

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXIX. Tercera época  
N.º 152-153, verano-otoño 2007

---

### *Ley de Suelo*



MINISTERIO  
DE VIVIENDA

# Índice

## PRESENTACIÓN

Presentación	
Carme CHACÓN PIQUERAS. Ministra de Vivienda.....	233
Introducción	
Luciano PAREJO ALFONSO .....	235

## ESTUDIOS

Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo	
Marcos VAQUER CABALLERÍA.....	241
La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica.	
Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo	
Ángel BERGES & Emilio ONTIVEROS .....	259
Regulación, redistribución y desarrollo del suelo urbano como objetivos de la Ley	
Jesús LEAL MALDONADO.....	277
Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación	
y utilización del suelo	
José FARIÑA TOJO .....	291
El objeto de la Ley y el orden de las competencias legislativas.	
La depuración del ordenamiento en la materia	
José M. <sup>a</sup> BAÑO LEÓN .....	301
Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico	
del suelo en la LS	
Luciano PAREJO ALFONSO .....	311
Función social de la propiedad y gestión del suelo	
Agustín de ASÍS ROIG.....	361
Expropiación, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial	
de la Administración	
Ángel MENÉNDEZ REXACH .....	383
El régimen de valoraciones en la nueva Ley de Suelo. La valoración del suelo	
rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación	
Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ .....	401
¿Ser o devenir? La valoración del suelo en la Ley 8/2007	
Josep ROCA CLADERA.....	419
El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo	
José Ignacio NAVAS OLÓRIZ.....	441
El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización	
de la legalidad urbanística	
Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ.....	459
Ley de Suelo y mercado de vivienda	
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ.....	481
Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación	
y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo	
Manuel VILLORIA MENDIETA.....	493
<b>Abstracts</b>	
John POWNALL .....	517

**INTERNACIONAL**

Italia: Federico OLIVA .....	525
Argentina: Nora CLICHEVSKY.....	528
Argentina: Rubén PESCI.....	530
Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN .....	532

**DOCUMENTACIÓN**

• <i>Proposición de Ley de los principios fundamentales para el gobierno del territorio (República italiana)</i> .....	539
• <i>Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (República de Uruguay)</i> .....	554
• <i>Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles</i> .....	571
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	581

**LIBROS Y REVISTAS**

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	593
Acuse de recibo.....	603

## Presentación

*La nueva Ley de Suelo sienta las bases para una necesaria renovación del urbanismo español en el siglo XXI, que lo acerque a las corrientes más modernas que fluyen por Europa en esta materia. Estas bases se asientan sobre el concepto de desarrollo territorial y urbano sostenible y, en consecuencia, buscan conciliar la eficiencia económica con la calidad ambiental y la cohesión social. Los criterios de utilización de suelo y de evaluación ambiental de los planes, la metodología de valoración de suelo o la reserva básica de suelo residencial para vivienda protegida son ejemplos relevantes de este nuevo enfoque que, por su misma novedad, necesitan ser explicados con rigor y objetividad.*

*Pese a esta voluntad renovadora del legislador —o quizás justamente gracias a ella— la nueva Ley ha provocado algunas polémicas y ha reunido amplios consensos a su alrededor. Bienvenidas sean ambas cosas, pues una de las grandezas de la democracia es el debate público sobre las reformas que afecten a la calidad de vida de los ciudadanos. Ese es el caso del urbanismo, por cierto, refugiado en las últimas décadas bajo las formas y el lenguaje de un manto tecnocrático incomprensible para los ciudadanos, pero devuelto últimamente a la luz pública entre algunos escándalos y ante la perplejidad por las alzas insostenibles registradas en los precios de la vivienda. Precisamente, uno de los argumentos principales de la nueva Ley es el refuerzo, hasta donde alcanzan las competencias legislativas del Estado, de la transparencia y la participación ciudadana en un urbanismo que, hoy más que nunca, hay que reivindicar como una función pública al servicio del interés general.*

*Decía que la Ley ha reunido amplios consensos porque es la primera Ley estatal de Suelo que recibe el respaldo conjunto de la patronal y los sindicatos a través de sus representaciones en el Consejo Económico y Social, que la dictaminó de forma favorable. Y es también la primera Ley estatal de Suelo que obtiene el respaldo de siete de los ocho grupos parlamentarios en las Cortes Generales.*

*Este éxito no es fruto de la improvisación, sino de un arduo trabajo de diagnóstico y propuestas que comenzó con las labores de un grupo informal, plural y multidisciplinar de nuevo expertos que, bajo la presidencia del Secretario General de Vivienda y con la seretaría del Director General de Urbanismo y Política del Suelo, empleó meses en dar forma al borrados de Anteproyecto que después se tramitaría formalmente. Todos los miembros de ese grupo vuelven a reunir ahora sus firmas en este número monográfico, junto a otros autores invitados para la ocasión. Y a todos ellos queremos agradecer, desde el Ministerio de Vivienda, no sólo la sabiduría, sino también la discreción y lealtad con que se han volcado en lo que debería ser nuestra tarea común: la búsqueda de soluciones, aunque para ello tengamos que afrontar primero los problemas.*

Carme CHACÓN PIQUERAS  
Ministra de Vivienda

## Introducción

*La interpretación y aplicación correctas y, por tanto, la efectividad plena de toda nueva Ley conforme a sus planteamientos y objetivos, dependen de la comprensión cabal de su sistema y ésta, a su vez, de la de cada una de las piezas componentes y de su trabazón recíproca, es decir, de su contribución al sistema. Esto, que es especialmente cierto para las de objeto complejo y transversal a las políticas sectoriales —como ya puso de relieve oportuna y lúcida E. García de Enterría para las urbanísticas al comienzo mismo de la vigencia de la fundacional de nuestro urbanismo actual: la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956—, es desde luego aplicable a la reciente Ley de Suelo. Respecto de ella es más pertinente aún si cabe, ya solo —razón de suyo bastante— por la trascendencia objetiva que le confiere la realidad a la que se dirige y pretende enderezar, caracterizada por la incapacidad del mecanismo de mercado tanto para asegurar una utilización racional y, por ello, sostenible del recurso natural territorio-suelo, como para satisfacer adecuadamente y a precio asequible las necesidades sociales, singularmente las residenciales, y la degradación de la esencial dimensión pública del urbanismo y, por tanto, de la “cultura urbanística”, especialmente en lo que hace al planeamiento. Pero además porque, para dar respuesta a los problemas, la Ley redefine la función constitucional del legislador general en el Estado autonómico que inscribe la ordenación territorial y urbanística —como competencia— en el círculo de intereses colectivos cuya gestión encomienda a las Comunidades Autónomas, acometiéndola desde la evidencia, proporcionada por la perspectiva del “espacio social”, de la necesaria compartición por todas las instancias territoriales de la responsabilidad sobre la organización de territorio y la utilización del suelo en su dimensión metacompetencial de política pública. Lo que le lleva a actualizar los contenidos de la regulación estatal en la materia sin por ello abandonar los pilares estructurales de nuestro ordenamiento fraguados en 1956, ni menos aún debilitar su eficacia para la unidad sustantiva requerida por el orden constitucional.*

*La Ley de Suelo supone, pues, una específica renovación de la esencial pieza común y, consecuentemente, basal, de nuestra plural ordenación territorial y urbanística, que reclama y de suyo justifica, sobre todo teniendo en cuenta su editor, la dedicación a ella por esta revista de un número monográfico dirigido a explicar sus planteamientos y objetivos; la lógica de la regulación marco que establece; y el contenido y el alcance de cada uno de los elementos que la componen. La finalidad perseguida no es otra que la puesta al principio: facilitar la comprensión del sistema legal y sus componentes al servicio de su mejor interpretación y aplicación y para conseguir la efectividad inescindible de uno y otros.*

*El número se ha concebido de modo consecuente con el objeto de la Ley y la finalidad perseguida: cobertura, desde diferentes ángulos de análisis, de todos los aspectos relevantes del texto legal. La libertad de criterio concedida obviamente a los Profesores y especialistas que amablemente han aceptado participar no ha podido significar, y no ha significado, exclusión de la más que útil explicación desde la lógica de la iniciativa legislativa misma y su proceso de aprobación parlamentaria.*

*Se abre el número así con una exposición de M. VAQUER CABALLERÍA, quien, reuniendo la doble condición de Profesor universitario y responsable directo de la política estatal en la materia como Director General de Urbanismo, en mejor posición está para explicitar —conforme reza el título mismo de su trabajo— los presupuestos de los que parte el texto legal y los planteamientos y objetivos generales que, a partir de ellos, adopta y establece, respectivamente. Esta primera visión del sistema legal encuentra magnífico complemento en los análisis que, a continuación, llevan a cabo los Profesores Emilio ONTIVEROS BAEZA y Ángel BERGES LOBERA, Jesús LEAL MALDONADO y José FA-*

RIÑA TOJO, desde las disciplinas económica, sociológica y territorial-urbanística, respectivamente. El de los dos primeros, destacando, respecto de los mercados de suelo, los valores de la sostenibilidad y la eficiencia; el del tercero, centrando su atención en los contenidos prescriptivos al servicio de la cohesión social; y el cuarto destacando —desde el punto de vista medioambiental y de la sostenibilidad— las aportaciones del legislador al funcionamiento armónico del espacio social y de la eficiencia de su pieza urbana.

Sobre el fondo panorámico que forman las anteriores aportaciones se despliegan, a continuación, los estudios, jurídicos, económicos, de ciencia política y técnica de valoración, relativos a los aspectos centrales del sistema legal. El del Prof. José María BAÑO LEÓN abre esta secuencia por tratar de la decisiva cuestión previa de la adecuación de dicho sistema al esquema de distribución territorial competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad y la doctrina sentada ya por el Tribunal Constitucional, luciendo la conclusión que alcanza en el propio título: el ordenamiento en la materia ha sido depurado, moviéndose el legislador estatal, por tanto, en el espacio decisional que le es constitucionalmente propio.

