de ser indemnizado:

Indemnización = Valor verdadero anterior a modificación planeamiento (incluye expectativas) – Costes urbanización y edificación del plan anterior – Valor verdadero actual (lo que le queda ahora al propietario)

4. En el período 1979-1982 únicamente el 0,06% del suelo adquirido por la Administración municipal tuvo lugar mediante expropiación (*cf.* NEEDHAM, 1993). En la mayoría de los casos el suelo se adquiría por acuerdo amistoso, acuerdos que, sin embargo, solían ser posibles gracias a la eventualidad o amenaza de una expropiación (*cf.* NEEDHAM & *al.*, 1993: 77) y a que las expectativas de beneficios eran bajas. Esto se debía a que en torno al 70% del stock de viviendas construidas hasta los años 1980 eran viviendas sociales subvencionadas, lo cual mantenía bajos los precios del suelo en el mercado. Debido a las bajas expectativas, el propietario del suelo prefería vender amistosamente al Ayuntamiento. La alternativa era acudir a la expropiación, pero como el justiprecio se basa en el valor de mercado, y el valor de mercado del suelo era entonces bajo, el justiprecio resultante no sería muy diferente al precio ofrecido por el Ayuntamiento, que se situaba generalmente algo por encima del valor de uso agrícola existente (véase, *ut infra*, N§7).

5. El contenido mínimo de valor de la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo es el valor verdadero de la parcela y de su entorno. Este valor verdadero incluye el valor urbanístico real efectivo, construido y actual, o aún no construido, pero sí reconocido a la parcela, fruto de figuras de planeamiento ya aprobadas y de construcciones ya ejecutadas. Este valor también incluye el valor del entorno de la parcela. Luego se reconoce a todos los propietarios de la zona que se va a urbanizar, indirectamente a través de la Ley de Expropiación, el derecho a captar parte de unas rentas expectantes, y no sólo a los propietarios de los suelos sobre los que se edificarán los usos lucrativos, sino también a aquellos sobre los que se sitúan los parques, equipamientos públicos o infraestructuras. Aparte de las expectativas consagradas en figuras de planeamiento ya aprobadas, la



jurisprudencia reconoce, además, expectativas previas a la aprobación del planeamiento (ver, *ut infra*, N§7).

6. Otros aspectos reconocidos a efectos de indemnización son perjuicios colaterales

como gastos de mudanza, disminución del valor de objetos no expropiados, pérdida de ingresos por traslado de comercio o fábrica, etc. (NEEDHAM & al., 1993: 59).

**N§7. Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro?** ¿Se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores del futuro planeamiento o expectativas? ¿quién es el propietario o dominus del aprovechamiento creado por el plan? [*vide ut infra* §26]

Se va a analizar aquí la valoración de bienes inmuebles a efectos de expropiación, ya que este es el único ámbito legal donde se establecen pautas para la valoración económica de la propiedad del suelo (para información sobre otros métodos de valoración de bienes inmuebles véase *ut infra* N§25.2):

La Ley de Expropiación de 1851 [*Onteiningswet, Ow*] define la indemnización por expropiación del derecho de propiedad o justiprecio expropriatorio:

«La indemnización constituye una compensación plena por todo perjuicio que el propietario sufra directa y necesariamente debido a la pérdida de su negocio/propiedad» (art. 40 *Ow*)<sup>7</sup>.

El mismo artículo equipara el justiprecio expropriatorio al «valor verdadero»:

«El valor verdadero, no el imaginario que la cosa expropiada tenga exclusivamente para el titular del derecho, ha de ser compensado» (art. 40b.1 *Ow*)<sup>8</sup>.

Y, finalmente, estipula cómo se determina este «valor verdadero»:

«Para determinar el valor verdadero se parte del precio que surgiría en una supuesta transacción en un circuito comercial libre entre

el expropiado, actuando razonablemente como vendedor, y el expropiante, actuando razonablemente como comprador» (art. 40b.2 *Ow*)<sup>9</sup>.

El momento en que se establece el «valor verdadero», el justiprecio expropriatorio, es el momento en el que el juez emite la sentencia de expropiación:

«Para la determinación del justiprecio se parte del día en el que la sentencia de expropiación (...) es emitida [por el juez, nota del traductor] (...)» (art. 40.a *Ow*)<sup>10</sup>.

En resumen, el propietario del suelo tiene derecho, en caso de expropiación, a una indemnización basada en el valor de mercado de su propiedad.

2. La Ley de Expropiación concreta qué aspectos han de ser tenidos en cuenta a la hora de determinar el justiprecio:

i) El destino que se vaya a dar a los terrenos a expropiar, y que forma la justificación de la expropiación, no se toma en cuenta, ni positiva ni negativamente (art. 40.c *Ow*) (*cf.*: NEEDHAM & al., 1993: 70; KLAASSEN, 2000: 296-7). La influencia que la naturaleza del destino del suelo pueda ejercer sobre el precio de mercado del terreno no puede pues ser tenida en cuenta en el justiprecio. Como generalmente se expropia para la realización de equipamientos e

<sup>7</sup> «De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt» (art. 40 *Ow*).

<sup>8</sup> «De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoed» (art. 40b.1 *Ow*).

<sup>9</sup> «Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als

redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper» (art. 40b.2 *Ow*).

<sup>10</sup> «Bij het bepalen van de schadeloosstelling wordt uitgegaan van de dag, waarop het vonnis van onteigening, bedoeld in artikel 37, tweede lid, of artikel 54t, tweede lid, wordt uitgesproken, met dien verstande, dat ingeval het vonnis, bedoeld in artikel 54i, eerste lid, binnen de in artikel 54m bedoelde termijn wordt ingeschreven in de openbare registers, wordt uitgegaan van de dag, waarop dit vonnis wordt ingeschreven» (art. 40.a *Ow*).

infraestructuras, esta influencia no sería positiva para el propietario, sino justamente deflacionaria.

ii) Tampoco se puede tener en cuenta la devaluación del terreno en el mercado inmobiliario causada por la anunciación de la expropiación. Por ejemplo, se excluye del justiprecio la devaluación del precio en el libre mercado producida por el hecho de que es públicamente conocido que esa parcela va a ser expropiada.

iii) Si se tienen en cuenta las expectativas generadas por figuras de planeamiento aprobadas. La ley no hace distinción entre planeamiento jurídicamente vinculante y no vinculante (arts. 40.d y 40.e *Ow*). O sea, que no sólo valen las expectativas generadas por un *Bestemmingsplan* [Plan de usos del suelo], sino también por un *Structuurplan* [Plan de Estructura] o un *Streekplan* [Plan Regional], que son planes jurídicamente no vinculantes para el ciudadano;

iv) Se tiene también en cuenta el valor de los terrenos circundantes del entorno, incluidas las expectativas generadas por el planeamiento (arts. 40.d y 40.e *Ow*). En el valor de estos terrenos circundantes se incluyen también, como ocurre con el suelo a expropiar, las expectativas generadas por planes ya aprobados. El entorno viene definido como la unidad de terrenos a urbanizar en la que se halla la parcela a expropiar o como aquellos usos que son posibles gracias a esta expropiación. Como se decía, generalmente se expropia para ejecutar la obra pública necesaria para la urbanización.

La tasación la realizan peritos independientes y cualificados, nombrados bien por el juez o por las partes afectadas.

3. En los últimos años se observa en la jurisprudencia una tendencia a incorporar a este valor verdadero (y, por tanto, al justiprecio expropiatorio) expectativas urbanísticas de la parcela en concreto y también del entorno de la misma que no han sido aún confirmadas o consagradas por figuras de planeamiento alguno (porque no estuvieran aún aprobadas o ni siquiera en periodo de elaboración) y siempre y cuando dichas expectativas se consideren probables. Estas expectativas no han de estar necesariamente basadas en planes aprobados, bastando que el juez considere

que gozan de cierta certidumbre. Pueden estar basadas en planes no aprobados que se encuentren en estadios tempranos de elaboración, o porque sea de dominio público, aunque no existan planes, pero sí otro tipo de documentos, promesas electorales, etc., que atestigüen que el Ayuntamiento tiene la intención de que esos terrenos sean urbanizados en un futuro más o menos inmediato. Por el contrario, si esta expectativa es incierta, no se toma en cuenta en el justiprecio.

Pero no existe, en ningún caso, algo parecido a un reconocimiento explícito legal de un contenido urbanístico mínimo patrimonial previo a cualquier figura de planeamiento que debiera ser indemnizado (véase, *ut supra*, N§5.2).

4. Podría darse la impresión de que la mencionada evolución jurisprudencial acerca el sistema neerlandés, en lo que se refiere al contenido mínimo de la garantía expropiatoria, a una situación más parecida a la española. Es necesario matizar esto, pues existen tres diferencias fundamentales con respecto a España:

- i) No se reconoce al propietario un «mínimo», sino una parte del futuro pastel, siempre y cuando sea probable que acontezca, lo cual no es una garantía. En definitiva, que el futuro pastel puede llegar a no ser nada;
- ii) Este reconocimiento tácito no viene recogido explícitamente ni en la ley ni en los planes, sino en la jurisprudencia, que hace una interpretación de unos principios muy generales establecidos en la Ley de Expropiación [*Onteiningswet*]. Luego este reconocimiento tan sólo se materializa cuando la Administración expropia;
- iii) Este reconocimiento tácito sólo se materializa en el caso de que el propietario sea expropiado. Si el propietario no es expropiado, ya que desea ejecutar el planeamiento por sí mismo, sólo tendrá derecho al uso que el plan establezca, por ejemplo, parque público o calle de acceso, en su caso. No existe ningún mecanismo de «perecuación» de los beneficios como el que existe en la legislación urbanística española.

5. ¿Cómo se ha traducido este marco legal a la práctica de la fijación de los justiprecios

expropiatorios? En la «situación tradicional» (cfr: MUÑOZ GIELEN, 1999), típica de los años 1960, 1970 y 1980, los Ayuntamientos neerlandeses tienen total libertad para elegir las zonas a urbanizar, desarrollando una intensa política activa de suelo, comprando todos los terrenos a urbanizar. En esta situación tradicional, la prioridad estaba en la construcción de viviendas sociales, que suponían una media del 70% del total de las nuevas viviendas. En este contexto tradicional, donde el único comprador de suelo es el Ayuntamiento (monopsonio), y donde las expectativas futuras son o inciertas (porque el plan de usos del suelo *BP* correspondiente aún no existe) o no muy onerosas (viviendas sociales, equipamientos, etc.), el precio que los propietarios podían obtener en este mercado monopsónico era ligeramente superior al valor de uso efectivo de la parcela. Si el valor del suelo rústico cultivado era de 2 a 2,5 euros/m<sup>2</sup>s de 1994, el Ayuntamiento llegaba a acuerdos con los agricultores hasta valorarlos en el doble, 5,5 a 7 euros. Si los propietarios se negaban a vender sus terrenos amistosamente al Municipio, éste procedía a expropiarlos. Antes de ello aprobaba el plan de usos del suelo, el *Bestemmingsplan*, asignando los usos rentables a los suelos municipales y dejando las zonas verdes y de equipamientos a los suelos privados. El valor real establecido en los procedimientos expropiatorios se situaba también ligeramente por encima del valor de uso (cfr: NEEDHAM & al., 1993: 76-77; GARCÍA-BELLIDO, 1994).

En síntesis, en la «situación tradicional» el

«valor verdadero» tendía a ser bajo porque el valor de mercado era también bajo gracias fundamentalmente a la intervención masiva de la Administración en la ejecución de la urbanización y en la edificación de viviendas sociales.

En los últimos años el papel de la Administración local en la ejecución de la urbanización ha ido modificándose y la prioridad de las políticas públicas de vivienda ya no está en la construcción de viviendas sociales, sino en las de libre mercado (en la actualidad aproximadamente sólo el 20 ó 30% de las viviendas nuevas son sociales). Estos cambios en las políticas y prácticas de la Administración Pública, junto con largas coyunturas alcistas de la economía y del nivel adquisitivo de la población, han provocado que el valor de mercado, sobre el que se basa el valor verdadero establecido en los procesos expropiatorios, haya aumentado vertiginosamente, incorporando incluso parte de las expectativas urbanísticas derivadas de figuras de planeamiento aún no aprobadas y ni tan siquiera en periodo de elaboración, como ya se ha apuntado anteriormente (cfr: KLAASSEN, 2000: 296-7). El resultado ha sido un aumento muy considerable del justiprecio medio (para una descripción de los modos de intervención de la Administración local en la ejecución del planeamiento, véase luego **Nº21**; para un análisis de la influencia de la intervención de la Administración en el mercado del suelo y su evolución, véase **Nº32**).

6. Sobre la pregunta de quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan (véanse, *ut infra*, **Nº28-29.6**).

**Nº8. Igualdad versus eficacia:** ante la disyuntiva en que se sitúa la propiedad frente al urbanismo, es decir, *igualdad compensatoria* entre propietarios (reparto equidistributivo entre todos los propietarios del suelo) *versus desigualdad-eficacia* de la actuación directa e individualizada (relación directa y fiscal, caso a caso, entre el propietario/empresario y la Administración), ¿por qué línea se inclina la legislación respectiva?; el titular del derecho a urbanizar y/o edificar ¿es el promotor o el propietario?; ¿qué límites extremos de valor o aprovechamiento pueden establecerse para las diferencias entre propietarios originarios?

1. Utilizando los términos planteados en la pregunta, el sistema urbanístico neerlandés elige la «desigualdad» frente a la «igualdad» para resolver la relación que existe entre la propiedad y el urbanismo y de esta forma lograr la eficacia en la ejecución

urbanística. Cada propietario tiene derecho a lo que le ha correspondido en el plan. Si se anima a ejecutarlo, tiene la obligación de realizar también las obras, cesiones o contribuciones que le correspondan, sin compararse o «equipararse» con lo que a otros

próximos les haya correspondido. Los terrenos destinados a equipamientos o usos no lucrativos son adquiridos gratuitamente por cesión o comprados o expropiados por la comunidad (ver, luego, N§18.1 y 2).

2. El titular del derecho a desarrollar el suelo (urbanizar y/o edificar) es el propietario del suelo. Sin embargo, cualquier persona, independientemente de si dispone o no de la propiedad del suelo, puede solicitar y obtener las licencias necesarias para urbanizar/edificar. Se puede dar pues el caso de que un promotor obtenga la licencia de edificación para un terreno que no es de su propiedad, pero para poder urbanizar o edificar necesita el consentimiento del

propietario. En teoría pues, se puede dar el caso de que dos o más personas obtengan una «licencia de edificación» [*bouwvergunning*] para un mismo solar (para una descripción de las licencias, *vide ut infra*, N§§ 28, 29 y 30).

3. Las diferencias de valor o aprovechamiento urbanístico entre dos parcelas distintas situadas en una misma unidad de ejecución no conocen limitación legal alguna. No existe ninguna norma que obligue explícitamente a «repartir» o «igualar» el beneficio del aprovechamiento urbanístico otorgado por el plan a los terrenos a desarrollar como en la técnica española del «reparto equitativo de cargas y beneficios» (*cf.*: GARCÍA-BELLIDO, 1994).

#### N§9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística.

1. Cada Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] y las figuras complementarias de planeamiento (ver, *ut infra*, N§10) determinan qué constituye una infracción de su contenido. El régimen sancionatorio por infracciones va desde la retirada de la licencia de edificación hasta la imposición de sanciones: prisión por un periodo máximo de seis meses o multa.

2. Conjuntamente con las sanciones penales, la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) otorga a la Administración municipal la posibilidad de utilizar el procedimiento de ejecución administrativa o de policía. Este procedimiento permite a la Administración demoler lo realizado a expensas del infractor.

3. En las ventas de parcelas de suelo urbanizado que realiza la Administración local rigen también las reglas de los contratos civiles privados que permiten condicionar la

adquisición, no sólo a las normas municipales público-administrativas del planeamiento, sino también a otras condiciones restrictivas y vinculantes: plazos fijos para edificar, tipologías edificatorias, precios de venta, condiciones de reventa, etc., que quiera imponer el Ayuntamiento como vendedor (para una descripción pormenorizada de esta intervención directa de la Administración en la urbanización véase, *ut infra*, N§21). Estas condiciones son «libremente» aceptadas por los compradores como cargas o servidumbres civiles que les obligan, por lo que los plazos de edificación contenidos en el planeamiento son ejecutivos en la enajenación civil del solar. En el caso de no materializarse la edificación en el plazo estipulado por el contrato de compra-venta el solar, por la cláusula adecuada del contrato, revertiría al Municipio, quien devolvería lo percibido al mismo precio de la transacción (*cf.*: GARCÍA-BELLIDO, 1994).

### PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO Y LOS ESTANDARES URBANÍSTICOS PARA EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y DE CALIDAD AMBIENTAL

**N§10. Tipología y caracterización de los planes.** Carácter del planeamiento: físico-indicativo o jurídico-vinculante, prescriptivo y programador. Grado de vinculación del Plan: vinculante o indicativo; en todo o en parte de sus determinaciones; para la Administración y para los particulares. Contenido físico o jurídico-económico del Plan que «delimita» el contenido de la

i) «Boceto Estructural» [*Structuurschets*]: analiza los desarrollos y las tendencias a largo plazo que tengan interés para la política nacional de ordenación urbanística y territorial, y contiene los elementos principales para uno o más aspectos de esta política. Por ejemplo, el aún vigente «Cuarta Nota extra de Ordenación Territorial» (*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*) (FIG. 2). El Vinex es equiparable al Plan Nacional de Ordenación Territorial español. En el año 1991 el Gobierno central señaló en él los desde entonces denominados «enclaves Vinex» [*Vinex-locaties*]. En estos enclaves habría de tener lugar buena parte del crecimiento urbano del país: casi medio millón de viviendas, además de espacio para industrias y oficinas. El *Vijfde nota Ruimtelijke Ordening (Vijno)* [Quinto Documento Nacional de Ordenación Territorial] que habría de sustituir al *Vinex*, fue aprobado inicialmente a finales de 2000. Sin embargo, los nuevos gobiernos de centro derecha surgidos tras las elecciones de 2002 y 2003 decidieron paralizar el proceso de aprobación del *Vijno* para modificarlo sustancialmente. En mayo de 2005 el documento resultante de las modificaciones al *Vijno*, el Documento Nacional «Territorio» [*Nota Ruimte*], aprobado por el parlamento. El primer Plan Nacional de este tipo data de comienzos de los años sesenta;

ii) «Esquema Estructural» [*Structuurschema*]: abarca los aspectos relacionados con la ordenación urbanística y territorial de la política nacional en un determinado sector (defensa, transporte, electricidad, abastecimiento de agua, conservación de la naturaleza, etc.) a medio/largo plazo;

iii) «Directiva concreta» [*Concrete beleidsbeslissing*] o «Planológica núcleo» [*Planologische kernbeslissingen*] PKB con carácter jurídico vinculante»: abarca los aspectos relacionados con la ordenación urbanística y

territorial de una decisión concreta sobre un proyecto o localización determinados. Son muy escasos.

Sólo las «PKB con carácter jurídico vinculante» son de obligado cumplimiento, tanto para las demás administraciones como para los ciudadanos. Las demás PKB, las «no vinculantes», tienen un carácter indicativo. Señalan cuáles son los desarrollos urbanísticos y territoriales que se consideran más adecuados para el país. Ahora bien, debido a que los elementos del sistema de planeamiento (planes de ámbito nacional, provincial y municipal) son objeto de coordinación vertical entre las diferentes administraciones, siguiendo los principios de coordinación y jerarquía (apuntados más arriba en N§1.3), las determinaciones de las PKB, aunque no tengan un carácter jurídico vinculante, son final y más o menos fielmente trasladadas a los planes de las administraciones provincial y municipal (*cf.*: WITSEN & BOSSCHER, 1992).

1. En el **ámbito provincial**, el Plan Regional [*Streekplan*] (FIG. 4) es el principal instrumento de la política de planificación urbanística y territorial de las autoridades provinciales. Contiene la descripción, a grandes rasgos, de los futuros desarrollos en el ámbito de toda o parte de la provincia. No es de obligada elaboración, puede haber zonas donde no exista ninguno. Básicamente el Plan Regional debe contener:

- i) Descripción de las grandes líneas de los desarrollos deseables y, cuando se estime necesario, de las fases en que éstos deban o puedan ser actualizados;
- ii) Uno o varios planos en los que se representen, en la medida de lo posible, las determinaciones antes indicadas;
- iii) Explicación de las decisiones y estudios más relevantes que sirven de soporte a las determinaciones del plan;





FIG. 4. Streekplan (plan regional)

iv) Límites dentro de los cuales otros planes de rango jerárquico inferior podrán divergir de su contenido.

Su contenido es siempre esquemático y tiene un fuerte carácter programático. Es un documento administrativo que cumple las funciones de guía para la política provincial y de asesoramiento de las políticas de los ejecutivos municipales. A efectos prácticos constituye, por su escala y nivel administrativo intermedio, el marco integrador y coordinador en el que las directivas sectoriales de cada ministerio y las PKB se traducen en criterios y directivas para su realización por parte de la Administración local.

El Plan Regional tiene siempre un carácter indicativo. Ocurre aquí, sin embargo, lo mismo que se señala algo más arriba para las PKB: la coordinación vertical entre las políticas de las distintas administraciones garantiza que el contenido de los Planes Regionales se traslade, en esencia y finalmente, a los planes de la Administración municipal.

