

hasta 1972, fecha de su jubilación. Su presencia, conjuntamente con otros profesionales cariocas, constituye uno de los primeros casos en el mundo en que los actores de la vanguardia cultural, fueron a la vez, protectores de la memoria histórica y defensores de la salvaguardia de los conjuntos modernos: se declararon patrimonio nacional los edificios de Niemeyer en Pampulha (Belo Horizonte) y el Ministerio de Educación de Río de Janeiro; punto de partida para la integración de Brasilia como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco.

Los proyectos del Park Hotel São Clemente (Nova Friburgo, 1944-1945) y los edificios de apartamentos de Parque Guinle (Río de Janeiro, 1948-1954), se destacaron por su capacidad de integrar las tradiciones constructivas, los valores estéticos y los condicionantes ambientales y ecológicos locales a la invención formal y espacial de la modernidad internacional. Inció en 1934 su actividad en la escala urbanística con el proyecto de la comunidad obrera en Monlevade (Minas Gerais); alcanzó su apogeo con el plano de Brasilia (1956) y se prolongó en el plan director de la Barra de Tijuca y la Baixada de Jacarepaguá (1968) y la propuesta de ensanchamiento de la Avenida Atlántica de Copacabana (1969). Propuestas cargadas de un idealismo utópico, confiando en el

surgimiento de un nuevo Brasil basado en la justicia y armonía social, asociadas a las relaciones fraternales de la comunidad establecidas en los nuevos espacios territoriales. No imaginaria que la Barra se transformaría en una Miami carioca caracterizada por los protegidos introvertidos y cerrados condominios; y por la cadena infinita de supermercados y *shoppings* requeridos por la dinámica del desenfrenado consumismo. Costa, en sus escritos de los años ochenta, creía firmemente que con el fin de la Guerra Fría, el siglo XXI materializaría el inicio de una «Nueva Era», basada en la confraternización universal, sin guerras ni odios raciales, ideológicos o religiosos. De haber presenciado la caída de las dos torres del WTC el 11 de septiembre en Nueva York, seguramente ahora habría participado del Fórum Social Mundial de Porto Alegre.

En estos tiempos convulsos en que la arquitectura se disoció de sus tradicionales contemidos sociales, privilegiando las modas fugaces y escenográficas, el ejemplo de Lucio Costa, de su seriedad profesional, su antoconformismo estético y social y su pensamiento ético, debe servir de ejemplo y de brújula para las nuevas generaciones de arquitectos latinoamericanos.

## Francia

Vincent RENARD

CNRS, École Polytechnique, Paris

### IMPULSAR EL RECICLADO URBANO: APORTACIONES LEGISLATIVAS Y PROBLEMAS PENDIENTES

La urbanización de las ciudades en diversos países, especialmente en Europa Occidental, plantea desde hace unos años un problema nuevo: en lugar de «contener» el desarrollo urbano, de limitar el crecimiento de las ciudades, respondiendo al mismo tiempo al crecimiento de la población, al éxodo rural y a la atracción económica de las ciudades, la inflexión de esos factores está conduciendo a modificar las prioridades de la política urbana, con atención dominante a la reutilización de terrenos urbanos ya usados, pero que por cualquier razón están abandonados.

La urbanización periférica anterior —y continua— de las ciudades es el resultado de un conjunto de factores y no únicamente de dicha evolución. Es resultado también del período reciente de revolución en el comportamiento de las empresas, especialmente las empresas «modernas» de servicios, que escogen su implantación de manera distinta a la que hubieran adoptado las empresas industriales de hace 20 o 30 años. Es resultado también del cambio de comportamiento de los hogares que, después de un desarrollo urbanístico dirigido prioritariamente hacia los edificios multifamiliares, para resolver un déficit cuantitativo importante después de la guerra y del *baby-boom*, eligen de manera masiva la vivienda unifamiliar, sobre todo en las periferias urbanas.