Justamente los títulos competenciales actuados en este caso imponen a la regulación que establece una distinta textura, densidad y alcance, de la que resulta la operación del marco legal estatal en un doble plano. El primero de ellos es el básico, en el que se plasma el giro del legislador hacia el ciudadano y su status constitucional, sin descuidar las posiciones que singularizan aquél en cuanto propietario de suelo y de ejercicio, al amparo de la libre empresa, de la iniciativa económica para la transformación de aquél y que —sin perjuicio de extenderse a otros extremos— aparece centrado en las condiciones indispensables en la materia para la garantía de la igualdad en el ejercicio por todos de los derechos y los deberes constitucionales y, correlativamente, los criterios a que debe responder la acción de los poderes públicos para asegurar la efectividad de aquellas condiciones (y que, por ello y a la luz del artículo 9.2 CE, se traducen necesariamente en deberes) en el contexto obviamente del régimen de la utilización del suelo preciso para satisfacer el mínimo medioambiental común. Todo el tratamiento básico aparece atravesado, no obstante, por la preocupación de la garantía del recto ejercicio de las potestades administrativas y, consecuentemente, de las posiciones legítimas del ciudadano en general y del propietario y empresario en particular, que se traduce en determinaciones i) dirigidas a asegurar la transparencia y el rigor en las Administraciones y la coordinación de sus actuaciones, la participación efectiva y activa de los ciudadanos y la certeza y la seguridad en las relaciones entre unas y otros e ii) inscribibles en la lógica del procedimiento administrativo común. Y, de otro lado, el plano de la regulación completa de las instituciones en la plena disposición del legislador estatal, sin perjuicio de su manejo y aplicación por las restantes instancias territoriales: la expropiación forzosa y, consecuentemente, el régimen de la valoración del suelo y el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

La contribución del propio coordinador de este número está dedicada al núcleo de la vertiente básica del marco legal expuesto, explicándolo desde la imbricación del status del ciudadano y criterios de la acción pública urbanística en cuanto las dos caras de una misma garantía de las necesarias condiciones básicas cuya realización debe responder a los principios y reglas generales contenidas en el título preliminar del texto legal. Y exponiendo que, si la distinción de dos situaciones básicas del suelo (en toda la superficie del territorio nacional) según sus características y estado reales en cada momento proporcionan al marco básico la directa aplicación indispensable para la efectividad de aquella garantía, la diferenciación en la ordenación territorial y urbanística de las dimensiones de regulación objetiva de la utilización del suelo (de vigencia indefinida), de un lado, y de programación de las operaciones de transformación urbanizadora del suelo para crear los presupuestos físicos y jurídicos de la aplicación de dicha regulación en las concretas superficies de suelo afectadas por tales operaciones (de ciclo

temporal acotado), de otro lado, permiten distinguir netamente: a) el régimen del suelo del régimen de la transformación urbanística de éste (mediante la construcción-edificación o la urbanización); y b) el contenido básico del derecho de propiedad del suelo y el de la iniciativa (en ejercicio de la libertad de empresa) para el desarrollo de la actividad económica de interés general consistente en la ejecución de la urbanización. El análisis de la regulación del carácter básico se cierra con el trabajo del Profesor Agustín. DE ASÍS ROIG sobre la función social de la propiedad y los importantes mecanismos al servicio de la gestión del suelo, en particular los de los patrimonios públicos de suelo, en los que la preocupación del legislador se centra en el rigor en su administración y el empleo de los bienes que los integran; el derecho de superficie, que es objeto por primera vez de una regulación completa; y la sustitución y la venta forzosa, aprovechando la experiencia facilitada por algunas regulaciones autonómicas.

La regulación plena comprende instituciones jurídico-públicas y jurídico-privadas. Por lo que hace a las primeras, la contribución del Profesor Ángel MENÉNDEZ REXACH se ocupa de modo clarificador tanto de la expropiación forzosa como tal, dedicando especial atención a las ya complejas reglas sobre la reversión, como de la en esta materia especialmente importante modulación del sistema general de responsabilidad de las Administraciones públicas contenido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Y la pieza esencial que representa el régimen de valoraciones es objeto de dos estudios realizados, ambos, con la perspectiva histórica que ofrece la evolución normativa y práctica desde 1956 en este terreno: el del Arquitecto y Profesor de Urbanismo Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, para quien el texto legal, al dar cumplimiento al mandato del artículo 47 de la Constitución y satisfacer amplias demandas sociales, tiene un rotundo efecto clarificador al tasar el suelo por los usos y actividades legalmente consolidadas en el momento de la valoración, marginando las expectativas potenciales derivadas de la eventual materialización de los aprovechamientos urbanísticos atribuidos por el planeamiento; y el del Profesor Josep ROCA CLADERA, que alcanza la sugerente conclusión de que la Ley representa un cambio de paradigma, al iniciar un cambio de rumbo y señalar una "hoja de ruta" que debería conducir al reconocimiento abierto de que el plusvalor urbano, resultante de la acción pública de planeamiento, es un producto público, social, lo que precisaría la demanialización plena del desarrollo urbano.

Y, por lo que respecta a las instituciones jurídico-privadas: la del Notario y Coordinador del Observatorio de la Vivienda José Ignacio NAVAS OLÓRIZ versa sobre el derecho de superficie, institución ya vieja pero cuyo potencial sigue estando sustancialmente inédito, y destaca las mejoras que se introducen en su regulación, ahora ya completa, justamente para conseguir que se convierta en herramienta efectiva y útil, mientras que la del Registrador de la Propiedad y Mercantil Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ precisa los términos de la intervención del Registro de la Propiedad en la materia, que el legislador estatal no sólo confirma, sino potencia en atención a la experiencia de su positiva contribución a la efectividad de la disciplina de la ocupación, transformación y uso del suelo desde su finalidad nuclear de garantía de la seguridad a la propiedad inmobiliaria.

Complementan eficazmente todas las anteriores aportaciones estrictamente jurídicas y técnicas y cierran el número desde la misma perspectiva general de las que lo abren dos estudios. El del Dr. en Ciencias Económicas Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ destaca que la Ley supone un cambio sustancial en la orientación de la política de suelo e intenta racionalizar el proceso urbanizador, pretendiendo que el uso del suelo atienda al interés general e impulse la construcción de más viviendas protegidas, con una mayor participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de los desarrollos urbanísticos. Y el del Profesor Manuel VILLORIA MENDIETA que, sobre la base del análisis del por qué de la Ley, abunda en la triple opción del legislador por la transparencia, la participación y el control del poder público en la materia.

*Cierran el número la aportaciones que, en la sección internacional se refieren, a Italia (F. Oliva), Argentina (N. CLICHEVSKY y R. PESCI) y Holanda (D. MUÑOZ GIELEN y Herman DE WOLFF), y en las secciones de documentación y libros y revistas se incluyen los textos de la reciente Carta de Leipzig y de las asimismo recientes iniciativas legislativas en la materia en Uruguay e Italia; por último, dan cuenta de la novedades en la normativa estatal y autómica (A. DE LA CRUZ MERA) y en las obras recibidas en la Revista (P. POZUELO), respectivamente.*

*Getafe (Madrid), septiembre de dos mil siete*

*LUCIANO PAREJO ALFONSO  
Catedrático de Derecho Administrativo,  
Universidad Carlos III de Madrid*

---

## **Abstracts**

---

## Abstracts\*

Versión inglesa por John Pownall

### The New Law and the Principles and Constitutional Rights it Embodies

M. VAQUER CABALLERÍA

The article considers those principles and rights recognised as to land, its ownership and usage by the Spanish Constitution and which should thus be the inescapable grounding for the drawing up of any legislation as to these particulars. To do so, the author suggests a close reading of how that Magna Charta deals with the question of the use to which ground is put but this within the context of its article guaranteeing the right to an access to and the usufruct of a decent and sound quality of housing and those others that touch upon what he chooses here to call "The Environmental Constitution". He then goes on to consider how the Constitution furthers notions such as social cohesion and the opening up of the way to housing for all by setting aside ground for socially subsidised housing or making it possible for government to benefit from the profits of the market in this essential commodity.

### The New Law From an Economic Standpoint. Sustainability and Efficiency in the Market-for-Ground's

A. BERGES & E. ONTIVEROS

The spiralling price rise in housing in Spain over recent decades has once more highlighted the role of ground in this phenomenon and the way this governs the relation between itself and housing. The authors ask if it be the high cost of ground that sends prices soaring or rather the hoarding of its availability in the belief that prices will ever be going up for it. For them, the heart of the matter would seem to lie in the proper character of the market for this basic commodity which does not adapt to perfect and workable market conditions as do other essentials according to received economic doctrine. They mark down as crucial to the issue the non-substitutability as to location of the commodity, the external conditioning factors proper to urban growth seeing these as giving rise to a call for some manner of regulation or intervention and here hold that the New Law attempts to meet this demand. The article offers a working through of the basic features of the Law as seen from the market-for-ground's standpoint and the proper characteristics of this that the law aims to tackle so that efficiency and sustainability's claims can here be answered and held essential as a basic input when housing is under question.

---

\* Translator's Note. For the sake of convenience and given the monographic nature of this number of the quarterly, in the following synopses of the articles the Ley de Suelo 8/2007 of the 28 May will be called The New Law. Furthermore as the Spanish word 'suelo' covers a whole series of possible translations into English, each of which carrying its own very specific charge of reference, the translator has opted for 'ground' and 'ground usage' in most cases save those in which 'real estate' or even 'land' or 'territory' would seem to be more appropriate.

## The Objectives of the New Law Seen as the Regulating, Re-Distributing and Developing of Urban Real Estate

J. LEAL MALDONADO

The paper understands the New Law's revising thrust to come from the changes undergone over recent years in the production of building as such and most particularly in that of Housing where the shifts in emphasis as between the factors of production for this have led for a different sort of public intervention in the field and most especially when it comes to ground itself and the uses to which this is put. The New Law is here thought to answered the calls of this state of change. When analysing the Law itself, close attention is paid to the degree to which it adapts to the basic principles of local government policy making as to Territory and this leads to author to find it imbued with a regulating spirit in its overall emphasis when it contemplates ownership issues and the distributing of those uses to which Territory can be put. The thinking the Law embodies in its treatment of re-distribution is given special attention when ceding procedures and the siting of subsidised public housing are the object of this. The Law's capacity for the promoting of sustained development also comes in for examination and here its potential for a controlling of value assessing procedures is underscored.