3. **Ámbito municipal:** el Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] (FIG. 5) y las

Ordenanzas de edificación [*Bouwverordening*] constituyen las piezas clave del sistema de planificación de los Países Bajos por ser prácticamente los únicos instrumentos legales directamente vinculantes (DAVIES & al., 1989). Sólo algunas otras figuras municipales de planeamiento (ver, *ut infra*, párrafo 7) y algunos PKB del gobierno central como se ha visto algo más arriba, tienen también carácter jurídico vinculante.

4. El sistema de planeamiento municipal se completa con el «Plan de Estructura» [*Strukturplan*]. En este plan se indican los futuros desarrollos previstos, que puede ser para la totalidad o parte del término municipal (FIG. 6). La ley también deja abierta la posibilidad de que varios municipios realicen un plan conjunto. No tiene un carácter jurídico vinculante, ni para terceros ni para otros planes. La coordinación vertical de las figuras de planeamiento descrita en N§1.3 se refiere a planes de distintas Administraciones y dicha coordinación se hace efectiva en el momento en que la Administración superior ejerce su potestad tutelar sobre los actos de la Administración inferior, incluidos los planes

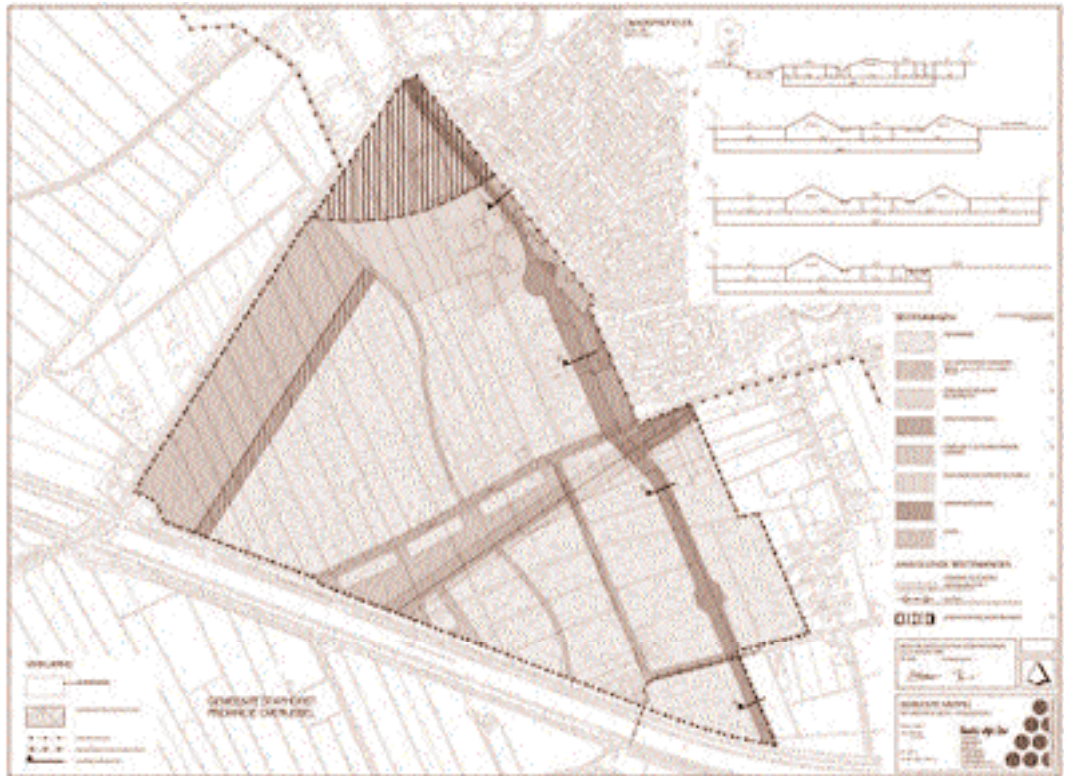


FIG. 5. Bestimmungsplan

urbanísticos. Por ejemplo, mediante la aprobación definitiva.

El caso del Plan de Estructura (SuP) y del Plan de Usos del Suelo (BP) es diferente; en primer lugar, porque ambos planes son obra de una misma Administración, la municipal. En segundo lugar porque el contenido del BP puede desviarse del del SuP tanto como el gobierno municipal lo desee, sin necesidad de modificación o exención alguna del SuP.

Así pues, el SuP es vinculante para el BP sólo y exclusivamente en el caso en que el gobierno local así lo decida. Este tipo de vinculación no tiene pues un carácter jurídico ya que no emana de ninguna ley, norma o plan, sino de la voluntad política expresa del gobierno municipal. El SuP ha de entenderse como una especie de preestudio urbanístico que sirve para dar un contexto amplio a los diferentes BP posteriores. La redacción de un SuP no es obligatoria y el ejecutivo provincial no puede obligar a la Administración municipal a su redacción. Han de ser revisados al menos una vez cada diez años.

5. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) obliga a cada Municipio a redactar un BP para todos los suelos situados fuera del casco urbano que vayan a cambiar de uso. Para el casco urbano consolidado no existe dicha obligación. La ley no determina cuándo ha de aprobarse el BP, sólo que es necesario su aprobación definitiva para la obtención de las licencias necesarias y, por tanto, para el inicio de las obras.

Prácticamente todos los BP se aprueban justo antes del inicio de la urbanización. Así pues, el Ayuntamiento elabora los BP a medida que los suelos no urbanizados van requiriendo ser desarrollados. Cada nueva urbanización requiere previamente un BP que modifica la expectativa del suelo de rural a urbano de algún tipo, uso o finalidad (*cfi: NEEDHAM & al., 1993: 49-50*). Municipios grandes como Ámsterdam o Róterdam cuentan con cientos de BP. Los BP deben ser revisados al menos una vez cada diez años (casi nunca se cumple).

El BP establece los usos del suelo y de los



FIG. 6. Strukturplan (municipal)

bienes inmuebles [*bestemmingen*]. Su contenido es el siguiente:

i) Descripción de los *bestemmingen* (usos del suelo y de los bienes inmuebles) contenidos en el plan, con indicación de las metas a alcanzar por cada uno de ellos, así como una descripción, a grandes rasgos. La ley (art. 10.1 *WRO* y art. 12.1 *Bro*) y la jurisprudencia han limitado las regulaciones del BP a aquellas que estén directamente relacionadas con la edificación y/o con el uso del suelo y la edificación. Ello significa que regulaciones con una relación lejana o indirecta no están permitidas (por ejemplo, que se pueda construir sólo cuando la carretera de acceso haya sido construida, o que una parcela se destine a vivienda sólo cuando sea de propiedad municipal; *cf.* KLAASSEN, 2000: 107-108). Las regulaciones han de ser «urbanística y espacialmente

relevantes» (*ruimtelijk relevant*) (PRIEMUS & LOUW, 2000: 58-59).

Estas limitaciones hacen que los siguientes aspectos **no puedan** ser recogidos en un BP:

- Vivienda: el BP no puede contener una distinción entre vivienda barata y cara, y entre vivienda social y de libre mercado; tampoco una distinción entre vivienda de alquiler y de compra; tampoco una distinción de vivienda destinada para determinados grupos de la población, por ejemplo aquella con una vinculación económica o social con el municipio;
- Programación: el BP no puede fijar el momento de comienzo obligatorio de las obras;
- Calidad arquitectónica: el BP no puede contener determinaciones relativas a aspectos arquitectónicos de la edificación,



sólo puede definir el «envoltorio» (altura, alineación, profuncidad y anchura de la edificación);

- El BP no puede vincular un uso del suelo a la propiedad del mismo;
- El BP no puede imponer al propietario del suelo la obligación de pagar contraprestaciones económicas u obligaciones económicas de otro tipo (por ejemplo, para la realización de infraestructuras o equipamientos públicos fuera de su parcela) (cfr: NEEDHAM, 2000; DE GROOT & VAN DER VEEN, 2003: 660-661; KLAASSEN, 2000: 108; DE JONG, 1999: 537).

Una vez que el BP ha sido aprobado, sus determinaciones físicas son a continuación desarrolladas y concretadas en planes detallados y de obras (equiparables en España al Estudio de Detalle, y al Proyecto de Urbanización), documentos que sirven para solicitar las licencias necesarias. Estos planes/proyectos no tienen carácter jurídico vinculante y no son figuras regladas en la ley o norma alguna. Se trata sencillamente del desarrollo urbanístico-arquitectónico que los técnicos municipales o el promotor o ambos hacen de los rasgos globales recogidos en el BP. Sólo adquieren un carácter jurídico vinculante cuando la licencia de edificación es concedida.

- ii) Uno o varios planos en los que se indica la localización de los *bestemmingen* en el ámbito del plan. Escala 1:1.000 en zonas edificadas y 1:5.000 fuera del casco urbano;
- iii) En el grado en que sea necesario, reglas vinculantes respecto a las condiciones en que debe procederse a la elaboración o revisión del plan, excepciones a las determinaciones del planeamiento y requerimientos adicionales (por ejemplo, imponer la obligación de obtener previamente una «licencia de demolición» [*sloopvergunning*] en un ámbito determinado);
- iv) Además, el BP va acompañado de notas explicativas sobre las ideas básicas que sustentan el plan, así como de los resultados de las consultas, estudios y períodos de información pública.

El BP tiene carácter jurídico vinculante para todos los ciudadanos. También

constituye la base para iniciar, en su caso, el procedimiento de expropiación forzosa. En correspondencia con la trascendencia de las consecuencias que derivan del BP, la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) dota al procedimiento para su tramitación de numerosas garantías legales.

6. La Ley de la Vivienda (*Ww*) obliga a todos los ayuntamientos a redactar unas *Bouwverordening* (*BvO*) u Ordenanzas de edificación para todo el suelo comprendido dentro del término municipal. Sus determinaciones se refieren a obras de urbanización y edificación, control urbanístico, usos, obras de derribo, etc. Algunas de estas determinaciones tienen connotaciones urbanísticas (aspectos estéticos, cambio de usos, uso de edificios y del espacio público, aparcamientos, anuncios, etc.) o medioambientales (obligatoriedad de estudiar el estado de contaminación de suelos a desarrollar) (cfr: HIJMANS & GERZON, 1995: 80-81). Existe un modelo de Ordenanzas de edificación elaborado por la Unión de Ayuntamientos Neerlandeses [*Vereniging Nederlandse Gemeenten*] que sirve de referencia para buena parte de las ordenanzas municipales.

Las Ordenanzas de edificación *BvO* tienen carácter jurídico vinculante, al igual que el BP. Allí donde coinciden con un BP (estas ordenanzas son de obligada aplicación en todo el término municipal y el BP sólo en parte de él) tienen un carácter complementario o subsidiario, en defecto de normas más precisas o *ad hoc*: cuando las determinaciones de estas Ordenanzas contravienen las del BP, éstas prevalecen sobre aquéllas. Sin embargo, existen muchos aspectos que el BP no regula, por lo que las determinaciones de las Ordenanzas de edificación son entonces subsidiariamente aplicables, por ejemplo, los aspectos estéticos (HIJMANS & GERZON, 1995: 67-68).

La *Bouwbesluit*, o «Reglamento técnico de construcción», redactado por el Gobierno Central, contiene determinaciones relativas a los aspectos técnicos de las edificaciones. Esta normativa o reglamento estandariza los contenidos técnicos de las ordenanzas de edificación y forma parte de estas últimas, a modo de complemento (cfr: KLAASSEN, 2000: 406-433).

7. Existen algunas *figuras complementarias de planeamiento*, generalmente municipales, que también establecen determinaciones de carácter jurídico vinculante al uso del suelo, los bienes inmuebles y/o el espacio público comprendidos en su ámbito. Estas figuras complementarias tendrán un carácter más o menos genérico, afectarán a una superficie mayor o menor, tendrán un carácter más o menos temporal, pero en todo caso establecen condiciones vinculantes de algún tipo y en algún momento. Podría considerarse a algunos de ellos como Planes u Ordenanzas urbanísticas especiales o sectoriales:

- i) Plan de Renovación Urbana [*Stadsvernieuwingsplan, SVP*]: se trata de un BP especial destinado a la revitalización de zonas urbanas;
- ii) Ordenanzas del Medioambiente Urbano [*Leefmilieuverordening*], utilizadas para evitar desarrollos indeseables que estén permitidos por el BP, por ejemplo, evitar la apertura de locales de copas en algunos centros históricos;
- iii) Ordenanza de talas vegetales [*Kapverordening*];
- iv) Ordenanza de Monumentos [*Monumentenverordening*];

v) Ordenanza de ruina y demolición [*Sloopverordening*].

Otras figuras complementarias del planeamiento son:

- i) *bouwvergunning* [licencia de edificación],
- ii) *voorbereidingsbesluit* [decreto de suspensión de otorgamiento de licencias] que es un decreto municipal que «congela» la concesión de licencias de edificación en aquellos casos en los que la obra está permitida por el BP existente, pero contradice las determinaciones futuras de un nuevo BPen proceso de elaboración;
- iii) excepción [*vrijstelling*] de las determinaciones del planeamiento: la flexibilidad del Plan de usos del suelo permite que se puedan hacer excepciones concretas de sus determinaciones, ver ut infra **N§12.4 y 5**.
- iv) intervenciones de administraciones de rango jerárquico superior para la congelación, modificación o imposición jerárquica y tutelar de alguna figura de planeamiento (complementaria o no) (véase **N§1.3**).

**N§11. Garantías públicas de la participación activa** de los propietarios o ciudadanos en general en el proceso de información pública del planeamiento: derechos derivados.

1. Una característica muy importante de la sociedad y de la práctica política en los Países Bajos es la consagración del consenso, especialmente en materia de planificación territorial y vivienda, que se refleja en el denominado «modelo polder» [*poldermodel*] o modelo de concertación típicamente neerlandés, desarrollado por los gobiernos de las últimas décadas. A menudo esta actitud ha causado una importante dilación en la tramitación de las leyes: la reforma de la Ley de Revitalización de Pueblos y Ciudades (*WSDV*), aprobada en 1985, se inició en 1960 (DAVIES & *al.*, 1989). Este principio de consenso también está presente en la elaboración de los planes de ordenación urbanística y territorial, cuya redacción, tramitación y aprobación conlleva en la práctica varios años de redacción, discusiones

administrativas, información, debates públicos y modificaciones.

2. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) otorga una gran importancia a la protección legal del ciudadano durante la totalidad del proceso urbanístico. Los derechos del individuo se salvaguardan mediante la introducción de consultas públicas obligatorias en los procesos administrativos de elaboración del planeamiento, de concesión de licencias, de aplicación de las excepciones a las determinaciones del planeamiento, etc. Durante estas consultas públicas es posible presentar «reclamaciones» o «alegaciones» [*bezwaarschriften*] contra las decisiones administrativas que los aprueban. La Administración que elabora el acto urbanístico impugnado es la que resuelve.



Tras este período de «participación pública» [*inspraak*] existe la posibilidad de presentar una «apelación» [*beroep*] en el juzgado [*rechtbank*] y, en segunda instancia, un «recurso de apelación» [*hoger beroep*] en la Sección de la Jurisdicción Contencioso-administrativa del Consejo de Estado [*Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State*, ABRs] (DAVIES & *al.*, 1989; KLAASSEN, 2000: 476-480) (para más información sobre la impugnación y reclamación de los actos urbanísticos véase, *ut infra*, N§33).

La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (art. 6.a *WRO*) obliga a los Ayuntamientos a instrumentar la

participación pública en la elaboración del planeamiento municipal de los ciudadanos y personas físicas o jurídicas interesadas mediante una Ordenanza de participación pública [*Inspraakverordening*] (BRUSSARD, 1987). Los resultados de cada periodo de participación pública, incluidas las alegaciones presentadas y la respuesta del consistorio municipal a las mismas, forman parte de la documentación de la memoria justificativa que acompaña las decisiones administrativas que aprueban casi todas las figuras planeamiento, incluidos en todo caso el PKB, Plan Regional, SuP, BP, todo tipo de licencias y excepciones del planeamiento, etc.

**N§12. Grado de flexibilidad del planeamiento.** Procesos generales de tramitación: cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión. Condiciones y cautelas.

1. En el Plan de Usos del Suelo [*Bestemmingsplan*, BP] se puede determinar bajo qué condiciones debe y puede procederse a una nueva elaboración y/o modificación del plan. También se hacen constar las reglas y límites de actuación del Colegio de Alcalde y Concejales, ejecutivo municipal (B&W) frente al Pleno o Consejo municipal. Los BP han de ser revisados al menos una vez cada 10 años (no se suele cumplir).

En el Plan Regional [*Streekplan*] se especifica qué determinaciones son básicas, lo que significa que la Diputación del Estado [*Gedeputeerde Staten*, GS], órgano ejecutivo del Gobierno Regional de la provincia (ver, N§1.2 (ii)), deberán desarrollarlas conforme al plan, siendo sólo alterables por vía de revisión, y aquéllas en las que se permitan ciertas desviaciones. Los planes regionales han de ser revisados al menos una vez cada 10 años.

2. Los procesos de elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento contienen los siguientes pasos:

- i) Elaboración de un primer borrador, precedido por la mayoría de las actividades de investigación;
- ii) Aprobación de los distintos borradores por parte de las distintas administraciones competentes;
- iii) Período de participación pública [*inspraak*] con el público en general, organizaciones sociales o corporativas y afectados por el plan en elaboración, y de

consultas [*overleg*] con los órganos consultivos, instituciones y Administraciones competentes. Con estos períodos de participación pública y consultas se intenta garantizar la efectiva aplicación del modelo polder [*poldermodel*], o modelo de concertación (ya mencionado en N§11.1);

iv) Período de presentación de apelaciones [*beroep*] en los tribunales de justicia (ver, luego, N§33).

La necesidad de integrar todos estos elementos y garantizar el correcto funcionamiento de cada uno de ellos conlleva una lenta tramitación del planeamiento. Por ejemplo, en el caso del BP, la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*WRO*) fija unos plazos máximos para su tramitación: en el caso en que no existan alegaciones, su aprobación deberá producirse en el plazo de ocho meses desde la publicación del borrador; si existieran alegaciones este periodo podrá alargarse hasta trece meses, o incluso hasta 36 meses. En el caso de la licencia de edificación, la ley fija un máximo de 26 semanas, pero en la práctica se supera con frecuencia este tiempo.

3. Históricamente los procedimientos de gestión urbanística en el marco legislativo de los Países Bajos han sido especialmente rígidos e inflexibles (DAVIES & *al.*, 1989). Las modificaciones de la *WRO* en 1985 y 1999 se inscriben dentro del proceso de

flexibilización de los instrumentos de planeamiento que introdujeron una serie de elementos destinados a dotar de mayor flexibilidad a los *Bestemmingsplannen*, elementos clave de la gestión (cfr. VAN ZUNDERT, 1996: 135-8).

4. El *Bestemmingsplan* (BP) puede incluir entre sus contenidos una serie de instrumentos o seguir determinadas fórmulas de redacción que le otorgan un cierto grado de flexibilidad (cfr. NEEDHAM & al., 1993: 51; VAN ZUNDERT, 1996: 135-45):

- i) «**Plan Global de Usos del Suelo**» [*Gloaal Bestemmingsplan*], con «obligación de elaboración diferida» [*uitwerkingsplicht*]: la *WRO* otorga al Pleno o Consejo municipal la posibilidad de que las determinaciones del BP, en todo o parte del territorio que abarque, se limiten a los grandes rasgos de la ordenación. El ejecutivo municipal (B&W) tiene la competencia de desarrollo ulterior de las determinaciones a grandes rasgos, salvo si el Pleno o Consejo municipal se reserva esta competencia para sí. Si el borrador del desarrollo está listo se pueden conceder las licencias urbanísticas, antes incluso de la aprobación provisional. Es la llamada «anticipación interna del plan» o «vigencia anticipada» [*binnenplanse anticipatie*];
- ii) «**Plan Global Definitivo de Usos del Suelo**» [*Gloaal Eindbestemmingsplan*], sin obligación de elaboración diferida: la *WRO* otorga al Pleno o Consejo municipal la discrecionalidad de que las determinaciones del BP, en todo o parte del territorio que abarque, se limiten a los grandes rasgos de la ordenación, sin que sea necesario su desarrollo ulterior.
- iii) «**Potestad de modificación**» [*Wijzigingsbevoegdheid*]: el BP puede permitir su modificación ulterior, dentro de unos límites determinados. La potestad de modificación reside en el B&W, salvo si el Pleno o Consejo municipal se reserva esta competencia para sí. Los BP «globales» y los «globales definitivos» no pueden incorporar esta potestad de modificación;
- iv) «**Posibilidades de excepción o salvedad**» [*Vrijstellingsmogelijkheden*] de las determinaciones del plan: el BP puede crear dos posibilidades de excepción de sus determinaciones:

- La «**fórmula mágica**» [*toverformule*]: la jurisprudencia considera que a las determinaciones del BP ha de incorporarse la posibilidad de excepción o salvedad en caso de que la aplicación estricta de la determinación de ordenación impidiese el uso más apropiado y eficiente del suelo e inmuebles. Esta posición de la práctica jurisprudencial se basa en la propia Ley: «Las determinaciones del BP sólo pueden limitar el uso más apropiado y eficiente por razones apremiantes» (art. 10.1 *WRO*);

- v) El artículo 15 de la *WRO* permite al ejecutivo municipal otorgar una salvedad o excepción a las determinaciones del BP en casos ocasionales, cuando una situación concreta lo requiera y siempre que se respeten las **reglas contenidas** en el plan. Los casos en los que el ejecutivo municipal puede ejercer esta potestad discrecional deberán de estar tasados previamente en el plan. «**Requisitos añadidos**» [*Nadere eisen*]: el artículo 15 de la *WRO* permite al ejecutivo municipal fijar condiciones añadidas o adicionales a las determinaciones del BP en casos ocasionales, cuando una situación concreta lo requiera y siempre que se respeten las reglas contenidas en el plan. Los casos en los que el ejecutivo municipal puede ejercer esta potestad discrecional deberán de estar tasados previamente en el plan. Se trata ésta de una medida de flexibilización de BP que otorga más competencias de control al Ayuntamiento en detrimento del particular que solicite la licencia urbanística correspondiente.
- vi) Establecer **determinaciones de uso del suelo provisionales** [*Voorlopige bestemmingen en gebruiksvoorschriften*]: los artículos 12 de la *WRO* y 17 del Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Besluit op de Ruimtelijke Ordening, BrO*] permiten al BP fijar usos provisionales a condición de que al mismo tiempo se fijen también los usos definitivos. Esto posibilita la ejecución del plan en etapas sin impedir durante parte del período de vigencia el desarrollo de los usos actuales (para lo relativo a la programación temporal de la ejecución del planeamiento ver, luego, N§24).