La implicación de este cambio de prioridad en

las políticas públicas no significa la utilización de manera simplista de los mismos instrumentos, aunque tengan un contenido distinto, sino más bien un cambio completo del abanico de instrumentos y de su combinación. Así surgió un debate en la preparación de la ley francesa finalmente aprobada el 13 de diciembre del 2000 sobre «Solidaridad y Renovación Urbanas» (*Loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains*, LSRU) que ha propuesto un conjunto de medidas normativas y financieras para estimular la renovación urbana [ver mis corresponsalías sobre la evolución de esta LSRU en *CyTET* 121: 608-11; *CyTET* 123: 126-9 y *CyTET* 127: 168-78 con un anexo documental incluido].

Después de un análisis sintético de las condiciones económicas de la renovación urbana, una presentación del contenido de la LSRU permitirá comentar su adecuación al problema planteado e interpretar, más adelante, cómo se podría tratar el mismo.

### 1. ¿Por qué y cómo estimular el reciclado urbano?

La cuestión del reciclado urbano está tan difundida y generalmente aceptada en el discurso de la política urbanística que parece ser hoy ya una evidencia en algunos países desarrollados.

La legitimidad de su objetivo no ofrece dudas. Se pueden desgranar las razones para rechazar la suburbanización dispersa en diversos planos: en su aspecto urbanístico espacial (¿qué hacer con los vacíos urbanos?), en el plano económico-financiero (la expansión periférica constituye un despilfarro en costes colectivos en comparación con otras formas urbanas más compactas), o en el plano social (quien dice expansión periurbana dice probablemente aumento de la segregación social); o bien en el plano medioambiental, especialmente en términos de consumo de energía.

Por tanto, de cara a tal legitimidad es necesario constatar que en diversos países —en particular Francia, Italia y España y, en menor medida, Gran Bretaña— se prosigue con la periurbanización, por lo que realizar la recuperación urbana tiene aún dificultades; excepto en operaciones muy «poderosas», donde una fuerte voluntad política está aliada con poderosos medios jurídicos y financieros para «reciclar» vastos terrenos en localizaciones privilegiadas. Se puede pensar en la operación *Paris Rive Gauche*, los *Docks* de Londres, la *Ria* de Bilbao, el *Moll* de Barcelona, Chamartín en Madrid, etc. [ver el monográfico de *CyTET*, n° 129, sobre varios ejemplos de ello].

Pero a estas grandes operaciones «de bandera» —que, por otra parte, no siempre son modélicas en términos de mixtura social (se puede pensar en los *Docks* de Londres o en la renovación del puerto de

Boston)— se opone la «tiranía de las pequeñas decisiones», esa degradación progresiva por capilaridad de barrios enteros donde una estructura diseminada de la propiedad, la ausencia de una voluntad política, de un especialista competente y —lo que es esencial— de una demanda, de un mercado, conducen a un fenómeno de «postergación» y deterioro.

Esta diferencia entre voluntad política y evolución observada no se da solamente en Francia, ni solamente en Europa. Plantea dificultades a largo plazo que exigen repensar el conjunto de los instrumentos económicos, jurídicos e institucionales de la ordenación para favorecer el reciclaje, la renovación urbana, que no puede alcanzarse espontáneamente por los mecanismos del mercado. Por tanto, es preciso examinar las condiciones económicas de la renovación urbana y las aportaciones de la reciente Ley de 13 de diciembre de 2000 sobre «Solidaridad y Renovación Urbanas».

Inicialmente se van a examinar algunos elementos del contexto que ejercen influencia sobre este punto, antes de presentar y comentar las disposiciones principales de la ley que van en este sentido, a saber: la planificación urbana, la fiscalidad local o la financiación de los equipamientos e infraestructuras.

### 2. Elementos del contexto y para el análisis

#### a) La nueva configuración de l'aménagement (ordenación urbanística o urbanización)

La ordenación urbana o urbanización (*l'aménagement*) es difícil de definir y, además puede valer la pena que encuentre su lugar propio en la terminología, aunque sea profesional, donde la palabra *aménagement* (urbanización) se asocia, en general, a otra cosa (*aménageur-lotisseur* [urbanizador-parcelador], *géomètre aménageur* [urbanizador diseñador], etc.), tanto jurídica (problema de definición de una *opération d'aménagement* [operación urbanizadora]) como institucional (¿quién debe hacer la urbanización?). Para el economista, de manera un poco resumida, la urbanización (*aménagement*) es la actividad de transformación de una materia prima, el suelo desnudo no equipado, en suelo edificable equipado, listo para ser edificado, en el marco de un proyecto urbanístico.