## The New Environmental Grounding Pro Sustainability Factors as to the Organizing and use of Territorial Ground Resources

J. FARIÑA TOJO

The New Spanish Law is here considered in its environmental and sustainability aspects. To do so in the light of present circumstances, the author begins by attempting to contrast the concepts sustainability, sustainable development and environment to then move on to an analysis of the contents of the Law under consideration itself. From this he adduces the traditional emphasis upon the building up of territory has been now set against another consideration, that emphasizes those areas that must be set aside as not available for building if the territorial whole is to be held viable. The author would further add to this conclusion a call for moving on from an administrative emphasis upon the efficient functioning of the urban fact to one in which the entire territory be it of whatever nature it may, is to be held the central matter in question. The Law is seen as offering a number of noteworthy contributions amongst which rural ground use is to be once more considered residual, an attempt is to be made to slow down the humans-first consideration of ground use by limiting urban growth, prior environmental impact curbs are to become obligatory to any project information but above all its major contribution is here seen as its making it evermore more difficult to alter the scheduled definition as to use or even in any way cut into such nature reserves covered by the provisions of Red Natura 2000.

## The Purpose of the New Law and the Ranking of Legislative Authority: Putting the House in Order

J. M.<sup>a</sup> BAÑO LEÓN

The author sees the New Law as marking a major national legislation break with its predecessor of 6/98. The paper underscores these changes in matters concerning the exercise of those attributions of the State it specifies and the way these will affect Autonomous Regional Government. The outcome of this is here seen as the establishing of a new referential environmental paradigm for ground use legislation along with a strengthening of public responsibility for town and country planning that can but incide upon agreements in this field and the developer.

## Equity for the Citizen and the New Law

L. PAREJO ALFONSO

With both rigour and verve, the paper points up the crying legal necessity for new territorial legislation as to the holding and transformation of ground-for/in-use, this being seen as consequent upon the inadequacies arising from the fugitive standing to date of overlapping legal doctrine as to these particulars that has been in force. An inescapable need is here felt for reconciling the contrast between the legal standing of such ground throughout the nation deriving from its proper characteristics and then again its actual usage marks the legal framework within which the Preliminary Contemplations of the New Law, were it to become an effective guarantee for equity. The contrasted claims of any once and for all territorial governance as to a definitive use to which ground is to be put and the programming of a punctual urbanistic development together point up the twifold nature of the issue joined when seeing ground as either the base material for urbanistic change, be this by building upon it or preparing it for urban articulation or as enshrining a fixed and inalienable property right that carries with it the further one of a free disposing as to use of the same, a right that under conditions of free market initiative guarantees would run to the carrying out of urbanistic developments to the general weal<sup>1</sup>.

## The Social Function of Property and Land Use Governance

A. DE ASÍS ROIG

The paper rounds out the section given over to the analysing of the governance of the groundings of our legal framework, dealing as it does with the social purpose of property and those major mechanisms available for the governance of land use in those many of its facets that concern the legislator and turn upon the call to be thorough-going upon all done and the correct use of those elements that could be said to make up this social-economic basic factor's regulation, namely that governing of the use of the surface which is subject in the new law to a complete regulating for the first time along with substitute grants and compulsory purchase, the author here pointing out how the experience culled from regional autonomous governments' experiences have made a great contribution to the undertaking.

<sup>1</sup> Weal as an acronym for habitat. The features of an *ecological habitat*, make up the inorganic conditions and are:  
 Water — hydrological cycle of snow, rain, surface & underground flow, evaporation.  
 Energy — radiation from the sun, especially blue & red ranges of the spectrum.  
 Air — wind and atmospheric pressure, composition and pollutants.  
 Landscape — the geographical setting and geological past terrains.

## Compulsory Purchase, Sale, or Compulsory Substitution/Compensation. Government's Real Estate Responsibilities

A. MENÉNDEZ REXACH

The author here explains the nature of two of the sections of the New Law, namely the Fourth which covers “compulsory purchase and patrimonial responsibilities” and the first chapter of the Fifth which defines “compulsory sale and substitution”. The Fourth is said here to assure the private citizen's property rights as against town and country planning initiatives whilst the other aims to guarantee the fulfilling of legal requisites and to so sets out the penalties accruing on their not being met. The latter is here felt to offer little that is novel but is upon those few that there are the author has centred his paper. As to compulsory purchase, these novelties in question are most marked when it comes to rights as to a reversion on such decisions and a new figure governing a re-estimate of ground value subsequent to any modifying of the purpose to which any land in question can be put according to its territorial administration definition. There is also new regulation of the grounds for compulsory purchase for cases in which obligations have not been met and these are said to but continue the doctrine established by the legislation of 1992.

## Value Surveying and the New Law. Pricing Rustic and Built up Ground, Assessing Transformation Initiatives

G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Value assessment is here held to be one of the thorniest problems inherent in any attempt to regulate the use of ground. The author indicates that from the Compulsory Purchase Law of 1954 and 1955's Ground Use Law onwards a variety of approaches to assessing value have been tried out, some of these answering to realities from times before having little to do with any expectations as to value and others holding just these expectations to be the yardstick against which any “fair pricing” was to be come at. The legislation in force before the New Act, namely Law 6/98 and its Revision 10/2003 kept to the latter doctrine assessing ground in terms of a residual method drawing upon the benefits from any building as foreseen by the planner and this at the moment at which to ground's proper use was redefined. In short, upon an equivalent of the profits of the potential building operation that planning permitted and furthermore without the owners of the ground up for re-definition being obliged to participate in any business in this entailed nor to make any building outlay whatsoever. All of which runs quite contrary to the mandatory precepts set out in Article 47 of the Spanish Constitution which requires the public powers that be to curb any speculation with territory, this being the only sort of speculation thus forbidden in the entire document. To this end, the New Law sets out to make clear a system for assessing ground value by doing so in terms of the recognized uses and activities to which it be put when the assessment is made rather than in terms of whatsoever values to be hoped for from future use that planning might allow for. The New Law comes in to answer indeed a popular outcry but and above all, to meet the Constitutional requirements upon it expressed in Article 47 which forbids speculation with the National Territory.

## What is or What's to Be? Valuating Ground in the New Law

J. ROCA CALDERA

The article examines both the principals and methodology proper to ground value assessing that the New Law expounds especially as to its treatment of value. Its principle innovations are thus set out within the context of the on-going debate as to compulsory purchase that goes back to the Nineteenth Century to then enliven the Twentieth with its successive Laws as to ground usage. The New Law is seen as marking a point of inflexion in this debate and as offering a new route map that should lead on to an uncompromising acceptance of the idea that any urban ground's increase in value that is the outcome of public planning is to be held both public and social, this entailing the removal of reversion rights from urban development.

## Rights as to Ground Usage in the New Law

J. I. NAVAS OLÓRIZ

The author has it that a legal figure of such antiquity as the right to use ground has not enjoyed either the social nor legal consideration to which it can patently lay claim. At various times since the middle of the previous century a regulating of the right has been essayed but never to any happy result. A cursory reading of the New Law's articles would give the impression that it offered little that was new and much that was a re-hash of what stood before but this, the author feels, in far from so. Although indeed it does reaffirm concepts almost word for word to be found in the Royal Decree I/1992, in the same degree it resolves doctrinal quiddities that have arisen from this as well as offering new means to make the easier any putting into effect of the previous document.

## Effect of the New Law upon Civil Legislation and Mortgages (Property, Plots and New Buildings, etc.)

F. P. MENÉNDEZ GONZÁLEZ

The author explains how the Registry for Property, which was originally set up to guarantee property ownership and ease the transferring of this and in this aid credit and mortgaging activity, has with the passing of time become one of the cornerstones to the property market's efficient workings at all levels. Because this is felt to be so, any law having a bearing upon this activity needs be not only fittingly drawn up but also endowed with such means as would contribute to their being easily effective. The Registry of Property's duty to define and ensure property ownership carries with it an imperative overseeing of any process touching upon its delineation and acquisition, this that there be no contravention of any imperative norm that could mitigate against any third parties. This being so, the author is of the opinion that anything that touches upon Town and Country Planning Law must—and ever more so— bear in mind the activity of the Registry of Property.

## The New Law and the Housing Market

J. RODRÍGUEZ LÓPEZ

For the author the New Law marks a turn of tide in ground use policy. The groundswell to the legislation hitherto in force held that high housing costs were the upshot of political restrictions upon the making available of ground on offer. This thinking held that all that was needed was to flood the market with ground for use and housing to bring the price of both down. The facts, it is here said, have proved this not to be so as the market 1998-2006 offered 5.5 million housing units and the prices if these crested by 185%. The New Law attempts a rationalizing of Town and Country Planning by encouraging a use of ground to answer the general weal and the building of subsidised social housing and a great cut in favour of the community of the benefits of all sorts to be derived from urban developments.

## New Measures To Favour Above The Board Dealings, Participation And Control In Local Government As Within The New Law

M. VILLORIA

The paper examines the New Law from a public policy standpoint. Special attention is given to the role of the Government in legislation initiatives and the creation of this novel policy option for things territorial. After posing the question why this has been brought in precisely at this moment, the paper answers the same in terms of the whole range of possibility windows now open which could be made much of by the Spanish Government. Later, and in greater detail, the paper goes into the arguing used to justify the measure taken and the discourse of beliefs that the Law enshrines when dealing with issues such as above the board dealings and participation in and control of local governments decisions. The paper is rounded off by a discussion of whether or not the Law tacitly voices such beliefs to justify itself. The author concludes that this discourse of belief is indeed coherent and that furthermore that it legally embodies the Common Weal.



**Internacional**



## Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

### LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y FUNDIARIA EN ITALIA

En Italia no existe una legislación específica que regule el régimen jurídico de los inmuebles y, en particular, las áreas de nueva construcción. La normativa general está aún confiada a la vieja Ley 1150/42, varias veces modificada e integrada hasta los años noventa (“Ley de urbanismo”), y a la Ley 10/77 (“Normas en materia de edificabilidad de los suelos”). La primera se refiere a los distintos niveles de planificación y a sus correspondientes instrumentos siendo la que ha introducido el *Plan General de Ordenación [Piano Regolatore Generale (PRG)]*, es decir, el instrumento de ámbito municipal que, durante cincuenta años, ha gestionado en primer lugar la expansión de las ciudades italianas y sucesivamente sus mejoras interiores, y que ha sido, a la larga, el instrumento urbanístico más importante del urbanismo italiano; un instrumento conformador de los derechos de los propietarios, plenamente prescriptivo y vinculante. Del PRG se ha excluido, mediante diversas modificaciones introducidas con el tiempo, toda implicación de carácter fundiario, como la posibilidad, inicialmente prevista, de expropiar las áreas urbanizables para la expansión de la ciudad y reasignarlas posteriormente a agentes inmobiliarios, a través de una subasta pública (esta posibilidad ha quedado, como excepción, para las intervenciones de edificación social). Al mismo tiempo que se introdujo, en 1968, la importante innovación de la cesión obligatoria de una cantidad mínima de áreas (*estándares urbanísticos*) en todas las intervenciones de expansión o transformación urbana, excluidas las privativas, más limitadas.

