

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/2066/160702>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-24 and may be subject to change.

ACE 11

Electronic offprint

Separata electrónica

¿QUIÉN PAGA LOS OBJETIVOS PÚBLICOS EN EL URBANISMO EN INGLATERRA, LOS PAÍSES BAJOS Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA?

DEMETRIO MUÑOZ GIELEN

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2009, Año 4, núm. 11 Junio. P. 19-43

ISSN: [1886-4805](https://doi.org/10.1080/18864805)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n11/PDF/ACE_11_SA_11.pdf

UPCommons access: <http://hdl.handle.net/2099/8244>

ACE

Architecture, City, and Environment

Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 11

Electronic offprint

Separata electrónica

WHO PAYS THE PUBLIC GOALS IN THE URBAN LAND ASSEMBLY? A COMPARATIVE ANALYSIS FOR ENGLAND, THE NETHERLANDS AND THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF VALENCIA

Key words: Urban land management, planning gains, land assembly funding, England, The Netherlands, Valencia.

Abstract

In those cases in which private parties develop urban sites a question arises: how far can go public bodies in asking them to contribute to public goals? Which public infrastructure – infrastructure provision, public roads and space, public facilities and buildings, affordable and social housing – should property developers and landowners pay? Another question arises too: can public bodies also ask part of the economic rent that accrues from rezoning the land? This goes further than only requiring contributions for public infrastructure. This is an alive and polemic topic in the UK, the Netherlands and Spain, and the subject of many recent changes in legislation and policy. This article presents empirical evidence of how in practice public and private actors in urban regeneration pay the costs of public infrastructure and profit from the economic rent. Further, it proposes future research lines that could help understand the consequences of planning law and policies on the urban development practice.

ACE

Architecture, City, and Environment

Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

¿QUIÉN PAGA LOS OBJETIVOS PÚBLICOS EN EL URBANISMO EN INGLATERRA, LOS PAÍSES BAJOS Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA?

MUÑOZ GIELEN, Demetrio ¹

Remisión artículo: 12-1-2009

Remisión definitiva: 25-10- 2009

Palabras Clave: Urbanismo comparado, gestión de la ejecución del planeamiento, recuperación pública de plusvalías.

Resumen:

Cuando es el privado el que ejecuta el Planeamiento, surge la cuestión de los límites de las prestaciones que la Administración Pública puede exigir: ¿qué infraestructuras, viviendas sociales y equipamientos públicos han de asumir los agentes de mercado (propietarios del suelo y promotoras inmobiliarias)? Más allá de la mera financiación de esta infraestructura, se plantea además la cuestión de si la Administración Pública tiene o no derecho a parte o toda la plusvalía urbanística. En el Reino Unido, los Países Bajos y España es éste un tema actual, polémico y objeto de continuas modificaciones legales y de líneas políticas. El presente artículo presenta datos sobre cómo ha cristalizado el reparto de los costes y de la plusvalía urbanística en la práctica de reestructuración urbana en estos tres países. Además, plantea posibles vías de investigación que ayudarían a mejorar el conocimiento acerca de la repercusión de la legislación y las políticas sobre la práctica urbanística.

1. Introducción

Existen dos fórmulas típicas de ejecución del Planeamiento, una pública y otra privada. En la pública es la Administración Pública la que ejecuta: adquiere los suelos, los urbaniza y a continuación edifica los solares o, más frecuentemente, vende los solares a otras entidades, públicas o privadas. En la fórmula privada la Administración Pública se limita a elaborar el Planeamiento, establecer condiciones y controlar la ejecución, pero son los agentes privados los que se hacen cargo de ésta: ellos adquieren el suelo o ejecutan la reparcelación, la urbanización y la edificación y/o lo venden a otras entidades. En el Reino Unido y en España hace ya varios decenios que la fórmula privada prevalece sobre la pública, con excepciones más o menos contadas que, en general, no amenazan el predominio privado en la ejecución del Planeamiento. Los Países Bajos son un caso especial. Durante decenios este país fue el ejemplo más claro de la fórmula pública de ejecución del Planeamiento. Los Ayuntamientos,

¹ **Demetrio Muñoz Gielen** : Universidad Radboud de Nijmegen/Consultoría Urbs advies, Eerste Atjehstraat 112-I, 1094 KS, Amsterdam, Países Bajos. ¹ Persona de contacto: www.urbsadvies.nl

"El autor quiere agradecer el apoyo económico del Gobierno holandés a la labor de investigación que nutre este artículo. Este apoyo económico ha sido canalizado por el Habiforum Program Innovative Land Use."

apoyándose en subsidios y financiación del gobierno central, casi monopolizaron la producción de solares urbanos (ver Tabla 1).

Tabla 1. **Solares urbanizados vendidos para uso residencial en los Países Bajos, tanto para ensanches como en reestructuración urbana**

	Solares vendidos por Ayuntamientos (m²)	%	Solares vendidos por otros (m²)	%	Total
1965	8.645.000	67%	4.214.000	33%	12.859.000
1979	12.563.000	80%	3.177.000	20%	15.740.000
1980	12.011.000	81%	2.808.000	19%	14.819.000
1981	11.164.000	81%	2.567.000	19%	13.731.000
1982	11.086.000	80%	2.769.000	20%	13.855.000
1983	11.593.000	74%	4.140.000	26%	15.733.000

Elaboración propia, basada en la fuente: CBS, Maandstatistiek Bouwnijverheid (en Needham, 1993: 92).

Sin embargo, a finales de los 80 y comienzos de los 90 el gobierno central holandés redujo drásticamente las ayudas, y desde entonces el país está en transición entre las dos fórmulas típicas. La tradicional ejecución pública, en estado puro, es hoy día muy escasa, y frente a ella avanzan los modelos mixtos o predominantemente privados de ejecución. Es decir, en los Países Bajos, cada vez más, son los promotores los que compran el suelo y ejecutan el Planeamiento (Muñoz, 2006).

Este artículo se centra en dos cuestiones fundamentales en la ejecución privada del Planeamiento: (1) en qué medida se logra implicar al privado en la financiación de la infraestructura y los equipamientos públicos: la urbanización, equipamientos públicos, incluido la vivienda protegida y social, pertenecientes a sistemas locales o generales, dentro y fuera del sector, bien porque el privado lo ejecuta directamente, bien porque paga a la Administración Pública por hacerlo ella; y (2) en qué medida la Administración logra recuperar las plusvalías urbanísticas², al margen de los gastos en que pueda ella o no haber incurrido.

En otro artículo, el autor analiza algunas diferencias relevantes en cómo regulan el asunto las legislaciones urbanísticas del Reino Unido, Países Bajos y España. En líneas generales, Inglaterra y los Países Bajos basan la contribución del privado en convenios urbanísticos vinculados a la reclasificación-recalificación de terrenos, estando el contenido de estos convenios y el alcance de lo que se puede recuperar más regulado en Inglaterra que en los Países Bajos. En España las contribuciones del privado tienen lugar dentro de un marco estrictamente regulado, con estándares urbanísticos mínimos de calidad y límites legales a las cargas urbanísticas y porcentajes de cesión de aprovechamiento; esta regulación delimita estrictamente el contenido de los convenios urbanísticos, aunque existe la posibilidad de acordar en otros convenios aportaciones adicionales del privado que están menos reguladas. En cuanto a la recuperación pública de plusvalías, en los Países Bajos la plusvalía urbanística

² El plusvalor urbanístico es lo que en la economía neoclásica se denomina 'economic rent'. Aceptando el punto de partida de que el suelo no tiene un valor intrínseco, sino un valor relacionado con el uso que se puede hacer de él, el 'economic rent' vendría a ser la diferencia entre el valor del uso actual y el del nuevo uso (Oxley, 2006: 109).

pertenece al propietario, no estando la Administración Pública formalmente autorizada para hacerse con ella. En Inglaterra, con su nacionalización del aprovechamiento urbanístico, introducida en 1947, la Administración Pública tiene derecho a fiscalizar la plusvalía urbanística, aunque en la práctica esta posibilidad ha tenido distinto éxito a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, y en la actualidad no existe. En España, la Administración Pública disfruta de un mandato constitucional expreso que la obliga a recuperar parte de las plusvalías, siendo el único de los tres países que además ha operacionalizado, mediante las cesiones de aprovechamiento urbanístico, la recuperación pública, directa y abierta, de plusvalías urbanísticas, o al menos de parte de ellas. La última gran diferencia entre estos países se refiere a la posibilidad de que el privado financie la construcción y mantenimiento de los equipamientos públicos sociales (edificios e instalaciones), posibilidad que es excluida tajantemente en la legislación urbanística holandesa y está más profusamente desarrollada en la inglesa que en la española (Muñoz, 2009).

El tema es de gran actualidad en los tres países. En Inglaterra, en los últimos años ha surgido controversia porque el sistema de convenios parece haber permitido a las Administraciones locales acordar significativas aportaciones de promotores inmobiliarios, aportaciones que habrían ido más allá de las estrictamente relacionadas con los desarrollos urbanísticos en cuestión. Esta es la crítica por ejemplo de la organización representativa británica de los promotores de vivienda (*Home Building Federation*; Whithaker, entrevista en 2007). Pero además, otras instituciones y expertos parecen compartir parte o toda esta crítica, incluso estudios de relevantes entes públicos (Department for Communities and Local Government, 2006: 6; Barker, 2004: 66; Corkindale, 2004: 13-14). Debido al uso en ocasiones dudoso de los convenios, se plantearon interrogantes tanto éticos como de legalidad. En los años 90, el gobierno central elaboró directivas con la intención de evitar abusos. En la actualidad el sistema de convenios urbanísticos es más popular que nunca, y se espera que no deje de serlo en el futuro, ya que las necesidades de infraestructura pública en los próximos años son muy superiores a las inversiones públicas previstas (Gallent & Tewdwr-Jones, 2007: 211-213, 257).