En términos de tramitación económica, se compra el terreno, el urbanizador lo transforma y se lo vende con las cargas fundiarias (*charges foncières*: derechos potenciales de edificabilidad registrados en el *cahier de charges*) incluidas al constructor que edifica los derechos de edificación. En el contexto de la renovación, se adquiere lo ya construido, se demuele y se reestructura para

venderlo, bien por los metros cuadrados ya construidos o bien por sus cargas fundiarias (derechos de edificabilidad potencial) [ver art. L. 311-6, CU].

En los dos casos se plantea el problema del estatuto económico de esta actividad de urbanizar: puesto que el producto final se vende en un mercado (es lo más frecuente) se puede argüir que se trata de una actividad económica «normal» en la que deben poder funcionar las reglas de la competencia, a reserva de cumplir un determinado número de normas (los diferentes códigos y normas urbanísticas que sean de aplicación).

Se puede razonar, también, de forma diferente subrayando que la ordenación urbanizadora es una actividad de interés general, en la que una «buena» ordenación del espacio es un bien público, que el producto final está en una buena proporción «fuera del mercado» (las viviendas sociales, los espacios arbolados de ocio, los equipamientos socio-culturales) y que deben, por tanto, salirse del mercado. La comparación entre urbanización periférica y renovación urbana es, aquí, crucial ya que económicamente —*caeteris paribus*, supuesto todo lo demás igual— no funcionan con las mismas armas.

#### b) *Un nuevo contexto: el fin del «relleno automático» de los espacios urbanos*

Otro elemento del contexto, esta vez demográfico, tiene un peso específico decisivo en las inflexiones que han aparecido: se conjugan un conjunto de factores para transformar el contexto de la ordenación urbanística: retorno demográfico, fin del éxodo rural, ralentización (o frenado) de la inmigración... es el fin del relleno automático de los espacios vacíos y de la construcción de todo espacio por el mero hecho de estar urbanizado y equipado. La urbanización se convierte, entonces, en una actividad «de riesgo»: porque un espacio esté urbanizado y equipado, no necesariamente ha de ser edificado, ni su precio ha de elevarse.

Del juego de suma positiva (beneficios menos gastos), la urbanización se convierte a menudo en un juego de suma cero o negativa. La decisión de abrir un espacio a la urbanización (o a *fortiori* de comprometerse en una operación de reciclaje) necesita, salvo en casos excepcionales, definir el avance que «conlleva» el riesgo de la operación, bajo pena de agravar la producción de vacíos urbanos.

Este riesgo viene acentuado, con seguridad, por la volatilidad de los mercados teniendo en cuenta la duración generalmente larga de las operaciones de urbanización, y más aún las de reciclaje urbano.

#### c) *Una planificación urbana que deviene flexible*

Después de veinte años la planificación urbana ha cambiado completamente de naturaleza. En un contexto de relleno urbano automático la planificación constituía un conjunto de restricciones interviniendo sobre la oferta para encorsetar, encauzar y orientar el crecimiento urbano (este era, al otro lado del Canal de La Mancha, el sentido de la expresión *urban containment*). Se ha pasado del plan al proyecto, al mismo tiempo que de la economía de la oferta a la economía de la demanda.

Salvo excepciones, el plan no juega ya su papel director y estratégico, es cada vez más flexible, se adapta a los proyectos, tanto a los de las familias que eligen su vivienda, como a los de las empresas que eligen su localización, su cantera de mano de obra. El plan ofrece por adelantado más una función de marco consorcial o partenarial (*partenarial*) que de expresión directa de las exigencias de la colectividad pública.

