

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXIII. Tercera época
N.º 127, primavera 2001

Modelos de desarrollo

*Reestructuración rural y
empresa tecnológica*

*Evaluación ambiental
estratégica del planeamiento
urbanístico.*

*Desarrollo y territorio en
Galicia*

*Urbanismos europeos
comparados: una síntesis*



MINISTERIO
DE FOMENTO

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ
Secretario de Estado de Infraestructuras

Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA
Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Vocales

Rodolfo SEGURA SANZ
Subdirector General de Urbanismo

Ramón LORENZO MARTÍNEZ
Director del Centro de Publicaciones

José CEBRIÁN PASCUAL
Subdirector General de Producción Cartográfica
del Instituto Geográfico Nacional

Miguel POZO DE CASTRO
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José Ignacio GÓMEZ CUESTA
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción
y Equipamiento del Suelo

Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

Subdirector de la Revista

Ricardo SANTOS DÍEZ
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

Secretaria del Consejo de Redacción

Paloma POZUELO GUILLÓ
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo
Subdirección General de Urbanismo

Corresponsales en el extranjero

Federico OLIVA
Bolonia (Italia)

Thomas F. GLICK
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM
Mijmejen (Holanda)

Rubén PESCI
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS
Porto (Portugal)

Vincent RENARD
París (Francia)

Roberto SEGRE
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES
Aquisgrán (Alemania)

Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA
Catedrática de Geografía
Regional, Universidad Autónoma
de Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO
Profesor del Centro de Estudios Europeos,
Universidad de Alcalá
de Henares

Jesús LEAL MALDONADO
Catedrático de Sociología
Urbana, Universidad Complutense
de Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH
Catedrático de Derecho
Administrativo, Universidad Autónoma
de Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ
Catedrático de Urbanismo, Universidad
Politécnica de Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO
Catedrático Dcho. Administrativo,
Universidad Carlos III

Fernando PARRA SUPERVÍA
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando de TERÁN TROYANO
Catedrático Urbanismo, Universidad
Politécnica de Madrid

Resúmenes en inglés

John Barry POWNALL

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXIII. Tercera época
N.º 127, primavera 2001

Modelos de desarrollo

*Reestructuración rural y
empresa tecnológica*

*Evaluación ambiental
estratégica del planeamiento
urbanístico.*

*Desarrollo y territorio en
Galicia*

*Urbanismos europeos
comparados: una síntesis*

Índice

EDITORIAL

Presentación	
Javier GARCÍA-BELLIDO	3

ESTUDIOS

Modelos de desarrollo, espacio y tiempo	
Henri ACSELRAD	11
Industria y reestructuración rural en España: El caso de las empresas tecnológicas a escala provincial y local	
Ángel PANIAGUA MAZORRA & Javier ANTÓN MARTÍN	25
La ciudad de los enigmas. Luces y sombras desde la evaluación ambiental estratégica de Planes Urbanos	
Joaquín ROMANO VELASCO	41
Desarrollo y territorio: la estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de Galicia entre 1990-2000	
Antonio DOVAL ADÁN	57

Abstracts

John POWNALL	79
--------------------	----

URBANISMOS COMPARADOS

Urbanismos europeos comparados	
Javier GARCÍA-BELLIDO	83
Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales	
Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ & Javier GARCÍA-BELLIDO	87

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

Coyuntura inmobiliaria: cambio de expectativas. Se mantiene la actividad y frena la demanda	
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	147

INTERNACIONAL

Argentina: R. PESCI	165
Brasil: Roberto SEGRE	166
Francia: Vincent RENARD & Jean CLAUDE DRIANT	168
Estados Unidos: Thomas F. GLICK	178
Italia: Federico OLIVA	180

DOCUMENTACIÓN

• <i>Memoria histórica</i>	187
• <i>Legislación</i>	
Ángela de la CRUZ MERA	191
• <i>Planeamiento general en tramitación en municipios mayores de 20.000 habitantes</i>	
Pedro MARTÍNEZ TAPIA	211

LIBROS Y REVISTAS

Reseñas y Recensiones	224
-----------------------------	-----

Editorial

«Hacia una tendencial convergencia de los modelos urbanísticos»

Varios factores históricos y políticos están induciendo una aceleración específica a ciertos procesos de convergencia cultural en materias hasta ahora consideradas propias o exclusivas de cada pueblo y de sus tradiciones. Tal está siendo el caso de las políticas públicas y técnicas urbanísticas aplicadas a la gestión del espacio geográfico, a la gobernanza de los desarrollos territoriales, tanto de los procesos de urbanización como de los de protección contra la parte agresiva de tales desarrollos urbanísticos; políticas y procesos integrados todos ellos en lo que, en suma, he llamado la coranomía.

