

la de China. Tanto la comida china como la italiana, especialmente la *pizza*, se han convertido en la «comida para llevar» por excelencia, algo que no tiene sentido en sus países de origen.

Debido a la escasez de inmigración española, hay muy pocos restaurantes aquí y, por tanto, no es real o válida la concepción que se tiene sobre la cocina española. Sin embargo, se está creando una imagen de la cocina española, que de forma interesante, esta destacadamente dirigida hacia la periferia, en la cocina de vascos y catalanes. La popularidad de la cocina vasca no debería sorprender, ya que la inmigración vasca es muy importante en el oeste de los Estados Unidos, donde la mayoría llegaron en principio como pastores, como consecuencia, hay bastantes restaurantes vascos en Arizona, Nevada, California y Idaho —Estados donde se reconoce la contribución cultural de los inmigrantes vascos— para permitir el establecimiento de una ruta gastronómica vasca que incluye cerca de cincuenta restaurantes. (la ruta de restauración vasca se puede encontrar en <http://www.buber.net/Basque/Food/charley.html>)

Al mismo tiempo, la cocina catalana (prácticamente sin base inmigrante alguna) se ha convertido en algo *chic*. El prestigioso Arthur Lubow del *Sunday Magazine* del *New York Times* (agosto 10, 2003), describe «La Nueva *Nouvelle Cuisine*» de Cataluña, con el asombroso título ¡«Cómo España se

convirtió en la nueva Francia!»! El lector puede apreciar tanto el esfuerzo por españolizar Cataluña como por sugerir que la cocina francesa ya no es más el monumento a la excelencia gastronómica que una vez fue. Lubow no está haciendo aquí política, pero sus lectores pueden no haberse dado cuenta! Francia esta «autosatisfecha, estancada,» mientras España es «innovadora, valiente.» En el artículo se cita a Cataluña como uno de los dos centros de una revolución culinaria española, el otro centro es, por supuesto, el País Vasco.

Incluyo estos ejemplos para mostrar que la comida, así como la literatura o el arte, no solo incorpora valores culturales —lo que es obvio— sino que puede constituir también un elemento significativo de la política económica concebida ampliamente. Imágenes mentales de la cocina —como las formadas por los estadounidenses de la cocina «española»— pueden estar basadas tanto en lo que la cocina en cuestión ‘no es’ como en lo que en realidad es.

## BIBLIOGRAFÍA

Anne-Mette HJALAGER & Greg RICHARDS, (eds.) (2002): *Tourism and Gastronomy*, Routledge London & New York.

Traducción del inglés PPG

# Francia

Vincent RENARD

CNRS-Ecole Polytechnique

## INTENSA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN FRANCIA

No es el Ministro de Urbanismo el que anuncia su prudencia en materia de Derecho y su preocupación por contribuir a simplificar y hacer más legible a los ciudadanos las numerosas y complejas

leyes y normativas que tratan de esta materia. Ni tampoco, siquiera es el poder político cuando cambia de bando, el que se resiste a la tentación de poner en marcha un nuevo proyecto de ley.

Esto es lo que sucede en Francia, y por partida doble, puesto que el Gobierno dispone de dos ministros, uno de Urbanismo y de

Vivienda, el otro de la Ciudad, concretamente de los barrios con dificultades y, por tanto, son dos leyes las que se encuentran en preparación. La primera, la *loi sur l'urbanisme et l'habitat* LUH [Ley sobre el Urbanismo y la Vivienda], defendida por M. Gilles de Robien [Ley Robien], ha sido aprobada por el Parlamento pero no ha sido promulgada todavía, a la espera de lo que decida el Consejo Constitucional al que se ha recurrido.

La segunda, la *«loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* [Ley de Orientación y de Programación para la Ciudad y la Rehabilitación Urbana]», ha sido preparada, efectivamente, por los servicios del Ministro de la Ciudad, M. Jean Louis Borloo, y el proyecto de ley correspondiente aprobado por el Consejo de Ministros ha sido sometido para una primera lectura en la Asamblea Nacional.

Esta breve crónica quiere, sobre todo, indicar las grandes líneas de la LUH, las condiciones en las que ha sido preparada y debatida, así como los principales retos de su aplicación, incluyendo únicamente en conclusión los principales rasgos de la ley llamada «ley Borloo».

### **Retomar la ley sobre «Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)»**

Hay que comprender, la ley de Robien poniéndola en referencia con la ley *«Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)»* [Ley de Solidaridad y Renovación Urbana] de 13 de diciembre de 2000, aprobada bajo el gobierno socialista, que planteó como prioridad la rehabilitación urbana antes que la extensión urbana periférica; y, por otra parte, la garantía de cierta mezcla social, impulsando a los municipios importantes a disponer de una proporción del 20% de viviendas sociales en su territorio.