Se puede recordar la declaración de aquel político que decía «el Derecho urbanístico no debería aplicarse a las empresas que generen empleo». Tal formulación muy discutible, expresaba no obstante un punto importante: la relativización de las reglas del Derecho o, en otras palabras, la necesidad de instaurar un consorcio (*partenariat*) público-privado para asegurar cierta coherencia entre las dos lógicas.

Podemos acercarnos a este punto de la difícil cuestión institucional para subrayar el importante obstáculo que constituye la complejidad extraordinaria de nuestras instituciones públicas. Si las leyes recientes Voynet et Chevènement [cfr., *CyTET*, 123 (prim. 2000)] constituyen, ciertamente, avanzadillas en la cooperación intermunicipal, subsiste aún la complejidad de nuestro *bricolage* institucional que es siempre el asombro de nuestros vecinos, en absoluto un modelo. Se trata aquí, por supuesto, de una dificultad añadida para organizar operaciones consorciales con consorcios un poco complejos. Esta dificultad constituye una carga suplementaria para las operaciones de renovación urbana que son por naturaleza más complejas y se inscriben en el largo plazo, exigiendo organizar consorcios muy claros entre agentes públicos, promotores privados y propietarios del suelo. Este es un punto esencial para la renovación urbana [ver *CyTET* 129, monográfico sobre este preciso tema].

#### d) *Renovación urbana: ¿qué consorcios?*

El desarrollo de los «partenariados» o consorcios público-privados en la urbanización se ha desarrollado ampliamente, durante mucho

tiempo, entre la colectividad y el urbanizador y/o el promotor. Después de la «ley de la jungla» que ha funcionado hasta 1967, estos consorcios han tenido lugar primero en el marco de las ZAC y, después bajo formas diversas basadas en la descentralización administrativa.

Esta forma de consorcio entre promotor y colectividad, que es esencial, sólo está parcialmente adaptada al problema de la **renovación urbana** y constituye una limitación sobre una de las formas cruciales en tales operaciones: aquella del consorcio con los propietarios del suelo. Hay que subrayar aquí dos puntos.

En primer lugar, la dificultad tradicional en Francia de asociar a los propietarios de suelo con su urbanización, por razón del absolutismo del derecho de propiedad (en oposición, por ejemplo, a Alemania o Europa del Norte) y por la insuficiencia o inadecuación de los instrumentos jurídicos. Se puede pensar por ejemplo en *l'Association Foncière Urbaine de Restauration (AFU)* [Asociación fundiaria de propietarios de suelo urbano de rehabilitación], perfectamente adaptada (en sus intenciones) al problema aquí planteado (renovación, consorcio) pero que no se ha desarrollado nunca. La complejidad jurídica (es verdad, la AFU es una verdadera «fábrica a pedales») y la dificultad concreta de lograr asociar a los propietarios del suelo de manera activa se ha combinado con las reticencias de la administración para acabar por esterilizar este mecanismo.

Por otra parte esta enojosa cuestión del consorcio público-público (interadministrativo). No pensemos aquí solamente en la dificultad, bastante real, de hacer cooperar a diversos niveles de entidades públicas. Un ejemplo como el del suelo de la empresa Renault en Bologne Billancourt, en la inmediata periferia parisina, bloqueado desde hace más de diez años, ofrece una bonita ilustración de la dificultad para montar una operación cuando involucra simultáneamente al Estado, a una Región, un Departamento y a tres municipios.

Pero además se puede pensar en la dificultad de montar una operación de renovación urbana cuando afecta a un propietario público o semi-público, o a una empresa pública. Es, a menudo, en este contexto donde se plantean las mayores dificultades para movilizar los suelos y establecer consorcios eficaces. Estos grandes propietarios públicos tienen actitudes diferenciadas, ya sean de inmovilismo y de pasotismo cuando no existe una fuerte incentivo a la venta, ya sea, al contrario, de subirse al carro especulativo de la economía de casino cuando los mercados se lanzan.