En los Países Bajos, los mencionados cambios a finales de los 80 y comienzos de los 90 han modificado los mecanismos de financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos. Cuando los Ayuntamientos compraban el suelo y lo urbanizaban, algo común antes de estos cambios, la venta de los solares, complementado con subsidios del gobierno central, permitían pagar las infraestructuras y equipamientos. Sin embargo, desde que son los privados los que, cada vez más, se hacen cargo de la ejecución del Planeamiento, esta financiación está sometida a presión (Muñoz, 2006). En especial, son los proyectos de reestructuración urbana (recalificación de actividades terciarias en desuso, polígonos industriales y barrios de vivienda social) los que más problemas tienen para pagar la infraestructura y equipamientos públicos. Tanto en la literatura (Kolpron, 2000: 31-53; Verhage & Sluis, 2003: 11, Louw, 2008: 69-71; Van der Putten et al., 2004; Vrom et al., 2008: 19) como en la práctica profesional se señala a la financiación de lo público como uno de los obstáculos más relevantes para la ejecución de las políticas de reestructuración y revitalización urbanas. Recientemente, entró en vigor la nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de ruimtelijke ordening*) y, en desarrollo de ésta, el nuevo Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Besluit op de ruimtelijke ordening*). Además de introducir algunas modificaciones en el instrumentario del Planeamiento (muy resumidamente: simplificación de los procedimientos de elaboración y aprobación del Planeamiento municipal, digitalización del plan vinculante de usos de suelo y reforzamiento del

papel de los gobiernos provinciales en la ejecución del Planeamiento), la nueva ley y decreto renuevan considerablemente los instrumentos de derecho público que regulan la participación del privado en la financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos (Muñoz, 2008).

En España la financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos y la recuperación pública de plusvalías son lugares comunes de relevancia política y profesional más o menos continua a lo largo de los últimos años. Buena parte de las recientes modificaciones legales están relacionadas con él, como por ejemplo la ampliación del porcentaje de cesión de aprovechamiento en la Ley del Suelo de 2007, que fijó una horquilla del 5 al 15%. Recientemente, el País Vasco ha fijado este porcentaje en el máximo permitido del 15% (Ley 11/2008, de 28 de noviembre). Al menos en ambientes profesionales se plantea en ocasiones la necesidad de dar un paso adelante en las cargas atribuibles a la propiedad del suelo, ahora limitadas fundamentalmente a las cargas de urbanización. El aumento vertiginoso del precio residual del suelo en las últimas décadas podría hacer económicamente viable incluir los costes de construcción de equipamientos públicos (edificios e instalaciones) en las cargas a la propiedad.

Este artículo presenta datos empíricos sobre en qué medida contribuye el privado, en la práctica urbanística en estos países, a la financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos, y en qué medida recupera la Administración Pública parte de la plusvalía urbanística. El segundo capítulo describe la estrategia metodológica que gobernó la recogida de los datos, el tercer capítulo presenta estos datos y, el cuarto, reflexiona sobre ellos.

2. Metodología y fuentes

2.1 Necesidad de validez externa

Los datos que se presentan están basados primordialmente en una serie limitada de casos: tres en Inglaterra, cuatro en los Países Bajos y cuatro en la Comunidad Valenciana. Esta limitación amenaza la validez externa de los datos, es decir, que existe el riesgo de que estos casos no sean representativos del país. Es por ello que este artículo en principio limita sus conclusiones a Inglaterra dentro del Reino Unido, y a la Comunidad Autónoma Valenciana (CAV) dentro de España, lo que no quiere decir que los datos presentados sean totalmente ajenos al resto del Estado. Sobre todo los datos de la CAV pueden en buena medida ser representativos del resto del Estado español.

Además, se han adoptado las siguientes medidas destinadas a incrementar la representatividad, en lo posible, de los datos obtenidos.

2.1.1 Limitación de la población total

La población total o universo de posibles casos está limitada a:

- Proyectos de reestructuración urbana: reutilización de suelo ya urbanizado de cualquier calificación (industrial, de infraestructuras, de oficinas o viviendas);

- Donde el suelo, o al menos buena parte de él, pertenece a privados y no a Administraciones Públicas;
- Proyectos de determinadas dimensiones, donde exista la necesidad de nuevas infraestructuras y equipamientos públicos o de renovar los existentes;
- Ya realizados o al menos en estado avanzado (al menos con un convenio urbanístico detallado ya firmado).

2.1.2 Selección de casos pertenecientes a distintos tipos de reestructuración urbana

En la medida de lo posible se han seleccionado casos pertenecientes a diferentes tipos de reestructuración urbana (ver Tabla 2):

Tabla 2. Selección de casos atendiendo al tipo de reestructuración urbana

	Inglaterra	Países Bajos	Comunidad Valenciana
Áreas centrales multifuncionales	<i>Temple Quay</i>	<i>Stationskwartier</i>	<i>Guillem de Anglesola y Periodista Gil Sumbiela</i>
Áreas residenciales monofuncionales		<i>Kruidenbuurt</i>	<i>Guillem de Anglesola y parte de Benalúa Sur</i>
Viejas zonas industriales, de infraestructuras y otras instalaciones	<i>Megabowl y Harbourside</i>	<i>De Funen y Kop van Oost</i>	<i>Periodista Gil Sumbiela, Camino Hondo y parte de Benalúa Sur</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas centrales multifuncionales son centros urbanos y terrenos situados alrededor de céntricas estaciones de ferrocarril; • Áreas residenciales monofuncionales son distritos con un uso predominantemente residencial; • Viejas zonas... son polígonos industriales, de oficina y otras actividades económico-industrial como centros de electricidad y gas, zonas portuarias, infraestructura ferroviaria, antiguos hospitales, complejos públicos y militares, etc. 			

2.1.3 Contraste con otras fuentes

Se han contrastado sistemáticamente los datos procedentes de los casos con otras fuentes de información más o menos generalizable:

- Estudios sobre otros casos, estudios estadísticos, etc., en la medida en que estén disponibles en formato elaborado y publicado;
- Entrevistas a expertos;
- Pequeña encuesta entre proyectos de reestructuración urbana en los Países Bajos, realizada entre 56 distritos residenciales deteriorados, objeto en la actualidad de políticas de reestructuración. El estudio seleccionó 15 distritos susceptibles de albergar proyectos sobre suelo privado, y entrevistó telefónicamente a los responsables municipales durante el mes de septiembre de 2007. En estos 15 distritos se contabilizaron ocho proyectos que cumplieran las características mencionadas en 2.1.1, de los cuales se obtuvo la información sobre la financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos.

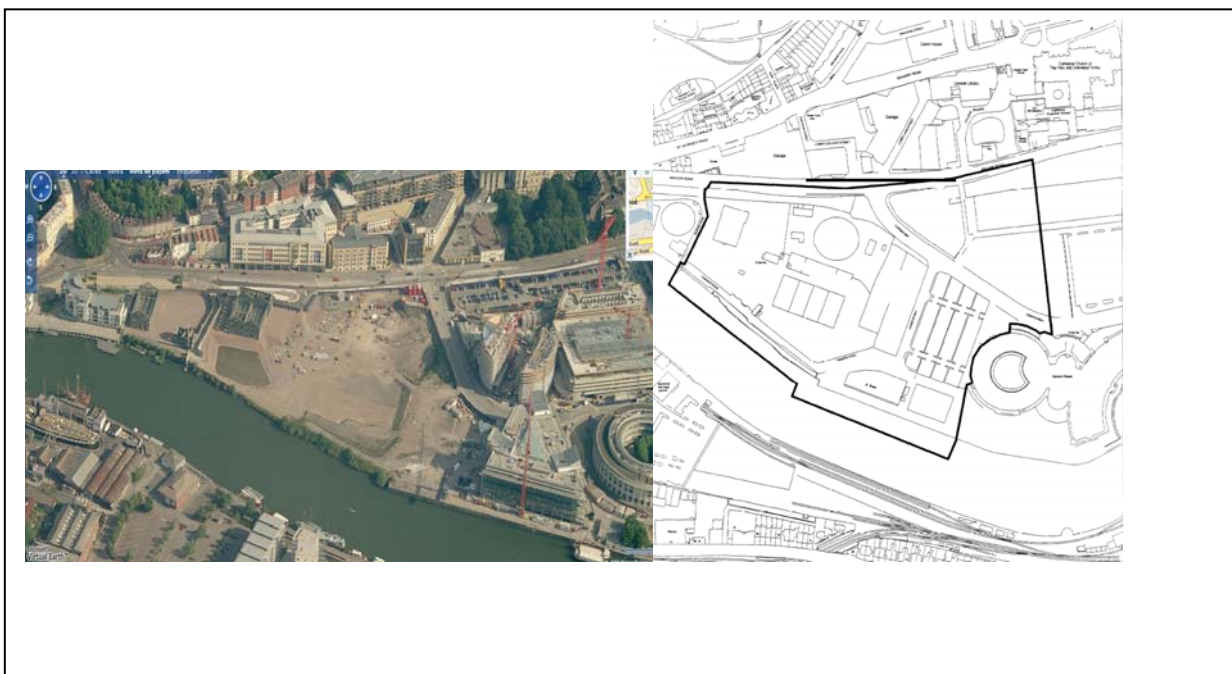
2.2 Presentación de casos

2.2.1 Los casos ingleses

Los tres casos ingleses están localizados en la Ciudad de Bristol, en el Sudoeste de Inglaterra. En todos ellos la aprobación definitiva del Planeamiento vinculante detallado (*Planning Permission*) estuvo precedida de negociaciones con los promotores-propietarios del suelo, negociaciones que culminaron en la firma de un convenio urbanístico (*Planning Agreement*).