La segunda ley fue aprobada en 1977 precisamente para resolver los problemas fundiarios no afrontados por la primera, y estableció la institución jurídica de la concesión de obra [*concessione edilizia*] (hoy *licencia de edificación [permesso di costruire]*), para ser más preciso, la asignación a los privados del derecho de edificación que pertenece al Ayuntamiento, tras el pago de una aportación específica determinada en porcentajes sobre el coste de edificación; contribución que se suma a las ya previstas por la ley urbanística correspondientes a las *cargas de urbanización primaria* [*oneri di urbanizzazione*

*primaria*] (carreteras, aparcamientos, redes tecnológicas) y *secundaria* (zonas verdes, escuelas obligatorias, equipamientos sociales, es decir, los *estándares urbanísticos*). La introducción de la *licencia* tenía como finalidad el resolver la añeja cuestión suscitada, desde 1968, por el Tribunal Constitucional por la disparidad de tratamiento dado a los propietarios de áreas en las mismas condiciones de hecho, pero que el PRG podía someter a expropiación por causa de utilidad pública, o bien convertirlas en edificables con un reconocimiento pleno de la renta fundiaria. Esta disparidad debería haberse resuelto con la carga de la concesión, pero no ha sido así, debido a la exigua contribución efectuada respecto a la ventaja que deriva de las prebendas de la edificación; mientras que las indemnizaciones expropiatorias se han ido acercando gradualmente a los valores del mercado.

Hay, por último, una tercera ley que tiene un efecto conformador del suelo, imponiendo vinculaciones definidas como *descriptivas* que excluyen (o limitan) las posibilidades de transformación y que tienen una duración ilimitada en el tiempo sin compensación para el propietario; se trata del llamado “código *Urbani*” (Decreto Legislativo n.º 42 de 2004), que revisa la planificación paisajística de 1985 y la protección del patrimonio cultural, es decir, arqueología, monumentos y edificios históricos de 1939. La protección del medioambiente que produce también vinculaciones *descriptivas* (costas, lagos y ríos, bosques, zonas húmedas, etc.), quedan reguladas por otras leyes precedentes, todavía en vigor.

Desde 2001 (véase *CyTET*, 135: 196-200) está en marcha un nuevo ordenamiento constitucional de tipo federal, que atribuye a las Regiones la máxima autonomía en materia de gobierno del territorio (y por tanto también de planificación urbanística), dejando al Estado la única responsabilidad de la promulgación de una ley concerniente a los principios generales. Pero, mientras que la mayor parte de las Regiones ya ha reformado su propia legislación, casi siempre de manera completamente diferente al enfoque de la vieja ley urbanística de 1942, el Parlamento nacional todavía no ha cumplido su tarea —sólo en estos primeros meses de 2007— se ha iniciado la discusión sobre los nuevos textos de ley presentados y, en particular, sobre el propuesto por el grupo parlamentario más consistente de la

mayoría de centro-izquierda (véase *CyTET*, 151 y anexo documental de este número), un texto apoyado asimismo por el *Istituto Nazionale di Urbanistica*, después de que en la pasada Legislatura no fue posible completar el *iter* de aprobación de la ley. El modelo de planificación municipal propuesto retoma el ya desarrollado por las leyes regionales más innovadoras, articulando el plan en dos componentes:

- a) *estructural* no conformadora de los derechos de los propietarios, no prescriptiva y no vinculante y, por consiguiente sólo indicativa; se refiere a las opciones fundamentales para la ciudad y el territorio a medio-largo plazo;
- b) *operativa* concerniente a las transformaciones urbanísticas que se deberán realizar en el plazo de cinco años, además de una tercera componente reglamentaria, más tradicional, relativa a la gestión de los asentamientos existentes.

Resumiendo, un marco estratégico general y una actuación por proyectos de transformación, coherentes con dicho marco y con las normas por él indicadas.

De este modo, esta proposición de ley, incluso teniendo la ambición de referirse al más global “gobierno del territorio” y superando el ámbito único de la planificación mediante la coordinación con las problemáticas medioambientales, de tutela y de valorización del patrimonio cultural y paisajístico, de las áreas protegidas, de las infraestructuras, de la movilidad y de la actividad urbanística, afronta sólo indirectamente el tema del régimen jurídico de los inmuebles y se limita a introducir una innovación, por otra parte fundamental, en el modelo de actuación del plan urbanístico, a saber, la sustancial sustitución de la expropiación por causa de utilidad pública por la equidistribución urbanística.

La expropiación por causa de utilidad pública es una institución presente en la ordenación italiana desde la primera ley urbanística de 1865, obviamente necesaria para la realización de las obras públicas pero que ha tenido como ha sido subrayado, un peso más bien escaso en la actuación urbanística, también porque la misma ley de 1942, estando investida de una condición expropiatoria, no ha utilizado nunca dicho instrumento para el desarrollo y la transformación de la ciudad, tanto a causa de las modificaciones que la misma ley ha sufrido en el tiempo (por ejemplo, con la exclusión de la posibilidad de expropiar las zonas de expansión), como a causa de la “crisis” de las expropiaciones realizadas en los últimos veinte años, debido al acercamiento de las indemnizaciones expropiatorias a los valores de mercado (hasta 1980 las indemnizaciones por

expropiación estaban ajustadas a los valores agrícolas) y paralelamente a las dificultades financieras de los Ayuntamientos, cada vez menos dotados de recursos financieros; tanto es así que la expropiación ha dejado de utilizarse en el urbanismo italiano desde hace al menos veinte años, excepto en alguna intervención, cada vez más limitada, de edificación social. Frente a dicha “crisis”, decisiva sobre todo para la adquisición de las áreas públicas necesarias para la colectividad (equipamientos públicos, edificación social), a partir de principios de los noventa se ha experimentado, por algunos planes innovadores y posteriormente se ha retomado por la mayor parte de las leyes regionales (hoy está presente en todas las propuestas de reforma nacional) la nueva modalidad ejecutiva de la *equidistribución urbanística*, que consiste fundamentalmente en la atribución de derechos edificatorios, con índices bastante más bajos que los hasta entonces aplicados (en una media de 0,1 a 0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>), a vastas áreas de transformación, donde normalmente intervienen otros propietarios a cambio de una cesión obligatoria de la mayor parte del área misma (del 40 al 70%). Si a esta solución fundamental se añade una descripción de la futura transformación, independiente de la estructura propietaria originaria, se obtiene una recomposición fundiaria global del área, por un lado, con la concentración de los derechos edificatorios *pro cuota* porcentual para cada propietario sobre una parte minoritaria del área y, por otra, la cesión gratuita, siempre *pro cuota* porcentual de cada propietario, de la parte mayoritaria. Anulando de este modo toda diferencia entre las áreas destinadas a uso público y las destinadas a uso privado en el plan y eliminando esa disparidad de tratamiento que ha sido la causa jurídica fundamental de las crisis de la vieja ley urbanística.

La equidistribución urbanística representa, por consiguiente, la solución más actual incluso tratándose de la regulación jurídica de la transformación de los suelos, tanto de los ya construidos (que representan la mayoría en el panorama urbanístico italiano), como los periurbanos de nueva construcción. En la componente *estructural* del plan se indican las normas generales de la equidistribución y en la *operativa* las mismas reglas están precisadas y detalladas y los ámbitos de aplicación exactamente especificados: normas públicas y ejecución privada es el eslogan que resume bien la actual reforma del plan en Italia. Permanece, naturalmente, en vigor la vieja normativa de 1977, con el *permiso de edificación [permesso di costruire]*, como pago de una contribución al Ayuntamiento, además de las cargas de urbanización; contribución que es inferior, de todos modos, a la plusvalía que supone la

clasificación de la edificabilidad determinada por el plan.

La equidistribución urbanística representa la base fundamental de la relación entre lo público y lo privado en la planificación italiana, tal relación se ha desarrollado mucho, a partir de los años noventa, con los llamados *programas complejos* [*programmi complessi*], instrumentos que derogan los PRG, demasiado rígidos y prescriptivos para poder enfrentar los problemas, ya dominantes, de la transformación urbana. La diferencia entre un *plan* y un *programa* es bastante clara: el primero consiste en una opción exclusivamente pública, independiente del agente que deberá ejecutarla, de los recursos necesarios para su ejecución y del tiempo en que tal ejecución deberá realizarse y, el segundo consiste en un acuerdo entre lo público y lo privado, fruto de la negociación, basado en actores y en ciertos recursos, que se deberá ejecutar, en el momento inmediatamente posterior a la elaboración del programa. Es evidente que la factibilidad de los programas así creados es bastante superior a la de los viejos planes de actuación y esto ha determinado su gran éxito, tanto, que todo el proceso de recalificación urbanística más reciente, en particular la recuperación de las áreas industriales en desuso, ha sido por ellos gestionado. Sin embargo en los programas, el acuerdo entre lo público y lo privado no se refiere sólo a la cesión gratuita de áreas, sino sobre todo, a la realización de obras públicas y de infraestructuras (y recientemente también de edificación social) en medida muy superior a la determinada por la contribución necesaria para obtener el permiso de edificación: tramos de viabilidad, bifurcaciones de autopista, estaciones de metro, escuelas, equipamientos sociales, parques públicos... todas las obras realizadas directamente por los agentes privados, se han convertido en el contenido normal del intercambio entre lo público y lo privado, no obstante, este intercambio se ha visto complicado recientemente por la necesidad de respetar la normativa comunitaria para la realización de obras públicas.