5. Al margen de las medidas flexibilizadoras incluídas en el BP mismo (ver

punto anterior), la legislación urbanística recoge también una serie de elementos de flexibilización de los instrumentos de planeamiento. Estos elementos son vigentes pues *ex lege*, y no requieren que el BP los contemple previamente (*cf.*: NEEDHAM & *al.*, 1993: 51; VAN ZUNDERT, 1996: 145-59):

i) «**Excepción temporal**» [*tijdelijke vrijstelling*] de algunas determinaciones del planeamiento: el artículo 17 de la WRO faculta al ejecutivo municipal a conceder una exención temporal de las determinaciones del planeamiento en la totalidad de su ámbito por un período máximo de cinco años. El artículo 19 del *BrO* establece como condición que sea plausible que el uso exonerado de las determinaciones del planeamiento no se mantendrá más allá de esos cinco años. Por ejemplo, espacio comercial provisional a la espera de la construcción del centro comercial definitivo;

ii) **Retirada** [*intrekking*] o **revisión** [*herziening*] del BP: el BP puede ser retirado y sustituido por otro nuevo o simplemente revisado en parte, dejando el resto incólume. La revisión parcial o la elaboración de un nuevo BP conllevan procedimientos de tramitación idénticos;

iii) **Excepción o salvedad** de las determinaciones del planeamiento **ex artículo 19 WRO** [*vrijstelling ex artikel 19 WRO*], también denominado «procedimiento autónomo de proyecto» [*zelfstandige projectprocedure*]: los artículos 19, 19A y 19B de la *WRO* regulan el procedimiento a través del cual se puede obtener una excepción o salvedad de las determinaciones del BP vigente. Con anterioridad a la modificación de la *WRO* del 1 de julio de 1999, este procedimiento de exención conllevaba la obligación de modificar después el BP. Ahora ya no es obligatorio, pero algunos aspectos

del procedimiento han sido modificados de forma que el Ayuntamiento tenga que argumentar bien desde un punto de vista urbanístico la excepción de que se trate. Esta vía de excepción del planeamiento vigente es la más utilizada en los Países Bajos. En 1973 fue utilizado en 14.000 ocasiones (*cf.*: DAVIES & *al.*, 1989), y en la actualidad se sigue aplicando profusamente. Condiciones, todas necesarias, para la aplicación de este procedimiento son:

- Existencia de una necesidad apremiante;
- No existen argumentos urbanísticos de peso en contra;
- Existe una «buena argumentación urbanística» [*goede ruimtelijke onderbouwing*];
- El gobierno provincial no pone objeciones.

iv) «**Excepción de las determinaciones del planeamiento para invernaderos e instalaciones industriales**» [*vrijstelling voor kassen en bedrijfsgebouwen*]: el artículo 18.1 de la *WRO* permite que el ejecutivo municipal otorgue excepciones de las determinaciones del planeamiento vigente por un plazo determinado a invernaderos e instalaciones ligeras destinadas a la agricultura (HIJMANS & GERZON, 59);

v) «**Excepción de las determinaciones del planeamiento para casos de poca importancia**», literamente «para casos de migajas» [*vrijstelling voor kruimelgevallen*]: actividades edificatorias de poca importancia que contradigan al BP vigente pueden beneficiarse de esta modalidad de excepción de las determinaciones del planeamiento recogida en el artículo 18.a de la *WRO*. Ejemplos de actividades edificatorias de poca importancia son instalaciones relacionadas con las redes de distribución de gas o electricidad, con el transporte público o con el tráfico viario.

**NS13. Clasificación» de la propiedad del suelo:** ¿se producen «clasificaciones» de suelo, con efectos determinantes del régimen jurídico-económico y estatutario del derecho de propiedad del suelo?

La fijación de usos del suelo [*bestemmingen*] en el Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] no se produce a efectos de establecer un régimen urbanístico de la propiedad sino de reflejar los usos futuros a consolidar o los actuales a

mantener en el ámbito del plan. No se trata por tanto de una «clasificación» del suelo tal y como lo entiende la legislación urbanística española, sino de una «calificación» o zonificación del mismo.

**N§14. Calificación del suelo y control de los usos** (determinaciones de uso que se especifican en los planes: niveles o grados de vinculación de su fijación; usos exclusivos, dominantes y prohibidos; ¿hay libertad y flexibilidad de usos?; en este último caso, modo de establecimiento de las infraestructuras, servicios y dotaciones, que deben ser prácticamente previos a la implantación real de los usos; cómo se producen las recalificaciones del suelo y cómo participa o interviene la propiedad en su tramitación?). Calificación global y/o pormenorizada de los usos del suelo. Criterios.

1. Los «usos del suelo» [*bestemmingen*] recogidos en el Plan de usos del suelo (BP) pueden ser de distinto carácter en función de su nivel de detalle o de su exclusividad (KLAASSEN, 2000: 108-109):

i) «Usos del suelo detallados o pormenorizados» [*Gedetailleerde bestemmingen*], «usos del suelo globales finales» [*globale eindbestemmingen*] (ver N§12.4.ii) y «usos globales del suelo a desarrollar con posterioridad» [*nader uit te werken bestemmingen*] (vide *ut supra*, N§12.4.i);

ii) Uso del suelo de carácter exclusivo: sólo se permite un uso;

iii) «Uso del suelo de carácter mixto» [*bestemming van gemengd karakter*]: se permiten dos o más usos al mismo tiempo. Condición es que los distintos usos permitidos sean realizables en ese lugar y con esa combinación, y que se describan previamente, cuantitativa y cualitativamente, las posibilidades de uso;

iv) «Uso doble del suelo» [*dubbelbestemming*]: se permiten dos usos alternativos. Condición es que se regule la relación entre ambos usos en términos de subordinación. Por ejemplo uso de viario y uso de «zona de protección de aguas freáticas» [*grondwater-beschermingsgebied*], que quiere decir que sobre un dique puede construirse una carretera, pero que el uso como dique tiene preferencia;

v) Uso primario [*primaire*] y secundario [*secundair*]: condición es que se describan suficientemente las relaciones de subordinación o coordinación entre ambos usos.

2. La flexibilidad de usos viene determinada en el sistema urbanístico neerlandés por el carácter del *bestemming* (ver primer párrafo) y por la flexibilidad de los instrumentos de planeamiento (ya descrita, *ut supra*, en N§12.4 y 5).

3. Se podría equiparar el concepto «recalificación del suelo», propio del sistema urbanístico español, con los conceptos del sistema urbanístico neerlandés «modificación» [*wijziging*] y «excepción» [*vrijstelling*] de las determinaciones del planeamiento. En todo caso significan lo mismo: se acaba permitiendo un uso en principio no permitido por las determinaciones del planeamiento originales.

4. El interesado, aquel que desea la modificación de las determinaciones del planeamiento para poder realizar un uso en principio no permitido, es el que suele tomar la iniciativa solicitando la modificación [*wijziging*] o excepción [*vrijstelling*] de las determinaciones del planeamiento. Estas solicitudes están en buena medida formalizadas y estandarizadas, aunque siguen existiendo muchas diferencias entre ayuntamientos. Generalmente tiene lugar un período de consultas entre el interesado y el Ayuntamiento previo a la presentación de la solicitud formal. En estas consultas se concreta/negocia la predisposición del consistorio municipal a conceder la excepción, se concreta el contenido de la solicitud y en ocasiones se acuerdan los plazos de la tramitación.

**NS15. Estándares urbanísticos para reservas de suelo público:** ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas (determinar el nivel competente para fijarlos) sobre dotaciones mínimas de reservas de suelo para uso público con destino a zonas verdes, deportivas, escolares y otros equipamientos públicos, de aparcamientos, de densidades máximas, alturas máximas, etc.?

1. No existen estándares urbanísticos de ningún tipo que sean de obligado cumplimiento para el planeamiento y que estén relacionados con niveles de calidad urbanística en la legislación urbanística neerlandesa: ni en leyes, ni reglamentos ni normas de ningún otro tipo.

Para cada plan urbanístico concreto se fijan dichos niveles *ad hoc* y del modo siguiente:

i) Edificabilidad, tipologías, segmentos: los ayuntamientos hacen un cálculo bastante aproximado de la edificabilidad, tipologías y segmentos (tipos de vivienda en función de los precios de venta o alquiler: social, de mercado, de precio tasado, etc.) a realizar relacionado por una parte con la viabilidad económica de la urbanización. Los ingresos han de permitir financiar todos los gastos que habrá que desembolsar para los equipamientos, infraestructuras, etc. Siempre y cuando se demuestre la viabilidad económica del proyecto, no existen límites máximos establecidos en ley alguna. Esto independientemente de si el municipio participa más o menos activamente en la urbanización de los terrenos (para una descripción de los distintos tipos de intervención de la Administración Local en urbanizaciones ver **NS21**; y para una descripción de los instrumentos de recuperación de plusvalías ver **NS22** y **27**). Por otra parte, se manejan criterios políticos relacionados con el ambiente urbano que se desea lograr, los grupos de población a los que se quiere alojar, etc.;

ii) Equipamientos e infraestructuras: cada departamento municipal realiza por sectores (comercio, enseñanza, salud, espacios libres y de recreo, tráfico, abastecimiento de aguas, etc.) los estudios pertinentes sobre las necesidades futuras de la urbanización propuesta, a cuyas conclusiones se añaden también valoraciones propias de las políticas municipales (niveles de calidad deseados, promesas electorales, etc).

Los resultados de los estudios y las valoraciones arriba señaladas se traducen en parámetros y estándares válidos sólo y exclusivamente para la urbanización de que se trate y que se trasladan a los equipos redactores del planeamiento correspondiente. Aunque estos parámetros y estándares *ad hoc* son en principio discrecionales la jurisprudencia ha obligado a los ayuntamientos a argumentar muy bien sus exigencias, ya que en caso contrario pueden ser anuladas por los jueces.

2. Existen estándares arquitectónicos/constructivos relacionados con la calidad técnica de la edificación donde se alude a aspectos relativos a seguridad, salud, ahorro de energía, etc. Estos estándares están recogidos en las «Ordenanzas de edificación» [*bouwverordening*] y en el «Reglamento técnico de construcción» [*Bouwbesluit*], ambos descritos en **NS10.3**. Mientras que los parámetros y estándares descritos en el párrafo anterior adquieren un carácter jurídico vinculante en los planes urbanísticos, los estándares arquitectónicos/constructivos ya son jurídicamente vinculantes *ex ante*.

3. Edificios o instalaciones catalogados como monumentos están protegidos por la ley. Existen tres instancias que catalogan edificios: la Agencia Nacional de Protección de Monumentos [*Rijksdienst voor de monumentenzorg*], del Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Cultura [*Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*], los gobiernos provinciales y los ayuntamientos en sus respectivas ordenanzas de monumentos [*monumentenverordeningen*]. Un edificio puede ser catalogado como monumento si tiene más de 50 años de antigüedad. Para poder derribar un edificio catalogado ha de obtenerse previamente la licencia de (derribo de) monumentos [*monumentenvergunning*] (NEEDHAM & al., 1993: 132-133).



**NS16. Otros parámetros normativos medioambientales para los planes sobre la calidad de vida, tanto en zonas urbanas como rurales:** ¿existen normas sobre las condiciones de soleamiento, higiene, seguridad y calidad de la urbanización, sobre arbolado urbano, dotación mínima de agua, calidad de los servicios, de usos nocivos, admisibles y prohibidos, de protección del patrimonio histórico, estudios de impacto ambiental, paisajismo, etc.?

1. En los Países Bajos existe un importante cuerpo legislativo en materia de medioambiente. En la mayoría de los casos esta legislación no está directamente relacionada con la planificación urbanística y territorial. La ley establece para estos proyectos unos parámetros a respetar, por ejemplo, de niveles de contaminación acústica o de otro tipo, o incluso prohíbe directamente determinadas instalaciones industriales en las cercanías de núcleos de población (*ut infra* al final se enumeran las leyes medioambientales).

2. En los Países Bajos está prohibido edificar viviendas que sufran directamente niveles de ruido superiores a los 50 decibelios dB(A). Cada municipio puede exigir incluso menores niveles de ruido. Para poder superar la barrera de los 50 decibelios dB(A), el gobierno provincial, a instancias del municipal, ha de otorgar un «autorización de mayor nivel de ruidos» [*toekenning hogere grenswaarde*]. Cada provincia tiene su propia política al respecto: la una se muestra más flexible que la otra. Estas limitaciones no son válidas para usos de oficinas o industriales.

3. Las leyes medioambientales prohíben asimismo construir viviendas, usos «delicados» (escuelas, hospitales, etc.), usos donde la gente permanezca más de 12 horas al día, y usos donde la gente practique actividades intensivas (deporte, etc.) en zonas afectadas por contaminación del aire por encima de niveles determinados. Los niveles permitidos de contaminación irán bajando progresivamente durante el período transitorio, que finaliza en el año 2010. Esta legislación es nueva, y está basada en una reciente Directiva europea. La aplicación estricta de estos límites, tal y como estaban formulados a principios del año 2005, tendría consecuencias de calado para las posibilidades de construir en las zonas cercanas a las redes de tráfico viario.

Además, está también prohibido construir viviendas y usos donde la gente permanezca durante largo tiempo al día cerca de actividades y sustancias

peligrosas. Puede tratarse de industrias, líneas de electricidad, gaseoductos, estaciones LPG, instalaciones de gas, o carreteras y vías de ferrocarril por donde habitualmente se transporten substancias peligrosas. Esta limitación de construir puede ser salvada si se construye siguiendo ciertos requisitos, como, por ejemplo, aislar el gaseoducto con construcciones de hormigón armado.

4. La Ley de Gestión Medioambiental [*Wet Milieubeheer*] establece que para la realización de determinadas «actividades» ha de superarse primero un procedimiento de «Evaluación de Impacto Ambiental» [*milieueffect rapportage, m.e.r.*, con minúsculas]. El *m.e.r.* es un procedimiento administrativo en el cual las administraciones provincial y la local evalúan el nivel de impacto que la urbanización que se pretende construir tendrá en el medioambiente para, tras cotejar este nivel con los límites establecidos por la legislación medioambiental y otros criterios, permitir o no su realización u obligar a la modificación parcial del plan o proyecto. El «Estudio de Impacto Ambiental» [*Milieueffect rapport, MER*, con mayúsculas] es el documento donde se evalúa el nivel de impacto medioambiental de la urbanización que se pretende construir, y forma parte del *m.e.r.*

Las siguientes «actividades» han de ser sometidas a un *m.e.r.*:

i) Aquellas que vienen recogidas en el Decreto de (procedimiento de) evaluación de impacto ambiental [*Besluit-m.e.r.*]. Este decreto es un desarrollo reglamentario de la Ley de Gestión Medioambiental:

- Lista C: recoge las «actividades» que han de someterse a un *m.e.r.* y los valores límite correspondientes;
- Lista D: recoge aquellas «actividades» que no está claro si han de ser sometidas o no a un *m.e.r.* La administración competente decidirá en cada caso;

ii) Aquellas que vienen recogidas en la

ordenanza de *m.e.r.* [*m.e.r.-verordening*] de la provincia; esta ordenanza es un desarrollo reglamentario de la Ley de Gestión Medioambiental;

iii) Aquellas que vienen recogidas en un Decreto ministerial [*ministerieel besluit*].

Algunos ejemplos de las «actividades» que, para autorizarse, han de someterse a un previo *m.e.r.* (cfr. KLAASSEN, 2000: 333-4):

- Construcción de carretera principal, autopista, línea ferroviaria nacional;
- Construcción de gaseoductos de al menos 5 km de longitud situados en una zona delicada;
- Construcción de un equipamiento recreativo o turístico que atraiga al menos 500.000 visitantes al año u ocupe una superficie de al menos 50 ha, o bien de al menos 20 ha y que se sitúe en una zona delicada, o bien suponga la construcción de un campo de golf de al menos 50 ha, o de al menos 18 hoyos que esté sobre suelos no calificados de agrarios;
- Construcción de un puerto deportivo de al menos 500 plazas;

- Construcción de al menos 2.000 viviendas dispuestas sin solución de continuidad, o bien de 4.000 viviendas más o menos dispersas situadas en municipios altamente urbanizados;
- Construcción de estanques o depósitos de agua de al menos 100 ha;
- Construcción de polígonos industriales o empresariales de al menos 100 ha;
- Construcción de zonas de invernaderos de al menos 100 ha;
- Instalaciones eólicas de generación de energía eléctrica de al menos 20 megawatios, o bien de al menos 20 molinos de viento;
- Construcción de líneas de alta tensión de al menos 220 kilovoltios y una longitud de al menos 1 km.

El *m.e.r.* ha de estar cumplimentado antes de que la administración correspondiente tome una decisión oficial sobre la urbanización u obra que se pretende construir (aprobación de una licencia, o de un plan, etc.). El primer plan o licencia que lo recoja es el que ha de someterse al *m.e.r.*

#### PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA URBANIZACIÓN (RESCATE DE PLUSVALÍAS O PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS MISMAS)

**N§17. Aspectos conceptuales de la ejecución:** la ejecución urbanística proviene de un «urbanismo prescriptivo y dibujado» o de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación; La ejecución del planeamiento, ¿conlleva la edificación? ¿se vincula la autorización de urbanizar y edificar a alguna condición respecto del producto terminado, como precio máximo, calidades, etc.? [vide N§8].

1. La ejecución urbanística proviene en teoría de un «urbanismo prescriptivo y dibujado» en la medida en que las determinaciones del planeamiento están fijadas de antemano fundamentalmente en los planes y figuras complementarias de planeamiento de carácter jurídico vinculante y marginalmente en la ley (ver N§5.1).

Ahora bien, la flexibilidad que la práctica y la legislación urbanísticas han ido introduciendo en los instrumentos de planeamiento (para una descripción de esta flexibilidad ver N§12,3-5) ha convertido a la ejecución urbanística en un acto fruto de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación en la medida en

que los promotores y el ayuntamiento negocian o acuerdan en cada caso el contenido concreto y/o detallado de las determinaciones del planeamiento.

2. La concesión de la autorización para urbanizar y/o edificar está vinculada tan sólo al cumplimiento de las determinaciones de ordenación recogidas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante. Para una descripción detallada de estas figuras de planeamiento y su grado de vinculación ver N§10 y, para una descripción de los criterios de concesión de la autorización para urbanizar y/o edificar ver *ut infra* N§§28, 29 y 30.

Estas determinaciones de ordenación,

fijadas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante, han de tener una relación directa con el uso del suelo y los inmuebles, no siendo válidas las determinaciones de ordenación que mantengan una relación demasiado alejada. Sólo son pues válidas las normas directamente relativas al uso de los bienes inmuebles (KLAASSEN, 2000: 107-8). Esta limitación, junto con las limitaciones legales al contenido del plan de usos del suelo señaladas anteriormente (ver **N§10.5.1**), reducen considerablemente las condiciones legalmente imponibles respecto del producto terminado. A continuación se relaciona una serie ejemplos de determinaciones de ordenación no válidas (*cf. opus cit.*):

- Condicionar la autorización de construir o reconstruir una carretera a que unas viviendas cercanas no sufriesen más de un nivel determinado de contaminación acústica que ocasionaría el tráfico viario de esta carretera;
- Condicionar la autorización de edificar a que una carretera se construya según las determinaciones del plan;
- Condicionar la autorización de edificar viviendas a que se construyan dentro de unos determinados segmentos de financiación (precios finales de la vivienda, vivienda social versus de libre mercado);
- Condicionar adjudicar un uso residencial a unos terrenos a quién sea el propietario de los terrenos (por ejemplo, el ayuntamiento);
- Condicionar la autorización de edificar viviendas a que lo hagan un grupo determinado de personas en función de sus características y vinculación con la comunidad. Sí que sería válida, sin embargo, una determinación de ordenación que diferenciase distintos tipos de necesidades de vivienda en función de las categorías de demandantes de viviendas (viviendas para la tercera edad, para estudiantes, etc.);
- Condicionar la autorización de edificar viviendas a que el promotor contribuya a pagar la carretera de acceso al nuevo barrio, cuando esta carretera se encuentre fuera del suelo del promotor. Cuando la infraestructura está planeada en la parcela del promotor, éste, si quiere edificar los inmuebles que prevee el plan, también tiene la obligación de construir la

infraestructura. Ambos usos del suelo (bien inmueble e infraestructura) forman parte del BP, y, por tanto, la concesión de la licencia para el bien inmueble puede estar sujeta a que el promotor construya la infraestructura (siempre y cuando, de nuevo, la infraestructura esté en la parcela del promotor).