‘Harbourside/Canon’s Marsch’(7,8 ha, ver Figura 1) es el último sector a desarrollar de una amplia zona portuaria e industrial situada en el centro de la ciudad. Antes de la urbanización los terrenos estaban en su mayoría en desuso, aunque ocupados en parte por instalaciones industriales. A partir de 1999 la Administración Local rechazó dos propuestas de recalificación procedentes de un promotor comercial. Finalmente, en 2003 la Administración Local aprobó definitivamente una tercera propuesta, acompañada de un convenio urbanístico. La agencia gubernamental *English Partnerships* otorgó al promotor préstamos baratos para la financiación de las obras de urbanización. Inicialmente, el 40% del suelo era municipal y un 60% estaba en manos privadas. El promotor compró finalmente todo el suelo. Las obras de urbanización comenzaron en 2004, y en junio del 2007 estaban prácticamente finalizadas, y más de la mitad de los edificios estaban ocupados de un total de 700 apartamentos, 44.000 m² de oficina y 30.000 m² de equipamientos comerciales.

Figura 1. Foto aérea de la situación previa a la urbanización de ‘Harbourside/Canon’s Marsch’, y delimitación del sector.



Fuentes: Maps live; Report Head Bristol Planning Services to Bristol Local Council Committee 17 October 2001)

‘Temple Quay’ (7,4 ha) ocupa antiguas instalaciones ferroviarias e industriales, en buena parte en desuso cuando se iniciaron las obras de urbanización. El suelo pertenecía inicialmente a una agencia pública regional, a la Ciudad de Bristol y a dos promotores comerciales. Uno de ellos, conjuntamente con la agencia regional, presentó una propuesta de recalificación en 2001. La recalificación, junto con el convenio urbanístico, fue aprobada definitivamente en 2003. El promotor, esta vez en solitario tras haber comprado el suelo a la agencia pública regional, inició las obras de urbanización en 2004, y en Junio del 2007 aproximadamente $\frac{1}{4}$ parte de toda la edificación estaba finalizada, de un total de 495 apartamentos, 61.000 m² de oficina y 7.000 m² de equipamientos comerciales.

‘Megabowl’ (1,3 ha) es un solar ocupado por una sala de juegos de bolos, cercano pero relativamente aislado del centro de la ciudad de Bristol. En el año 2006 el propietario presentó una propuesta de recalificación, plan que fue aprobado en 2007, después de la firma del convenio urbanístico. Durante las negociaciones, el propietario vendió el suelo a una promotora comercial, que inició las obras de derribo de las instalaciones a finales de 2007. Entonces estaba prevista la construcción de 184 apartamentos.

2.2.2 Los casos holandeses

En los cuatro casos holandeses, localizados en ciudades diferentes, la aprobación del Planeamiento vinculante (*bestemmingsplan*) que recalifica los terrenos estuvo precedida de negociaciones y de la firma de un convenio urbanístico.

En ‘De Funen’ (8 ha, Ámsterdam), el Ayuntamiento de Ámsterdam tomó en los 80 la iniciativa para reurbanizar los terrenos, que estaban en parte abandonados y en parte ocupados por almacenes. Sin embargo, *Nederlandse Spoorwegen* (NS), la empresa nacional de ferrocarriles y propietaria de la mayoría del suelo, no accedió a transferir los terrenos al Ayuntamiento. La situación cambió cuando un promotor comercial mostró su interés por comprar los terrenos. A partir de ahí se sucedieron los estudios y en 1997 NS y el Ayuntamiento firmaron un primer aunque no detallado convenio urbanístico, tras lo cual NS vendió el suelo al promotor. En 1999 este promotor y el Ayuntamiento firmaron un segundo, algo más detallado convenio urbanístico. En 2000 se aprobó definitivamente la recalificación. En 2002 el primer promotor vendió el suelo a otro promotor. En Enero del 2008 ya estaban finalizadas buena parte de las 565 viviendas, fundamentalmente apartamentos, y los 2.500 m² de equipamientos comerciales.

En ‘Kruidenbuurt Noord’ (17 ha, Eindhoven, ver Figura 2) el Ayuntamiento y la corporación de viviendas propietaria de las viviendas sociales que ocupan los terrenos acordaron en 2004 en un convenio urbanístico el derribo de 750 viviendas sociales y su sustitución por 650 nuevas viviendas, en parte apartamentos en parte viviendas unifamiliares. De las 650 nuevas viviendas, un 45% habrían de ser sociales y el resto de libre mercado. El barrio, edificado en los años 30 del siglo XX, estaba en proceso de deterioro. La mitad del suelo pertenecía a la corporación, la otra mitad al Ayuntamiento. El nuevo planeamiento vinculante fue aprobado en 2005. En Noviembre de 2007, 189 viviendas estaban ya habitadas, y 194 en construcción.

Figura 2. Eindhoven, Kruidenbuurt: foto aérea y mapa de usos del suelo Earth y Plan de usos del Suelo de 2005.



Fuente: Google Earth

En 'Kop van Oost' (5 ha, Groningen), los terrenos estaban ocupados de antiguo por una industria maderera que en el año 2000 se encontraba en desuso. Los antiguos dueños de la industria poseían 60% del suelo, y el Ayuntamiento el espacio público. En el año 2000 un intermediario compró el suelo, y después de discutir su posible recalificación con el Ayuntamiento, lo revendió a una promotora, que a su vez lo revendió de nuevo en el 2002 a una segunda promotora. Esta última promotora y el Ayuntamiento firmaron un convenio urbanístico en el 2005, y el plan de usos del suelo fue aprobado en el 2006. En Octubre del 2007 el promotor inició las obras de urbanización, obras que culminarán en varias fases en la edificación de 430 viviendas, la mayoría de ellas apartamentos, y unos 4.000 m² de equipamientos comerciales.

'Stationskwartier' (16 ha, Breda) incluye la estación central de ferrocarriles de Breda, en pleno funcionamiento, y algunos suelos limítrofes, en parte ocupados por vías e instalaciones ferroviarias y en parte sin uso alguno. Los planes consisten en la construcción de una nueva estación de tren, otra de autobuses, y de 80.000 m² de apartamentos, unas 650 unidades, 140.000 m² de oficinas y equipamientos comerciales y unos 50.000 m² de edificios de aparcamientos. Este plan forma parte de una serie de cinco en estaciones por donde pasará el Tren de Alta Velocidad, y disfruta del apoyo y la financiación de los gobiernos centrales y provincial. NS, la compañía nacional de ferrocarriles, posee el 80% del suelo y el Ayuntamiento el resto. En los últimos años se han firmado diferentes convenios urbanísticos entre el Ayuntamiento, el gobierno central, el provincial y NS. El Plan de usos del Suelo que recalifica los suelos fue aprobado en 2007, y a finales de este año comenzaron algunas obras de urbanización en el lado norte de la estación.

2.2.3 Los casos valencianos

Tres de los casos están localizados en la Ciudad de Valencia, y uno en la de Alicante. En todos ellos la aprobación definitiva del Planeamiento vinculante de desarrollo, Programa de Actuación Integrada (PAI), se produjo después de un concurso público para designar al agente urbanizador y la firma de un convenio urbanístico.

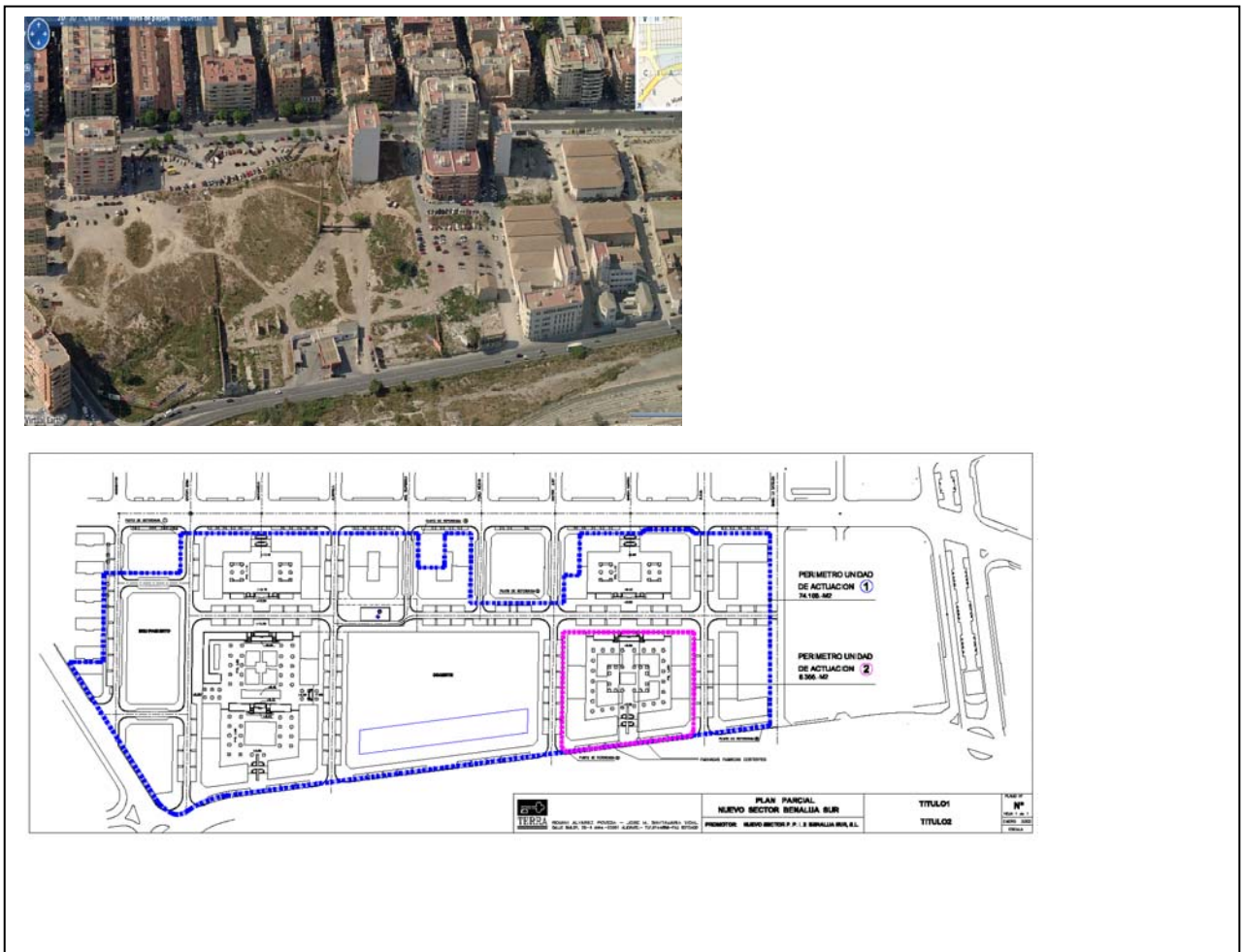
En 'Guillem de Anglesola' (1,2 ha, Ciudad de Valencia) unas 50 antiguas fincas ocupadas por viviendas serán derribadas para dar lugar a aproximadamente 125 nuevos apartamentos y la construcción de una avenida. La propiedad estaba extremadamente atomizada, con cientos de propietarios, muchos de ellos en régimen *pro indiviso*. En 1999 una promotora, que aún no poseía suelo, presentó un PAI que detalla las determinaciones del PGOU de 1988, y después del concurso público y la firma del convenio urbanístico, el plan fue aprobado definitivamente en 2005. Cuando se inició el procedimiento de reparcelación forzosa, el promotor había adquirido aproximadamente un 30% del suelo. En Mayo del 2008 el proyecto de reparcelación había sido aprobado por el Ayuntamiento, pero las obras de urbanización no habían comenzado aún. En esas fechas el promotor ya había adquirido la mayoría del suelo.