Esta LSRU (*cfr Ciudad y Territorio*, 131:162-168), más allá de las intenciones que fueron objeto de un gran acuerdo de la clase política, mostró bastantes dificultades concretas en su aplicación. Tras el cambio de mayoría política ocurrido en 2002, mientras que el nuevo Ministro anunciaba su intención de modificar algunas disposiciones de la ley SRU sin volver sobre

los objetivos fundamentales, se encontró con un primer golpe del Senado que, por el mecanismo de enmiendas, intentaron abolir la disposición de la anterior ley sobre el porcentaje mínimo del 20% de vivienda social, disposición insigne de esa ley. La posición del Ministro en este punto se ha mantenido firme, rehusando cuestionar el principio mismo del mestizaje social planteado en la ley, impidiendo introducir algunas limitaciones en su aplicación.

Pero, ¿por qué entonces la «ley de los ascensores», como se ha apodado a esta ley? Es simplemente la urgencia surgida ante la multiplicación de los accidentes, a menudo graves, de asegurar una mejor conservación y mantenimiento del parque de ascensores. A este importante aspecto técnico se ha incorporado rápidamente la idea de incluirle un conjunto de elementos que retomen diversos aspectos de la LSRU cuya aplicación planteaba problemas así como diversas medidas que van desde la financiación por las Entidades Locales, a los organismos de *Habitation a Loyer Moderée* HLM [vivienda pública de alquiler], pasando por el relanzamiento de la vivienda de alquiler privada, la ordenación de zonas de montaña y su contaminación atmosférica, sin olvidar las licencias de edificación aplicables a las prisiones que han sufrido daños y perjuicios tras un motín, pero sin cuestionar, como hemos dicho, el principio de la mezcla social.

Y he aquí cómo un proyecto de una quincena de artículos en su origen, termina por incluir más de 90... Es evidentemente muy difícil aligerar el Derecho y esta ley se parece de nuevo a un caleidoscopio singular donde puede resultar difícil ubicarse.

En este conjunto aparecen también unos ejes principales:

### **Liberar el suelo para construir viviendas**

Si se pretende destacar los ejes de fuerza de esta ley, el más claro es probablemente la respuesta a la preocupación de escasez de suelo y penuria inmobiliaria surgida de los bloqueos generados por la aplicación de la ley SRU, especialmente el conjunto de normas relativas a la planificación urbanística, en particular, el Programa de Ordenación y Desarrollo Sostenible [*Programme d'*

*Aménagement et de Développement Durable*, el PADD], así como la transición de los Esquemas Directores [*Schémas Directeurs, SD*] a los Esquemas de Coherencia Territorial [*Schémas de Cohérence Territoriale, SCOT*] y de los Planes de Ocupación de Suelos [*Plans d'Occupation des Sols, POS*] a los Planes Locales de Urbanismo [*Plans Locaux d'Urbanisme PLU*] (cfr. *CyTET*, 131 (2002): 175-90). Más allá del cambio terminológico, la transición implicaba un cierto número de modificaciones generadoras de numerosas dudas y perplejidades.

Esto se tradujo en una complejidad bastante grande, de incertidumbres jurídicas y contribuyó probablemente a la percepción de escasez de suelo y penuria inmobiliaria resultante de la dificultad de proyectar las operaciones urbanísticas.

En este aspecto, el contenido de la ley responde a ciertas palabras clave: flexibilidad, elasticidad, simplificación de procedimientos. En este sentido, se puede observar inicialmente la relajación de la condición llamada de «edificabilidad limitada», que la LSRU había previsto aplicar en un radio de 15 kilómetros alrededor de un municipio, si éste no está incluido en el ámbito de un SCOT aprobado. Sin ser pura y simplemente suprimida, esta exigencia ha sido flexibilizada considerablemente.

Una novedad de la LSRU, el PADD «*Programme d'Aménagement et de Développement Durable*» [Programa de Ordenación y Desarrollo Sostenible], se pensó que fuera jurídicamente vinculante a los propietarios, suscitando serias reclamaciones contenciosas. Esta vinculación se ha eliminado volviendo a la noción más flexible de la compatibilidad, lo que la acerca a la situación anterior, con el informe de presentación, que indica las grandes líneas del desarrollo urbano previsto, sin que sea vinculante para los solicitantes de licencias de edificación.