Los factores aceleradores de esta convergencia son sobradamente conocidos, desde los más globalizadores (flujos crecientes de ideas, bienes, información, tecnologías, culturas y personas en proporciones insólitas), hasta los más específicos de integración en la unión política europea, que refuerzan y condensan los anteriores. La expansión de los principios de la democracia política, el final de la guerra fría/caliente entre bloques, las nuevas tecnologías y la accesibilidad a las redes mundiales de información, etc., son elementos dinamizadores de unos procesos de globalización ya vislumbrables desde finales del siglo XVIII con el progresivo avance del liberalismo sobre el proteccionismo comercial. Procesos entrópicos de convergencia y homogeneización termodinámica que tienden a reducir la diversidad global, pero que inducen o generan por el otro extremo una acentuación de los sentimientos de pertenencia a una comunidad más local, más personal, agudizando la protección de las prácticas culturales diferenciadoras de cada comunidad.

En este marco los diferentes modelos urbanísticos nacionales europeos presentan una diversidad de prácticas y técnicas de extraordinario interés para conocer las distintas tradiciones políticas y culturales que —desde hace siglos, pero en especial desde el XIX a partir de un modelo inicial con escasas variables— han venido construyendo su creciente complejidad y, por ende, divergencia, para en estos últimos años promoverse una suave tendencia hacia la convergencia de, por ahora, sólo algunos aspectos o instituciones de política urbanística.

No obstante, conviene diferenciar en todos estos procesos de convergencia entre aquellos que basan sus flujos en las relaciones de intercambio o de simple consumo de productos ya semiacabados, de ideas conclusas, de movimientos o expresiones formales (artes, estilos, objetos tecnológicos, modas o ideas políticas y culturales epidérmicas, el pop, el rock, la arquitectura postmoderna, los hippies, el deconstructivismo, etc.); y aquellos otros que —como es la producción/consumo del espacio en el urbanismo y la ordenación territorial— basan sus modelos en leyes que reflejan algo más profundo de las relaciones de la estructura socioeconómica y política interna de cada comunidad nacional. Estas leyes vienen gobernadas por formas culturales de organización del poder económico y social conformadas durante siglos y cuyas alteraciones sólo pueden ser resultado de decisiones políticas expresas orientadas a tal fin. En los primeros procesos el consumo de las ideas o bienes es personal, individualista y sus efectos multiplicadores son derivados de la acumulación masiva de los mismos comportamientos en cada sociedad de abajo arriba (de lo local a lo global). Mientras que en los segundos la adopción del cambio es un acto político de intervención del poder del Estado de arriba abajo (de lo global a lo local) para reorientar o alterar las normas y reglas que han regulado sus tra-

diciones más o menos enraizadas; lo cual es un proceso mucho más violento al tener que romper la inercia histórica y, por tanto, mucho más difícil de propiciar su convergencia real (es el caso prototípico del proceso de la Unión Europea y toda la catarata de legislación homologada que promueve).

Pero en la gobernación del espacio territorial, en la coronomía, confluyen sendas áreas material-disciplinares cuyas lógicas internas son, a este respecto, manifiestamente opuestas. Por un lado, dos áreas bastante inertes y reacias al cambio, cuales son la de la estructura sociopolítica (relaciones civiles y administrativas) y la de la identidad de cada espacio-lugar (geometría, simbólica del lugar). Y por otro, un área dinámica y globalmente cambiante, cual es la de la economía espacial, gobernada por los flujos, técnicas e ideas de la globalización que tienden a universalizar sus reglas y efectos sobre aquel espacio-lugar inercial. La inercia al cambio de las dos primeras áreas, que procuran mantener inviolables y estacionarias las peculiaridades o tradiciones sociológicas y geográfico-espaciales de cada lugar, es insistente y arrolladoramente alterada por las turbulencias de los comportamientos económicos en todos los países y lugares que, por el contrario, tienden a imponer sus flujos negentrópicos de crecimiento y desarrollo a todo coste con fuertes insumos de energía de transformación con lo que han denominado «globalización de la destrucción creadora [de riqueza]». Estos comportamientos económicos, muy tendentes a ser uniformizados, parecen estar regidos por las leyes de la termodinámica imponiendo su convergencia irreversible por su misma operatividad globalizada, canalizando los flujos que tienden a la máxima entropía del sistema socioeconómico, a la homogeneidad global, a la disipación de las diferencias y pérdida de la diversidad... Salvo que la potente identidad o singularidad de los otros factores socioculturales y espaciales más inerciales presente una irreductible diversidad resistente a la homogeneización globalizadora, cuyo coste sería la disidencia, la exclusión a cambio de la autoconfirmación identitaria.