En 'Periodista Gil Sumbiela' (0,6 ha, Ciudad de Valencia), unas antiguas oficinas y talleres industriales darán paso a unos 100 apartamentos y algo de equipamientos comerciales. En el 2005, una promotora, de común acuerdo con los propietarios del 65% del suelo, presentó un PAI para recalificar el terreno. Cuando en el 2007 el Ayuntamiento, tras concurso público, aprobó definitivamente el PAI, el promotor había ya comprado todo el suelo. A finales del 2007 no habían comenzado aún las obras de urbanización.

En 'Camino Hondo del Grao' (5,7 ha, Ciudad de Valencia), parte de unas antiguas naves industriales que ocupan los terrenos serán restauradas, y el resto será derribado para erigir unos 465 apartamentos, espacio de oficinas y equipamientos comerciales. La primera propuesta de recalificación la formuló un promotor en el 2000, pero el Ayuntamiento rechazó la propuesta. En el 2003 otro promotor presentó un PAI, tras lo cual tuvo lugar un concurso público en el que se presentaron otras dos propuestas, entre ellas una de los propietarios mayoritarios del suelo. El Ayuntamiento y RENFE poseen una parte minoritaria de los terrenos. El PAI fue definitivamente aprobado en 2006, tras la firma de un convenio urbanístico. En el 2005 otra promotora compró la mayoría de los terrenos, para revenderlos en 2007-2008. En abril del 2008 comenzó el derribo de las naves. En la actualidad el Ayuntamiento está planteando una modificación de los planes para adaptarlos a la llegada del circuito de Fórmula 1 urbana, que pasa junto a este sector.

‘Benalúa Sur’ (8 ha, Ciudad de Alicante, ver Figura 3) incluye la transformación de viejas naves industriales, alguna vivienda abandonada y parcelas vacantes en zona residencial para unos 600 apartamentos y algo de oficinas y equipamientos comerciales. En 1998 los propietarios del 60% del suelo, liderados por una consultoría que poseía el suelo del Sistema general adscrito al sector, presentaron un PAI. Después de un concurso público y la firma de un convenio urbanístico, la propuesta fue definitivamente aprobada en 2004. En 2002 una promotora empezó a comprar el suelo, y en 2007 ya poseía la mayoría. Las obras de urbanización comenzaron en 2007.

Figura 3. Foto aérea de la situación previa



Fuente: Live maps, y plano del PAI

3. ¿Quién paga qué en Inglaterra, Países Bajos y la Comunidad Valenciana?

A continuación se comparan las contribuciones que el privado hace a la realización de infraestructuras y equipamientos públicos en los tres países estudiados. Se analiza también en qué medida la Administración Pública recupera, además, parte de la plusvalía urbanística. Los resultados han sido esquemáticamente resumidos en Tabla 3.

Tabla 3. Comparación de quién paga/ejecuta Inglaterra, Países Bajos y la Comunidad Valenciana

		<i>Inglaterra</i>	<i>Holanda</i>	<i>Comunidad Valenciana</i>
Obras de urbanización de sistemas locales	Promotor/propietarios	Casi todos los costes	Parte de los costes.	Todos o casi todos los costes.
	Admón. Pública	A menudo subsidios indirectos a través de préstamos y suelo baratos.	Una significativa parte de los costes.	Ningún coste, excepto cuando recibe parte del aprovechamiento urbanístico.
Suelo necesario para las obras de urbanización de sistemas locales	Promotor/propietarios	Parte importante del suelo.	Parte importante del suelo.	Casi todo el suelo.
	Admón. Pública	Parte del suelo.	La mayoría o al menos una parte importante del suelo.	Poco suelo, sólo aquél que ya era infraestructura pública.
Suelo necesario para los equipamientos públicos (edificios e instalaciones) de sistemas locales	Promotor/propietarios	Parte del suelo.	Nada de suelo.	Casi todo el suelo.
	Admón. Pública	Parte del suelo.	Todo el suelo.	Poco suelo, sólo aquél que ya era equipamiento público.
Edificios e instalaciones de equipamientos públicos de sistemas locales	Promotor/propietarios	No es frecuente.	Ninguno.	A veces.
	Admón. Pública	Casi siempre.	Siempre.	Casi siempre.
Vivienda social, dentro o fuera del sector	Promotor/propietarios	Asumen una cantidad creciente de viv social.	Sólo las corporaciones de vivienda asumen parte de los costes.	Tras una bajada significativa de viv social, ahora parece que aumenta un poco.
	Admón. Pública	Asume la realización de una parte de las viv sociales.	La Administración Pública asume parte de los costes.	Un subsidio público vía la hipoteca y a veces subsidios para viviendas sociales de alquiler.
Infraestructura y equipamientos públicos de sistemas generales		Importantes contribuciones, con una tendencia al alza.	Casi ninguna contribución para Sistemas Generales situados fuera del sector, y contribuciones modestas para los situados dentro.	Los propietarios ceden mucho suelo para Sistemas generales situados tanto fuera como dentro del sector, y en ocasiones pagan también, junto con el urbanizador, los costes de construcción.
Recuperación pública de plusvalías		Formalmente, ninguna.	Ninguna	10% del aprovechamiento en suelo urbanizable, y frecuentes contribuciones en metálico.
Gris: país donde los promotores/propietarios contribuyen más de los tres países.				
Rayado: país donde los promotores/propietarios contribuyen en segundo lugar de los tres países.				
En blanco: país donde los promotores/propietarios contribuyen menos.				

3.1 Obras de urbanización pertenecientes a sistemas locales

En Inglaterra parece ser que, en general, el promotor/propietario paga la ejecución de los sistemas locales, incluido posibles indemnizaciones. El sistema de convenios urbanísticos parece ser eficiente para financiar estos costes (Campbell *et alia*, 2000 and 2001; Department for Communities and Local Government, 2006). Los promotores suelen preferir realizar ellos mismos las obras en vez de pagar a la Administración por hacerlo ella. Los casos confirman esta conclusión generalizada: en todos ellos el promotor pagó efectivamente todas las obras de urbanización, y casi siempre ejecutándolas él mismo. Sin embargo, en reestructuración urbana puede haber excepciones a esta regla general. En uno de los casos, *Harbourside*, la Administración Local, que vendió su suelo al promotor, tuvo que pagar parte de los costes. Además, la agencia central *English Partnership* concedió un préstamo subvencionado. En *Temple Quay* una agencia pública regional parece haber vendido al promotor su 25% de los terrenos por un precio reducido, una especie de subvención indirecta. Un experto confirmó que no es una excepción que, en reestructuración urbana, diferentes Administraciones Públicas suelen tener suelo que a menudo utilizan para facilitar la operación (Henneberry, entrevista en 2007).

En los Países Bajos, en todos los casos estudiados, la Administración Pública contribuye muy significativamente a la realización de sistemas locales. En *De Funen* el Ayuntamiento reurbanizó una calle preexistente y urbanizó parte del espacio público de nueva creación. En *Kruidenbuurt* el Ayuntamiento paga 1/3 de los costes y parte de la reurbanización de varias calles situadas al borde pero dentro del sector. En *Kop van Oost* el Ayuntamiento paga una pequeña parte de la urbanización interior del sector, y todos los costes de la reurbanización de una calle colindante que sirve también a otros sectores. Además, el gobierno central contribuye, aunque modestamente, a los costes de descontaminación de los suelos. En *Stationskwartier* el Ayuntamiento, la Provincia y el Gobierno central cubren con subsidios aproximadamente 2/3 de las cargas de urbanización, que consisten en la descontaminación de los suelos, la construcción de nuevas calles y los gastos de estudios y de gestión.