Para una descripción de la facultad de las determinaciones de ordenación, establecidas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante, para fijar plazos a la ejecución del planeamiento ver *ut infra* **N§24**.

3. La vía por la cual muchos ayuntamientos neerlandeses consiguen imponer determinaciones de ordenación no directamente vinculadas al uso del suelo y los inmuebles es la «venta de suelo» (urbanizado) [*gronduitgifte*]. Cuando los ayuntamientos practican una política activa de suelo [*actief grondbeleid*] adquieren y urbanizan los suelos para luego venderlos a los promotores. La venta de solares se rige por las reglas de los contratos civil privados que permiten condicionar la adquisición del suelo urbanizado a determinaciones de ordenación relacionadas directa (cumplimiento de las Ordenanzas de edificación y de las determinaciones contenidas en los planes) o indirectamente (cumplimiento de plazos fijos para edificar, tipologías edificatorias, materiales a utilizar —por ejemplo, no utilizar maderas originarias del Amazonas—, calidad arquitectónica, categorías de financiación —precios de venta— o titularidad —alquiler o propiedad—, condiciones de reventa, etc.) con el uso del suelo y los inmuebles. Estas condiciones restrictivas y vinculantes que impone el Ayuntamiento son «libremente» aceptadas por los compradores como cargas o servidumbres civiles que les obligan (para una descripción de la *actief grondbeleid*, ver luego, **N§21.2.1**, y para una descripción de los efectos de esta política en los mercados del suelo, ver más tarde, **N§32.2.1**).

Sin embargo, cuando los ayuntamientos no practican esta política activa, la concesión de las licencias para urbanizar o edificar no pueden, al menos abiertamente y como ya se ha dicho antes, ser condicionadas a otras restricciones que no sean las fijadas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante.

**N§18. Normativa por la que se rige la ejecución urbanística:** ¿el Derecho civil-mercantil o el Derecho administrativo? Actores o agentes reales de la ejecución del planeamiento y la urbanización. ¿Quedan claramente diferenciados los deberes, derechos y roles de cada uno de los tres agentes principales en la ejecución urbanística: administración pública, promotores-urbanizadores y propietarios de suelo?

1. La ejecución urbanística (= ejecución de las determinaciones de ordenación contenidas en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante) se rige tanto por el Derecho civil-mercantil como por el Derecho administrativo.

Los distintos actores actúan e interactúan entre sí rigiéndose en numerosas ocasiones por la normativa civil-mercantil: compra de terrenos, firma de los «convenios de explotación» [*exploitatieovereenkomsten*] o de los «convenios de colaboración público-privada» [*publieke private samenwerking-overeenkomsten*, ver N§22.4], realización de las obras, venta de los inmuebles, venta de solares [*gronduitgifte*, ver N§21.2.1], etc.

En otras muchas ocasiones lo hacen rigiéndose por la normativa administrativa: concesión de licencias urbanísticas (ver N§§28, 29 y 30), expropiación de terrenos (ver N§6.4-6), aplicación de la Ley de Derecho de Tanteo y Retracto de los Ayuntamientos [*Wet Voorkeursrecht Gemeenten*, ver N§32.4], cesión del derecho de superficie/enfiteusis [*gronderfpacht*, ver N§32.5], cobro del «impuesto de beneficios por mejoras» o «contribución especial» [*baatbelasting*] y de la tasa municipal [*legesheffing*, ver N§22.4], etc.

Puede presentarse una clasificación y caracterización de todos los actores reales de la ejecución del planeamiento en los Países Bajos, en la siguiente enumeración:

#### i) Iniciativa particular:

- **Propietarios del suelo:** en los Países Bajos, los propietarios originarios de suelo no suelen estar directamente involucrados en la urbanización. No suelen compartir los riesgos ni participar en la operación de transformación de suelo no urbano a suelo urbanizado. Casi siempre desaparecen del escenario antes del comienzo de la ejecución de la urbanización y su papel está limitado al de proveedor de uno de los factores de producción. La razón de este papel tan discreto hay que buscarla en dos

razones. Por un lado la tradicional institucionalización de la urbanización en los Países Bajos, liderada casi siempre por agentes institucionales, bien públicos (ayuntamientos) o privados (promotoras, corporaciones de vivienda social). Por otro lado, porque hasta finales de los años ochenta las expectativas de beneficios en la urbanización eran limitadas (aproximadamente el 70% de las viviendas nuevas eran sociales), lo que hacía poco interesante participar en la urbanización. Sin embargo, desde finales de los ochenta el propietario original cada vez participa más activamente en los procesos de urbanización (para una descripción de los cambios recientes en el mercado inmobiliario ver N§32.2.ii);

- **Instalaciones empresariales:** la mayoría de las instalaciones industriales son construídas por las empresas que hacen uso de ellas. Sólo en algunos casos corre este tipo de promoción a cargo de terceros. Una parte importante del espacio de oficinas es también encargo de los usufructuarios finales (NEEDHAM & al., 1993:144 y 148);
- **Organizaciones e instituciones** como iglesias, clubs, etc., que también encargan sus propias instalaciones;
- **Autoconstrucción de viviendas:** muy escaso en los Países Bajos (*ibidem*).

**ii) Promotoras inmobiliarias** [*projectontwikkelaars*] **y sociedades inversoras:** promueven la construcción de bienes inmuebles para luego venderlos a terceros. Las promotoras trabajan generalmente por encargo de sociedades inversoras en bienes inmuebles o de las corporaciones de viviendas, que se hacen cargo de la propiedad y la explotación de los bienes inmuebles una vez finalizados. Para reducir los riesgos, las promotoras se centran en aquellos productos inmobiliarios que disponen de un mercado amplio y desarrollado: espacio de oficinas y viviendas en régimen de propiedad. Hay tres grandes tipos de promotoras: vinculadas a grandes

«constructoras» [*bouwbedrijven* o *aannemers*], vinculadas a sociedades inversoras, de seguros y/o financieras y finalmente las promotoras en sentido estricto (NEEDHAM & *al.*, 1993: 148). La promoción inmobiliaria privada, asociada en la Unión de Sociedades de Promoción Inmobiliaria Neerlandesas [*Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen*, NEPROM], está cada vez más en manos de grandes empresas de ámbito nacional y tiene cada vez un papel más eminente en los procesos de urbanización;

**iii) Entidades sin ánimo de lucro:** entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX los Países Bajos vivieron un proceso de segregación religiosa, social, política e institucional denominado *verzuiling* [compartimentación] que provocó, entre otras cosas, que muchos equipamientos y servicios sociales (hospitales, casas de ancianos, educación básica, media y universitaria, vivienda social, etc.) estuviesen a cargo de organizaciones religiosas, sociales y políticas. Los dos grupos dentro de este sector con mayor peso en la ejecución del planeamiento urbanístico son:

- **Corporaciones o Asociaciones de Vivienda** [*Woningcorporaties*]: promotoras inmobiliarias sin ánimo de lucro dedicadas fundamentalmente a la construcción de viviendas sociales. Durante décadas fueron las líderes indiscutibles en la promoción de viviendas, aunque en la actualidad aumenta el papel de la promoción privada de vivienda (no de vivienda social, donde las corporaciones siguen de líderes absolutos). Las *woningcorporaties* han tenido fuertes lazos con la Administración debido al enorme flujo de subsidios destinado a la vivienda social. Esto condicionaba mucho sus estrategias, que se limitaban casi exclusivamente a la producción en masa de viviendas sociales. A finales de 1994 estas asociaciones se independizaron de la Administración Pública, tanto en el ámbito de lo financiero (ya no reciben apenas subsidios) como en la libertad para fijar sus propias estrategias. Para adaptarse a la nueva situación la mayoría de ellas han vivido procesos intensos de reestructuración y concentración y

comienzan a promover, además de viviendas sociales, otros productos inmobiliarios como espacio de oficinas, espacio de comercio, viviendas de libre mercado, etc. Las *woningcorporaties* se han consolidado como uno de los principales sectores dentro de la promoción inmobiliaria (LOOZE-VAN IPEREN, 1996: 6; VROM, 1989: 15). En la actualidad (principios de 2005) existen 520 *woningcorporaties*, las cuales poseen en torno a 2,5 millones de viviendas, un 40% del total de viviendas en todo el país. Para más información sobre el sistema de financiación de las *woningcorporaties* y su historia reciente ver PRIEMUS (1996) y KORTHALS ALTES (2002);

- **Entidades público-privadas:** en los Países Bajos, muchos de los equipamientos públicos son gestionados por organizaciones de carácter público-privado que a menudo encargan la construcción de sus propios edificios e instalaciones (escuelas, hospitales, hogares de la tercera edad, etc.);

**iv) La Administración Pública,** fundamentalmente la Administración Municipal: interviene en la ejecución del planeamiento de dos modos diferentes: como árbitro y como un agente privado más, haciendo uso de instrumentos de carácter jurídico civil-mercantil o administrativo (ver, *ut supra*, punto 1). En los Países Bajos existe la llamada «doctrina de Derecho público-privado combinado» [*gemengde publiek-privatrecht doctrine*], que considera que la Administración Pública puede emplear ambos instrumentos para ejecutar sus políticas (NEEDHAM & *al.*, 1993: 61; para una descripción detallada de la intervención de los ayuntamientos en la ejecución del planeamiento ver N§21):

- La Administración como **árbitro** de la ejecución del planeamiento: los ayuntamientos elaboran y aprueban las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante (ver N§10.3-7) y controlan su ejecución, fundamentalmente haciendo uso de las licencias urbanísticas. En algunas ocasiones también interviene como árbitro otra administración, por ejemplo el gobierno provincial cuando aprueba los planes definitivamente o



concede alguna licencia medioambiental, o el Estado central cuando se subroga en las facultades del ayuntamiento y aprueba el plan (para una descripción de las licencias necesarias para la urbanización ver N§§28, 29 y 30; para una descripción la coordinación del Estado y las demás administraciones ver N§1.3);

- La Administración como **un agente privado más**: los ayuntamientos neerlandeses intervienen activamente en los mercados inmobiliarios locales. La forma que ha adoptado esta intervención ha variado a lo largo del tiempo, pero consiste, en resumidas cuentas, en la producción de suelo urbanizado o un control más o menos fuerte sobre dicha producción (ver N§21.2). Curiosamente (señalan NEEDHAM & al., 1993: 154) esta implicación de la Administración Local se ha limitado tradicionalmente a la primera parte del proceso de producción urbanística, la producción de suelo urbanizado, sin apenas implicarse en la producción de los edificios. La causa es el proceso de *verzuiling* (descrito *ut supra* apartado número iii), por el que la producción edilicia quedaba a cargo de los grupos sociales y religiosos, limitándose la Administración a su papel de coordinador y financiador de la urbanización, que es donde se requiere una acción integral.

La Empresa Municipal de Suelo [*gemeentelijk grondbedrijf*] es el departamento que en cada ayuntamiento suele encargarse de la mencionada

intervención activa en los mercados inmobiliarios: compran suelo, lo urbanizan, gestionan, venden... Están organizadas a nivel nacional en la Unión de empresas municipales de suelo [*Vereniging van Grondbedrijven*, VVG]. Tras los cambios en las políticas de vivienda y suelo a finales de los ochenta y comienzos de los noventa (ver, *ut infra*, N§32.2), su número se redujo drásticamente.

Las empresas, corporaciones o asociaciones municipales de vivienda [*gemeentelijke woningbedrijven* o *gemeentelijke woningcorporaties*] constituían una excepción a la regla de no intervención municipal en la producción edilicia. Ya casi no existen.

Por último, las administraciones públicas son, por sí mismas, «consumidoras» de inmuebles. Los ayuntamientos y las provincias suelen edificar sus propias sedes. Los distintos ministerios y departamentos del Estado central suelen alquilar sus sedes a la Agencia Nacional de Edificios Públicos [*Rijksgebouwen Dienst*], que compra, alquila y gestiona los inmuebles (NEEDHAM & al., 1993: 146-147).

v) **Constructoras** [*bouwbedrijven* o *aannemers*]: la producción anual de la industria de la construcción fue en 1989 del 11% del PIB (NEEDHAM & al., 1993: 24-27). Aunque en principio no tienen un papel de liderazgo en la ejecución del planeamiento porque se limitan a ejecutar encargos, lo cierto es que, a través de filiales promotoras inmobiliarias, sí que desempeñan un papel primordial (ver, *ut supra*, apartado número ii).

**N§19. Formas de gestión, pública, privada o mixta de ejecución y gestión de los planes.** Modo de realizar la ejecución del planeamiento: ¿existen «sistemas de actuación» *ad hoc* o cómo se regulan o se interviene en los procesos de urbanización entre particulares? [para la actuación de la Administración *vide* §21].

1. La naturaleza de la gestión de la ejecución del planeamiento depende de si el ejecutor es la Administración o el sector privado.

En caso de que la Administración ejecute los planes la gestión tiene un carácter público en el sentido de que es una entidad pública la ejecutora, la cual hace uso de instrumentos tanto de Derecho público como civil-mercantil.

En caso de que el sector privado ejecute los planes la gestión tiene un carácter privado en el sentido de que es una entidad privada la ejecutora, la cual hace exclusivamente uso de instrumentos de Derecho civil-mercantil.

En la actualidad se dan muy a menudo fórmulas mixtas de gestión de la ejecución del planeamiento (ver, *ut infra*, N§21.2 (iii)). La Administración llega a un acuerdo

con las promotoras/propietarias del suelo para urbanizar los terrenos. Se aplican tanto instrumentos de Derecho público como civil-mercantil (para una descripción del uso combinado de instrumentos de Derecho público y civil-mercantil ver **N§18.1 y 2, iv**).

2. No existe nada parecido a «sistemas de actuación» *ad hoc* que organicen y regulen la ejecución del planeamiento entre particulares. Cada uno se apropia de lo que le ha correspondido en el plan y se encarga de realizar las obras, cesiones o contribuciones que le correspondan, sin compararse o «equipararse» con lo que a otros próximos les haya correspondido. Los terrenos destinados a equipamientos o usos no lucrativos son o

cedidos por los propietarios originales, o comprados o expropiados por la comunidad, o comprados por sociedades mixtas público-privadas. Si se diese la situación de que los particulares hubiesen de acometer conjuntamente algunas tareas, por ejemplo, algunas infraestructuras o equipamientos, las relaciones entre ellos serían las normales entre particulares.

Sólo en el caso de que la Administración decida ejecutar directamente todo o parte del planeamiento podríamos hablar de que existe algo parecido al «Sistema de expropiación» de la legislación urbanística española: una serie de reglas y procedimientos regulan el papel que el propietario del suelo puede jugar y la facultad expropiatoria del ayuntamiento.

**N§20. Formas de obtención de los suelos para los equipamientos públicos:** por expropiación, cesión obligatoria y gratuita o convenio. Caso de que se obtengan por expropiación, ¿qué contenido edificable se considera en el justiprecio para el caso de suelos dotacionales?; si se obtienen por cesión gratuita, ¿cuáles son los límites legales de la cesión imponible a la propiedad?; ¿Cesiones abiertas por negociación-convenio y no fijas? ¿Tienen los Municipios importantes superficies de suelo patrimonial para que el Urbanismo permita planificar sobre suelos públicos?

1. Los suelos destinados para dotaciones (equipamientos e infraestructuras) se obtienen por distintos medios:

- a) La Administración compra o expropia los suelos;
- b) El propietario original cede voluntaria y gratuitamente los suelos tras un acuerdo por convenio con el ayuntamiento. No existen estándares o cánones promediados de la cantidad o proporción de suelo de cesión, sino que han de ser fijados caso a caso en los «convenios de explotación» [*exploitatieovereenkomsten*] y en los «convenios de colaboración público-privada» [*publieke private samenwerking-overeenkomsten* o *PPS-overeenkomsten*]. La aportación de los particulares, ya sea suelo o una aportación económica, ha de limitarse en teoría a los costes y/o los suelos necesarios para la realización de los equipamientos y los sistemas locales, lo que excluye, por ejemplo, los costes administrativos y de gestión que haya tenido el ayuntamiento con motivo del proyecto. La experiencia muestra, sin embargo, que los *PPS-overeenkomsten* son el resultado de procesos de

negociación donde generalmente se cierran acuerdos de contenidos más «amplios» que los logrados por los *exploitatieovereenkomsten* (para más información, ver, *ut infra*, **N§22.1 y 2. ii**).

2. El justiprecio legal para el caso de expropiación de suelos dotacionales es el valor verdadero [*werkelijke waarde*], que es el valor de mercado del suelo con algunas correcciones: se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas del entorno de la parcela expropiada, no se tiene en cuenta la devaluación del precio en el mercado de la parcela expropiada por efecto de que se conozca de que va a ser expropiada. También se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas creadas por figuras de planeamiento aprobadas o no aprobadas aún siempre y cuando se considere razonable que esa zona será urbanizada en el futuro (véase, para más detalles, **N§6 y §7**). Pero no existe ningún contenido edificable mínimo o promediado fijado por la ley o el plan que sirva de base para la fijación del justiprecio.

3. Los ayuntamientos neerlandeses suelen disponer de patrimonios de suelo más o menos grandes destinados a la ejecución del

planeamiento, lo que les permite planificar, al menos en parte, sobre suelo público. Sin embargo, en los últimos años los riesgos financieros y las limitaciones para la adquisición previa de suelo han aumentado,

lo que ha reducido considerablemente la cantidad de suelo en manos de los Ayuntamientos (para una descripción del comportamiento con los patrimonios públicos de suelo, ver debajo, N§21.5).

**N§21. La Administración interviene como agente directo e impulsor positivo del urbanismo o como mera «policía» de control subsidiaria:** formas de intervención pública para la ejecución (adquisición de suelo, expropiaciones urbanísticas, urbanización, etc.). En caso de actuación patrimonial privada de alguna Administración, ¿cómo pactan entre sí las diferentes Administraciones? ¿pueden obtener plusvalías de la acción urbanística, por *reclasificación* o *recalificación* de sus patrimonios? Modos de comportamiento de los Patrimonios Públicos de Suelo de cualquier Administración Pública.

1. La ejecución del planeamiento es, como ya se describió en N§3.6, competencia compartida de las autoridades locales o municipales con las demás administraciones públicas. Sin embargo, los ayuntamientos son los que disponen de la gran mayoría de los instrumentos de derecho público necesarios para la ejecución.

Los ayuntamientos neerlandeses han ejercido tradicionalmente el control sobre la ejecución de los planes a través de dos canales. Por un lado, redactando instrumentos de planeamiento (ver N§3) y expidiendo las licencias necesarias para la ejecución del planeamiento o para la puesta en funcionamiento de la nueva urbanización (ver N§§28, 29 y 30), para lo que hacen uso casi exclusivamente de instrumentos de derecho público. Por otro lado, interviniendo directa y activamente, como unos agentes inmobiliarios más, en la ejecución urbanística. En éste último caso hacen uso de instrumentos de carácter de derecho privado pero apoyado por algunos instrumentos de derecho público, como, por ejemplo, la expropiación o el derecho de tanteo y retracto.

2. Cada ayuntamiento opta por uno u otro de los canales señalados en el primer párrafo o generalmente por una determinada combinación de ambos, definiéndose con claridad suficiente, en función de la combinación elegida, tres formas de participación municipal en la ejecución del planeamiento (cfr: HIJMANS & GERZON, 1995: 12-18):

**i) Política activa de suelo** [*Actieve grondpolitiek*], donde los ayuntamientos hacen uso de ambos canales (cfr: GARCÍA-BELLIDO, 1994; SÁNCHEZ DE MADARIAGA,

1992): Además de redactar los instrumentos de planeamiento y de cumplir con su obligación administrativa de expedir las licencias necesarias, los ayuntamientos neerlandeses intervienen directamente en el mercado del suelo, haciendo uso de instrumentos de derecho privado (compra de terrenos a particulares), aunque apoyándose también en ocasiones en instrumentos de derecho público como la expropiación (ver N§6.4) o el derecho de tanteo y retracto (ver N§32), para comprar los terrenos a desarrollar.

La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*] ha diseñado un sistema de planeamiento indicativo y flexible como medio de evitar o evadir compromisos formales en los planes previos y no subir los precios con sus determinaciones *a priori*. No existen planes urbanísticos con carácter jurídico vinculante que puedan consagrar legalmente derecho de edificación alguna hasta el último momento, con la aprobación del *Bestemmingsplan* (BP) [plan de usos del suelo]. Antes de abrobar el BP, el Ayuntamiento trata de comprar los suelos en las zonas que quiera desarrollar. Una vez alcanzada la posición de propietario en el área (otros propietarios —empresarios o promotores— pueden haber comprado suelo para posicionarse a su vez), el ayuntamiento elabora el BP de la zona, justo antes de iniciarse la labor de urbanización. La actuación municipal se guía por el interés general, que los ayuntamientos de los Países Bajos interpretan como asignación, si ello fuese posible desde un punto de vista técnico y urbanístico, de los aprovechamientos más rentables a sus terrenos y la localización en

los terrenos privados de equipamientos, zonas verdes e infraestructuras.

Una vez urbanizado el ámbito y hecho apto para la edificación, el ayuntamiento vende los solares (*gronduitgifte*) o cede su «derecho de superficie» [*erfpacht*, ver N§32] a promotores inmobiliarios, ya sean de carácter lucrativo o sean promotoras de viviendas sociales sin ánimo de lucro, las corporaciones o asociaciones de viviendas [*woningcorporaties*] (ver N§18). Este proceso de urbanización a manos del ayuntamiento suele estar a cargo de las «empresas municipales de suelo» [*grondbedrijven*].