El éxito de los programas ha provocado que las intervenciones en principio experimentales se conviertan en ordinarias, tal es así que están presentes en todas las leyes regionales y también en las propuestas de reforma nacional que se están debatiendo, con la diferencia fundamental de que ya no representan un período concreto de modificación del PRG “caso por caso”, sino que pertenecen al proceso total del plan; participando en la estrategia global definida por la componente *estructural* y representando uno de los contenidos fundamentales de la componente *operativa*. Por añadidura, en las leyes regionales más innovadoras y en la propuesta misma de reforma nacional presentada por el principal grupo parlamentario de la mayoría, los ámbitos

sometidos a programas lo están también a la “confrontación competitiva” es decir, a una evaluación entre propuestas alternativas que no afectan sólo a los propietarios-agentes, sino también a los sujetos privados; partiendo siempre de un “esquema de ordenación preliminar” propuesto por el Ayuntamiento.

La única forma de intervención urbanística que comporta una redistribución de plusvalías eventuales a favor del agente público, además de a través del fisco, está representada por las “Sociedades de transformación urbana” (Stu), sociedades mixtas de capital público y privado, caracterizadas por su carácter negociador, establecidas en la ley 127/97 (artículo 59), posteriormente modificada por el decreto legislativo 267/00 (artículo 120), que ha aumentado notablemente el peso de los agentes privados en tales sociedades, garantizándoles una mayor operatividad. De hecho, las Stu tras un arranque bastante incierto debido a la normativa inicial, conocen hoy una cierta difusión, sobre todo en lo que concierne a intervenciones de notable relevancia territorial y complejidad urbanística. Las dificultades para las Administraciones que constituyen una Stu se concretan, en primer lugar, en la inversión inicial que durante los primeros años no comporta ninguna forma de retorno y que por tanto, se adapta mal a las peculiaridades de la administración pública y, en segundo lugar, por las modalidades de gestión de dichas sociedades, que conllevan evidentes problemas políticos en la selección de los límites, y también al adaptarse simultáneamente a las normas del derecho público y privado. Los éxitos conseguidos hasta ahora por las pocas Stu que han llevado a término su objetivo están ligados a la disponibilidad de inmuebles públicos por valorar (áreas, edificios), que las Administraciones confieren a la sociedad como capital propio, dejando a los socios privados de la carga de las inversiones, necesarias para el desarrollo de la iniciativa. Sin tal “capital inicial” es evidentemente muy difícil constituir una Stu.

Por tanto, en Italia no existe una normativa explícita de tipo fundiario cuyo fin sea la recuperación de la renta de expectativa (hoy cada vez más presente por el creciente proceso de la “metropolización” del territorio) que se forma en las áreas periurbanas susceptibles de transformación es decir, no afectadas por las vinculaciones descriptivas realizadas precisamente por la componente *estructural* del plan: la redistribución de la renta (la rehabilitación de las plusvalías) está gestionada indirectamente por los programas de negociación de la componente operativa (o por los planes de actuación más simples), tanto por lo que se refiere a la adquisición gratuita de importantes cantidades de áreas a favor del Ayuntamiento,

como por lo que se refiere a la realización de obras y equipamientos públicos con costes extra.

Por último, la exención fiscal, en otro tiempo indicada como un posible e importante instrumento para la ejecución de los planes urbanísticos, no se ha utilizado nunca, incluso porque el Estado siempre la ha querido salvaguardar, sobre todo, la dimensión del gravamen, evitando toda reducción eventual. En la actual situación federalista del gobierno del territorio es muy difícil además, poner en juego los ingresos fiscales de los Ayuntamientos, representados sobre todo por el *Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)* [Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)], aplicado tanto sobre los edificios existentes, como sobre las áreas edificables: con una reducción del IBI las ya exiguas finanzas municipales estarían realmente en crisis. En la proposición de ley sobre los principios generales para el gobierno del territorio citada varias veces con anterioridad, se comienza de todos modos a encarar este problema intentando superar la anomalía que hasta hoy ha distinguido a las

finanzas municipales fundadas en los ingresos del IBI, así pues, ha puesto a los Ayuntamientos en una posición de un conflicto objetivo de intereses entre las imperiosas necesidades de los ingresos fiscales y las que derivan de las cargas y la validez de decisiones urbanísticas que, a veces, pueden desaconsejar el crecimiento de la edificación y el consumo del territorio. La ley considera pues, tanto la fiscalidad conectada o derivada de la intervención de transformación urbanística y de edificación, como la fiscalidad relativa a la ciudad existente, en términos fundamentalmente “de finalidad” es decir, las contribuciones ligadas a las ventajas que derivan de la realización de obras públicas de recalificación de la misma y del apoyo de todas las políticas que comportan incidencias positivas sobre la ciudad y sobre el territorio (incentivos, desincentivaciones, compensaciones), sin olvidar, en lo referente al último aspecto, las necesarias formas de compensación fiscal intermunicipal.

Milán, abril 2007

Traducción del italiano, Sagrario DEL RÍO

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

### **NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES —AMBA—: ¿IDEAS INTERESANTES O CAMBIOS REALES?**

Desde fines de la década pasada, se están intentando implementar nuevos instrumentos de gestión del suelo urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tanto a nivel de la ciudad de Buenos Aires como en algunos de los 34 partidos (o municipios) que integran actualmente dicha Área.

Los resultados de los mismos han sido diferentes en los distintos ámbitos territoriales, y en especial a partir de los objetivos políticos que han poseído (y actualmente poseen) cada una de las administraciones locales. Es de señalar que los municipios del AMBA pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, y sus autonomías son restringidas, en especial en lo que respecta a la política de subdivisión, uso y ocupación del suelo, en la cual la Provincia aun tiene la primacía al respecto, y a la política tributaria, definida por el Ministerio de

Economía de la Provincia; en lo que respecta a los impuestos inmobiliarios, éstos son cobrados por dicha Provincia y las municipalidades solo cobran las tasas por servicios urbanos.

Por el contrario, la ciudad de Buenos Aires, desde 1996, posee autonomía plena en cuanto a uso del suelo y política tributaria, luego de la reforma constitucional de 10994, que le otorga *status* de Provincia.

Por lo tanto las propuestas y algunas intervenciones, implementando las mismas, poseen diferencias notables en las dos grandes jurisdicciones administrativas en la cuales se divide el AMBA.

La Provincia de Buenos Aires no ha tenido, a través de la Secretaría de Urbanismo y Vivienda (o el nombre asignado según cada administración) una política activa en términos de iniciativas para la actividad urbanizadora que contemple la articulación el sector público con el sector privado. Tampoco se ha preocupado de proponer una política de captación de plusvalías urbanas. Aunque posee algunos instrumentos que podría utilizar en la relación del sector público y sector privado, no lo ha hecho.

La situación de algunas municipalidades que pertenecen a la Provincia, pese a poseer las limitaciones antes señaladas, han propuesto, y se ha comenzado, aunque muy débilmente a elaborar y parcialmente implementar políticas vinculadas a captar parte de la valorización generada por las acciones públicas.

Los casos de Malvinas Argentinas y Vicente López son los más interesantes de mostrar. En el primero, la iniciativa —incluida en el capítulo XXI de la Ordenanza Tarifaria y Fiscal 489/2001— está orientada a crear recursos propios que surjan de acciones urbanas que se promuevan y ejecutan por parte del Municipio a los fines de generar un fondo de inversión en infraestructura y equipamiento, recupero de capital y nuevas inversiones que mejoran las condiciones de Desarrollo Urbano del Partido. Se fundamenta en la lógica de que los beneficiarios de una determinada obra o acto administrativo que repercute en un incremento del valor inmobiliario y al cual aporta toda la sociedad contribuyan al financiamiento de esa u otras obras.

El mismo está destinado a captar el incremento de la renta del suelo y la consecuente valorización de los inmuebles en aquellos casos que esta valorización sea superior al 30% del valor original y se vuelque al mercado inmobiliario. Dentro de esta categoría se considera a las acciones administrativas y/o inversiones privadas y públicas en infraestructura y equipamiento autorizadas o promovidas por el Municipio: cambio de indicadores urbanísticos, elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida o de proporción ocupada por edificación en el predio, obras de infraestructura de servicios, pavimentos, obras de equipamiento en general.

El instrumento diseñado consiste en crear una base imponible resultado de la diferencia entre el valor de los inmuebles (tierra más construcción) antes de la acción estatal y el valor que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible.

Para la determinación del valor del inmueble antes de la acción estatal, se tomará la base imponible del tributo por conservación de la vía pública. Para determinar el valor después de la acción del estado se tomará la valuación según los procedimientos instituidos por la Ley Provincial n.º 10707 dentro de los 180 días de producido el hecho imponible. En caso de transferencia del dominio antes de los 180 días se tomará el valor que surja de la escritura traslativa de dominio.

La Ordenanza aún no ha tenido aplicación práctica pero se prevé su utilización en el corto plazo con basamento en dos hechos proyectados: a) La pavimentación de la ruta 197 a través de un proyecto provincial; b) Un importante cambio de

zonificación del sector aledaño al Country San Carlos que extenderá la zona residencial exclusiva del Municipio, elevando considerablemente el valor de las propiedades. Para aplicarse en cada caso, aun deberá sancionarse una Ordenanza específica Declarativa de Mayor Valor que detalle los actos administrativos u obras que se presume producirán un mayor valor y la determinación de los inmuebles alcanzados.

En Vicente López, a partir de la aprobación de la reformulación del Código de Ordenamiento Urbano y de la normativa complementaria tributaria (Ordenanza Tributaria), en los años 2001-2002, se define la captura de plusvalías, aplicada a un espacio urbano consolidado con alta capacidad de transformación, como es el Parque de la Costa, con una fuerte inversión estatal que genera un importante valor económico a su entorno. Se permite mayor constructividad, pagando un tributo para ello (asimilable al suelo creado). La Ordenanza Tributaria define la base imponible.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires, su Código de Planeamiento Urbano ya contempla, desde 2000, algunos instrumentos vinculados a la relación entre el sector público y el sector privado. Pero este se ha consolidado en la propuesta, elevada a la Legislatura a fines del año 2006, del plan Urbano Ambiental en su última versión.

Los convenios urbanísticos se hallan incluidos en el capítulo 8.4 del Código de Planeamiento Urbano y se definen como los acuerdos celebrados entre organizaciones de la administración de la ciudad entre sí o con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de los objetivos de renovación urbana. Se trata de formas asociativas interjurisdiccionales y con participación del sector privado. Son mecanismos que deben facilitar la resolución de excepciones a las normas constructivas y de usos relacionados con grandes emprendimientos no previstos por dichas normas, equilibrando los intereses públicos y privados involucrados. En la propuesta del Plan Urbano Ambiental —PUA—, se propone mejorar la reglamentación respecto de las contraprestaciones que debe proveer el beneficiario, a fin de minimizar el grado de discrecionalidad existente y dotar de mayor transparencia a la negociación pertinente y al destino de los recursos o bienes derivados del convenio.