Parece ser que estos datos no son una excepción: la Administración Pública holandesa suele contribuir muy significativamente, en proyectos de reestructuración urbana, a la realización de los sistemas locales. Un estudio sobre la participación de corporaciones de vivienda social en 31 proyectos (De Kam & Needham, 2001: 69), y un estudio más reciente sobre ocho proyectos (Buitelaar et al, 2008; entrevista con Segeren en 2008) incluyen conclusiones similares. Dos expertos confirmaron también estas conclusiones (Verdaas y Van Wageningen, entrevistas en 2008). En una propuesta de distribución de costes en reestructuración urbana, el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente recomienda que es la Administración Pública la responsable de reurbanizar/urbanizar el espacio público (Vrom, 2005: 22-23), recomendación que coincide pues en buena medida con lo que parece ocurrir en la práctica.

Un principio básico del urbanismo valenciano y español es que la edificación no puede iniciarse hasta que los propietarios (de la mano o no de un agente urbanizador) no hayan asumido *todas* las cargas de urbanización de los terrenos situados dentro del sector. Tanto los casos estudiados como diversos expertos confirman que este principio legal también se aplica en la práctica. La excepción es cuando los Ayuntamientos reciben parte del aprovechamiento urbanístico, bien porque sean propietarios de suelo y participen en la reparcelación, o bien

porque sean receptores del 10% legal de cesión de aprovechamiento. En ambos casos, y hasta la aprobación de la Ley de Suelo estatal del 2007, el Ayuntamiento había de contribuir en principio a estos costes de la misma forma que cualquier otro receptor de aprovechamiento urbanístico. A partir de la Ley de Suelo (LS) 2007, sólo en caso de recibir solares por su condición de propietario de suelo, no por el de receptor del 10% de aprovechamiento. En *Guillem y Periodista* la Corporación local no recibe aprovechamiento, luego no contribuye. En *Camino* el Ayuntamiento posee un 5% del suelo, luego contribuye proporcionalmente a los costes. En *Benalúa* la Corporación local no posee suelo, pero al estar los terrenos en suelo urbanizable existe obligación de cesión de parte del aprovechamiento, a cambio de lo cual el Ayuntamiento contribuye a los costes. Estas conclusiones se pueden generalizar a todos los proyectos ejecutados por agentes privados en la CAV, lo que excluye aquellos proyectos donde la Administración Pública actúa directamente mediante expropiación (una minoría), las intervenciones de carácter estratégico (aeropuertos, estaciones de tren, etc.) y las destinadas a construir grandes infraestructuras (autopistas, vías de ferrocarril, etc.).

3.2 Suelo necesario para las obras de urbanización y para los equipamientos públicos (los edificios e instalaciones) pertenecientes a sistemas locales

En Inglaterra las fuentes publicadas apoyan la conclusión de que, en general, el sistema de convenios urbanísticos ha tenido éxito en lo que se refiere a la provisión del suelo necesario para las obras de urbanización (calles, aceras, zonas verdes, etc., excluido el suelo necesario para edificios de uso público) (Campbell et al., 2000 y 2001; Department..., 2006). Sin embargo, los casos estudiados matizan esta conclusión general. En ellos, la Administración Pública aporta una parte importante de este suelo. Sólo en *Megabowl* el promotor aportó todo el suelo necesario. Un experto confirmó que en reestructuración urbana la Administración Pública suele efectivamente aportar suelo, lo que sugiere que los casos no son una excepción (Henneberry, entrevista en 2007). Una vez finalizada la obra de urbanización, el promotor no siempre transfiere la plena propiedad del suelo a la Administración local. En *Megabowl* el promotor retiene la propiedad de todo el espacio público, y en *Harbourside* 1/5 parte. En cuanto al suelo necesario para los edificios públicos: en *Harbourside* sólo existe un edificio público, de pequeño tamaño (ocupa sólo un 0,3% de la superficie del sector), situado además sobre suelo de la Corporación local. *Temple Quay* no incluyó ningún edificio público, sólo la ampliación de un colegio ya existente, ampliación para la cual el promotor aportó el suelo. *Megabowl* no incluye ningún edificio público. La conclusión es que, al menos en los casos estudiados, el privado no suele contribuir con suelo para edificios públicos, aunque pueda haber excepciones. Dos casos estudiados en los 90 (Newbury, Berkshire, 50.000 m² de oficina, plan de usos del suelo aprobado en 1999; y Shepton Mallet, Somerset, 360 viviendas, plan de usos del suelo aprobado en 1994) presentan datos igualmente diferenciados: el primero no incluyó edificio público alguno, mientras que en el segundo el promotor sí aportó suelo para una escuela primaria. Sin embargo, estos casos se localizan sobre suelo virgen, de ensanche, no de regeneración urbana (Campbell et al, 2001: 21-33).

En los Países Bajos la Administración Pública aporta, en los casos estudiados, la mayoría o al menos una parte importante del suelo necesario para las obras de urbanización (calles, aceras, zonas verdes, etc, excluido el suelo necesario para edificios de uso público). En *De Funen* el Ayuntamiento aporta una calle, ya existente, y parte del suelo para el espacio público de nueva

creación. El promotor sólo aporta aquella parte del suelo necesario para el espacio público de nueva creación situado mayoritariamente entre los nuevos edificios. En *Kruidentbuurt* la Corporación local aporta la mayoría del suelo. En *Kop van Oost* el Ayuntamiento aporta las calles circundantes ya existentes, situadas dentro del sector, y una parte menor del espacio público de nueva creación situado en el interior del sector. En *Stationskwartier* el Ayuntamiento aporta 1/3 parte del suelo. Parece que estas conclusiones no son una excepción: la Administración Pública holandesa suele aportar, en reestructuración urbana la mayoría o al menos una parte importante del suelo necesario para la urbanización dentro del sector. Los Ayuntamientos suelen poseer suelo en este tipo de terrenos, a veces el espacio público existente, a veces parcelas adquiridas. Un estudio reciente y diversos expertos confirman estas conclusiones (Buitelaar et al, 2008: 82, 100; Segeren, Verdaas y Van Wageningen, entrevistas en 2008). Además, estas conclusiones coinciden con la mencionada recomendación de distribución de costes en reestructuración urbana del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente (Vrom, 2005: 21-23). En los cuatro casos estudiados, el Ayuntamiento recibe la plena propiedad de las obras de urbanización y el suelo situado debajo de éstas. Parece ser sin embargo que en ocasiones las obras y el suelo se transfieren a los compradores de los productos inmobiliarios, en vez de al Ayuntamiento (Segeren y Verdaas, entrevistas en 2008).

En cuanto al suelo necesario para edificios públicos dentro del sector: ninguno de los casos estudiados incluye edificio público alguno. En *Stationskwartier* diversas entidades públicas (correos, juzgado) abrirán oficina en el edificio de la futura estación de ferrocarriles, pero habrán de alquilar para ello los locales pagando precios de mercado (las nuevas estaciones de ferrocarril y autobuses se consideran más adelante, como sistemas generales). En el mencionado estudio de 56 distritos de reestructuración urbana, en ninguno de los ocho proyectos sobre suelo privado el promotor se hizo cargo de edificios públicos, lo que parece confirmar una cierta generalidad de los datos procedentes de los cuatro casos estudiados. Esto coincide además con la mencionada recomendación de distribución de costes en reestructuración urbana del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente (Vrom, 2005: 22, 24).

En la Comunidad Valenciana, el mencionado principio legal según el cual los propietarios han de asumir *todas* las cargas relacionadas con la urbanización, incluye la obligación de aportar también los suelos necesarios. La única excepción puede ser aquellos casos en que el suelo ya era espacio público, es decir, si el suelo ya era una calle, el propietario no estaría obligado a adquirirla y retornarla al Ayuntamiento. Se trata de aquellos suelos no sólo necesarios para las obras de urbanización, sino también para cualquier equipamiento público (edificios e instalaciones). La infraestructura resultante, además del suelo, ha de ser transferida a la Administración Pública, sin excepción. Debido a la estandarización de las infraestructuras y equipamientos públicos en la legislación urbanística, en todos los proyectos se suele ceder un porcentaje parecido de suelo, dependiendo de la tipología de la edificación: una media de entre un 50 y un 85% del sector. En los casos estudiados, todos de reestructuración con una densidad edificatoria notable, se cede entre un 44% a un 79%. Estas cifras tienen el mismo nivel de generalización que las mencionadas en el apartado 3.1 (generalizable a todos los proyectos ejecutados por privados y sobre suelo privado en la CAV). En general, se suele ceder más suelo en suelo urbanizable que en suelo urbano.

3.3 Edificios e instalaciones de equipamientos públicos pertenecientes a sistemas locales

De los casos ingleses, sólo en *Harbourside* y en *Temple Quay* hay algún edificio de uso público: un pequeño edificio en *Harbourside*, construido y pagado por el promotor, y la ampliación de un colegio ya existente en *Temple Quay*, pagado por la Administración Pública (aunque el suelo lo aportó el promotor, ver arriba). Un experto confirmó que los tres casos estudiados no son una excepción: generalmente, ni los promotores ni los respectivos departamentos de la Administración Pública son partidarios de dejar a los promotores la ejecución de edificios públicos (Lyons, entrevista en 2007).

En cuanto a los Países Bajos, las conclusiones ya han sido presentadas arriba en el apartado 3.2; proyectos de reestructuración urbana sobre suelos privados no suelen incluir equipamientos públicos, y si se incluyen es la Administración Pública la que se hace cargo de los costes.

En Valencia, en principio, los edificios e instalaciones de equipamientos públicos son ejecutados por el departamento competente de la Administración Pública. Sin embargo, parece ser que, con cierta frecuencia, la Administración Pública y el urbanizador acuerdan en un convenio urbanístico que éste último también ejecute edificios públicos. Todos los expertos y representantes de grupos de interés consultados coinciden en esto, aunque no existen estudios o datos disponibles al respecto. Tampoco está claro si los costes los asumen los propietarios del suelo o el agente urbanizador. En *Camino*, el único caso donde el privado se hace cargo de edificios públicos (restaura diversas naves industriales con valor histórico, naves que serán transferidas al Ayuntamiento y que darán cobijo a funciones públicas, entre ellas un museo), será el agente urbanizador el que pague.