Más problemático parece ser el conjunto de disposiciones que se aplicarán en adelante a la ordenación de las zonas de montaña, disposiciones que no figuraban en el texto inicial y que, introducidas por la vía de enmiendas, debilitan netamente las exigencias específicas que se aplicaban a estas zonas, a menudo frágiles, en virtud de

la aplicación de la «ley de la montaña» de 1985. Sobre este punto, los artículos 33 y 34 de la ley, titulados respectivamente «Extensión de los elementos en continuidad desde los que se pueden urbanizar las zonas de montaña» y «Posibilidad de construir más allá de las zonas urbanizadas de los municipios de montaña» vacían ampliamente de contenido las disposiciones restrictivas que se aplicaban antes. Se añade la posibilidad de construir «equipamientos culturales» a menos de 300 metros de las riberas de los lagos de montaña y la de transformar los chalets de montaña en casas de pisos, etc.

Seguramente, estas medidas están en coherencia con la descentralización y con la voluntad de simplificar y limitar el número de normas. Sin embargo estas disposiciones, de las que algunas se han aprobado contra la voluntad del Gobierno, podían revelarse muy perjudiciales para el espacio de montaña que nunca ha representado un modelo de calidad de la ordenación territorial en Francia.

En lo que respecta al mecanismo de la planificación urbanística, los SCOT y los PLU, todavía en estado casi experimental, la nueva ley flexibiliza los plazos, aligera los contenidos, simplifica el paso de un sistema a otro, sin cuestionar la arquitectura del conjunto del sistema. Se puede considerar —en este punto— que es una depuración razonable de un texto que era realmente de difícil aplicación en alguna de sus disposiciones.

Más allá de este comentario de carácter general, podemos detenernos un instante en la modificación aportada al régimen jurídico de los *Plan Local d'Urbanisme* PLU y su evolución. Como antes el POS, el nuevo PLU está llamado a convertirse en el elemento clave de la planificación urbanística a nivel local. La ley de Urbanismo y Vivienda LUH otorga gran flexibilidad a la revisión del POS, que se convierte en «revisión simplificada», y a la «modificación», procedimiento muy ligero y rápido, que debería convertirse, según el propósito del ministro, en el método normal para la evolución de los PLU.

Si a esto se añade la supresión de la prohibición de fijar un tamaño mínimo de parcela para edificar y algunas otras medidas de menor importancia tomadas con el mismo espíritu, se puede pensar que se «ha tensado demasiado la cuerda» [*le bouchon est jeté un*

*peu loin*] del lado de la flexibilidad del marco de la ordenación, aunque esta gran flexibilidad se denunció ya como excesiva, por no garantizar la coherencia del gobierno de la ordenación urbanística.

### Reforzar el apoyo a la inversión en alquiler

Otro punto que levanta un importante debate, es el del apoyo fiscal a la inversión en alquiler. Frente a la disminución progresiva de la vivienda privada de alquiler, los gobiernos sucesivos desde hace una decena de años han introducido dispositivos fiscales de impulso, con una especie de amortización que permita a los inversores que adquieran una vivienda para arrendarla durante un período mínimo de 9 años, deducirse de su renta imponible una parte importante (hasta el 50%) de la inversión efectuada, dispositivo muy atractivo para los hogares con altos ingresos, en los que la tasa de gravamen supere el 50%.

Esta forma de amortización de la inversión en alquiler fue modificada por el gobierno Jospin para darle un carácter más social, sometiendo este tipo de inversión a techos de alquiler y de ingresos de los arrendatarios. Estos techos redujeron evidentemente —en proporciones, por otro lado, limitadas— el atractivo de esta inversión. El proyecto preparado por el Gobierno, enmendado durante los debates parlamentarios, ha llevado a relajar estas dos limitaciones, primero a suprimir pura y simplemente las condiciones de recursos limitados para los arrendatarios y después, a elevar sustancialmente el techo del alquiler, limitado en la actualidad al 80% del precio de alquiler del mercado.

Se ve bien la lógica que permite desarrollarse a esta forma de inversión en zonas de tensión. Pero, también se percibe que este deslizamiento no contribuye a resolver —al menos de forma directa— la cuestión de la vivienda para hogares con ingresos modestos. Esta preocupación ha conducido al Ministro a preparar otro proyecto de ley, bautizado como «*habitat pour tous*» [vivienda para todos], que se centrará en esta cuestiones de la vivienda social, la lucha contra la vivienda «indigna» y la redefinición de los papeles entre el gobierno y sus socios. Este proyecto de ley se presentará este otoño en el Parlamento.

Como hemos dicho anteriormente, también se presentará en otoño el proyecto de ley preparado por el Ministro de la Ciudad, M. Jean Louis Borloo, «*ley d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* [Ley de Orientación y de Programación para la Ciudad y la Rehabilitación Urbana]» incluyendo compromisos para una duración de cinco años, concediendo medios suplementarios a los 750 barrios con dificultades, tanto para la demolición (se anuncia la demolición de 200.000 viviendas en cinco años) como para la rehabilitación y la nueva construcción. Emparejado con la creación de una Agencia Nacional de Rehabilitación Urbana, esta ley es ambiciosa, y prevé el compromiso del Gobierno en este programa por un importe de 2,5 mil millones de euros.