El PUA define también la promoción de determinadas áreas de la ciudad. Por un lado, hay un Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados, desde el punto de vista de patrimonio. Es un instrumento que ya existe en el actual Código de Planeamiento (en el art. 10.2.1 del mismo) y posibilita el financiamiento de acciones directas y de fomento de acciones privadas (préstamos específicos y eventuales subsidios financiados con el Fondo); en la

reglamentación del PUA será mejorada su implementación. Entre las fuentes de recursos de este Fondo podrían ser incluidos los derivados de nuevos instrumentos económicos propuestos en el PUA (la captación de plusvalías).

También está incorporado al Código de Planeamiento urbano la Capacidad Constructiva Transferible, vigente en la áreas de protección histórica (APH). Las operaciones condicionadas es otro de los instrumentos; se trata de operaciones acordadas entre el gobierno de la ciudad y los propietarios privados para la modificación del derecho de construcción de dichos predios según fórmulas de mutuo beneficio que se concretarían a través de un Convenio Urbanístico Especial; solo será utilizado en casos especiales, en los cuales la mejora en la calidad urbanística y ambiental sea evidente.

Por último, se propone en el documento del PUA que se halla en la Legislatura para su aprobación, los instrumentos económicos, fundamentalmente la captura de plusvalías en los casos correspondientes a cambios de normativas, obras públicas y prestaciones de servicios que impliquen una valorización inmobiliaria. Los recursos obtenidos serán destinados a un Fondo para mejoras que signifiquen una mayor equidad en la ciudad. Es decir que, si se aprueba el PUA, deberá reglamentarse la captación de valorización que solamente existe actualmente, y de manera parcial, por las obras que se realizan de ampliación de la red de subterráneos (que no es una real "captación de plusvalías" sino una contribución de mejoras, a partir de la implementación de la Ley Nacional n.º 23.514). La nueva propuesta se basa en lograr una mayor equidad en la ciudad, a través de la

implementación de criterios tributarios que graven diferencialmente, con criterio de subsidio cruzado, a los distintos sectores, tal que los de mayores ingresos concurren al desarrollo de los restantes sectores sociales.

Lo que no existen antecedentes es sobre los criterios de valoración del suelo en el pasaje de tierra rústica a tierra urbana; esto debería existir, en nuestro caso, en los Municipios del AMBA, dado que la ciudad de Buenos Aires ya no posee tierra rural o a la espera de convertirse en urbana, dado que toda ella se haya urbanizada, salvo algunas áreas en posesión de la ex Empresa de Ferrocarriles Argentinos (las playas ferroviarias desactivadas, de algo más de 100 hectáreas) y otras áreas fiscales. Desgraciadamente, toda la incorporación de suelo a las áreas urbanas o periurbanas —a través de urbanizaciones exclusivas— ha sido realizada a través de compra a precio prácticamente de tierra rural, y luego fue loteada en áreas urbanas de gran valor.

Aún es mucho lo que hay que hacer en materia de política del suelo tendiente a lograr una mayor equidad social, como parte de las políticas sociales, en Argentina en general y en el AMBA en particular. Pero la pregunta es si hay suficiente voluntad política para ello. Es cierto que hay algunas ideas interesantes, pero aun no se vislumbran los cambios reales y por lo tanto es imprescindible concienciar a toda la población para que asuma un papel más activo en los cambios necesarios, sean de aprobación como de reglamentación y de implementación de las normativas.

Buenos Aires, abril de 2007

## Rubén PESCI

Arquitecto. La Plata, Argentina

### ¿VIVIENDA EN SUELO RÚSTICO O AUTOCONSTRUCCIÓN?

Encuentro muy motivante y provocador el tema que afronta este número de Ciudad y Territorio en relación al Proyecto de Ley del Suelo Español y las valoraciones del suelo rural. Y en especial las consecuencias que ello puede tener en el aumento del valor de la tierra y su posible desviación hacia urbanizaciones de baja densidad en medio rústico.

Me gustaría hacer comentarios vinculados a cómo ese proceso se afronta en nuestros países del Cono Sur y en particular en Argentina y Brasil.

Creo que es necesario dividir claramente el tema entre el hábitat en el medio rural y el hábitat en el medio periurbano, producto de las aceleradas sustituciones de suelo rural por suelo urbano en las periferias de las ciudades.

En el medio rural no se deben producir ambigüedades. Si es rural, conviene que lo siga siendo, y en ese caso estamos frente a vivienda individual o pequeños conjuntos de vivienda multifamiliar, como se vienen haciendo desde hace milenios. Creo que no se debe alterar este procedimiento, que ha producido excelente autoconstrucción, generalmente llena de identidad morfológica, climática, tecnológica. A veces es conveniente manejarse con manuales de vivienda

rural, para evitar errores en particular por la adopción de patrones superficiales. Y bienvenido sea la intervención de profesionales de la arquitectura, para cualificar ese hábitat, pero evitando a toda costa la urbanización embozada que disfrazó hábitat urbano (por su densidad, su uso residencial extraurbano, etc.) de lo que es realmente una operación inmobiliaria urbana en zona rural.

Es que precisamente esas situaciones entrometidas, tienen mucho que ver con la ambigüedad mencionada. Cuando nos acercamos a la atracción gravitatoria de la ciudad, o a modelos de ejes de desarrollo que estiran las ciudades en el territorio, comienza a aparecer la periferia: que contiene lo peor del campo (falta de condiciones de urbanidad y saneamiento) y lo peor de la ciudad (contaminación, pérdida de paisaje, exclusión territorial o social, etc.).

Es que el hábitat en el medio periurbano es el fenómeno más grave y que más hay que cuidar, desde una perspectiva de sustentabilidad tanto ecológica cuanto social, económica, cultural, etc.

No es necesario abundar sobre este tema, al cual nos hemos referido en esta misma columna varias veces.

Pero en relación a las consecuencias de un cambio legal, el aumento del valor de la tierra y prácticas de vivienda en estas áreas en transformación, conviene ser muy críticos.

En el caso argentino, en general los ejidos urbanos municipales son siempre escasos, y suele requerirse frecuentemente la ampliación del mismo, mediante el cambio de rural a urbano. Con una tipología habitacional en conjuntos de interés social donde predomina el lote amplio con casa individual (300 m<sup>2</sup> y 60 m<sup>2</sup> respectivamente), se produce un consumo de suelo que provoca periferización inmediata, sin políticas adecuadas para atender el desarrollo urbano integrado que debería acompañar estos casos.

Por otro lado se esgrime que las poblaciones de estos sectores sociales rechazan las tipologías agrupadas o de mayor densidad (condominios en altura, viviendas apareadas con lotes mínimos, etc.), esgrimiendo razones de necesidad de la huerta familiar, que muchas veces terminan siendo un autoengaño que lleva a disponer de espacios para amontonar basuras como estrategia de supervivencia.

Es muy difícil cambiar estas tipologías, y de esa manera, la invasión del suelo urbano sobre el suelo rural es un doble proceso: aumento del valor del suelo por proximidad a las zonas urbanas con abandono de la actividad productiva a la espera de la especulación inmobiliaria, y demanda de suelo urbano sobre suelo rural, sin sustentabilidad económica ni social que lo respalde.

El caso de Brasil no es muy diferente, sólo que aquí las estrategias de los sectores más desposeídos suelen ser aún más inteligentes y desaprovechadas. En efecto el hábitat de las "favelas" de autoconstrucción suelen ser agrupamientos muy compactos, con lotes de apenas 100 m<sup>2</sup>, y viviendas evolutivas que comienzan en planta baja y crecen hasta 3 o 4 niveles.

¿El espacio común? La importancia de la calle.

¿La huerta? Puede tratarse de esfuerzos cooperativos, en espacios reservados al efecto.

Esta estrategia es mucho más apropiada para ocupar vacíos urbanos (en general es lo que se hace) en lugar de crecer hacia fuera en periferias infinitas.

Se busca estar cerca de la ciudad o dentro de ella, lo cual implica oportunidades de empleo, servicios sociales, espacios recreativos, bajo uso de transporte, etc.

En cambio cuando se realizan conjuntos habitacionales de interés social también en lotes amplios y casas individuales, las consecuencias son otra vez la periferización, la exclusión territorial y la producción de infinidad de impactos ambientales negativos.

La situación europea es bien diferente y por eso no debiera dejarse arrastrar por modelos demostradamente erróneos.

La ciudad debe permanecer compacta y las políticas habitacionales deben contener tipologías agrupadas, de media o alta densidad y fuertemente integradas a la ciudad.

Pensar en adoptar modelos de 30 o 40 habitantes por hectáreas es seguir consumiendo suelo rústico escaso y paisaje valioso, y provocando formas de vida aislacionistas y aumento de externalidades negativas.

El medio rural debe ser protegido a ultranza, adoptando modelos parecidos a los de la Reserva de Biosfera de UNESCO, donde cada vez más tiene que preservarse los núcleos de valor cultural y natural, rodeados de amplias zonas de amortiguación donde se defienda el uso rural y los pequeños poblados de apoyo, y restringiendo las áreas urbanas y periurbanas al mínimo imprescindible.

Cualquier intento de americanización del suelo europeo sería una regresión. Por más que el gusto común hable de la necesidad de la vivienda individual y su pequeño territorio propio. El precio que se paga por ello disminuye mucho más la calidad de vida que todo lo que presuntamente se pueda ganar (muy dudoso) con ese equivocado sueño del suburbio norteamericano.

## Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN (corresponsal)  
Herman DE WOLFF (crónica)

Delft University of Technology. OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

### ALGUNOS ASPECTOS DEL RESCATE DE PLUSVALÍAS EN EL URBANISMO: EL CASO DE LOS PAÍSES BAJOS

#### Introducción

Desde comienzos de 1990, en los Países Bajos, como en otros países europeos, la diferencia entre el valor agrícola del suelo y el valor del suelo urbanizable ha aumentado. La cuestión de quién debe beneficiarse de este aumento del valor del suelo es cada vez más actual. En esta breve sinopsis se tratarán algunos aspectos del rescate de plusvalías en los procesos urbanísticos en los Países Bajos.