3.4 Vivienda social, dentro o fuera del sector

En Inglaterra ha aumentado en los últimos años el número de viviendas sociales³ realizadas a través de convenios urbanísticos: en 1999/2000 se construyeron 9.244 unidades, en 2000/2001 9.227, en 2001/2002 10.303, en 2002/2003 12.700 y en 2003/2004 16.380. Se estimaba que en 2005/2006 se llegaría a las 15.000 unidades al año (ODPM, 2005: 9, 32; Department..., 2006: 33). Ha aumentado también la proporción de unidades realizadas a través de convenios urbanísticos respecto de otros medios (por ejemplo directa construcción por parte de entes públicos): en 1999/2000 un 21% del total de nuevas viviendas sociales, en 2000/2001 un 21%, en 2001/2002 un 32% y en 2002/2003 un 44% (ODPM, 2005: 9). Bien podría ser que buena parte de estas unidades hayan recibido algún tipo de ayuda pública, y en general se obtienen mejores resultados en zonas de ensanche que de reestructuración urbana, y en el sur del país que en el norte (Crook et al, 2001: en Crook & Whitehead, 2002: 1274-5). En la Ciudad de Bristol la proporción de viviendas sociales (obtenidas a través de convenios urbanísticos o de otra forma) es mayor que en el resto de Inglaterra, y se observa una tendencia a aumentar (ver Tabla 4). Los casos estudiados, y las entrevistas mantenidas con promotores y funcionarios

³ 'Viviendas sociales' son el equivalente en España tanto a la vivienda protegida de venta, en cualquiera de sus regímenes, como a la protegida de alquiler.

públicos locales sugieren que también en Bristol está aumentando el número de viviendas sociales obtenidas a través de convenios urbanísticos. Todos los casos estudiados incluyeron vivienda social. Cuanto más reciente el caso, mayor la proporción: en *Harbourside* y *Temple Quay* (aprobación definitiva del plan de usos del suelo en 2003) la proporción fue 14% y 9% respectivamente, y en *Megabowl* (aprobación definitiva en 2007) 25%. En *Harbourside* el promotor no sólo costea un déficit de unos 800.000 €, la diferencia entre los costes totales de la promoción de las viviendas sociales menos lo que paga la corporación de viviendas sociales por adquirirlas. En *Temple Quay* el déficit es de unos 270.000 €, y en *Megabowl* de unos 650.000 €. En los tres casos se ha excluido del déficit el precio del suelo y las contribuciones para equipamientos públicos. También se ha excluido de este cálculo lo que el promotor hubiera podido ganar de más de haberlas podido ofertar en el mercado de viviendas libres.

Tabla 4. **Viviendas sociales completadas en Inglaterra y en la Ciudad de Bristol (todas las unidades, tanto las obtenidas por convenio urbanístico como por otros medios)**

	Inglaterra		Ciudad de Bristol	
	Unidades de corporaciones de vivienda (% del total de viviendas terminadas)	Unidades de Corporaciones locales (% del total de viviendas terminadas)	Unidades de corporaciones de vivienda (% del total de viviendas terminadas)	Unidades de Corporaciones locales (% del total de viviendas terminadas)
1999	17,775 (12.6%)	54 (0.0%)		
2000	16,681 (12.3%)	87 (0.1%)		
2001	14,502 (11.2%)	160 (0.1%)		
2002	13,309 (9.7%)	177 (0.1%)		
2003	12,822 (8.9%)	177 (0.1%)	72 (14.8%)	0.0%
2004	16,604 (10.8%)	131 (0.1%)	140 (22.9%)	0.0%
2005	17,535 (11.0%)	182 (0.1%)	99 (5.6%)	0.0%
2006	20,752 (12.9%)	277 (0.2%)	143 (22.3%)	0.0%

Elaboración propia, basada en las siguientes fuentes:

- England: P2m/P2Q returns from local authorities, National Housebuilding Council (NHBC), available on-line on <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1156032>, live table 244 'Permanent dwellings completed, by tenure, England, historical calendar year series', visited on 15 Augustus 2007.

- City of Bristol: P2m returns from local authorities, returns from National Housebuilding Council (NHBC), available on-line on <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1156032>, live table 253 'Starts and completions by district', visited on 15 Augustus 2007. The available data refer to 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 and 2005-2006, and are referred in this table respectively as 2003, 2004, 2005 and 2006.

De los cuatro casos holandeses, sólo *Kruidenbuurt* y *De Funen* incluyeron vivienda social. En *Kruidenbuurt* aproximadamente la mitad del total de viviendas, cuyo déficit va pues a cuenta del promotor, una corporación de viviendas sociales, que equilibra la balanza gracias a los ingresos que le proporciona la venta del resto de viviendas en el mercado libre. En *De Funen* el

promotor realiza aproximadamente 1/3 de unidades sociales, pero probablemente no hay déficit porque el gobierno central las subvenciona con unos 23.000€ por unidad. El mencionado estudio de 56 distritos de reestructuración urbana sugiere la excepcionalidad del caso *De Funen*. Ninguno de los siete proyectos ejecutados por promotores comerciales sobre suelo privado incluyó vivienda social alguna. Parece ser que en regeneración urbana en los Países Bajos, en general, promotores comerciales ni realizan vivienda social, o si lo hacen no asumen el déficit correspondiente, como parece haber ocurrido en *De Funen*. La tarea de realizar y/o asumir el déficit de las viviendas sociales corresponde fundamentalmente a las corporaciones de vivienda. Un estudio reciente de ocho proyectos confirma esta conclusión (Buitelaar et al, 2008; Segeren, entrevista en 2008), y otro estudio de 31 proyectos donde están implicadas corporaciones de vivienda confirma que éstas suelen asumir un déficit (De Kam & Needham, 2001: 37-8, 64, 71). En resumidas cuentas, sólo se construyen viviendas sociales allí donde o bien la Administración Pública o bien una corporación de vivienda poseen suelo (como por ejemplo en *Kruidenbuurt*). La mencionada recomendación de distribución de costes en reestructuración urbana del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente plantea efectivamente la exclusiva responsabilidad de las corporaciones en esta materia (Vrom, 2005: 23).

En España son los propietarios los que en principio han de asumir la realización de viviendas sociales. La Comunidad Autónoma y el gobierno central subsidian indirectamente a través de una hipoteca barata. Pero previamente es necesario que o bien el Planeamiento reserve suelo para este fin, algo que es posible desde 1992, o bien que el Ayuntamiento y el agente urbanizador lo incluyan en el PAI y lo acuerden en el convenio urbanístico. Sin embargo, en general en los últimos lustros los Ayuntamientos valencianos no parecen haber hecho mucho uso de estas posibilidades, dejando a los agentes de mercado la decisión de construir viviendas sociales o de libre mercado. La consecuencia es que, desde finales de los 90, la construcción de viviendas sociales ha descendido drásticamente (ver Tabla 5). La CAV se sitúa, después de este muy significativo descenso, en una situación intermedia baja, con un 9,2% de vivienda protegida del total de viviendas nuevas en el período 2002-2005. A la cabeza están Madrid (20,6%), Navarra (23,9%) y, especialmente, el País Vasco (30,6%). A la cola están Murcia (6,8%), Cantabria (6,5%), Cataluña (5,4%) y, sobre todo, Canarias (4,4%) (Burón, 2008: 24).

Tabla 5. Proporción de vivienda social del total de nuevas viviendas

	Ciudad de Valencia	Ciudad de Alicante	CAV
1992	6%	12%	18%
1993	22%	28%	32%
1994	27%	45%	43%
1995	35%	65%	52%
1996			
1997	45%	47%	50%
1998	33%	38%	
1999	22%	16%	37%
2000	7%	11%	22%
2001	3%	8%	14%
2002	4%	2%	
2003	0%	0%	

Elaboración propia, basada en las siguientes fuentes:

- Ciudades de Valencia y Alicante: Generalitat Valenciana, Informe de oferta de vivienda nueva en la Comunidad Valenciana, on-line site Generalitat Valenciana, visited on 9 Febr 2007, <http://www.cth.gva.es/ovv/ovv.htm> (Estadísticas:../Estadísticas../BD Municipal/Valencia 1991-2006 and Alacant 1991-2006).
- Comunidad Valenciana: Generalitat Valenciana, Informe de oferta de vivienda nueva en la Comunidad Valenciana, on-line, visited on 10 Feb 2007, <http://www.cth.gva.es/ovv/ovv.htm> (Estadísticas:../Estadísticas../Coyuntura/Gráficos: Precio medio del metro cuadrado de la vivienda/Informe de oferta de vivienda nueva...: Participación de la vivienda protegida: Evolución anual).

Parece ser sin embargo que en los últimos años aumenta el uso que los Ayuntamientos valencianos hacen de estos mecanismos, lo que podría resultar en un aumento de la construcción de viviendas sociales. En dos de los cuatro casos estudiados se incluye vivienda social: en *Guillem* se incluyeron en el PAI una serie de acuerdos que finalmente depararán un 30% de vivienda protegida, pero el Planeamiento de desarrollo no lo incluyó. Aquí el privado asumirá un déficit de aproximadamente 280.000 €. En *Periodista* tanto el PAI como el Planeamiento de desarrollo incluyen un 80% de vivienda social, lo que significa que el privado se hará cargo de un déficit de aproximadamente 2.200.000€. *Guillem* y *Periodista* podrían ser un síntoma de este cambio de tendencia, pero sobre todo el 80% de *Periodista* no puede considerarse como representativo. En el cálculo del déficit se ha excluido el precio del suelo y lo que el privado hubiera podido ganar de más de haberlas podido ofertar en el mercado de viviendas libres.