La venta de solares se rige por las reglas de los contratos civiles privados que permiten condicionar la adquisición a condiciones restrictivas y vinculantes: cumplimiento de las Ordenanzas de edificación y de las determinaciones contenidas en los planes, cumplimiento de plazos fijos para edificar, tipologías edificatorias, materiales a utilizar (por ejemplo, no utilizar maderas originarias del Amazonas), aspectos relativos a la calidad arquitectónica, segmentos de financiación (precios finales de venta), titularidad final (alquiler of propiedad) condiciones de reventa, etc., que impone el Ayuntamiento, las cuales son «libremente» aceptadas por los compradores como cargas o servidumbres civiles que les obligan.

Ejecutadas las obras de urbanización del sector cada nuevo propietario/usufructuario puede iniciar la construcción del aprovechamiento que el BP le asigna.

En la política activa de suelo la Administración actúa como un propietario privado de suelo, pero usando todas las ventajas de información y decisión que maximicen sus plusvalías y reduzcan los costes especulativos, en beneficio de los precios finales del suelo urbanizado, evitando su captación por los promotores privados. Además, de esta forma el Ayuntamiento se asegura que el suelo edificado salga al mercado en los plazos y ritmo previstos (para los efectos de esta política activa en el mercado de suelo ver N§32). Este mecanismo fue masivamente aplicado por los Ayuntamientos hasta finales de los años ochenta, y es calificado por algunos autores como «municipalización de facto del suelo urbanizable». Los Ayuntamientos eran monopsónicos en la demanda de suelo para ser urbanizado y monopolistas en la oferta de

suelo edificable. Esta práctica urbanizadora de los ayuntamientos, unida al hecho de que aproximadamente un 70% de las nuevas viviendas eran viviendas sociales, hacían que las expectativas de los promotores privados de suelo de alcanzar beneficios en el proceso de conversión de suelo rústico a suelo edificable fuesen muy dudosas. Los promotores aceptaban, en el contexto descrito, esta situación y la adquisición de suelo era comparable a la de otro material de construcción (cf: NEEDHAM, 1993). De esta forma, los municipios urbanizaban la mayor parte del suelo edificable que salía al mercado. En el período entre 1977 y 1988 el 77% de todo el suelo urbanizado edificable producido fue ofertado por los municipios.

Esta política activa no era desarrollo de un mandato legal sino que constituía una opción política voluntaria de cada corporación local (ver N§4.2). En las grandes ciudades los ayuntamientos empezaron a actuar directamente sobre el mercado del suelo urbanizado en la segunda mitad del siglo XIX (cf: VAN DER VALK, 1989).

**ii) Política pasiva de suelo** [*Passieve grondpolitiek*], donde los ayuntamientos hacen uso fundamentalmente de instrumentos de Derecho público:

El ayuntamiento se limita fundamentalmente a redactar los instrumentos de planeamiento (haciendo generalmente uso de la flexibilidad diseñada por la WRO; ver, *ut supra*, número 1) y de cumplir con su obligación administrativa de expendedora de las licencias necesarias. Son los promotores particulares los que toman la iniciativa de ejecutar el planeamiento. El Ayuntamiento sólo interviene directamente para realizar los equipamientos, los sistemas locales y generales y determinados usos especiales. Para ello hace uso de los mismos instrumentos de derecho privado que cuando practica una política activa de suelo (compra los terrenos y ejecuta las obras públicas), apoyándose también en ocasiones en instrumentos de derecho público como la expropiación (ver N§6.4) o el derecho de tanteo y retracto (ver N§32).

El ayuntamiento regula las condiciones de ejecución del planeamiento a través de dos tipos de instrumentos: por un lado, la elaboración de las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante y la concesión de

las licencias (ver N§§28-29 y 30). Por otro lado, se suele hacer uso de convenios (ver N§§5.3 y 22).

**iii) Política fomentadora de suelo**  
*[Facilitaire grondpolitiek]*: el ayuntamiento redacta los instrumentos de planeamiento de carácter jurídico vinculante (haciendo generalmente uso de la flexibilidad diseñada por la *WRO*; ver, *ut supra*, 1) y expide las licencias necesarias. La ejecución del planeamiento se realiza conjuntamente con los particulares (generalmente promotoras inmobiliarias), colaborando con ellos. El ayuntamiento interviene en ocasiones directamente en la ejecución del planeamiento, para lo que hace uso de los mismos instrumentos que cuando realiza una política activa de suelo, siempre de acuerdo con los particulares, en quienes reside el coprotagonismo. Se trata de las Construcciones de Colaboración Público-privada [*Publieke Private Samenwerking-constructies*, o *PPS-constructies*], que adquieren diversas formas según el caso (*cf.*: AKRO CONSULT, 1997: 8-12). Algunos ejemplos son:

- Los promotores venden los terrenos al Ayuntamiento por un precio convenido. Éste los urbaniza, se queda con los suelos de usos y dominio público y les revende los solares de vuelta a los promotores, también por un precio convenido. Algo así como «suelo a cambio de edificabilidad», y recibe también el nombre de «modelo de exigencia de edificabilidad» [*bouwclaimmodel*];
- Los promotores y el Ayuntamiento forman un consorcio que compra y explota conjuntamente los suelos, denominado modelo *joint venture* [*joint venture-model*];
- Los terrenos son propiedad del Ayuntamiento, y éste los vende por un precio convenido a los promotores, quienes se encargan de la ejecución de la urbanización, incluida la obra pública, y la edificación.

La urbanización de los terrenos corre a cargo del Ayuntamiento y/o los promotores, y, al igual que en las políticas activas y pasivas de suelo, son los promotores los que siempre desarrollan la edificación.

El Ayuntamiento regula las condiciones de ejecución del planeamiento a través de dos tipos de instrumentos: por un lado, la elaboración de

las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante y la concesión de las licencias (ver N§§28, 29 y 30). Por otro lado, se suele hacer uso de convenios (ver N§§5.3 y 22).

Estas distintas formas de política de suelo (activa, pasiva y fomentadora) pueden darse en diferentes épocas y lugares, pero también en un mismo momento y dentro de un mismo municipio (obviamente no sobre un mismo metro cuadrado de suelo). Desde finales del siglo XX la tendencia es a dar cada vez mayor importancia a la Política pasiva de suelo y sobre todo a la Política fomentadora de suelo, en detrimento de la Política activa de suelo, que fue la que predominó hasta finales de los ochenta. Estos cambios son tratados ampliamente en N§32.

3. En caso de actuación patrimonial privada, las diferentes administraciones pactan entre sí las condiciones de ejecución del planeamiento de la misma forma en que lo hacen el Ayuntamiento y los particulares: mediante la concesión de las licencias expedidas por el Ayuntamiento, mediante la venta de solares y mediante convenios.

4. La Administración municipal neerlandesa sí puede obtener plusvalías por recalificación de su patrimonio. Sobre todo en los casos en los que practica una política activa de suelo es frecuente que los ayuntamientos obtengan plusvalías generadas por la venta de suelos previamente recalificados y urbanizados. Estas plusvalías pueden ser utilizadas para paliar las pérdidas sufridas en otras urbanizaciones o para financiar otras políticas públicas, no necesariamente urbanísticas o de vivienda.

5. Los patrimonios públicos de suelo de las diferentes administraciones están generalmente al servicio de los objetivos que dichas administraciones persiguen. Por ejemplo, los suelos en manos de Patrimonio del Estado [*Domeinen*] sirven, por ejemplo, para la construcción de grandes infraestructuras, el Servicio del Territorio Rural [*Dienst Landelijk Gebied*, DLG], del Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesca [*Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, LNV], acapara suelo destinado a crear la Estructura Ecológica Principal [*Ecologische Hoofdstructuur*, EHS], una red de terrenos en estado natural conectados entre sí donde los distintos ecosistemas naturales puedan subsistir. Y, por



último, algunos ayuntamientos tienen suelo destinado a la ejecución del planeamiento (Amsterdam, que es un caso extremo, posee en torno al 80% de su suelo).

También existen casos donde los patrimonios fundiarios de determinadas

administraciones son utilizados únicamente para la obtención de plusvalías, como por ejemplo la venta de antiguos terrenos de uso militar por el Ministerio de Defensa [*Ministerie van Defensie*] para su conversión en zona residencial.

**N§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros.** ¿Existen estándares o cánones para el pago del equivalente económico de ciertas externalidades destinado a la «cesión» de suelo, la «urbanización» (primaria y secundaria) y «edificación» promediados en toda la ciudad o por áreas? ¿cómo se formalizan? Cánones o módulos de coste de urbanización (reparto de los costes de urbanización entre la Administración y los promotores). ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate de plusvalías por vía fiscal en **N§27**).

1. No existen estándares o cánones por unidad que concreten las obligaciones de los propietarios del suelo o promotores, incluidas las obligaciones de cesión o urbanización. Dichas obligaciones no constituyen un régimen urbanístico específico y normalizado (y, por tanto, previo) para cada clase o tipo de suelo. Tampoco existen estándares de edificación normalizados.

Las obligaciones de cesión, urbanización y aportación a los gastos de urbanización realizados por la Administración (equipamientos, sistemas locales y generales, etc.) son concretados y fijados en cada caso, y para su consecución se hace uso de alguno/s de los instrumentos para la «recuperación de inversiones» [*kostenverhaal*] realizados por la acción urbanística de la Administración relacionados en los siguientes párrafos.

2. Podemos dividir el instrumentarium para la recuperación de las inversiones [*kostenverhaal*] realizados por la acción urbanística de la Administración en dos grupos dependiendo de quién protagonice el proceso de urbanización: a través de una política activa de suelo y por medio de otros instrumentos.

3. A través de una Política Activa de suelo [*Actieve grondpolitiek*] (ver **N§21.2.1**): cuando el Ayuntamiento compra y urbaniza los terrenos para luego vender su propiedad o el derecho de superficie, los costes de urbanización interna y externa, equipamientos, sistemas generales y locales, etc., se internalizan en los «precios de venta de los solares» [*gronduitgifteprijzen*]. De esta forma queda garantizada la recuperación de las plusvalías generadas por la acción urbanística de la Administración local que permite financiar dicha acción.

4. Por medio de otros instrumentos: si los agentes del mercado (propietarios del suelo y/o promotores inmobiliarios) desarrollan todo el proceso de urbanización y edificación la Administración local no puede repercutir los costes de su acción urbanística en la venta de los solares, y ha de recurrir a alguno/s de los siguientes instrumentos (NEEDHAM & al., 1993: 60-1; HJLMANS & GERZON, 1995: 451-494):

**1) La Ordenanza de explotación** [*exploitatieverordening*] establece el marco en el que se cierran los Convenios de explotación [*exploitatieovereenkomsten*], que tienen el carácter contractual propio del Derecho privado. Existe un modelo de ordenanza adoptado por la mayoría de los ayuntamientos y que ha sido elaborado por la Unión de Ayuntamientos Neerlandeses [*Vereniging Nederlandse Gemeenten*, VNG, equiparable a la Federación Española de Municipios y Provincias]. La última versión de la misma data de 1994.

Si un particular desea desarrollar urbanísticamente unos terrenos y para ello necesita de la activa colaboración del Ayuntamiento, debe en principio llegar a un acuerdo con él en el que se establece qué aportarán ambas partes. «Colaboración activa» es algo más que simplemente dar una licencia de edificación, es, por ejemplo, construir el alcantarillado, o urbanizar el entorno o construir la vía de acceso, etc. No existe obligación formal de firmar este convenio, pero sí la posibilidad formal por parte del Ayuntamiento de no colaborar activamente si el promotor se niega a firmar este convenio.

La aportación de los particulares ha de limitarse a los costes y/o los suelos necesarios

para la realización de los equipamientos y los sistemas locales, lo que excluye, por ejemplo, los gastos administrativos que haya tenido el ayuntamiento con motivo del proyecto. Con anterioridad a este convenio el ayuntamiento debe de aprobar un Decreto de financiación [*Bekostigingsbesluit*] donde se establece qué porcentaje de los costes serán recuperados y qué terrenos son los beneficiados por la construcción de los equipamientos y sistemas. Sólo los propietarios de terrenos beneficiados pueden ser obligados a firmar un convenio de explotación. La construcción de las obras municipales no puede haberse iniciado aún en el momento de la firma del convenio. El ayuntamiento se compromete a la construcción de dichos equipamientos y sistemas, o bien a colaborar con el particular si es éste el que los construye. El particular se compromete por su parte a pagar la «aportación de explotación» [*exploitatiebijdrage*], que se determina en base a la cuantía de los costes de los equipamientos y sistemas o en base al beneficio obtenido por el particular.

**ii) El Impuesto por beneficios o contribución especial por obras de mejora** [*Baatbelasting*]:

La Ley de Municipios [*Gemeentewet, GW*] introdujo en 1995 este impuesto o contribución especial por obras de mejora:

«Con respecto a bienes inmuebles beneficiados por equipamientos e infraestructuras que han sido realizados por o con la colaboración del Ayuntamiento, se puede imponer el impuesto de beneficio o mejora para recuperar todos o parte de los gastos ligados a los equipamientos e infraestructuras a aquél que disfruta del bien inmueble en virtud de un título de propiedad, posesión o derecho limitado» (art. 222,1 *GW*)<sup>11</sup>.

Cuando el Ayuntamiento realiza equipamientos e infraestructuras que benefician a determinados bienes inmuebles, los que disfrutando éstos, en virtud de un título de propiedad, posesión o derecho limitado, pueden verse obligados a pagar el impuesto o contribución especial por obras de mejora. Con este impuesto el Ayuntamiento puede recuperar hasta la totalidad de los gastos.

Hay una serie de gastos que no pueden ser recuperados mediante este impuesto: trabajos de conservación de equipamientos e infraestructuras, gastos administrativos del Ayuntamiento y gastos relacionados con la elaboración del planeamiento correspondiente. Así pues, sólo son recuperables los gastos de primera instalación, creación o implantación de infraestructuras y equipamientos. Todos los inmuebles que son beneficiados por la acción del Ayuntamiento pueden ser objeto de este impuesto o contribución especial. Por beneficio se entiende que el bien inmobiliario mejora sus posibilidades de construcción o adquiere una posición más ventajosa. Tanto solares construidos como parcelas sin construir pueden ser objeto de este impuesto. Por ejemplo, un Ayuntamiento construye en una unidad de ejecución una vía de acceso y aplica este impuesto para recuperar el gasto realizado. Éste ha de ser impuesto a todos los inmuebles beneficiados por dicha medida, sin excepción alguna. El hecho de que un propietario no se considere beneficiado porque soporta más tráfico frente a su puerta no importa. Lo que cuenta es que el inmueble se vea objetivamente beneficiado porque la accesibilidad de su vivienda haya mejorado.

El cobro del impuesto puede tener lugar de una vez o en plazos anuales por una duración máxima de treinta años.

El Ayuntamiento debe aprobar con anterioridad al comienzo de las obras un Decreto de financiación [*Bekostigingsbesluit*] donde se establece qué porcentaje de los costes serán recuperados, si todos o parte, y qué terrenos son los beneficiados por la construcción de los equipamientos y sistemas. Más adelante, dentro de un periodo de dos años tras la finalización de las obras, ha de aprobarse una «Ordenanza del impuesto de mejora»

[*Baatbelastingverordening*], que concreta el ámbito de terrenos beneficiados sin superar el que estableció antes el Decreto de costes y determina la tarifa definitiva. El ayuntamiento tiene tres años tras la aprobación de la ordenanza para aplicar efectivamente el impuesto.

Este impuesto no es aplicable si se utiliza

<sup>11</sup> «Ter zake van (...) onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur; kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit

of beperkt recht, een baatbelasting worden gegeven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen» (art. 222,1 *GW*).

algún otro instrumento para la recuperación de los costes, como el convenio de explotación [*exploitatieovereenkomst*] (ver punto anterior), la venta de solares [*gronduitgifte*] (ver punto **i**) o los convenios de colaboración público-privada [*publieke private samenwerking-overeenkomsten, PPS-overeenkomsten*] (ver punto **iii** siguiente).

Las dificultades procedimentales para la aplicación de este impuesto son tan numerosas que apenas si se hace uso de él. No todos los gastos son recuperables, no siempre está claro cuáles lo son o no, si un sólo inmueble beneficiado queda fuera del ámbito de aplicación se anula el resto y existen además multitud de plazos y términos. Cuando el ámbito de terrenos beneficiados pertenece a dos o más términos municipales existen muchas dificultades añadidas para su aplicación, y los criterios que determinan qué es el beneficio o la mejora son muy controvertidos. Políticamente resulta además muy delicado exigir este impuesto a usos y actividades ya consolidadas desde antes de la mejora sobrevenida.

**iii) Convenios de colaboración público-privada** [*Publieke private samenwerking-overeenkomsten, PPS-overeenkomsten*]: por medio de estos convenios de colaboración, que tienen el carácter contractual propio del Derecho Privado, el Ayuntamiento y los promotores-propietarios del suelo acuerdan el reparto de los gastos externos de explotación. Estos convenios han de estar basados, en teoría y al igual que los convenios de explotación [*exploitatieovereenkomsten*], en la Ordenanza de explotación [*Exploitatieverordening*] (ver puntos **i** y **ii** más arriba). En este caso, al igual que ocurre con los convenios de explotación, la aportación de los particulares ha de limitarse a los gastos y/o los suelos necesarios para la realización de los equipamientos y los sistemas locales y generales, lo que excluye, por ejemplo, los gastos administrativos que haya tenido el Ayuntamiento con motivo del proyecto. La experiencia muestra, sin embargo, que estos convenios son el resultado de procesos de negociación donde a menudo se cierran acuerdos de contenidos más amplios que los logrados por los convenios de explotación.

**iv) Tasa municipal** [*Legesheffing*]: el artículo 229 de la Ley de Municipios

[*Gemeentewet, GW*] establece que aquellos que hagan uso de un servicio municipal pueden ser obligados al pago de una tasa. Mediante este tributo el Ayuntamiento puede trasladar a los propietarios/promotores los costes administrativos derivados de la elaboración de los instrumentos de planeamiento respectivos y la tramitación de las autorizaciones necesarias.

Un «servicio municipal» quiere decir un servicio del aparato administrativo del Ayuntamiento, como por ejemplo la tramitación de una licencia de edificación, o la modificación o elaboración del planeamiento. El resto de los posibles gastos derivados de la actuación municipal, como la realización de equipamientos, etc., no son recuperables mediante esta tasa municipal, sino mediante los otros instrumentos de recuperación de plusvalías mencionados en este apartado **4**.

El Ayuntamiento está obligado a aprobar una Ordenanza de tasas [*Legesverordening*] con antelación a la aplicación de este impuesto. Todo ciudadano puede consultar dicha ordenanza para conocer así de antemano las tasas por los servicios municipales. Estas tasas sólo pueden cubrir los costes realizados por el aparato administrativo municipal. Esta tasa asciende, en el caso de la obtención de una licencia de edificación [*bouwvergunning*], a un porcentaje sobre el coste total de las obras, porcentaje que es fijado por los ayuntamientos (con carácter medio oscila en torno al 1,5%).

5. Estos instrumentos de recuperación de costes manifiestan en general las siguientes deficiencias:

- Muchos costes son difícilmente recuperables, como por ejemplo los derivados de la elaboración o revisión del planeamiento o de la realización de sistemas generales;
- Los requisitos procedimentales son a menudo demasiado rigurosos;
- La aplicación del Impuesto de beneficio o contribución especial de mejora [*Baatbelasting*] es, desde un punto de vista político, muy delicado;
- En la práctica, por ejemplo, en la ejecución del planeamiento en los enclaves VINEX (ver **N§32.2.ii**), el sistema de recuperación

de gastos [*kostenverhaal*] no es suficientemente eficaz para obligar a los promotores/propietarios de suelo que no desean colaborar con los ayuntamientos, los llamados *free-riders*, a cofinanciar la construcción de equipamientos y sistemas generales. Muchos de estos *free-riders* se escabullen con éxito de estas obligaciones.

Por ello, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, se oyen muchas voces partidarias de reformar el sistema de recuperación de costes. Los Ministerios de Hacienda [*Ministerie van Financiën*, MF] y de Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [*Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, VROM] aprobaron en 2001 el «Documento de Política de Suelo» [*Nota Grondbeleid*], donde se recoge la propuesta de introducir una «licencia de utilización»

[*exploitatievergunning*]. Por ella, toda nueva urbanización deberá de contar, además de con las licencias de edificación, medioambiental, etc. (ver **N§§28-29 y 30**), también con esta «licencia de utilización», cuya concesión se supedita a que el promotor/propietario del suelo haya llegado a un acuerdo con el Ayuntamiento acerca de su aportación a los costes de realización de equipamientos y sistemas. La novedad de este instrumento estriba en que todos los que quieran desarrollar urbanísticamente un terreno se verán obligados a solicitar esta licencia que permite incluir todos los gastos del Ayuntamiento (*cf.*: MF y VROM, 2001: 59-64), con independencia de si las obras municipales son o no directamente necesarias para el promotor. A principios de 2005 se hallaba en preparación la Ley de Utilización del Suelo [*Grondexploitatiewet*] que regulará, de ser finalmente aprobada, la licencia de utilización.

#### **N§23. La urbanización es gravosa al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades.**

1. Cuando el Ayuntamiento practica una política activa de suelo y urbaniza directamente los suelos, la financiación de la promoción municipal de suelo urbanizado debe, en principio, recuperarse íntegramente con los ingresos por la venta de las parcelas urbanizadas y edificables, y cada operación de promoción es considerada como una unidad contable cerrada. Pero no existe ninguna ley o norma alguna que obligue a un equilibrio de cuentas, es una cuestión lógica que asumen los Ayuntamientos. En los costes se incluyen los de adquisición de suelo y todos los de urbanización, internos y externos (para una descripción de la promoción municipal de suelo urbanizado en los Países Bajos ver **N§21.2.f**).