En esta aspecto, en particular, las *Urban Development Corporations* inglesas [empresas de desarrollo urbanístico] que han funcionado durante los años 1980 y 1990 ofrecen una solución

vigorosa cuando ponen a disposición del organismo la totalidad del suelo público ubicado en la zona desde el inicio de la operación. Pero son igualmente discutibles tanto en términos consorciales con las colectividades locales como en términos de mixtura social.

### 3. Algunas condiciones económicas de la renovación urbana. La contribución de la Ley de 13 diciembre 2000 de «Solidarité et Renouvellement Urbains»

Hace mucho tiempo que esta cuestión de los instrumentos jurídicos, técnicos y organizativos necesarios para promover la renovación urbana y la reciente Ley de *Solidarité et Renouvellement Urbain* LSRU han sido objeto de importantes discusiones en este punto. Se previó inicialmente la creación de un nuevo instrumento integrado por la renovación urbana y una zonificación específica aunando un conjunto de dispositivos normativos, financieros, fiscales e institucionales. Esta ambición inicial se abandonó y finalmente se puso el acento en los aspectos normativos y urbanísticos.

El debate sobre las **condiciones económicas** de la renovación urbana ha sido más discreto y el texto finalmente votado el 13 de diciembre de 2000 trajo indudablemente una ambición menos marcada desde este punto de vista.

Sobre el aspecto que aquí interesa la ley recoge en el apartado relativo a la planificación una disposición estimuladora de la renovación urbana, así como una modificación del régimen de las ZAC. Incluye, por otro lado, dos medidas financieras —fiscalidad del suelo y techo legal de densidad— que deberían intervenir en el mismo sentido. Aporta además, respecto a la financiación de los equipamientos, un nuevo mecanismo muy interesante en su normativa, la *Participation pour Voies Nouvelles et Réseaux, PVNR* [sería como el equivalente a las contribuciones especiales de primera instalación de viales y redes], que constituye una verdadera innovación en nuestro sistema de urbanización.

### 4. Los nuevos instrumentos de planificación urbana

Más allá del cambio de denominación de los documentos urbanísticos —los *Schémas Directeurs* (SD, Esquemas directores supramunicipales) se convierten en *Schémas de Cohérence Territoriale* [SCOT, Esquemas de coherencia territorial] y los *Plans d'Occupation des Sols* (POS), se convierten en *Plans Locaux d'Urbanisme* (PLU)— se observa una evolución de su filosofía, más orientada hacia

el proyecto, lo que se traducirá especialmente en el importante papel adjudicado al *Projet d'Aménagement et de Développement Durable*, [PADD, Proyecto de urbanización y desarrollo sostenible), elemento clave del dispositivo, que podrá «caracterizar las manzanas, barrios o sectores a reestructurar o rehabilitar, prever las acciones y operaciones a llevar a cabo y en concreto la renovación urbana»<sup>1</sup>.

Para favorecer la renovación urbana en relación con la urbanización periférica, la ley introduce una prohibición al PLU: que no se permitirá que se desarrolle un suelo urbanizable situado en un territorio municipal que estuviera fuera del ámbito de un SCOT aprobado y que además estuviese situado a menos de 15 km de una aglomeración de más de 15.000 habitantes o a menos de 15 km del mar. Esta disposición aparece claramente como una limitación a los municipios no integrados en un SCOT y un incentivo dirigido a los municipios para que realicen los PLU [ver art. L. 122-2 del CU, en «Documentación» de este mismo número de *CyTET*]. Teniendo en cuenta la dificultad para delimitar los perímetros y elaborar los SCOT, esta disposición puede jugar un papel nada despreciable, no sólo como un incentivo sino también como una prohibición concreta que gravita sobre los PLU.

## 5. Dos toques fiscales

En el plano fiscal, existen dos disposiciones que pueden modificar los datos para elegir las formas de desarrollo urbanístico.