La idea principal que se va a repasar es la cuestión de a quién le corresponde ejecutar el planeamiento. Se distinguirá entre los propietarios del suelo, las cooperativas de vivienda, las autoridades locales y promotores privados. Si la urbanización no se lleva a cabo por el gobierno, sino, por ejemplo, por un promotor privado, surge la cuestión de si es posible rescatar parte del incremento del valor del suelo. En algunos casos también es posible que la Administración Pública se sirva de la expropiación. Esto permite que la Administración Pública misma se encargue de la urbanización. Sin embargo, en tal caso ¿podrá la Administración Pública beneficiarse del incremento de valor del suelo? Por tanto, se tratarán las normas sobre la compensación (justiprecio), que debe pagarse si la Administración Pública recurre a la expropiación. El artículo finaliza con algunos comentarios a modo de conclusión.

#### ¿A quién le corresponde transformar el suelo rural en suelo urbano?

En los Países Bajos el gobierno local está implicado plenamente en la ejecución de las nuevas áreas urbanas. Un gran número de las nuevas áreas urbanas, han sido urbanizadas por los gobiernos locales mediante una activa política

de suelo [GROETELAERS & KORTHALS ALTES, 2004]. Muchos municipios disponen de una agencia especial para el desarrollo urbanístico (*Grondbedrijf*), que se responsabiliza del desarrollo de un área: se compra el suelo, se prepara para su edificación (por ejemplo, limpieza del suelo, demolición de edificios antiguos, servicios urbanos; consolidación del suelo) se ejecutan las infraestructuras (por ejemplo, carreteras, aparcamientos, sistema de alcantarillado, parques). Después, los solares urbanizados se venden a promotores privados, cooperativas de vivienda y, a veces, particulares, para la edificación del área. Este papel tan activo del gobierno local fue su principal estrategia de desarrollo hasta comienzos de los 1990. Desde entonces, se utilizan otras estrategias de desarrollo, a menudo basadas en una especie de asociación pública-privada [DE WOLFF, 2001].

A pesar de este papel tan importante y activo del gobierno local, el desarrollo urbanístico en los Países Bajos no está reservado al sector público. Diferente es el caso del planeamiento urbanístico, que es —hasta cierto punto— responsabilidad del municipio, no hay una norma legal general, que dé preferencia al desarrollo urbanístico público sobre el desarrollo urbanístico de un promotor privado.

Es más relevante la cuestión de quién posee el suelo. En la economía de mercado holandesa, en general, el propietario del suelo (tanto el propietario público, por ejemplo, un gobierno local o propietario privado, por ejemplo, un promotor privado) es al que le corresponde explotarlo con las limitaciones establecidas por el plan urbanístico vinculante (*bestemmingsplan*). Si el uso del suelo permitido de una parcela se cambia por el gobierno, de área rural a urbana en este Plan urbanístico, es el propietario quién está autorizado a cambiar el uso del suelo, y utilizar la parcela para la edificación de casas. Y, sin el consentimiento del propietario, nadie más está autorizado a urbanizar o construir casas en su suelo. Por tanto, si un promotor privado quiere urbanizar el suelo, tiene que comprar el suelo o llegar a un acuerdo con el propietario. Los municipios holandeses pueden conceder una licencia de edificación (*bouwvergunning*) a cualquiera, no sólo, necesariamente, a los propietarios del suelo, sin embargo, si esta licencia se otorga a cualquiera que no fuera el propietario

Los autores agradecen la ayuda financiera del gobierno holandés a través de el Habiforum Programme Innovative Land Use and Delft University of Technology a través del Delft Centre for Sustainable Urban Areas.

del suelo, este no podrá edificar ni urbanizar el suelo, sin el consentimiento del propietario.

Sin embargo, hay algunas limitaciones al principio general de que el mismo propietario del suelo está autorizado siempre a urbanizar el suelo (ver [DE JONG & DE WOLFF, 2001: 475]; y [BREGMAN & LUBACH, 2000: 43-54]).

- En determinadas situaciones, la Administración Pública tiene la posibilidad de expropiar al propietario del suelo. Como consecuencia, en este caso el propietario privado, que deja de serlo, no está autorizado a urbanizar él mismo. Sin embargo, las posibilidades de utilización de la expropiación, están limitadas. La expropiación sólo está permitida, si es “necesaria” (artículo 79 de la Ley de Expropiación Forzosa). Si un propietario privado quiere llevar a cabo la urbanización del mismo modo que estipula el Plan de usos del suelo (*Bestemmingsplan*), y si es capaz de urbanizar el suelo, no hay necesidad de expropiar el suelo: el propietario del suelo puede realizar la urbanización él mismo, lo que se denomina auto ejecución (*zelfrealisatie*). Normalmente, un propietario de suelo agrícola no será capaz de cumplir estos criterios. Sin embargo, si vende su suelo a un promotor privado o a una inmobiliaria, o si decide cooperar con tal organización, la situación cambia. En ese caso, la autoridad expropiadora resolverá que no existe necesidad de expropiación. La jurisprudencia de este artículo en la Ley de Expropiación Forzosa señala el principio anteriormente mencionado de que el propietario del suelo es aquel que, dispone, con ciertos límites, del derecho a urbanizar el suelo. Y si el suelo es de propiedad privada, significa que la preferencia la tiene el propietario privado y no la Administración Pública.
- El gobierno municipal puede establecer un derecho de tanteo y retracto en las zonas urbanizables [DE WOLFF, 2001]. Como consecuencia, el propietario del suelo no podrá vender su suelo a otros propietarios de suelo, sin el consentimiento del municipio. En cierto modo, el municipio puede utilizar este instrumento para prevenir que el estado de la propiedad pueda cambiar a una situación en la que el propietario del suelo pueda llevar a cabo la urbanización y no pueda, por tanto, ser expropiado (ver MUÑOZ GIELEN, 2005: §32.4).
- Algunos elementos del proyecto de desarrollo urbanístico pueden no ser llevados a cabo por todos los propietarios de suelo privados. En este caso el gobierno local puede expropiar el suelo, y ejecutar el proyecto o transferirlo a una empresa que sea capaz de llevarlo a cabo. Este puede ser el caso, por ejemplo, de la

realización de una infraestructura pública (e.j. carreteras, parques —algunas veces incluso hay que tener en cuenta las normas europeas para contratación pública), de vivienda social (que en general sólo puede ser realizada por cooperativas de vivienda) y otras instalaciones públicas.

- En muchos municipios un propietario de suelo privado no está autorizado a edificar (por ejemplo, una casa) en su parcela, si no hay una carretera pública de acceso. En este caso, el propietario necesita la cooperación del municipio, o de los propietarios privados limítrofes para ejecutar tal carretera.

### Urbanización privada: posibilidades del rescate de plusvalías

El sistema general en los Países Bajos es que la plusvalía del suelo, causada por un cambio en el uso admitido del suelo en un documento de planeamiento legalmente vinculante (por ejemplo de suelo agrícola a desarrollo comercial), recae sobre el propietario del suelo.

No existe un principio legal en los Países Bajos, como por ejemplo, en la Constitución española de 1978 en la que se dé a la comunidad una participación en los beneficios acumulados provenientes de las políticas de planeamiento urbanístico de los entes públicos, que reconocen un principio de participación pública en las plusvalías generadas por las políticas públicas o por un cambio en las normas reguladoras urbanísticas legalmente vinculantes.

Sin embargo, el legislador tiene el poder para legislar normas sobre el rescate de plusvalías: no hay obstáculo legal si el legislador se mantiene en los límites de la Ley General Administrativa holandesa (*Algemene wet bestuursrecht*) y los Tratados Internacionales y las Convenciones como la Convención Europea de Derechos Humanos.

Sin embargo, sólo de forma limitada el legislador ha usado el poder para elaborar tal legislación: si el poder se usa, es únicamente una cuestión política. Las posibilidades legales actuales del gobierno para el rescate de plusvalías en el caso de que un propietario de suelo privado urbanice el suelo, están limitadas principalmente a la recuperación de los costes. En el sistema legal hay algunos instrumentos diseñados para la recuperación de los costes (algunos) de inversión realizada por el gobierno local. Una de las características de los sistemas legales referidos al rescate de plusvalías y recuperación de costes es la protección del propietario de suelo privado. Las normas son comprensivas: el gobierno no puede utilizar otros poderes para el rescate de plusvalías además de los mencionados. Por ejemplo, la autorización de planificación (la modificación

—recalificación o reclasificación— de un plan urbanístico vinculante, concesión de una licencia de edificación) no puede, formalmente, estar condicionada por motivos de rescate de plusvalías (aunque en 2008 esto cambiará parcialmente, ver más adelante).

#### *Recuperación de costes basados en un acuerdo entre el propietario del suelo y el municipio*

A menudo, cuando un propietario trata de aprovechar las nuevas posibilidades del urbanismo y llevar a cabo el desarrollo urbanístico, no es capaz de conseguirlo sin determinada cooperación activa por parte del gobierno “Cooperación Activa” es una intervención directa del Ayuntamiento en la provisión de infraestructuras, como por ejemplo, ejecutar el sistema de alcantarillado, o los espacios públicos, las carreteras, etc. La aprobación del Plan urbanístico o la concesión de licencias *no es* “colaboración activa”.

Como ya se ha mencionado al comienzo de este artículo, la presencia de una carretera pública de acceso, pero también, por ejemplo, la conexión del sistema de alcantarillado, son necesarios antes de que un propietario de suelo pueda obtener una licencia de edificación. Por tanto, el propietario debe negociar con el gobierno local para que éste se responsabilice, si es necesario, de los servicios urbanos. En la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wro*) el gobierno local está obligado a desarrollar una Ordenanza de Urbanización (*exploitatieverordening*); en ella se establecerán las condiciones bajo las cuales el gobierno local puede rehusar colaborar con un propietario de suelo que quiere urbanizar el suelo.