2. Estas operaciones pueden generar ingresos para los municipios, pero también pérdidas. En el pasado, cuando los ayuntamientos practicaban masivamente políticas activas de suelo, la viabilidad financiera de los proyectos se lograba generalmente gracias a subvenciones del gobierno central, bien destinadas a la construcción de los sistemas generales o bien destinadas a cerrar los déficits normales de las cuentas municipales de urbanización

(para más información sobre los riesgos inherentes a la promoción municipal de suelo urbanizado ver luego **N§32.2.f**).

Dentro de cada promoción pueden adjudicarse distintos precios al suelo, unos por debajo y otros por encima del coste de la urbanización o del precio de mercado. De esta forma se subvencionan indirectamente, a través de precios «artificialmente» bajos, los usos más débiles (vivienda social, suelo para empresas, etc.), a costa de los usos fuertes (espacio de oficinas, viviendas de libre mercado).

2. Cuando son los promotores o una combinación de Ayuntamiento y promotores los que urbanizan, las posibilidades de cubrir los gastos municipales está determinada por la capacidad de negociación frente a los promotores. No existe, tampoco en estos casos, ley o norma alguna que obligue a un equilibrio de gastos e ingresos.

3. En la actualidad, tanto en los casos de políticas activas, pasivas o fomentadoras de suelo, la urbanización resulta por lo general gravosa a los Ayuntamientos. En la mayoría de los casos el gobierno central otorga subvenciones de algún tipo que ayudan a hacer viable la intervención municipal.



**N§24. Los plazos en la ejecución del urbanismo:** exigencia obligatoria o sólo indicativa de plazos para urbanizar, edificar y usar; ¿están determinados en la ley o en el planeamiento?; grado de programación económica real de las actuaciones desde el planeamiento. ¿Se sanciona el incumplimiento de los plazos? ¿cómo? [vide, también, §9].

1. Una vez aprobada la figura de planeamiento de carácter jurídico vinculante nace automáticamente la exigencia indicativa de ejecución de sus determinaciones de ordenación. Si los particulares no ejecutan el plan recae la responsabilidad de ejecutarlo en el Ayuntamiento.

2. La Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*] recoge algunas posibilidades de programar temporalmente la ejecución del planeamiento a través de instrumentos recogidos en las figuras de planeamiento de carácter jurídico vinculante (cf: KLAASSEN, 2000: 107, 207-9):

i) **Desarrollo** [*uitwerking*] del Plan de Usos del Suelo global [*Globaal Bestemmingsplan*]: el artículo 11 de la *WRO* habilita al ejecutivo municipal, excepto si el Pleno municipal se reserva esta facultad para sí mismo, a concretar ulteriormente los usos del suelo a grandes rasgos fijados en este BP (para más detalles sobre este tipo de BP, ver **N§12.4.1**);

ii) Usos del suelo y determinaciones de uso **provisionales** [*Voorlopige bestemmingen en gebruiksvorschriften*]: los artículos 12 de la *WRO* y 17 del *BrO* permiten al Plan de usos del suelo fijar usos provisionales, a condición de que al mismo tiempo se fijen también los usos definitivos;

iii) **Ejecución acelerada** del planeamiento [*versnelde planrealisering*]: el artículo 13.1 de la *WRO* estipula que el Plan de usos del suelo puede señalar aquellos terrenos donde se considera necesaria la ejecución de las determinaciones del plan a corto plazo, siempre y cuando los usos actuales de esos suelos no respeten dichas determinaciones. El Ayuntamiento puede en este caso acelerar la expropiación, lo que le permitiría sustituir con mayor facilidad al particular en el caso de que éste no se atuviera a la indicación de urgente ejecución establecida en el Plan de usos del suelo;

iv) **Ejecución aplazada** del planeamiento [*uitgestelde planrealisering*]: en aquellos suelos donde la ejecución de las

determinaciones del planeamiento corre a cargo del Ayuntamiento, el Plan de usos del suelo puede señalar en qué terrenos se habrá de esperar a una fecha determinada para poderse proceder a la ejecución (art. 13.2 *WRO*).

En las Ordenanzas de edificación [*Bouwverordening*] se puede también programar temporalmente la ejecución del planeamiento. El titular de la licencia de edificación [*bouwvergunning*] ha de cumplir los plazos de realización recogidos en estas ordenanzas. En caso contrario el Ayuntamiento puede anular la licencia (art. 59 *WW*).

3. Los instrumentos descritos permiten una cierta programación temporal de la ejecución por medio de las figuras de planeamiento vinculantes y de las ordenanzas de edificación. Pero, excepto en el caso de la ejecución acelerada del planeamiento y de la retirada de la licencia de edificación, no establecen plazos cuyo incumplimiento se sancione da alguna forma. En el caso de la ejecución acelerada el Ayuntamiento puede, si el particular no ejecuta el plan, abreviar el procedimiento de expropiación, lo que podría considerarse como un tipo de sanción. En cuanto a la retirada de licencias, ésta no es frecuente en los Países Bajos.

4. La vía por la cual muchos ayuntamientos neerlandeses sí que consiguen imponer plazos de ejecución vinculantes a los particulares es, por un lado, la venta de solares [*gronduitgifte*] cuando el Ayuntamiento urbaniza directamente (ver **N§17.3**); y, por otro lado, los convenios Ayuntamiento-promotores para urbanizaciones, que son de dos tipos: los convenios de explotación [*exploitatieovereenkomsten*] y los convenios de colaboración público-privada [*publieke private samenwerking-overeenkomsten*], ya vistos en **N§22.4**. Los plazos establecidos en estos instrumentos no están especificados ni en la ley ni en el planeamiento, sino que se trata de contratos de carácter de derecho civil donde cada parte acepta «libremente» las condiciones impuestas.

5. La ley establece que un Plan de usos del suelo ha de ser ejecutable, viable [*uitvoerbaar*]. Se considera que *uitvoerbaar* tiene una doble vertiente: *maatschappelijk* (social en el sentido amplio, de referido a la sociedad) y económico. El Plan de usos del suelo BP ha de mostrar en su Memoria [*plantoelichting*], y en el Planteamiento de

gestión de la implementación [*exploitatieopzet*] que se adjunta al plan, que existen suficientes medios financieros para ejecutar el plan, independientemente de si esta ejecución correrá a cargo del Ayuntamiento o de los promotores o de ambos (KLAASSEN, 2000: 449-50).

## PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANÍSTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA

**N§25. Las valoraciones urbanísticas:** ¿son objetivas, administrativas o de mercado?; ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

1. El único método de valoración de bienes inmuebles que podríamos calificar de estrictamente «urbanístico», es el que determina el justiprecio expropiatorio. La Ley de Expropiación [*Ontheffingswet, OW*] equipara el justiprecio expropiatorio al «valor verdadero» [*werkelijke waarde*], y determina que éste es el «precio que surgiría en una supuesta transacción en un circuito comercial libre entre el expropiado, actuando razonablemente como vendedor, y el expropiador, actuando razonablemente como comprador» (artículo 40.b.2 *OW*). Las valoraciones urbanísticas en los Países Bajos son, por tanto, de mercado libre «razonable» (ver, *ut supra*, N§§7.1-3).

2. Los distintos métodos de valoración tienden a converger hacia valoraciones de mercado libre. Las valoraciones efectuadas con fines hipotecarios (concesión de

préstamos hipotecarios) se rigen por el valor del bien inmobiliario en el mercado libre.

La Ley de valoración de inmuebles [*Wet waardering onroerende zaken, WOZ*], aprobada en 1995, estableció un único método de valoración de los bienes inmuebles a efectos fiscales. Hasta entonces, cada administración tributaria aplicaba su propio método de valoración, lo que a menudo daba lugar a diferentes valoraciones de un mismo bien inmueble. La *WOZ* estableció además que las valoraciones habían de ser de mercado libre: el valor que se obtendría en el mercado libre en la fecha de valoración. A partir de entonces, los ayuntamientos efectúan una tasación cada cuatro años, valoración sobre la que se basarán todos los impuestos sobre los bienes inmuebles (HIJMANS & GERZON, 1995: 371-3; y *Gemeentebelastingen Amsterdam*, 2001).

**N§26. Valor actual (uso y realidad existentes) o derivado del plan que se ejecuta.** ¿Hay una valoración por la *posición* diferente de la del aprovechamiento futuro? [*vide* §7]. Grado de informatización de las bases imponibles; estabilidad de las mismas en el tiempo. Grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: «catastro», «registro de la propiedad» y la gestión urbanística municipal.

1. Respecto al valor *actual* o *derivado* del plan que se ejecuta. ¿Hay una valoración por la *posición* diferente de la del aprovechamiento futuro diferente del aprovechamiento?: el único contexto en el que se entendería esta primera parte de la pregunta es el de la determinación de la indemnización por expropiación del derecho de propiedad de bienes inmuebles. En la

determinación del justiprecio expropiatorio se tienen en cuenta las expectativas urbanísticas futuras del bien inmueble y del entorno en el que éste se encuentra que estén generadas por figuras de planeamiento aprobadas o que se consideren probables y razonables (para más detalles a este respecto ver N§7.2 y 3).

2. En lo que se refiere al grado de informatización y la gestión urbanística

municipal: existen dos registros directamente referidos a bienes inmuebles, el Registro Público de Transacciones Inmobiliarias [*Openbare register voor onroerende zaken*] y el Catastro [*Kadaster*]. El primero recoge los datos referidos a toda transacción inmobiliaria, transacción que no es válida hasta que se inscribe en este registro. El segundo recoge todos los datos acumulados sobre cada parcela y objeto inmueble: propietario, arrendatario, valor catastral, valor de la última transacción, servidumbres, zonas de uso, vigencia o no del derecho de tanteo y retracto, etc.

Ambos registros están totalmente automatizados y conectados entre sí. El Servicio del Catastro y los Registros Públicos [*Dienst kadaster en openbare registers*], del Ministerio de Vivienda, Urbanismo,

Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [*Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, VROM*] se ocupa de la gestión de ambos registros.

En cuanto a la conexión automatizada entre estos registros y la gestión urbanística, existen pocos ejemplos de gestión urbanística automatizada (para lo que se requiere que las determinaciones del planeamiento sean llevadas a formato digital). Excepto el caso aislado del Ayuntamiento de Rotterdam, no constan experiencias donde la gestión urbanística automatizada, si existiese, se haya conectado digitalmente ni con el Registro Público de Transacciones Inmobiliarias ni con el Catastro. La coordinación entre la gestión urbanística y estos registros ocurre pues manualmente (cfr. MUÑOZ GIELEN, 2001).

**N§27. La fiscalidad en el urbanismo:** ¿es la fiscalidad mero instrumento recaudatorio o es coadyuvante de los objetivos urbanísticos?; ¿hay beneficios fiscales para determinadas actuaciones o usos? Formas de recuperación fiscal de plusvalías y de los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento. Catastros fiscales actualizados o meramente informativo-registrales. Imposición local o central o regional. ¿Cómo se reparten los ingresos?

1. Existen cuatro tipos de impuestos que podríamos calificar de «urbanísticos»:

- **Impuesto sobre bienes inmuebles** [*Onroerende zaak belasting, OZB*]: impuesto municipal, proporcional al valor del bien inmueble, impuesto tanto al arrendatario como al propietario;
- **Impuesto de la Sociedad de Aguas sobre la propiedad inmueble** [*Waterschapsbelasting voor eigenaren*]: gestionado por la Sociedad de Aguas [*Waterschap*], está basado también en el valor del inmueble. Esta sociedad realiza y gestiona todas las infraestructuras destinadas a mantener los niveles y la calidad de las aguas freáticas y las obras de drenaje (canalillos, canales, esclusas, diques, etc.);

Ambos impuestos se basan en una única valoración del inmueble, la realizada por el Ayuntamiento siguiendo el procedimiento y método de valoración establecido por la Ley de valoración de bienes inmobiliarios [*Wet waardering onroerende zaken, WOZ*] (ver, *ut supra*, N§25.2).

- **Impuesto por beneficios especiales o contribución especial por mejoras** [*Baatbelasting*]: imponible por el Ayuntamiento al propietario o usufructuario de un bien inmueble cuando la construcción y/o mejora de equipamientos o infraestructuras beneficia al inmueble en cuestión (ver N§22.4);
- **Tasa municipal** [*Legesheffing*]: imponible por el Ayuntamiento a todo aquel que haga uso de un servicio municipal, por ejemplo la obtención de una licencia de edificación (ver N§22.4).

2. El OZB y el Impuesto de la Sociedad de Aguas son meros instrumentos recaudatorios, sin finalidad urbanística alguna. El Impuesto por beneficios especiales y la Tasa municipal sí tienen una finalidad urbanística: recuperar, por la vía fiscal, los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento. Ambos instrumentos, sobre todo el Impuesto por beneficios especiales, se muestran, sin embargo, insuficientes para recuperar estos gastos. Para más detalles sobre la recuperación de gastos [*kostenverhaal*]

realizados por la acción urbanística de la Administración, ver N§22.

3. La adquisición y posesión de una vivienda cuenta con algunos beneficios fiscales: la cuantía del OZB es menor para viviendas que para no viviendas, y los gastos en intereses de préstamos hipotecarios para la vivienda propia son desgravables en la declaración de la renta.

4. El Catastro [*Kadaster*] está totalmente automatizado y actualizado (ver N§26.2).

5. En la Administración Pública de los Países Bajos los recursos financieros están centralizados en su gran mayoría. Entre el 80 y el 90% de los recursos de la Administración Municipal provienen del Gobierno central. La mayor parte de estos

fondos se concede condicionados a un destino específico. El resto de los ingresos municipales se obtienen mediante el OZB las tasas municipales y los beneficios de empresas municipales. Actualmente se aprecia un proceso hacia una mayor desvinculación de las aportaciones estatales del destino a que se apliquen.

Este marco de financiación de la Administración Local propicia que las finanzas municipales no dependan del asentamiento en la ciudad de las actividades que más impuestos generen. Ello facilita que la política urbanística local se guíe por criterios de política económica y social y no de financiación de las arcas municipales (*cfi*: SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1992).

## PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

**N§28 y 29. Autorización o licencia municipal para realizar la urbanización o la edificación:** ¿Es precisa la autorización o licencia del Municipio para realizar la *urbanización* y la *edificación*? Quién otorga la autorización de urbanización/edificación, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento? ¿Para quién es la autorización de urbanización/edificación: propietario de suelo o urbanizador/edificador? Las licencias de edificación: ¿son regladas?; o ¿es negociable su contenido?; ¿son «constitutivas» o «declarativas» del derecho a urbanizar/edificar? (para las cuestiones relativas a los procedimientos de tramitación de las licencias, *vide* §30).

A) ¿Es precisa la autorización o licencia del Municipio para realizar la «urbanización» y la «edificación»?

1. En la legislación urbanística neerlandesa existe una distinción entre «obras de edificación» [*bouwwerken*] y obras no consideradas de «edificación». Una *bouwwerk* es situar, erigir total o parcialmente, renovar, modificar o ampliar una edificación. Lo demás son «obras de construcción» [*aanlegwerkzaamheden*].

2. Para la realización de *bouwwerken* se requiere una licencia de edificación [*bouwvergunning*]. Muchas de las actividades de urbanización son, sin embargo, previas a la edificación y no reciben la calificación de *bouwwerken*. Estas actividades varían desde movimientode tierras, nivelado de los terrenos, asentamiento de las tierras, hasta obras de drenaje. Para realizar estas obras no se necesita en principio ninguna licencia de edificación. Si, por el contrario, un Plan de usos del suelo [*Bestemmingsplan*, BP] o un

«decreto de preparación» [*voorbereidingsbesluit*, ver N§31] así lo prescriben, será necesaria una «licencia de construcción» [*aanlegvergunning*] para realizar estas obras de urbanización. En total serían pues necesarias dos licencias: una de construcción para realizar las obras de urbanización, y otra de edificación para edificar en el solar resultante de la urbanización.

3. Junto a la licencia de edificación y la de construcción existe un número de licencias que, según el caso, también pueden ser necesarias para obras de urbanización y/o de edificación:

- i) Licencia de sustracción de espacio de vivienda [*woningonttrekking vergunning*]: necesaria para eliminar el uso de vivienda, ya sea por derribo o por transformación de uso;
- ii) Aviso de derribo de obras [*sloopmelding*] y licencia de demolición [*sloopvergunning*]: las Ordenanzas de edificación obligan a



comunicar al Ayuntamiento la demolición de obras. En determinadas ocasiones es necesario además obtener una licencia de demolición (NEEDHAM & *al.*, 1992:132-3; HIJMANS & GERZON, 1995: 77):

- Cuando un BP así lo establece y el edificio a derribar pertenece a la «fachada urbana protegida» [*beschermde stads- en dorpsgezicht*], el Ministerio de Vivienda, Urbanismo, Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente [VROM] y el Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Cultura determinan qué edificios caen bajo estas figuras de protección;
- Si las Ordenanzas de edificación o las Ordenanzas de alojamiento [*huisvestingverordening*] así lo establecen;
- Si existe un Plan de renovación urbana [*Stadsvernieuwingplan*] o unas Ordenanzas de medioambiente urbano [*Leefmilieuverordening*] para la zona en cuestión (sobre estas figuras de planeamiento ver N§10.6-7).

iii) Licencia de (derribo de) monumentos [*monumentenvergunning*]: para derribar un edificio catalogado se necesita esta licencia (sobre la catalogación de edificios ver N§15.3);

iv) *Licencias medioambientales* [*Milieuvergunningen*]: las distintas leyes medioambientales (ver *in fine* leyes vigentes) prescriben la obligatoriedad de obtener una o varias licencias medioambientales para determinadas actividades de urbanización y edificación. Estas licencias son de distintos tipos:

- La Ley de Gestión Medioambiental [*Wet Milieubeheer*; Wm] prescribe que para realizar determinadas instalaciones [*inrichtingen*] hay que obtener una licencia medioambiental. El Decreto de instalaciones y licencias [*Inrichtingen- en vergunningenbesluit*] enumera las instalaciones sometidas a esta obligación;
- Reconocimiento de mayor nivel de ruidos [*toekenning hogere grenswaarde*]: para edificar viviendas en zonas con una contaminación acústica superior a los 50 dB(A) es necesario obtener un permiso de la *provincie* [provincia, gobierno regional] (ver N§16.2);
- Licencia de tala de vegetación

[*Kapvergunning*] obligatoria para talar árboles;

- Buena parte del resto de las leyes medioambientales exigen la obtención de licencias medioambientales para una serie de actividades generalmente relacionadas con las obras de urbanización, más que con las de edificación: movimientos de tierras, extracción de aguas freáticas, vertidos de aguas, remoción del fondo de lagos, canales y ríos, almacenamiento de suelo (contaminado) en el área de obras, obras que afecten a diques y canales, utilización de tierra obtenida en la obra para material de construcción en el mismo proyecto, alterar los niveles de aguas freáticas y actividades relacionadas con el saneamiento de suelos contaminados.

4. Para la realización de determinadas obras de urbanización y/o edificación puede ser también obligatorio superar antes un procedimiento de evaluación de impacto ambiental [*milieueffect rapportage, m.e.r.*] (ver, *ut supra*, N§16.4).

B) *Quién otorga la autorización de urbanización/edificación, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano ad hoc conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento?*

5. El Colegio de Alcalde y Concejales [*College van Burgemeester en Wethouders*, B&W], que forma el ejecutivo municipal, otorga la licencia de edificación, la de construcción, la de derribo y la de tala de vegetación. Un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento, pues. En el caso de la licencia de edificación, el ejecutivo otorga la licencia apoyándose en las recomendaciones del departamento de Control sobre la Construcción y la Vivienda [*Bouw- en Woningtoezicht*], órgano administrativo municipal encargado de la inspección de las construcciones y viviendas. La Comisión del Bienestar [*Welstandscommissie*], formada generalmente por arquitectos y que vela por la calidad estética de las ciudades y pueblos, y otros órganos municipales, como por ejemplo los bomberos o el

departamento de Urbanismo y Ordenación Territorial, tienen un papel decisivo en el proceso de tramitación de las licencias de edificación.

La Licencia de (derribo de) monumentos [*monumentenvergunning*] es otorgada por la Administración que haya catalogado el edificio en cuestión: la Agencia Nacional de Protección de Monumentos [*Rijksdienst voor de monumentenzorg*], del Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Cultura, las provincias o los municipios.

La mayoría de las licencias medioambientales son otorgadas por las Diputaciones de los Estados [*Gedeputeerde Staten*, GS], el órgano ejecutivo de las provincias. Algunos de estas licencias, en determinados casos, son otorgadas por el gobierno central, las Sociedades de Aguas [*Waterschappen*] o incluso por el Ejecutivo municipal.

C) *¿Para quién es la autorización de urbanización /edificación: para la propiedad del suelo o para el urbanizador/edificador?*

6. El titular del derecho a desarrollar el suelo (urbanizar y/o edificar) es el propietario del suelo. Sin embargo, cualquier persona, independientemente de si dispone o no de la propiedad del suelo, puede solicitar y obtener las licencias necesarias para urbanizar/edificar. Se puede dar pues el caso de que un promotor obtenga la licencia de edificación para un terreno que no es de su propiedad, pero para poder urbanizar o edificar necesita el consentimiento del

propietario. En teoría, se puede dar el caso de que dos o más personas obtengan una licencia de edificación [*bouwvergunning*] para un mismo solar.