Es, en primer lugar, el sobre-impuesto que los ayuntamientos pueden decidir gravar sobre el suelo no edificado situado en las zonas urbanas de los planes urbanísticos. Fijada en 0,8 euros/m<sup>2</sup>, este aumento de la *Taxe Foncière sur les Terrains non Batís* [impuesto de solares y terrenos sin edificar] —tributo local pagado por el propietario del suelo, fijado por el ayuntamiento— tiene como fin estimular a los pasivos propietarios de suelo edificable («solares de engorde» o «de cebado») a movilizar los terrenos, ya sea construyendo ellos mismos, ya sea vendiéndolos a un urbanizador. Se presenta, por tanto, un interesante instrumento para estimular a los propietarios de suelo bien situados, incitándoles a recolocarlos en el circuito<sup>2</sup>.

Sin embargo, la cuantía de este sobre-impuesto es demasiado débil para influir en el

comportamiento de los propietarios especuladores, pudiéndose temer que los alcaldes no estén siempre inclinados a explotar este aumento de los tributos locales debido a sus inciertos resultados.

En segundo lugar, más interesante, la ley suprime dos dispositivos fiscales que tenían claros efectos negativos en la reurbanización de zonas urbanas. Es el *Plafond Légal de Densité* (PLD) [techo legal de densidad], dispositivo original creado inicialmente en 1976 con el fin principal de desdensificar las zonas centrales, haciendo pagar el derecho a construir más allá de una determinada densidad. Veinticinco años más tarde, los efectos del PLD —por otro lado, limitados a un pequeño número de municipios, concretamente en el Oeste de la Región de París— están en simple y pura contradicción con el objetivo de la ley [ver art. L. 332-6 del CU modificado, en «Documentación» de este mismo número de *CyTET*].

Esta supresión programada del PLD —los municipios que lo tienen implantado pueden conservarlo hasta las próximas elecciones— deberá favorecer indudablemente el objetivo central de la renovación urbana.

Sucede lo mismo con la supresión de la *taxe de surdensité* (tasa de sobredensidad), dispositivo que autoriza, en casos muy particulares, recaudar el pago de una tasa determinada siguiendo el mismo principio que el PLD, sobre las licencias de edificación que permitan alcanzar una superior edificabilidad que la que figuraba fijada en el COS (coeficiente de edificabilidad) del Plan general de usos del suelo (POS).

## 6. Hacia un mecanismo contractual de financiación de la urbanización

Un mejora importante afecta a la materia de financiación de los equipamientos, donde puede intervenir el convenio: el artículo L.332-11-2 de la ley introduce la *Participation pour Voies Nouvelles et Réseaux* [PVNR, contribución especial por la primera instalación de viales y redes], donde el hecho generador es normalmente la licencia de edificar, pero en el que «los propietarios pueden suscribir con el ayuntamiento un convenio por el que le ofrezca pagar dicha contribución con carácter previo a la concesión de la licencia para edificar».

Tal mecanismo que señala la *taxe de riveraineté* [tasa de colindancia de la contribución especial]

<sup>1</sup> Como nuestros planes de reforma interior y unidades de actuación o ejecución en suelo urbano (JGB).

<sup>2</sup> Este impuesto de solares sin edificar, de viejísima raigambre en España (aparece ya en las cartas municipales del siglo XII, continua en el siglo XVI-XVII y XIX y de nuevo en toda la legislación urbanística desde 1946 hasta 1987) reaparece con la legislación postconstitucional y autonómica siendo

acompañado o sustituido con la acción sancionadora por «incumplimiento de la función social de la propiedad» que implica la *venta forzosa* del solar mediante subasta pública o la expropiación simple del mismo con concurso entre concesionarios sustitutorios o agentes edificadores que asuman los deberes incumplidos (leyes de urbanismo de Navarra, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias, etc.) (JGB).

que sólo se aplicaba antes en Alsace-Lorraine [de tradición germana], se traduce en un convenio que fija la fecha de realización de la vía y las redes, y también las modalidades de regulación de la correspondiente contribución de cada uno. Este convenio es creador de derechos, en el seno del artículo L.160-5 del *Code de l'Urbanisme*, es decir, que su incumplimiento por parte del Ayuntamiento da derecho a una indemnización al propietario del suelo. Es válido durante cinco años, es decir que durante este período una licencia de edificación no se puede rechazar siempre que respete las disposiciones urbanísticas contenidas en el propio convenio.