Ese conjunto o mixtura de globalidad y localismos, con diversas dosis de cada factor aglutinante y divergente, sería lo que define cada uno de los modelos urbanísticos de que se va a empezar a hablar a partir de este número de CIUDAD Y TERRITORIO. Con este fin proponemos crear una sección especializada para exponer los urbanismos de forma comparable, descriptiva, crítica y sistemática. Es un compromiso y un reto intelectuales, animados por abrir las ventanas del intercambio cultural, especialmente con nuestro entorno europeo y americano.

Conocer y analizar comparativamente los diversos modelos urbanísticos en este momento parece una aportación considerable al inicio del siglo en que la Unión Europea —que no sabemos qué será exactamente— avance hacia su integración y consolidación como una conjunción de naciones. Unión construida desde la convicción política de su necesaria globalidad y homogeneidad comunitaria (perspectiva esencial de la coronomía), pero plena también de la esencia de lo local, de su diversidad, identidad y peculiaridades (razón inviolable de la indestructibilidad de la conciencia del lugar y de sus tradiciones culturales, perspectiva propia del individuo en el seno de su comunidad).

Impulsados desde hace ya tiempo por esta necesidad de conocer las soluciones aportadas por cada país para resolver una categoría de problemas que son esencialmente comunes y universales —como los de edificar la ciudad, transformar el espacio territorial, planificar las acciones y dirigirlas a ese objetivo, expropiar, pactar, urbanizar, etc.— examinábamos otras experiencias bastante acriticamente. Generalmente se juzgaban otras experiencias desde la perspectiva del planificador físico, centrándolas en el diseño finalista de la traza de un plano urbano, en las soluciones viarias, de distribución de usos del suelo o en las formas de coordinación y secuenciación de las acciones para la intervención y transformación material del espacio y su adaptación a los objetivos del propio plan. Lo idiográfico e individual del diseño del espacio en un contexto sociogeométrico concreto no permitía desvelar aquello que subyace de común y nomotético bajo las epidermis de las formas. Mirábamos productos acabados, dispersos, coyunturales, no entendíamos los procesos complejos subyacentes. Bajo el diseño de lo que parecían ser respuestas obvia y superficialmente muy generalizables se perdía la rica diversidad de

puntos de partida, de métodos o modos de acción y decisión de los agentes y operadores, del control social de las intervenciones, de la financiación, de los deberes y derechos de unos y otros, de su marco sociopolítico, etc., evidenciando que el mismo enfoque para observar las soluciones o formas superficiales de la acción técnico-política era ya en sí de una ingenuidad ciertamente candorosa. Podíamos conocer y comparar los productos singulares, de la moda «prêt à porter», ya acabados, incluso fotografiarlos y admirarlos en las postales de las revistas especializadas, como el que intercambia espejitos y chucherías con los indígenas, pero no entendiendo absolutamente nada de la lógica sociopolítica y económica de sus procesos de producción, de adscripción, obtención, financiación, control social, etc.

¿Cómo comparar los diversos modelos urbanísticos? La respuesta más simple a esa cuestión ha sido casi siempre describir aisladamente lo que dicen querer hacer cada una de las instituciones diseñadas por las legislaciones de cada país, explicando sus mecanismos y procedimientos internos, pero sin indagar, no ya en la articulación y lógica funcional de tales instituciones en su conjunción global y en su comparación con las instituciones análogas de los demás países, sino ni siquiera en comprobar su práctica efectiva y los problemas reales que quedaban sin resolver (márgenes a la arbitrariedad, corrupción, especulación, sentencias judiciales, etc.). El repertorio descriptivo de lo que ya está escrito, por muy exhaustivo que fuera, permitiría entender los mecanismos teóricos de funcionamiento de tales instituciones y, sobre todo, identificar las diferencias entre las notas o características de cada modelo, presentando un abanico de diversidades épantante. Pero lo que no sabíamos discernir era precisamente el haz de instituciones cuyo tronco común de respuestas homólogas y más universales permitiera seguir la evolución de las transformaciones morfológicas y explicar sociológicamente las variaciones y diferencias que muestra la diversidad de modelos actuales.