3.5 Infraestructura y equipamientos públicos pertenecientes a sistemas generales

En Inglaterra los promotores no suelen ceder suelo situado fuera del sector en cuestión (Department..., 2006: 9-10). Los casos estudiados confirman esta idea: ninguno de los tres casos lo hizo. Otra cosa son contribuciones de otro tipo, en pecunia o ejecutándolas, para la construcción de infraestructuras y equipamientos públicos pertenecientes a sistemas generales y situados fuera del sector. Estas contribuciones, en pecunia o en especie, han aumentado mucho en los últimos años (Campbell et al, 2000 y 2001; Department..., 2006), y ya eran comunes a finales de los 90, más en Londres y en el Sureste de Inglaterra que en el Norte (Campbell et al, 2000: 764-765, 772; Department..., 2006: 17-18). Los casos estudiados confirman la frecuencia de contribuciones en pecunia: en *Harbourside* una cantidad importante, equivalente a aproximadamente un 8% del valor total de mercado del producto inmobiliario final, en *Temple* una cantidad equivalente al 1,5% y en *Megabowl* al 4%.

En los Países Bajos hacemos una distinción entre sistemas generales situados fuera del sector, y sistemas generales situados dentro del sector. En cuanto a los sistemas generales situados fuera del sector, en los cuatro casos estudiados sólo en *Kruidenbuurt* contribuyó el promotor, y modestamente: pagó 500.000 € para un equipamiento público situado fuera del sector. Se puede generalizar la conclusión de que en reestructuración urbana los promotores no suelen contribuir, de ninguna forma o si acaso muy modestamente, a la realización de sistemas generales situados fuera del sector en cuestión. En el mencionado estudio de 56 distritos de reestructuración urbana, ninguno de los ocho proyectos ejecutados por privados sobre suelo privado incluyó algún tipo de contribución. Otros estudios y un experto coinciden en esta conclusión (Kolprom, 2000: 31-53; Buitelaar et al, 2008: 90; Segeren, entrevista en 2008). La mencionada recomendación de distribución de costes en reestructuración urbana del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente ni tan siquiera plantea la posibilidad de contribuciones para sistemas generales (Vrom, 2005: 22-24). Sólo excepcionalmente podrían darse contribuciones en metálico destinados a fondos municipales para sistemas generales, que podrían ser, de darse, de entre 4,5 € a 10€ por m² de solar edificable (Van Wageningen, Stauttner, entrevistas en 2008).

En cuanto a sistemas generales situados dentro del sector, sólo en *Stationskwartier* el promotor contribuyó significativamente. En el resto o no contribuyó o lo hizo modestamente: en *De Funen* el promotor sólo pagó parte de un parque, y tanto el resto del parque como la reurbanización de una calle colindante fueron ambos pagados por el Ayuntamiento. En *Kruidenbuurt* es también el Ayuntamiento el que asume la mayor parte de los costes, y todo el suelo necesario para la reurbanización de dos calles situadas al borde del sector. En *Kop van Oost* el Ayuntamiento paga toda la reurbanización y aporta todo el suelo necesario para la reurbanización de una calle en el borde del sector. Sólo en *Stationskwartier* se puede hablar de una significativa aportación privada para la realización de sistemas generales situados dentro del sector. En este caso se trata de dos estaciones, una de ferrocarriles y otra de autobuses, y de algunas calles colindantes. El promotor (la compañía nacional de ferrocarriles) aporta casi todo el suelo necesario, aunque contribuye muy minoritariamente a los costes de construcción, que serán casi completamente pagados por subsidios públicos de los gobiernos central, provincial y municipal.

En resumidas cuentas, en los casos estudiados los promotores no suelen contribuir a la realización de sistemas generales, tampoco cuando están situados dentro del sector. Diversas fuentes sugieren que esto es una situación generalizada en reestructuración urbana (estudio sobre 56 distritos y entrevista a Van Wageningen en 2008), lo que además coincide con la mencionada recomendación de distribución de costes del Ministerio (Vrom, 2005: 22-24).

En la Comunidad Valenciana, a todos los sectores situados en suelo urbanizable se les ha adscrito, desde finales de los 80, un trozo de sistema general localizado generalmente fuera del sector en cuestión. Cada sector ha asumido la cesión de ese trozo de suelo, y en general es la Administración Pública la que se hace cargo de los costes de construcción de esos sistemas generales. No existen datos disponibles del total de suelo obtenido, pero sería lógico concluir que son fundamentalmente los proyectos de ensanche urbano los que ceden suelo, ya que la adscripción de sistemas generales sólo es posible en suelo urbanizable. En el caso *Benalúa*, situado en suelo urbanizable, el Ayuntamiento de Alicante obtuvo 5,5 ha de suelo para una circunvalación. Algunos otros ejemplos y entrevistas con expertos sugieren que los Ayuntamientos valencianos han logrado obtener la mayoría del suelo que necesitan para sus sistemas generales. Los ejemplos de las ciudades de Alicante y Valencia podrían ser representativos. En Alicante el Ayuntamiento obtuvo unas 52 ha de suelo, y en Valencia unas 230 ha (por ejemplo parte del suelo necesario para la nueva Universidad de Valencia, y el suelo necesario para la Avenida de las Cortes Valencianas, Roger, Blanc, Raga, Escribano, Muñoz y Cañellas, Baño, entrevistas en 2006).

En cuanto a los sistemas generales situados dentro del sector en cuestión, aquí las contribuciones del privado van más allá del suelo, y pueden afectar tanto a ensanche como a reestructuración urbana. Caso *Guillem* incluye un trozo de avenida que ocupa la mayoría del sector, y los propietarios y el agente urbanizador, además de ceder el suelo, pagan también su construcción. En *Camino* los propietarios contribuyen con una cantidad modesta para la construcción de una avenida ejecutada en el pasado en un sector colindante. En *Benalúa* los propietarios asumen la construcción de infraestructura subterránea perteneciente al sistema general de la ciudad de Alicante. Varios expertos coinciden en señalar la generalidad de estos datos (Roger, Blanc, Rubio, Escribano, entrevistas en 2006). Lo que no parece claro es quién se hace cargo, por lo general, de los costes de construcción: ¿los propietarios o los agentes urbanizadores?

3.6 Recuperación pública de plusvalías urbanísticas

En cuanto a Inglaterra, según ciertos sectores, podría ser que dentro de las contribuciones para sistemas generales mencionados en el apartado 3.5 hubiese algunas que, por su escasa relación con el sector en cuestión, podrían ser categorizadas de recuperación 'encubierta' de plusvalías. Es éste un tema polémico. Ahora bien, formalmente, el sistema británico de convenios urbanísticos no permite a la Administración Pública participar de las plusvalías urbanísticas.

En cuanto a Holanda, a excepción del caso *Stationskwartier*, en ninguno de los otros tres casos estudiados la Administración Pública holandesa ha podido, como tal, hacerse con (parte de) las plusvalías urbanísticas. Otra cosa son aquellos casos donde la Administración tiene suelos y

participa de la plusvalía al venderlos. En *Stationskwartier* el Ayuntamiento de Breda, aún no teniendo suelos, acuerda con el promotor la ejecución de la Urbanización, asumiendo por ello ciertos riesgos y, al parecer, también muchas posibilidades de acabar obteniendo un margen significativo de beneficios. Pero, en general, en proyectos de regeneración urbana que tienen lugar sobre suelos mayoritariamente privados, la Administración no recibe nada de la plusvalía urbanística (Segeren, Verdaas y Van Wageningen, entrevistas en 2008).

En Valencia, el principio constitucional de que la comunidad debe participar en las plusvalías que genera la acción urbanística de las entidades públicas se ha materializado de dos formas en la práctica. En primer lugar, en suelo urbanizable los propietarios están obligados a ceder a la Administración Pública los solares necesarios para materializar un 10% del aprovechamiento urbanístico. Parece ser que en la práctica se cumple con este requisito. Si bien este 10% de aprovechamiento podría, en teoría, traducirse en un mayor porcentaje de m² de techo (porque las Administraciones deben destinar este aprovechamiento a usos sociales que tienen un valor de mercado menor), parece ser que en la práctica los Ayuntamientos no suelen hacer uso de esta posibilidad. La ley estatal del Suelo de 2007 hace posible aumentar este porcentaje hasta un 15%. En cuando a la regeneración urbana, como ésta tiene fundamentalmente lugar en Suelo Urbano, las Administraciones no suelen recibir aprovechamiento. Los casos estudiados parecen confirmar la generalidad de esta conclusión: de los cuatro casos, sólo el de *Benalúa* está ubicado en suelo urbanizable, y aquí el Ayuntamiento recibió un 17 % del aprovechamiento. A menudo, los Ayuntamientos valencianos utilizan su aprovechamiento, en vez de ingresarlos en el Patrimonio Público de Suelo, para pagar su contribución a las cargas de urbanización o para pagar la construcción de equipamientos públicos. Caso *Benalúa* confirma esta conclusión: una importante parte de este 17% de aprovechamiento es utilizado para pagar distintas inversiones en el sector. Una segunda fórmula, por la que las Administraciones valencianas logran recuperar parte de las plusvalías urbanísticas, son convenios urbanísticos que incluyen pagos en metálico. No existen datos disponibles sobre la importancia de estos pagos, pero parece ser que son frecuentes en todo caso en las recalificaciones de suelos industriales a residenciales y terciarios. En los casos *Camino* y *Periodista* el Ayuntamiento recibió por esta vía importantes cantidades en metálico.