D) *Las licencias, ¿son regladas?; o ¿es negociable su contenido?; ¿son «constitutivas» o «declarativas» del derecho a edificar?*

7. Las licencias son, en teoría y según la ley, regladas, y su contenido no es negociable. Son pues «declarativas» de un potencial derecho a urbanizar y/o edificar que ya existía con antelación, pero para cuyo definitivo reconocimiento se exige el cumplimiento previo de una serie de requisitos. Estos requisitos se refieren al contenido de las obras que se desean realizar, y están fijados primordialmente en los planes y figuras complementarias de planeamiento de carácter jurídico vinculante y, en menor medida, en las leyes (ver **N§5.1** y **N§30.2.ii**).

Ahora bien, la flexibilidad que la práctica y la legislación urbanísticas han ido introduciendo en los instrumentos de planeamiento (ver **N§12.3-5**) ha convertido a la ejecución urbanística en un acto fruto de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación en la medida en que los promotores y el Ayuntamiento negocian o acuerdan en cada caso el contenido concreto y/o detallado de las determinaciones del planeamiento. Podríamos decir pues que, en la práctica, el contenido de las licencias es hasta cierto punto negociado y, por ende, constitutivo.

**N§30. La licencia de edificación: procedimiento y controles.** La ejecución de la edificación —conformada por la licencia de edificación— ¿deriva objetivamente del plan o es un acto con cierta carga discrecional? En este caso, ¿qué controles se producen sobre la licencia? Procedimiento para el otorgamiento de la licencia de edificación. ¿Existe en él un trámite de información pública? ¿quiénes intervienen? ¿se quejan de la dilación y trámites necesarios? ¿Cuántas autorizaciones se precisan hasta que la edificación queda definitivamente a disposición de su propietario?

1. En relación con la licencia de edificación, sobre si deriva objetivamente del plan o si es un acto con cierta carga subjetiva y los controles sobre ella (ver, *ut supra*, **N§28-29.7**).

2. Respecto al procedimiento del otorgamiento de la licencia de edificación [*bouwvergunning*], las principales etapas en su tramitación son las siguientes:

- i) Envío del formulario de petición de licencia debidamente cumplimentado al inspector de vivienda del municipio, que pertenece al departamento Control sobre la Construcción y la Vivienda [*Bouw- en Woningtoezicht*]. Esta petición la deben presentar todas las personas físicas o jurídicas que deseen edificar, incluidos los organismos públicos;
- ii) Publicación de la petición y periodo de participación pública: sólo los «interesados» [*belanghebbenden*] puede presentar «alegaciones» [*zienswijzen*]. Los interesados son los vecinos, organizaciones de defensa del patrimonio arquitectónico, etc. Para cada licencia se concreta *ad hoc* la lista de interesados (para los distintos tipos de reclamaciones e impugnaciones ver luego N§33.1).
- iii) El Inspector de Vivienda comprueba que la solicitud no contraviene ninguno de los preceptos establecidos primordialmente en los planes y figuras complementarias de planeamiento de carácter jurídico vinculante y marginalmente en las leyes. En el caso de la licencia de edificación serían las siguientes figuras de planeamiento: Reglamento técnico de construcción [*Bouwbesluit*, de carácter estatal], Ordenanzas de edificación [*Bouwverordening*], ordenanzas de monumentos [*monumentenverordeningen*] de la provincia o del Ayuntamiento, plan de usos del suelo [*bestemmingsplan*], ordenanzas de medioambiente urbano [*leefmilieu-verordening*], plan de renovación urbana [*stadsvernieuwingsplan*] y Decreto de preparación [*voorbereidingsbesluit*]. También habría de tener en cuenta la legislación medioambiental y detectar la posible obligatoriedad de obtención de alguna licencia medioambiental o de sumisión a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental [*milieueffect rapportage, m.e.r.*], en cuyo caso se suspende la concesión de la licencia de edificación hasta que todos estos requisitos han sido cumplidos;
- iv) El Inspector de Vivienda realiza consultas con otros departamentos de la administración local, provincial y nacional, y con órganos de carácter consultivo como la Comisión del Bienestar [*Welstandscommissie*];
- v) El Colegio de Alcalde y Concejales [*College van Burgemeester en Wethouders*], el órgano ejecutivo municipal, decide la concesión o denegación del permiso, previo

conocimiento de la recomendación del Inspector de Vivienda;

vi) Se hace pública la decisión de concesión o denegación de la licencia, tras lo cual se abre la posibilidad de presentación de «apelación» [*beroep*] en el Juzgado [*rechtbank*] y, en segunda instancia, «recurso de apelación» [*hoger beroep*] en la Sección de la Jurisdicción Contencioso-administrativo del Consejo del Estado [*Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State*].

3. El ejecutivo municipal debe resolver la solicitud de licencia de edificación en un plazo de trece semanas, prorrogable otras trece semanas (en total 26 semanas, medio año). Si el Ayuntamiento no decide dentro de este plazo, la solicitud no contraviene el Plan de usos del suelo y no ha sido postpuesta (porque sea obligatorio obtener una licencia medioambiental o porque el Ayuntamiento esté preparando un nuevo Plan de usos del suelo), el solicitante tiene derecho a la licencia ficticia [*fictieve vergunning*], en cuyo caso puede iniciar la edificación. Pero esto no carece de riesgos. Si cualquier interesado apela, el juez puede cancelar la licencia ficticia si considera que contradice las Ordenanzas de edificación o razonables requisitos estéticos. Con todo, esto quiere decir que un solicitante razonable, en caso de obtener una licencia fictiva, no iniciará las obras hasta que los jueces emitan sentencia definitiva (KLAASSEN, 2000: 378-380). En la práctica, no es extraño que la tramitación de las licencias se prolongue más tiempo del límite de las 26 semanas.

Por lo general, los promotores inmobiliarios y empresas de construcción contemplan todas las tramitaciones urbanísticas como un requisito burocrático innecesariamente largo, y se quejan de ello públicamente.

4. Las licencias preceptivas en el caso extremo serían, pues: licencia de construcción, de edificación, de sustracción de espacio de vivienda, de derribo, licencias medioambientales y licencia de (derribo de) monumentos (ver N§28-29.1 y 3). Al finalizar las obras el promotor ha de entregar el «aviso de finalización» [*gereedmelding*], que deberá de ser aprobado por el inspector de vivienda. La última licencia necesaria es la «licencia de uso» [*gebruiksvergunning*], otorgado por el cuerpo de bomberos en nombre del Ayuntamiento.

**N§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?**

1. El Ayuntamiento aprueba un Decreto de preparación [*Voorbereidingsbesluit*, Vb] con anterioridad al inicio de la elaboración-tramitación de un nuevo Plan de usos del suelo [*bestemmingsplan*, BP] o una revisión del mismo (art. 21 *WRO*). Durante el período de vigencia de este Vb (dos años) el Ayuntamiento puede suspender cautelarmente la concesión de licencias de edificación que, si bien cumplen los requisitos del BP que va a ser sustituido/revisado y que aún está en vigor, contravengan sin embargo las determinaciones del futuro plan (VAN ZUNDELT, 1996: 198). Si el período de vigencia del Vb finaliza sin que el primer borrador del BP haya sido sometido a exposición pública, el Consistorio municipal está obligado a conceder todas aquellas

licencias suspendidas cautelarmente y que encajen en el plan actual.

2. El Vb puede también establecer la obligación de obtener una licencia de construcción para la realización de obras de construcción que no son consideradas de «edificación». Estas obras de construcción no necesitan normalmente una licencia de edificación. Si la obligatoriedad de obtener esta licencia de construcción ya existiese antes de la aprobación del Vb, la concesión de esta licencia estará también sujeta a la posibilidad de suspensión cautelar abierta por el Vb. La intención es evitar la ejecución de obras de construcción que, si bien encajan en el BP actual, sin embargo, contradicen las determinaciones del futuro plan (ver **N§28-29.2**).

**N§32. Políticas de intervención administrativa para impulsar y regular el mercado de suelo.**

Grado de intervención administrativa directa. Áreas de preferente adquisición y desarrollo. Cesiones del derecho de superficie, derechos de tanteo y retracto, ayudas financieras, etc. (para la descripción de la actuación directa de la Administración en la ejecución, *vide* §21).

A) *Efectos políticas públicas (actuación directa e indirecta) en el mercado de suelo*

1. En **N§21** se describen las diferentes formas de intervención municipal en la ejecución del planeamiento. Dicha intervención puede adquirir tres formas: Política activa de suelo, Política pasiva de suelo y Política fomentadora de suelo. Estas distintas formas de política de suelo pueden darse en diferentes épocas y lugares pero también en un mismo momento y dentro de un mismo municipio (obviamente no sobre un mismo metro cuadrado de suelo).

2. A lo largo de la reciente historia de los Países Bajos se pueden distinguir dos contextos o situaciones radicalmente diferenciadas entre sí (*cf*: MUÑOZ GIELEN, 1999, 2002 y 2003; GASCÓ VERDIER & MUÑOZ GIELEN, 2003):

i) «**Situación tradicional**» Típica de los años sesenta, setenta y comienzos de los ochenta del siglo pasado, caracterizada por:

- Los ayuntamientos practican masivamente una Política activa de suelo;

- La Administración central destina enormes sumas a subvencionar la vivienda social. Concede estas subvenciones exclusivamente a las instituciones autorizadas [*toegelaten instellingen*]: asociaciones o corporaciones de viviendas [*woningcorporaties*] y empresas, corporaciones o asociaciones municipales de vivienda [*gemeentelijke woningbedrijven* o *gemeentelijke woningcorporaties*], todas ellas promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro (ver **N§18**). En el período de 1971 a 1984 el 81% de las nuevas viviendas construidas recibieron algún tipo de ayuda pública (THOMAS & *al.*, 1983). Por lo general, en torno a un 70% o más de las viviendas nuevas son sociales, con un precio de venta o alquiler tasados, destinadas a compradores o arrendatarios con medios/bajos ingresos;

Esta situación permitía a la Administración Pública (la municipal directamente y la nacional indirectamente) ejercer una gran influencia en la ejecución del planeamiento y en los mercados del suelo y de los productos inmobiliarios:



- La ejecución real del planeamiento, tanto en lo que se refiere a sus ritmos de ejecución como a sus contenidos, seguían en buena medida las directrices y la programación establecidas por la Administración en los respectivos planes y políticas urbanísticas;
- El precio del suelo rústico con expectativas urbanísticas se mantenía a niveles bajos, algo por encima de su valor de uso real (ver N§7.3). Tras consultar fuentes directas tomadas de promotores y profesionales del urbanismo podemos dar las siguientes cifras aproximativas: a comienzos de los años noventa el coste del suelo rústico en todo el país ascendía a una media del 1-2% del precio final de la vivienda, y en las densas regiones urbanas del oeste a una media del 2-3%;
- El precio del suelo urbanizado se mantenía también a niveles bajos: gracias a los bajos costes de la obtención del suelo rústico se soportan bien los costes de urbanización. Así, el coste neto del suelo agrario oscilaba en torno al 20%, y los costes de producción-transformación para su urbanización alcanzan el restante 80% del precio unitario del suelo totalmente urbanizado (100%) (cfr: GARCÍA-BELLIDO, 1994);
- Los precios de los productos inmobiliarios finales (viviendas, oficinas, naves industriales, etc.) se mantenían también bajos. Los promotores de productos inmobiliarios de libre mercado no podían añadir exageradas plusvalías al existir, en plazos y en cuantía, oferta suficiente en el sector de vivienda social en condiciones similares de infraestructuras y accesibilidad (cfr: SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1992).

Pero no todas las consecuencias eran positivas: los riesgos financieros de la política activa de suelo son muy elevados. Adquirir los suelos demasiado pronto conlleva enormes gastos financieros. Por el contrario, adquirirlos demasiado tarde supone arriesgarse a tener que comprar los suelos a precios más altos. Además, las fluctuaciones de precios en los mercados inmobiliarios añaden riesgos en la venta de los solares (HIJMANS & GERZON, 1995: 14). Son famosos los casos de ayuntamientos arruinados por operaciones desafortunadas de urbanización.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que este tipo de intervención pública estaba basada en una enorme cantidad de recursos financieros que la Administración central había de destinar a financiar la vivienda social. Por último, un tercer aspecto polémico a tener en cuenta es la calidad de las urbanizaciones construidas bajo este sistema. Las condiciones económicas y la acuciante necesidad de viviendas (cantidad, y no calidad) en el período desde la postguerra hasta los años ochenta llevaron a la construcción de barrios monótonos y repetitivos. Los partidarios de políticas de suelo menos intervencionistas argumentan además que esta baja calidad era también el resultado de la enorme burocracia que conllevaba la política activa de suelo. En su visión, sólo el libre mercado puede satisfacer hoy día la demanda de calidad que caracteriza al consumidor de hoy.

ii) «**Nueva situación**»: A partir de finales de los años ochenta del siglo XX tiene lugar una progresiva y radical modificación de la intervención de la Administración en la ejecución del planeamiento y de los mercados inmobiliarios. Las características de esta «nueva situación» son:

- La flexibilidad del sistema de planeamiento a que hacíamos referencia en N§21.2.i disminuye: el gobierno central aprobó en 1991 el Cuarto Documento Nacional de Ordenación Territorial Extra [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*, VINEX]. En este plan nacional se señalaban una serie de futuras urbanizaciones repartidas por el país, llamadas desde entonces enclaves-VINEX (véase FIG. 2). En estos enclaves, que se hayan en la actualidad (2005) en fase de ejecución, se edificarán más de medio millón de viviendas, además de espacio para oficinas. Aunque el Vinex no tiene el carácter jurídico directamente vinculante que tiene el BP, lo cierto es que generó unas expectativas urbanísticas en los suelos de los enclaves elegidos que dio lugar a que promotores y propietarios del suelo tomasen posiciones estratégicas en estos enclaves. Podemos describir este fenómeno como una pérdida de la «función de planeamiento» del BP frente al Vinex, y un predominio de la «función de garantía

jurídica» del BP (*cf.*: Consultora AKRO & INSTITUUT VOOR BOUWRECHT, 1997: 17). El aumento de las expectativas urbanísticas encarece los suelos afectados (ver N§7.3) y reduce el margen de maniobra del consistorio municipal frente a los propietarios del suelo;

- La Administración central ya no destina cantidades significativas para subvencionar la vivienda social. El porcentaje de viviendas sociales proyectadas y realizadas ha bajado hasta menos de un 30% del total. La mayoría de las viviendas construidas es de mercado libre, sin precios de venta o alquiler tasados, lo que permite obtener grandes márgenes de beneficio;
- El nivel adquisitivo de la población creció considerablemente, sobre todo en la segunda mitad de los noventa del siglo XX.

Las consecuencias de estos cambios son:

- La Administración ejerce menos control real sobre la ejecución del planeamiento (plazos, tipologías, precios, etc.). La producción anual de viviendas ha descendido a mínimos históricos (véase FIG. 7). En 2003 se construyeron algo menos de 60.000 viviendas, lo que supuso un mínimo histórico. Desde el año 1953 no se alcanzaba una producción tan baja;
- El precio del suelo rústico con expectativas urbanísticas se ha disparado, lo que también ha provocado un aumento del precio del resto de suelo rústico muy por encima de la inflación (ver N§7.3). Recientemente se alcanzan en las densas regiones urbanas del oeste del país cifras que superan el 30% del precio final de la vivienda, y con una clara tendencia a aumentar. Esta brutal subida de precios del suelo es un fenómeno nuevo en la reciente historia de este país y es ampliamente reconocido como un problema que no sólo afecta a la producción urbana, sino también a otros usos del suelo<sup>12</sup>;
- Los impedimentos y riesgos de políticas activas de suelo han aumentado. La subida

espectacular de los precios del suelo hace que promotores y propietarios del suelo estén interesados en ejecutar por sí mismos el planeamiento. Como consecuencia de este interés por la ejecución del planeamiento, las promotoras comerciales han ido adquiriendo una parte importante de aquellos suelos sobre los que existen planes y expectativas más o menos concretos de urbanización. Si el propietario del suelo se declara dispuesto a ejecutar el planeamiento sobre su parcela, el Ayuntamiento no puede expropiarle. Un estudio reciente (GROETELAERS & DE WOLFF, 2004) demuestra que buena parte de los suelos destinados a edificación en todo el país se hallan ya bajo el control de las promotoras comerciales.

- Los precios de los productos inmobiliarios finales (viviendas, oficinas, naves industriales, etc.) han aumentado vertiginosamente desde mediados de los años noventa del siglo pasado. Cifras de aumento del precio de la vivienda de en torno al 15-20% anual fueron una constante hasta 2001 (ver FIG. 8). Desde entonces y hasta comienzos de 2005, coincidiendo con la recesión económica, los precios se han estabilizado, creciendo moderadamente, algo por encima de la inflación;
- Cada vez más municipios practican una Política pasiva de suelo y sobre todo una Política fomentadora de suelo, en detrimento de la Política activa de suelo. La razón fundamental para este cambio de las políticas de suelo de los municipio es que las dificultades y los riesgos vinculados a políticas activas han aumentado mucho, tal y como se describe algo más arriba. Cuando el propietario del suelo se declara dispuesto a ejecutar él mismo el planeamiento sobre su parcela, el Ayuntamiento no puede expropiarle. El Ayuntamiento está pues obligado a llegar a un acuerdo amistoso con todos los propietarios que deseen ejercer su derecho a ejecutar el planeamiento, con el que deberá acordar los términos de la urbanización sobre sus parcelas. En

<sup>12</sup> El Servicio del Territorio Rural [*Dienst Landelijk Gebied*, DLG], del Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesca [*Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*], compra desde finales del siglo XX suelo destinado a crear la Estructura Ecológica Principal [*Ecologische Hoofdstructuur*; EHS], una red

de terrenos en estado natural conectados entre sí donde los distintos ecosistemas naturales puedan subsistir. El principal escollo para la consecución de esta EHS es la subida de los precios del suelo rural, que ha pulverizado todos los cálculos presupuestarios iniciales del DLG.

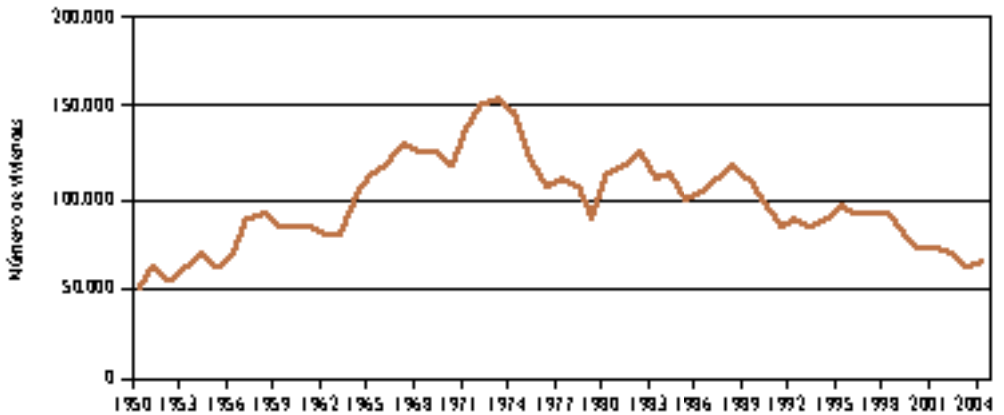


FIG. 7. Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos

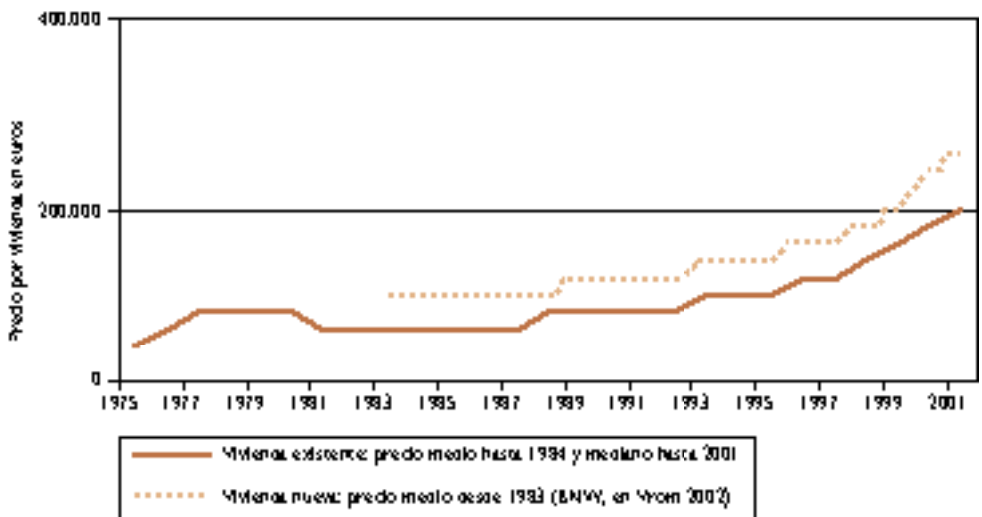
Fuente: Central Bureau Statistiek ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)).

FIG. 8. Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos

Fuente: NVM, elaboración NVB, en NVB 2001.

aquellos casos en los que el Ayuntamiento logre adquirir el suelo (porque el propietario no demuestre su capacidad para urbanizar por sí mismo y el Ayuntamiento pueda expropiarlo, o porque el propietario le venda su suelo voluntariamente al Ayuntamiento), el precio que habrá de desembolsar es mucho mayor que en la situación tradicional debido al aumento del precio del suelo con expectativas urbanísticas señalado algo más arriba. De esta forma los riesgos financieros para el municipio aumentan fuera de límites razonables, provocando

una actitud más «prudente» por parte de los ejecutivos municipales.