Este mecanismo es interesante desde su comienzo, introduce cierta seguridad para el propietario enfrentado a documentos urbanísticos muy cambiantes y también en el propio principio del contrato. Constituye una importante innovación, tanto por el aspecto contractual, como por el principio de un modo de financiación basado en la valorización del suelo por los equipamientos pagados por los propietarios beneficiarios de las plusvalías<sup>3</sup>.

Hay que hacer dos o tres observaciones más.

En primer lugar se puede señalar la modestia de la apuesta, puesto que esta contribución no se aplicará más que a la apertura de nuevas vías. Es, por otra parte, el principio mismo de la libertad contractual en virtud de la cual estas contribuciones no se aplicarán más que de forma puntual. Parece difícil, por tanto, para un ayuntamiento disponer de una fuente financiera regular y substancial. Y, además, sin querer jugar a Casandra, se puede temer que la complejidad de su aplicación —puesta en evidencia por la profusa circular publicada recientemente, por otra parte, muy bien hecha— no siempre inducirá a los alcaldes a recurrir a ella. Se trata, sin embargo, de un mecanismo de gran interés en la medida en que, salvo los dispositivos anecdóticos de las *Association Foncières Urbaines* y de la *taxe de riveraineté*, se intentará por primera vez un consorcio «para todo» entre la comunidad y los propietarios de suelo que, en cierto modo, suscribirán para asegurar la estabilidad de su derecho a construir... Su aplicación a la renovación urbana podría constituir un bonita apuesta<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Esta Contribución por la implantación de nuevas calles o redes de infraestructuras básicas, PVNR que acaban de introducir en su Derecho urbanístico en Francia es equivalente a una conjunción en régimen voluntario de nuestros viejos Sistemas de Cooperación «contribuciones especiales» [que desde 1924 han financiado hasta el 90% de casi todas las obras municipales de nueva implantación], a su vez tomadas de las *Anliegerbeiträge* prusianas que, aún hoy día, siguen siendo la columna vertebral de la gestión urbanística alemana dirigida desde la propia actividad municipal; cfr., *CyTET*, 128, «Urbanismos comparados», 2: Alemania). La forma más compleja que adquiere la PVNR

## 7. Renovación urbana, responsabilidades públicas y riesgos compartidos

La LSRU afirma taxativamente la voluntad política de favorecer el desarrollo urbanístico e incluye cierto número de medidas que lo evidencian. Al mismo tiempo, queremos resaltar la fuerza de los mecanismos que inducen a proseguir con la periurbanización, así como la dificultad de asegurar una planificación urbanística a largo plazo, única garante de una fuerte acción sobre el tejido urbano existente.

Las observaciones que preceden quieren subrayar que, si no existe una solución milagro para «crear valor» en zonas muy desvalorizadas, fuera del mercado, la atención dada a las condiciones económicas de la renovación urbana —en su duración— permiten enmarcar las posibilidades operacionales y definir bien las reglas del juego explicativas del reparto de responsabilidades públicas y privadas.

Mas allá de las grandes operaciones bandera que —además de su propio éxito y de los efectos de arrastre que suscitan— pueden presentar un interés pedagógico, importa preocuparse también de zonas en las que la estructura dispersa de la propiedad del suelo e inmobiliaria conduce a la vez a una degradación y abandono progresivo difícil de contener. No es por casualidad por lo que cierto número de operaciones exitosas de renovación urbana se han convertido en áreas con grandes terratenientes (coincidente, por otra parte, *mutatis mutandi*, la lógica del suelo que ha presidido la realización de cierto número de grandes conjuntos *grandes ensembles* de vivienda social en la Región de París). El informe Rogers en Inglaterra insiste enérgicamente en la necesidad de intervenciones prioritarias sobre la estructura del parcelario para facilitar las operaciones.