4. Conclusiones

La comparación de la distribución de las cargas entre los agentes privados y la Administración Pública en reestructuración urbana en los tres países arroja conclusiones muy interesantes (ver Tabla 3). En primer lugar que los agentes privados en la Comunidad Valenciana, seguidos de cerca por los de Inglaterra, contribuyen significativamente más que los agentes privados en los Países Bajos. La otra cara de la moneda es que en los Países Bajos la Administración Pública se hace cargo de más cargas que la Administración Pública valenciana e inglesa. Las diferencias más importantes se refieren a las obras de urbanización de sistemas locales (en la CAV e Inglaterra soportados fundamentalmente por los agentes privados, en los Países Bajos por la Administración), viviendas protegidas y sociales (en tímido aumento tras un período de significativos descensos, pero en todo caso pagados en buena medida por agentes de mercado en la CAV, en claro ascenso y también pagados en buena medida por agentes de mercado en Inglaterra, y en todo caso pagados casi exclusivamente por la Administración Pública y las corporaciones de vivienda en los

Países Bajos), sistemas generales (importantes contribuciones de los privados, fundamentalmente en suelo en la CAV y en pecunia en Inglaterra, mientras que en los Países Bajos esta posibilidad apenas si se da), y recuperación pública de plusvalías (importante en la CAV, formalmente inexistente en Inglaterra, aunque las aportaciones a sistemas generales podrían considerarse una forma de recuperación, y en absoluto presente en los Países Bajos, excepto cuando la Administración tiene suelo y tal vez cuando asume los riesgos y la responsabilidad directa de la urbanización).

Los pésimos resultados en los Países Bajos, cuando los comparamos con la CAV e Inglaterra, sugieren que la transición, iniciada a finales de los 80, del modelo público al privado de ejecución del Planeamiento no ha ido acompañado de adecuadas reformas legislativas que permitan, en un contexto de propiedad privada del suelo, cargar los costes sobre aquellos que reciben los réditos urbanísticos. No es casual que, como se menciona en la introducción de este artículo, haya entrado recientemente en vigor una nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial, ley que tiene como objeto mejorar la financiación de las infraestructuras y equipamientos públicos. El presente estudio podría servir como referencia o medición cero con la que cotejar en los próximos años los resultados en la práctica del nuevo marco legislativo.

En cuanto a España, debido a las limitaciones en la recogida de datos, las conclusiones se refieren exclusivamente a la CAV, y aunque se podría muy probablemente generalizar algunos apartados al resto de España, lo cierto es que no existen estudios que comparen los réditos que la actividad urbanística privada le produce a lo público en las distintas Comunidades Autónomas. Existen diferencias considerables entre las legislaciones urbanísticas de las distintas comunidades que podrían tener un impacto directo y significativo en el tipo y medida de contribuciones privadas. Por ejemplo, el modelo originalmente valenciano del agente urbanizador se ha extendido a casi todas las CCAA, pero mientras que algunas lo incorporan casi íntegramente y con mejoras (casos de Castilla - La Mancha, Extremadura, País Vasco), o con matices (Andalucía, Canarias, Castilla - León), en otras se ha dado más protagonismo al propietario frente al agente urbanizador (Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia), en otras se ha introducido sólo en apariencia (Murcia) y en Madrid se introdujo en el 2001 con Ruiz Gallardón y se retiró en el 2007 (Burriel, 2008; Roca, 2008: 24-25). Sería de máxima utilidad e interés comparar los resultados de estos distintos submodelos en la práctica, y cotejar la posible influencia de otras posibles variables como por ejemplo la acumulación en el tiempo de plusvalía económica (lo que está relacionado con los precios de mercado de los productos inmobiliarios, que es diferente en las distintas Comunidades Autónomas). Algo parecido a los estudios que ya ofrecen una imagen más o menos nítida de la influencia sobre la construcción de viviendas protegidas y sociales de otra variable: la desigual generalización y aplicación efectiva en la práctica de los mínimos de reserva para vivienda protegida incorporados en las legislaciones autonómicas, práctica que inició el País Vasco en 1994 con la Ley Maturana (Roca, 2008: 18-23).

Bibliografía

BARKER, Kate. *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*. London, Barker Review, 2004.

BUITELAAR, E., SEGEREN, A. and KRONBERGER, P. *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau/Nai uitgevers, 2008.

BURÓN Cuadrado, Javier. *Una política de vivienda alternativa*. Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, XL: 9-40, 2008.

BURRIEL DE ORUETA, Eugenio *La década 'prodigiosa' del Urbanismo español (1997-2006)*. En: X Coloquio Internacional de Geocrítica: DIEZ AÑOS DE CAMBIOS EN EL MUNDO, EN LA GEOGRAFÍA Y EN LAS CIENCIAS SOCIALES, 1999-2008. Barcelona, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/383.htm>.

Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes por Heather Campbell, Hugh Ellis, John Henneberry y Caroline Gladwell. Environmental and Planning B: Planning and Design, 27(5):759-775, 2000.

Planning Obligations and the Mediation of Development por Heather Campbell, Hugh Ellis, Caroline Gladwell, John Henneberry, J. Poxon y S. Rowley. RICS Foundation Research Papers, 4(3). 2001.

CORKINDALE, J. , *The Land Use Planning System: Evaluating Options for Reform*. Hobart Paper, 148. London, Institute of Economic Affairs, 2004.

The provision of affordable housing through the planning system por A.D.H. Crook, J. Curry, A. Jackson, S. Monk, K. Smith y C.M.E. Whitehead. Discussion paper. Cambridge, Department of Town and Regional Economy (University of Cambridge), 2001.

CROOK, Anthony y WHITEHEAD, Christine. *Social housing and planning gain: is this an appropriate way of providing affordable housing?*. Environmental and Planning A, 34(7): 1259-1279, 2002.

DE KAM, George y NEEDHAM, Barrie *Met beide benen... een onderzoek naar de strategie van corporaties op de grondmarkt*. Aedes vereniging van woningcorporaties, 2001.

DEPARTMENT for COMMUNITIES and Local Government *Valuing Planning Obligations in England*. London, Falta editor, 2006.

GALLENT, Nick y TEWDWR-JONES, Mark. *Decent home for all*. Routledge, 2007. 300 pages.

KOLPROM. *Grondbeleid en stedelijke herstructurering*. 2000.

LOUW, Erik. *Land assembly for urban transformation – The case of ‘s-Hertogenbosch in The Netherlands*. Land Use Policy, 25: 69-80, 2008.

MUÑOZ Gielen, Demetrio. *Vitaminas Valencianas para el Urbanismo holandés*. Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, XXXVIII(148): 494-499, 2006.

MUÑOZ Gielen, Demetrio. *Nueva ley de urbanismo y ordenación territorial en los Países Bajos*. Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, XL(157): 567-569, 2008.

MUÑOZ Gielen, Demetrio. *Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, los Países Bajos y España*. Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales. LXI(160): 291-301, 2009.

NEEDHAM, B., KRUIJT, B. y KOENDERS, P. *Urban land and property markets in the Netherlands*. London, University College London (UCL) Press, 1993.

OFFICE of the Deputy Prime Minister. *The Value for Money of Delivering Affordable Housing through Section 106*. London, Falta l'editor, 2005.

OXLEY, Michael. *The Gain from the Planning-Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK* European Journal of Housing Policy, 6(1): 101–113, 2006.

ROCA, Josep. *El marco urbanístico*. Próxima publicación en Fundación Pablo Iglesias.

VAN DER PUTTEN, E., DE LINT, R. y DE WOLFF, H. *Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling*. Den Haag/Delft, Akro Consult/OTB Delft, 2004.

VERHAGE, R. y SLUIS, R. *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing*. Delft, DUP Science, 2003.

VROM, VNG, VGG. *Handreiking Grondexploitatiewet*, Den Haag, Sdu Uitgevers bv, 2008.

VROM. *De kosten in beeld, de kosten verdeeld*, The Hague, Ministry for Housing, Planning and Environment, 2005.

Entrevistas

Inglaterra

John Henneberry, University of Sheffield; entrevista telefónica el 29 Agosto 2007, 17:00-18:00.
Chris A. Lyons, London School of Economics entrevista telefónica el 24 Agosto 2007, 10:30-11:35.

Países Bajos

Arno Segeren, Ruimtelijk Planbureau, comentarios escritos realizados por Arno a la transcripción escrita de la entrevista, 28 Enero 2008. Comentarios escritos de Arno el 11 Febrero 2008.

Co Verdaas, Gedeputeerde Gelderland; respuestas escritas a cuestionario el 12 Febrero 2008.
Theo Stauttner y Robin van Bladel, City Beautiful, entrevistas en vivo, 9 Mayo 2008, 15.30-17.30; 27 Junio 2008, 15:00-17:30.

Kim van Wageningen, respuestas escritas a cuestionario el 12 Junio 2008.

España

Blanc Clavero, Francisco; entrevistas en vivo el 1 Noviembre 2006, 18:30-21:30; el 27 Noviembre 2006, 11.00-15.00 (visita a urbanizaciones) y 18.30-21.30 (entrevista).

Fernández, Gerardo Roger; entrevista en vivo el 26 Octubre 2006, 12.30-15.00 uur.

Raga, Francisco, Ayuntamiento de Valencia; entrevista telefónica el 15 Octubre 2008.

Escribano, Alejandro, entrevista en vivo el 20 Diciembre 2006, 18:30-19:45, y entrevista telefónica algunos días más tarde, sobre una hora.

Muñoz Solsona, Benjamín, presidente de la Asociación Provincial de promotores y agentes urbanizadores de Valencia, y Cañellas Sierra, Carlos, asesor legal de la asociación,. 20 Diciembre 2006, 11.35-13.15.

Baño León, Jose María; entrevista en vivo el 22 December 2006, 12:05-14:00.

Rubio, Rafael, portavoz del grupo municipal socialista en el Ayuntamiento de Valencia. Entrevista en vivo el 23 November 2006, 9:45-11:15.