Un aspecto claramente positivo es, sin embargo, la disminución de riesgos financieros para los ayuntamientos neerlandeses, riesgos que son inherentes a una política activa de suelo. Otra ventaja es que la producción inmobiliaria, al depender en mayor medida de la acción de los agentes de mercado, se adapta en ciertos aspectos mejor a la demanda real (que no siempre es lo mismo que la necesidad), sobre todo en lo que se refiere a las tipologías, calidades, etc.

B) *Instrumentos de intervención administrativa en el mercado del suelo*

3. La Administración central, las provincias y los municipios otorgan diferentes tipos de ayudas financieras directas a los procesos de urbanización que pueden tener por efecto el impulso y/o la regulación del mercado del suelo (NEEDHAM & *al.*, 1993: 53, 69-71; VROM, 26-29, 37-39):

i) **Subsidios vinculados a la localización** [*lokatiegebonden subsidies*]: la Administración central concede estos subsidios para potenciar urbanizaciones en determinadas localizaciones, por ejemplo, los enclaves Vinex;

ii) **Subsidios vinculados a la vivienda** [*woninggebonden subsidies*]: la Administración central concede estos subsidios a los municipios directa o indirectamente a través de comisiones regionales. Están destinados a financiar la construcción de dos tipos de viviendas: viviendas sociales, ya sean destinadas a alquiler o a venta, y viviendas cuya construcción sea especialmente dificultosa y cara debido a cuestiones técnicas;

iii) **Subsidios para la renovación urbana** [*Stadsvernieuwing subsidies*]: estos subsidios son otorgados por la Administración central a los municipios directa o indirectamente a través de las provincias, y están destinados a operaciones de renovación urbana en los núcleos consolidados de población;

iv) **Subsidios para el saneamiento de suelos** [*Bodemsanering subsidies*]: la Administración central, las provincias y los municipios conceden ayudas financieras destinadas a costear (parte de) el saneamiento de suelos contaminados. Estos subsidios tienen una gran importancia para la viabilidad financiera de muchos proyectos de renovación urbana destinados a transformar terrenos industriales y portuarios;

v) **Medidas de aislamiento acústico** [*geluidwerende maatregelen*]: la legislación medioambiental (ver **N§16.2**) obliga a aislar las viviendas de nueva construcción situados junto a vías de tráfico viario o líneas de ferrocarril si se superan determinados niveles de ruido. Estas ayudas están destinadas a

subvencionar la construcción de barreras acústicas, aislamiento de fachadas, etc.;

vi) **Subsidios indirectos**: la Administración Pública neerlandesa concede, además, dos tipos de ayudas financieras indirectas a los procesos de urbanización y edificación:

- A través de la **venta de solares**: cuando los Ayuntamientos practican una política activa de suelo, los precios de venta a los que el Ayuntamiento vende el suelo urbanizado (ver **N§21.2.1**) pueden no corresponderse 100% con los costes reales de la urbanización y llevar así, de una forma implícita, subvenciones. Bien porque el Ayuntamiento reciba algún subsidio a la urbanización (los mencionados arriba en *i*, *iii*, *iv* y *v*) y haga un descuento en el precio de venta de los solares. Bien porque el Ayuntamiento subvencione directamente el precio de venta de los solares. O bien porque se practique la denominada «financiación cruzada» dentro de una misma unidad de ejecución, donde los usos más fuertes subvencionan a los más débiles. Por ejemplo, los suelos destinados a oficinas tienen un precio de venta superior a los costes reales de urbanización, lo que permite bajar los precios de venta de los suelos destinados a vivienda o a industria;
- **Ventajas fiscales**: por vía fiscal existen también fórmulas implícitas de subvencionar los procesos de ejecución del planeamiento. Por ejemplo, la renta de préstamos destinados a la urbanización de suelos es desgravable.

4. La Ley sobre el Derecho de Tanteo y Retracto de los Ayuntamientos [*Wet Voorkeursrecht Gemeenten, WVG*] permite a los ayuntamientos aprobar para una unidad de ejecución un derecho preferencial de compra de los suelos que a partir de ese momento sean ofertados. Como condición, el Ayuntamiento ha de aprobar dentro del plazo de dos años el primer concepto del nuevo Plan de usos del suelo cuya ejecución «justifica» el derecho preferencial de compra. La *WVG*, tras su reforma en 1996, es aplicable a todo el término municipal.

En los últimos años la *WVG* ha mostrado cierta utilidad, pero no ha podido evitar que buena parte de los suelos escapen al control municipal. Por ejemplo, a menudo se da la



siguiente situación: los propietarios del suelo no ponen sus suelos a la venta, lo que daría la oportunidad al Ayuntamiento de comprarlos, sino que los urbanizan en colaboración con una promotora comercial. No se trata, sin embargo, de una promoción conjunta de los suelos en sentido estricto porque los propietarios no asumen los riesgos financieros de la promoción. El promotor se compromete a pagar una suma determinada cuando la urbanización y la edificación estén finalizadas, sin que el propietario realice inversión alguna o asuma algún riesgo. En realidad es una venta encubierta de los terrenos que no exige, sin embargo, la transmisión legal del título de propiedad (VAN DEN BRAND, 1996: 3-8; HIJMANS & GERZON, 1995: 368).

Estas y otras deficiencias llevaron a la modificación de la ley en 2002. La aplicación de la nueva ley, más estricta, está sin embargo limitada a aquellos suelos sobre los que no existía antes de la modificación en 2002 ningún acuerdo de venta o de opción de

venta ya sellado entre el propietario del suelo y la promotora. Un reciente estudio (GROETELAERS & DE WOLFF, 2004) demuestra que buena parte de los suelos destinados a edificación en todo el país se hallaban ya, cuando la modificación de la ley, bajo el control de las promotoras comerciales.

5. La **cesión del derecho de superficie o enfiteusis** [*gronderfpacht*] es ampliamente utilizada en los Países Bajos, sobre todo en las grandes ciudades como Amsterdam y Utrecht. El Ayuntamiento cede el uso de suelo municipal a los particulares para que edifiquen sobre ellos, sin que se transmita la propiedad. De esta forma los ayuntamientos mantienen cierto control sobre esos suelos y recuperan parte de las plusvalías que esos suelos generan a lo largo del tiempo (HIJMANS & GERZON, 1995: 381-403).

La cesión del derecho de superficie tiene carácter perpetuo o se renueva periódicamente. A cambio, el usufructuario del suelo paga un canon anual que se revisa generalmente cada 5 ó 10 años.

**NS33. Impugnación de los actos administrativos urbanísticos:** ¿quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos de contenido urbanístico? ¿existe la acción pública en el urbanismo? ¿Cuánto tarda, como media, en resolverse una reclamación administrativa o contenciosa? Derechos de recurso contra planes aprobados, ¿dónde, quién y por qué?

1. Existen dos tipos diferentes de reclamaciones o impugnaciones contra los actos urbanísticos (aprobación o no aprobación de figuras de planeamiento y modificaciones de las mismas, licencias, exenciones a las determinaciones del planeamiento, etc.) de la Administración Pública neerlandesa:

- Alegaciones [*bezwaarschriften*]: durante los diferentes períodos de «participación pública» [*inspraak*] en los procesos de elaboración de los actos urbanísticos existe la posibilidad de presentar alegaciones, las cuales reciben diferentes nombres en función del momento en el que se presenten: *klachten*, *zienswijzen* o *bedenkingen*. La Administración que elabora el acto urbanístico de que se trate es la facultada para resolver. Generalmente existen comisiones municipales que, tras escuchar a ambas partes, asesoran a la Administración correspondiente;

- Al finalizar los procesos de elaboración de los actos urbanísticos, cuando éstos han sido definitivamente aprobados o definitivamente denegados, se abre la posibilidad en casi todos los casos, de presentar una apelación [*beroep*] en el juzgado [*rechtbank*] y, en segunda instancia, recurso de apelación [*hoger beroep*] en la Sección de jurisdicción contencioso-administrativo del Consejo del Estado [*Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State*, ABRs] (DAVIES & al., 1989; KLAASSEN, 2000: 476-480). Las excepciones más significativas son el Plan Regional [*Streekplan*] y el Plan de Estructura [*Structuurplan*], contra los que no se puede litigar.

2. Durante el primer período de participación pública del proceso de elaboración de cualquier acto urbanístico, todo ciudadano tiene el derecho de presentar alegaciones contra dicho acto. La norma general es que aquellos que presentaron

alegaciones y aquellos que se ven directamente afectados por el acto urbanístico en cuestión adquieren el derecho a presentar alegaciones en los períodos subsiguientes de participación pública, en el caso de que éstos se diesen. Para el derecho de presentación de una apelación se aplica la regla general de que aquellos que presentaron una alegación a la Administración que aprobó el acto urbanístico contra su decisión de aprobación, adquieren el derecho a presentar una apelación en los juzgados contra dicha decisión de aprobación. O sea, que para poder presentar una apelación contra una decisión es necesario haber presentado previamente a la Administración que aprobó dicha decisión una alegación (KLAASSEN, 2000: 476-480) (sobre la participación

pública y los procesos de elaboración del planeamiento, ver N§§11 y 12).

3. No existe un término medio dentro del cual las Administraciones Públicas resuelvan las alegaciones presentadas. Dependiendo del plan o la licencia de que se trate y de la Administración involucrada pueden tardar de cuatro semanas a seis meses.

El juzgado y, en segunda instancia y en caso de apelación, la Sección de jurisdicción contencioso-administrativo del Consejo del Estado, tardan de 6 a 9 meses el primero y de uno a dos años el segundo en emitir una sentencia definitiva. En caso de que el apelante solicite al juez que suspenda cautelarmente el acto urbanístico, a la espera de la sentencia definitiva, éste decide sobre esta suspensión cautelar aproximadamente dentro de un período de tres meses.

## AGRADECIMIENTOS

F. VAN KLEI, urbanista, ex funcionario del Ayuntamiento de Ámsterdam (en especial tema N§3).

A. BRAAMS, jurista, responsable de procedimientos de tramitación de licencias del Ayuntamiento de Ámsterdam (en especial N§§3, 24, 30 y 33).

H. J. A. KUIJPER, ingeniero técnico, responsable de compra de suelos del Ayuntamiento de Ámsterdam (en especial N§§6 y 7).

L. LEMMERS, ingeniero urbanista, director del Departamento de Urbanismo del Distrito Municipal de Westerpark, Ámsterdam (especialmente N§§21 y 32).

## LEYES VIGENTES DE REFERENCIA

En la actualidad, el marco jurídico en materia de urbanismo, ordenación territorial y vivienda comprende los siguientes textos legales (BRUSSARD, 1987; NEEDHAM & *al.*, 1993: 23, 48-54; HIJMANS & GERZON, 1995: 30-32; KLAASSEN, 2000: 28 y 487; [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)):

- i) «Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial» [*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*], de 1962, reformada sustancialmente en 1985, y parcialmente en diversas ocasiones desde entonces (la última vez fue en 2000), y el «Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial» [*Besluit op de Ruimtelijke Ordening, Bro*], de 1985;
- ii) La «Ley de la Vivienda» [*Woningwet, Ww*], de 1901 y reformada sustancialmente en 1992;
- iii) La «Ley de Revitalización de Pueblos y Ciudades» [*Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing*], y el «Decreto de Revitalización de Pueblos y Ciudades» [*Besluit op de Stads- en dorpsvernieuwing*], de 1985;
- iv) «Ley sobre Monumentos y Edificios Históricos» [*Monumentenwet*], de 1961 y modificada en 1988;
- v) La «Ley de Expropiación» [*Ontheffingswet*], de 1851, modificada sustancialmente en diversas ocasiones, la última de las cuales en 1998;

- vi) Legislación en materia de Medio Ambiente o de carácter sectorial que afecta al urbanismo y la ordenación del territorio: Ley de actividades molestas [*Hinderwet*, 1952], Ley sobre Ruidos molestos [*Wet Geluidhinder*, 1979], Ley sobre Protección de Suelos [*Wet Bodembescherming*, 1986], Ley provisional de Saneamiento de Suelos [*Interim Wet Bodemsanering*], Ley sobre Protección de Aguas Superficiales [*Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*], Ley sobre Polución Atmosférica [*Wet Inzake Luchtverontreiniging*], Ley sobre Residuos Químicos [*Wet chemische Afvalstoffen*], Ley sobre Aguas Subterráneas [*Grondwaterwet*], Ley de Bosques [*Boswet*], Ley de Protección de la Naturaleza [*Natuurbeschermingswet*], Ley sobre levantamiento de tierras [*Ontgrondingenwet*], Ley de Gestión Medioambiental [*Wet Milieubeheer*], Ley de Organización de las Tierras [*Landinrichtingswet*], Ley de Líneas Ferroviarias [*Spoorwegwet*], Ley de Carreteras [*Wegenwet*], Ley de Tráfico Viario [*Wegenverkeerswet*] y la Ley de Minas [*Mijnwet*].

## PÁGINAS DE INTERNET RELEVANTES

Centraal Bureau Statistiek, CBS [Buró Central de Estadística], [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

Página web de información pública, [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AKRO-CONSULT [Asesoría AKRO] & INSTITUUT VOOR BOUWRECHT [Instituto del Derecho de Edificación] (1997): *Publiek-private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het Vinex-beleid* [Concertación público-privada como instrumento de ejecución de la política-Vinex], La Haya, Países Bajos, mayo 1997; 56 pp.
- BROUWER, J. (1990): *Ruimte voor investeringen*, Waltman, Delft; 127 pp.
- BRUSSARD, W. (1987): *The Rules of Physical Planning 1986*, National Physical Planning Agency; Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Central Department for information and International Relations, La Haya; 51 pp.
- DAVIES, H. W. F. & KRULJT & KOENDERS (1989): «The Netherlands», en DAVIES & EDWARDS & HOOPER & PUNTER (eds.): *Planning Control in Western Europe*, 339-407, Her Majesty's Stationary Office, Londres.
- DE GROOT, E. & G. VAN DER VEEN (2003): «Contracteren over ruimtegebruik en publiekrechtelijke bevoegdheden; wat kan en wat niet kan», en *Bouwwrecht*, n.º 8: 649-662, agosto de 2003.
- DE JONG, JITSKE (1999): «"Acts of God", overmacht en onvoorziene omstandigheden in het bouwrecht. Verslag Jaavergadering 1998 Vereniging voor Bouwrecht», *Bouwwrecht*, n.º 7, julio de 1999.
- DUTT, A. K. & F. J. COSTA (1985): *Public Planning in the Netherlands: Perspectives and Change since the Second World War*, Oxford University Press, Oxford; 261 pp.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1994): «Notas sobre las Políticas de Suelo, Urbanismo y Vivienda en Holanda» (doc. int. trabajo entrevistas director Vivienda y urbanismo del Gob. hol., La Haya).
- (1999): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa (DA) n.º 252-253*: 11-85, septiembre 1998-abril 1999, INAP-MAP.
- GASCÓ VERDIER, C. & D. MUÑOZ GIELEN (2003): «Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie» [Receta valenciana para el estancamiento en la producción de viviendas], *Rooilijn*, n.º 6: 281-286, junio de 2003, Amsterdam.
- GEMEENTEBELASTINGEN AMSTERDAM [Servicio de Impuestos Municipales de Amsterdam] (2001): *Wet Waardering Onroerende Zaken: De nieuwe waardepeildatum Onroerende-zaak Belastingen* [Ley de Valoración de Bienes Inmuebles: nueva fecha de valoración de impuestos inmobiliarios] (folleto informativo), Amsterdam, enero de 2001.
- GEMEENTE AMSTERDAM [Ayuntamiento de Amsterdam], Planologische Dienst [Departamento de Planificación Territorial] (1983): *Amsterdam Planning and Development*, Amsterdam.
- GROETELAERS, D. & H. DE WOLFF (2004): *Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten. Analyse van de optie- en koopovereenkomsten* [Posiciones de suelo con anterioridad a la modificación de la Ley de Tanteo y Retracto de los Ayuntamientos. Análisis de los contratos de opción de compra y de compra], informe por encargo del Ministerio de la Vivienda Pública, el Urbanismo, la Ordenación del Territorio y la Gestión del Medioambiental, Instituto de Investigación OTB, Universidad Técnica de Delft, Delft.
- HIJMANS, E. R. & R. J. GERZON (1995): *Recht rond grondbeleid: een juridisch handboek voor het Grondbedrijf*, Vereniging van Grondbedrijven, Enschede, Países Bajos; 575 pp.
- KORTHALS ALTES, W. K. (2002): «Local Government and the Decentralisation of Urban Regeneration Policies in The Netherlands», *Urban Studies*, vol. 39, n.º 8: 1439-1452, julio de 2002, University of Glasgow.
- KLAASEN, A. W. (2000): *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, 6.ª ed. revis., Elsevier bedrijfsinformatie bv, La Haya; 505 pp.
- LOOZE-VAN IPEREN, M. CH. (Ministerie VROM) (1996): «Vinex-contracten en het rijksbeleid» (comunicación), Congreso Vinex en Grondbeleid; *Tussentijdse evaluatie van de publiek-private samenwerking*, Scheveningen, 30 de octubre de 1996.
- NEDERLANDSE VERENIGING VAN PROJECTONTWIKKELAARS EN BOUWONDERNEMERS, NVB (2001): *NVB Thermometer Koopwoningen Najaar 2001*.
- NEEDHAM, B. (1993): «Influencia del precio del suelo y de la legislación sobre la vivienda: el caso de Holanda», *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, n.º 22: 29-39, marzo de 1993, Banco Hipotecario Argentina, Madrid.
- NEEDHAM, D. B. & B. KRULJT, & P. KOENDERS (1993): *Urban land and property markets in the Netherlands*, University College London (UCL) Press, Londres; 228 pp.
- NEEDHAM, B. (2000): *Aspecten van «de ruimtelijke inrichting» die een gemeente (c.q. provincie c.q. rijksoverheid) zou willen realiseren, die d.m.v. actief grondbeleid wél kan (via de gronduitgifte), en d.m.v. een bestemmingsplanniet kan, noch met andere publiekrechtelijke bevoegdheden*, documento del grupo de trabajo SER Grondpolitiek, 25 de febrero de 2000, Nijmegen, no publicado; 2 pp.
- MUÑOZ GIELEN, D. (1998): «Consortios de Cooperación público-privada en la Plaza de Beurs de Rotterdam», comunicación (mimeo), Amsterdam, abril de 1998.

- (1999): «Vinex en *Ensanches*», en *Rooilijn*, n.º 4: 192-196, abril de 1999, Amsterdam.
  - (2000): «Experiencias de SIG aplicado al urbanismo en los Países Bajos», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales XXXII*, 124: 370-377, Madrid.
  - (2003): «Schaarste op woningmarkt wordt structureel in stand gehouden» [La escasez en el mercado de viviendas tiene causas estructurales], artículo de opinión en *Volkskrant*, 19 de diciembre de 2003.
  - (2004): «Grondbezit oorzaak trage bouw» [La propiedad del suelo como la causa de la lentitud en la producción de viviendas], artículo en *Volkskrant*, 29 de junio de 2004.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN [Ministerio de Hacienda] (MF) & MINISTERIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELLIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER [Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente] (VROM) (2001): *Nota Grondbeleid: Op grond van nieuw beleid* [Documento de Política de Suelo: Sobre los fundamentos de una nueva política], La Haya, Países Bajos, enero de 2001; 128 pp.
- MINISTERIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELLIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER [Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente] (VROM) (1989): *Summary of the Policy Document on Housing in the Nineties*, La Haya.
- [Vivienda Pública, Urbanismo y Ordenación del Territorio y Gestión del Medioambiente], VROM (2002): «Cijfers over Wonen 2002. Feiten over mensen, wensen, wonen», maart 2002.
- PRIEMUS, H. (1996): «Recent changes in the social rented sector in the Netherlands», in THE EDITORS OF URBAN STUDIES (eds.), Bl. 33, n.º 10: 1891-1908.
- & E. LOUW (2000): *Gemeentelijk Grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*, Delft University Press, Delft; 105 pp.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1992): «La intervención pública en el desarrollo de suelo para actividades económicas en Francia, Holanda, Alemania y el Reino Unido» documento de trabajo, ARPEGIO, S. A., Madrid.
- TELMANT, L. (1988): «Grondeigendom in ons cultuurpatroon», *De Sociologische Gids*, vol. XXXV, n.º 5: 302-319.
- THOMAS, D. & J. MINNET & S. HOPKINS (1983): *Flexibility and Commitment in Planning: A comparative Study of local Planning and Development in the Netherlands and England*, Martinus Nijhof, Publisher, La Haya; 269 pp.
- VAN DEN BRAND, J. A. M. (1996): «Ontwikkelingen in het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium» (comunicación), *Congreso VINEX en Grondbeleid: Tussentijdse evaluatie van de publiek-private samenwerking*, Scheveningen, 30 de octubre de 1996.
- VAN DER VALK, A. (1989): *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam; 599 pp.
- VAN ZUNDERT, J. W. (1996): *Het bestemmingsplan: een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*, 8.ª ed., Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, Países Bajos; 309 pp.
- WITSEN, J. & F. BOSSCHER (1992): «The Netherlands», IFHP, East-West Seminar «Urban and Regional Planning Legislation», Riga, Latvia, 17-23 de junio de 1992: 147-160.