Sin embargo, el gobierno local no es libre para determinar estas condiciones; la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial establece ciertas limitaciones sobre la medida en que tales condiciones pueden incluirse en la Ordenanza de Urbanización (artículo 42):

- Una de las condiciones deberá ser una contribución financiera, que se limitaría a una contribución en los costes de servicios urbanos (incluida la provisión de infraestructuras relacionada directamente con la urbanización en cuestión). Esto, por ejemplo, limita los costes de las infraestructuras exteriores (sistemas generales) que puede ser recuperada. El rescate de plusvalías que exceda los límites de la recuperación de costes no está permitida. Sin embargo, se puede solicitar a un propietario de suelo individual una mayor contribución: en la atribución de los costes de las diferentes parcelas que pueden

urbanizarse, el gobierno local puede hacer distinciones entre, por ejemplo parcelas con más plusvalías y parcelas con menos posibilidades de urbanización. Como consecuencia de esto, un proyecto de vivienda social no tiene que cargar con los costes medios de urbanización de la zona. Con este sistema tiene lugar una especie de sistema de subsidiación cruzado (perecuación de costes y beneficios).

- Otra condición es que el suelo que se necesita para infraestructuras públicas debe ser facilitado gratis al gobierno local.

Los resultados de estas negociaciones se establecen en el Convenio de Urbanización (*Exploitatieovereenkomst*) o a veces en un convenio más comprehensivo de una especie de asociación pública-privada.

Si el gobierno local negocia una mayor contribución de un propietario de suelo privado, que exceda los límites de lo establecido en la Ordenanza de Urbanización, un juez puede rescindir el convenio. En tal caso, el gobierno local debe rembolsar la contribución total.

#### *Recuperación de costes mediante impuestos*

En algunos casos, el propietario de suelo privado no necesita la cooperación activa del municipio para poder urbanizar el suelo, porque su parcela ya dispone de la necesaria infraestructura. En tal caso, todavía existe la posibilidad de la recuperación de éstos. La Ley Gobierno Local [Ley de Bases del Régimen Local] (*Gemeentewet*) permite asignar un impuesto especial para la recuperación de costes (*baatbelasting*) de infraestructuras públicas (por ejemplo, una carretera pública, un sistema de alcantarillado, un parque).

Mediante este impuesto, el propietario del suelo que se beneficia de la realización de la infraestructura pública, debe pagar un impuesto, que está basado en los costes de realización de tal infraestructura (incluido el coste del suelo). Antes de que el Ayuntamiento pueda disponer el impuesto, debe decidir públicamente la aplicación del impuesto (*Bekostigingsbesluit*); esta resolución debe publicarse antes de que las obras de infraestructura hayan comenzado. Hay que tener en cuenta una limitación importante y es que hay incluir en este impuesto todo el suelo que se vaya a beneficiar de ello. Como consecuencia, también los propietarios de suelo fuera del área urbanizada tienen que pagar por la infraestructura pública, si su suelo se beneficia de las medidas. Otra limitación importante es que el reparto de los costes a recuperar debe basarse únicamente en la cuantía de las plusvalías de que las parcelas

involucradas se beneficiarán por la ejecución de las obras públicas. La superficie de las parcelas se pueden tener en cuenta; sin embargo, no se tendrán en cuenta, por ejemplo, el tipo de casas que se van a edificar (por que no tienen relación con las plusvalías) y tampoco el valor inicial del suelo [DE WOLFF, 2001].

Principalmente, porque la exigencia de este impuesto es difícil, raramente se utiliza en la práctica. Ver, para más información sobre este impuesto, MUÑOZ GIELEN, 2005: §22.4.ii.

#### *Un sistema nuevo de recuperación de costes*

En 2008, entrará en vigor una nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial. Como parte de esta nueva ley, se modificará el instrumentarium legal para la recuperación de los costes (ver DE WOLFF, 2007).

El nuevo sistema aumenta las posibilidades para la recuperación de los costes basados en convenios. La contribución financiera que un municipio puede solicitar ya no está limitada a los costes de servicios urbanos del área afectada. Se pueden solicitar contribuciones financieras para otros proyectos urbanísticos. Como por ejemplo, un propietario de suelo urbanizable puede ser requerido para contribuir a los costes de desarrollo de un área de conservación en cualquier lugar de la región. En tal caso, el acto por el que un juez puede rescindir el convenio ya no concurre más.

Además de esto, se aumentan también las posibilidades de hacer cumplir la obligación de contribuir. La mano dura en este sistema nuevo no es un impuesto, sino el (no) facilitar la licencia de edificación. Un prerrequisito para la utilización de esta posibilidad es que el gobierno local redacte un llamado Plan de Urbanización (*grondexploitatieplan*). Este nuevo plan aprobarse antes o junto al vinculante plan urbanístico (*bestemmingsplan*) del área. Una vez aprobado, el efecto sería que al propietario del suelo, que solicitara una licencia de edificación, no se le podría facilitar la licencia, a menos que se haya asegurado una contribución de acuerdo con el Plan de Urbanización.

La contribución financiera que se puede solicitar está basada en los costes de recuperación de las infraestructuras públicas. Sin embargo, al igual que en el sistema del convenio de urbanización, al propietario del suelo más lucrativo se le puede requerir una contribución mayor que al propietario de suelo menos lucrativo (subsidiación interna cruzada o perecuación). También será, hasta cierto punto, posible obligar a un propietario de suelo a pagar por la infraestructura pública y los proyectos fuera del área afectada (sistemas generales), por ejemplo, cuando el propietario del suelo se beneficiará de esa infraestructura, pero también,

por ejemplo, porque se necesitara realizar un proyecto ecológico compensatorio debido a que la urbanización misma del área tiene ciertos efectos ecológicos negativos.

Esta nueva Ley permite, por primera vez, condicionar la concesión de la licencia de edificación, si fuera necesario, al rescate de plusvalías.

#### **Urbanización pública: adquisición de suelo mediante expropiación**

En determinadas ocasiones, también es posible que el gobierno se sirva de la expropiación, para realizar un desarrollo urbanístico. Sin embargo, ¿en este caso, podrá la Administración Pública beneficiarse de la plusvalía del suelo?

Por ello, las normas sobre la compensación (justiprecio) que ha de abonarse si el gobierno se sirve de la expropiación, son relevantes. En los Países Bajos, en los 1970, estas normas se debatieron como parte de una propuesta de cambio de la Ley de Expropiación Forzosa (*onteigeningswet*). El debate se estableció sobre la cuestión de si la compensación (justiprecio) debería basarse en el valor cierto agrícola del suelo (uso actual del suelo) o en el valor posible del suelo (en el futuro) urbanizable (futuro uso del suelo).

En 1981, La Ley de Expropiación Forzosa cambió, y todavía está en vigor. La norma principal es que, si el gobierno local se vale de la expropiación, la compensación (justiprecio) a pagar se debe basar en el uso más beneficioso del suelo (el así llamado precio de mercado del suelo). En un área urbanizable, ese será, en general, el uso futuro del suelo (ver, para más detalles, MUÑOZ, 2005: §7).

Sin embargo, es necesario hacer ciertos ajustes:

- El llamado principio de equidistribución: el valor de mercado se fija en función del valor medio del suelo en el área que se va a urbanizar. Así, si parte de la nueva área se usara para un parque y otra para vivienda, el propietario del suelo con un uso futuro de “parque” recibirá el mismo justiprecio por el suelo que el propietario del suelo con un uso futuro de “vivienda”. Las diferencias en el futuro valor de uso del suelo son equidistribuidas.
- El llamado principio de eliminación: para la determinación del justiprecio, hay que tener en cuenta los costes realizados o que hay que prever para realizar los servicios urbanos (y convertirla en suelo edificable). Esos costes se deducen del justiprecio.

A veces, parte del área urbanizable dispone ya (casi) de servicios urbanos. Este puede ser el caso

si las parcelas se encuentran cerca de una carretera existente (*voorstroken*). En tal situación, el principio de equidistribución no se aplica: el justiprecio se corrige, y el propietario del suelo recibirá un mayor precio por el suelo.

A menudo, cuando da comienzo el proceso de expropiación, el futuro uso del suelo no está muy claro. Además de que, las condiciones del mercado son todavía inciertas. Por tanto, la plusvalía por la urbanización del área no puede ser determinada todavía. En la práctica, para determinar el valor del suelo, se usa, muy a menudo, el método de comparación. El valor del suelo deriva, muchas veces, de las transacciones de suelo habidas en los alrededores del área a urbanizar, en lo que se refiere también a las áreas urbanizables.

### Algunos comentarios a modo de conclusión

En los Países Bajos la urbanización y la edificación, en principio, son una responsabilidad

del propietario del suelo y, tradicionalmente, la Administración Pública, mediante la adquisición de suelo convirtiéndose así en un propietario, ha jugado un papel muy activo sobre todo en la urbanización. Desde comienzos de los 1990 la implicación privada en el desarrollo urbanístico se ha incrementado, sin que, pese a ello, los municipios se hayan apartado del desarrollo urbanístico. El rescate de plusvalías, hoy en día, tiene gran importancia en el desarrollo de áreas urbanas e incluso rurales. Sin embargo, las posibilidades de los instrumentos legales especiales para el rescate de plusvalías son limitadas, comparadas con las de otros países europeos. Los gobiernos locales todavía consiguen realizar todo tipo de rescate de plusvalías, porque pueden y de hecho juegan un papel muy activo en el mercado de suelo. Con la introducción de la nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial en 2008, las posibilidades para el rescate de plusvalías en una situación en la que el gobierno local no sea capaz de jugar un papel activo aumentarán.

### BIBLIOGRAFÍA

- BREGMAN, A. G. & LUBACH, D. A. (2000): *Modernisering Gemeentelijk Grondbeleidsinstrumentarium*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, The Netherlands.
- DE JONG, J. & DE WOLFF, H. (2001): *Inrichtingsinstrumenten 1: stedelijk gebied, deel 2*, Collegedictaat Ge3861, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, TU Delft.
- GROETELAERS, D. A. & KORTHALS ALTES, W. K. (2004): "Policy instruments in the changing context of Dutch land development", en M. Deakin, R. Dixon-Gough & R. Mansberger (eds.): *Methodologies, Models, and Instruments for Rural and Urban Land Management* (pp. 75-87). Aldershot: Ashgate.
- DE WOLFF, H. W. (2001): "Development of land for new urban areas: in search of a new approach", en R. W. Dixon-Gough & R. Mansberger (eds.): *Transactions in International Land Management*, vol. 2, Aldershot: Ashgate.
- (2007): "The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing", paper for the ENHR International Conference on Sustainable Urban Areas.
- MUÑOZ GIELEN, D. (2005): "Países Bajos: líneas básicas del urbanismo neerlandés", *CyTET*, 144: 459-515.

Delft, mayo 2007  
Traducción del inglés PPG revisión MDG