\*\*\*

En el punto de partida de la Ley sobre el Urbanismo y la Vivienda LHU existía la constatación de una crisis de la vivienda que se avecinaba y que encontraba su origen, en parte, en la «escasez de suelo y penuria inmobiliaria». Se constata, en efecto, que los aumentos de precios inmobiliarios, en zonas de extensión urbana y más todavía en suelo urbano reciclado, encuentran su origen ampliamente, en los deberes urbanísticos. ¿Pero no se encuentra la fuente del problema más en los comportamientos a veces malthusianos de los concejales, con poderes considerables en la materia, que en la rigidez de las normas jurídicas en las que la elasticidad era ya importante?

Por otra parte, puede uno preguntarse si el comportamiento de retención de los propietarios del suelo no es simplemente racional en un contexto de recalentamiento de los mercados inmobiliarios.

Responder a la llamada escasez de suelo y penuria inmobiliaria mediante la flexibilización del marco jurídico no es necesariamente la respuesta más adecuada, como se ha demostrado en varios episodios muy recientes. Quizás debería reflexionarse —elementos de la ley contribuyen a ello, pero parecen un poco marginales— sobre la articulación entre los diferentes niveles de poder y su implicación en la planificación urbanística y su ejecución. La ley de regionalización en preparación podría jugar en este punto un papel importante.

En todo caso, esta multiplicación de leyes, en tan corto período de tiempo, plantea una difícil cuestión de aprendizaje del Derecho, de desarrollo de la jurisprudencia y de análisis de los efectos de las medidas puestas en marcha. La inestabilidad no reduce la incertidumbre jurídica.

La Ley de Urbanismo y Vivienda LHU, aprobada por la Asamblea, no ha sido todavía promulgada, porque se ha sometido al Consejo Constitucional, al objeto de

examinar si una de las enmiendas introducidas por el Senado conduciría a un debilitamiento de una de las formas de cooperación intermunicipal... La ausencia de un nivel intermedio entre los [36.000] municipios y el Gobierno del Estado persiste como una gran dificultad del «urbanismo a la francesa».

Traducción del francés PPG  
Revisión JGB

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

### EL TERCER INDULTO GENERAL INMOBILIARIO

Con la Ley de Presupuestos Generales para el año 2004 (la ley que cada año permite al Estado definir su propia táctica económica) reaparece en Italia por tercera vez el indulto inmobiliario [*condono edilizio*], es decir, la legalización de las construcciones ilegales [*sanatoria dell'edilizia abusiva*] tras el pago de una multa. Como en las otras dos veces (en 1985, con un gobierno de centro, y en 1994 con el primer gobierno Berlusconi) los motivos de esta disposición legislativa son únicamente de carácter económico, o sea, dictados por la necesidad de reequilibrar las cuentas del Estado frente a una coyuntura particularmente desfavorable y de encontrar algunos recursos para incentivar el desarrollo económico, sobre todo en el Sur. De esta condonación de las infracciones urbanísticas el Gobierno espera obtener la nada despreciable cantidad de 3.700 millones de euros.

En 1985 el primer «indulto inmobiliario» estuvo acompañado por un debate de carácter no exclusivamente ético o ambientalista, que son los dos argumentos principales sobre los que normalmente gira la discusión de una medida de este tipo. De hecho, incluso una parte de la izquierda, normalmente alineada contra las condonaciones, sostuvo entonces

aquella medida en virtud de los problemas sociales que venían simbolizados en una parte de las infracciones urbanísticas [*interventi abusivi*], las referidas a la autoconstrucción de viviendas, fenómeno que en algunas regiones del Sur se consideraba una solución al problema de la vivienda frente a las insuficiencias del Estado y que, por consiguiente, encontraba alguna conmiseración: la ilegalidad «por necesidad» se contraponía a la ilegalidad *tout court* y, aunque no se absolviera, al menos se penalizaba en menor medida con esa condonación de las ilegalidades.

Distinta fue la situación en 1994, cuando todo el bloque progresista puso trabas a aquella Ley, incluso porque había sido propuesta por un gobierno de derechas dentro de un ambiente de oposición general. En realidad las tres condonaciones son muy parecidas por lo que se refiere a las tipologías de las infracciones a legalizar; si bien en este último caso de ahora se ha intentado circunscribirlas a las pequeñas obras de mejoras interiores o a las construcciones menores, excluyendo las que afectan a áreas ambientalmente protegidas. Sin embargo, las necesidades de liquidez han ampliado posteriormente la gama de las infracciones legalizables, hasta seguir las huellas de las dos Leyes precedentes, aunque con significativas diferencias determinadas principalmente por