Un último punto que queríamos subrayar, en conclusión, trata de la segregación o de la negación la mixtura social: el éxito de una operación de renovación urbana y la mezcla social no van necesariamente unidas. Una proporción importante de viviendas sociales no es un argumento atractivo para captar a los inversores. El mismo éxito —incluso tardío y parcial— de la operación de los *Docklands* de Londres se basa especialmente en la imagen «cumbre de la escala»

mediante un convenio entre los propietarios y el Municipio para financiar las nuevas obras es renovada la forma más moderna de nuestro Sistema de Cooperación de 1956 en el que el 100% del coste de la obras públicas nuevas las pagan los propietarios del suelo beneficiados por la operación, con la diferencia esencial en Francia no puede aceptarse nuestra reparcelación, cediendo gratis los espacios públicos (JGB).

<sup>4</sup> De hecho, el sistema de actuación por Cooperación es ahora en España, después de 46 años el más utilizado en casi todas las operaciones urbanas donde haya muchos y pequeños propietarios] (JGB).

casi exclusiva, se trate de oficinas o de viviendas de lujo. El rápido desarrollo en numerosos países de «comunidades cerradas», «comunidades enclaustradas» muestra hasta qué punto la demanda de homogeneidad social —en la cima de la escala— juega un papel importante. Aquí existe una realidad incontrovertible que impone una reflexión *ab initio* sobre el grado y la forma de mixtura social que se quiere asegurar y sobre los costes inducidos.

Se puede sugerir, por fin, un último comentario sobre la cuestión de los consorcios entre los agentes públicos y privados. Comparada con la situación que prevalecía hace una quincena de años, no se puede por menos que felicitarse por el desarrollo de estos consorcios bajo sus diversas formas. Al mismo tiempo, la

flexibilidad de las reglas y la generalización de la negociación —expresión de estos consorcios— plantean nuevos problemas de incertidumbre, ausencia de visión a largo plazo e imposibilidad de un cálculo económico. Se arriesgan, por tanto, a conducir a una utilización discutible de los fondos públicos «invertidos» en la renovación urbana, ya sea porque sumas importantes se han invertido sobre seguro (de inversores privados), ya sea porque se abstengan, en cantidades limitadas, de contener un proceso de degradación rampante. El reparto necesario de los riesgos se basa en una clara definición previa para saber de qué orden es la responsabilidad pública (tanto en términos normativos como en términos financieros) y qué es lo que compete a los agentes privados.

## REFERENCIAS

- ADEF (1998): *Reconstruire la ville sur la ville*, préface de Paul SCHWACH, ADEF, París.
- ALTERMAN, R. & G. CARS (1991): *Neighbourhood regeneration: an international evaluation*, Mansell, London & New York.
- CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (2002): «Direction du Renouvellement Urbain, Partenariat public-privé», *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain*, 1, Janvier.
- COMBY, J. (2001): «Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain», *Etudes Foncières*, 89, Janvier-Février.
- FATÔME, E. & J. P. LEBRETON (2000): «Opération d'aménagement et tissu urbain existant, GRIDAUH», *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat*.
- PAQUOT, T. *et al.* (1999): Dossier «Le renouvellement urbain», *Urbanisme*, 308, septembre-octubre.
- PIRON, O. (2001): «Le financement du renouvellement urbain», *Etudes Foncières*, 90, marzo-abril.
- RENARD, V. (2000): *Some economic conditions for urban renewal*, OCDE, París.
- RUEGG, J., S. METTAN & S. DECOUTÈRE (sous la direction de) (1994): *Le partenariat public-privé: Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Versión y revisión de PP y JGB.

## Italia

Federico OLIVA

Profesor Universidad Politécnica de Milán

### DEMOLICIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Los datos, todavía provisionales, del último censo de población y de viviendas efectuado en Italia en octubre de 2001 han confirmado la tendencia del ulterior crecimiento del

patrimonio construido, aunque ralentizado respecto a los dos decenios precedentes, junto con el estancamiento del desarrollo demográfico: el número de viviendas crece de hecho un 6% respecto al año 1991 y alcanza la destacable cifra de 26,5 millones, mientras que la población