Lo verdaderamente orientador y explicativo del ejercicio comparatista es tender a trasladar, mutatis mutandi, al mundo de la cultura y de la sociopolítica la metodología de los análisis estructurales en la antropología cultural: las variaciones de las instituciones apropiadas a cada función social y su articulación concreta en la estructura específica de cada cultura, pueblo y época. O como se aborda la evolución en el reino animal: partiendo de la genética, la fisiología y la morfogénesis de las partes (células, tejidos, órganos, aparatos) y su articulación en sus todos respectivos (organismos) que —según las diversas funciones básicas posibles combinadas con la selección de las propuestas de soluciones organísmicas generadas al azar en cada medio natural en que se lleguen a adaptar (ecología)— han ido conformando genealógicamente clases, órdenes, familias, géneros y especies de organismos (tipos estructurales de sucesivos rangos por homología), método básico para toda su clasificación sistemática y taxonómica.

Es decir, en nuestro caso, sería como abordar el análisis comparado de las muy limitadas funciones imprescindibles o necesarias en la producción de todo espacio social (universales histórico-espaciales, como planificar, colonizar, cultivar, construir, transportar, comerciar, poseer, etc.) y las propuestas de articulación de soluciones institucionales estables que las diversas culturas históricas hayan podido crear/selecciar, según sus medios tecnológicos y culturales, para transformar/adaptar los lugares geográficos y sociales (medio, entorno), con el objetivo (ya no al azar, por tanto, como en las propuestas de morfogénesis biológicas) de resolver sus problemas sociales (construir ciudad, explotar recursos, consumir, especular, segregar, extender, etc.) planteados por esa y sólo esa cultura y en ese tiempo y lugar precisos, no en lugares ahistóricos. Lo cual, para poder ser abordado sin perderse en la complejidad y diversidad de soluciones y variedad de detalles formales que presentan los países en este campo disciplinar, requiere no preguntarse por las diferencias que distinguen las instituciones urbanísticas concretas actuales, sino exactamente lo contrario: por lo que tienen en común esas estructuras, por aquellos procesos histórico-culturales que hubieran conformado el tronco común originario de las formas políticas y sociales dedicadas a esta función urbanística, del cual se han desgajado o han ido divergiendo las sucesivas transformaciones homológicas y adaptaciones selectivas que han configurado las ramas (fami-

lías, géneros y especies) de las instituciones urbanísticas actuales, debiendo diferenciarlas nítidamente de las similitudes por analogía, mimesis o convergencias culturales, como están acelerándose ahora con los intensos procesos globales de intercambios críticos de ideas y productos.

Para ello se precisa preguntar a todos los tipos de procesos funcionales o de problemas de transformación urbanística (funciones universales, como las de planear, expropiar, urbanizar, etc.) la misma categoría de preguntas, para poder rastrear e interpretar las respuestas o soluciones complejas que se han dado a dicha cuestión en cada familia, género y especie cultural. Lo que es común es el haz o tronco inicial de respuestas institucionales a un tipo muy simple de problemas elementales (reordenar, re-parcelar, urbanizar el campo, conservar, etc.), cuyas respuestas, con la complejidad creciente de las instituciones políticas y económicas, han ido enriqueciéndose y complicándose, también por selección de soluciones homólogas en haces culturales análogos. Por ejemplo: el reajuste de tierras o re-parcelación rural-urbana desde el siglo XIX en Alemania («Umlegung»), España (cerdiana «mancomunidad de reparto»), Francia («remembrement foncière urbain») gestionado por las «associations syndicale de propriétaires»), Japón («tochi kukaku seiri»), Corea y Tailandia (en inglés «land readjustment») y las importantes divergencias culturales que ha sufrido la misma institución a lo largo de un siglo en cada país, debido a la similitud inicial, no homología, y a la diversidad sociopolítica en que se ha desarrollado o arrumbado esta singular institución. En nuestro propio país estamos asistiendo a un momento de florescencia de ideas en que se puede producir una explosión de soluciones diferentes a partir de un tronco común de legislación urbanística heredada del Estado unitario de 1864 a 1990, con una diversificación de propuestas, no obstante aun bastante homogéneas, en cada una de las Comunidades Autónomas. Y, a su vez, se advierten convergencias parciales hacia las soluciones de otros países europeos por homología de algunos problemas y enfoques; y viceversa, convergencia parcial de otros países, como Portugal, Italia o Colombia, hacia algunas fórmulas españolas enraizadas por la ley de 1956.

Con este contexto y objetivo evolucionista hemos querido decidirnos a crear una nueva sección de la Revista que denominaremos **Urbanismos Comparados** y que, en la medida de lo que ya disponemos y de lo que vayan aportando otros investigadores, nos permita ofrecer al interesado en estas cuestiones comparatistas un panorama de los modelos urbanísticos de otros países. Iniciamos esta serie publicando una primera síntesis o resumen de una intensiva aproximación al análisis comparado de los urbanismos que propiciamos en 1994-95 y que por diversas vicisitudes, que se explican en su introducción, no ha podido publicarse en la forma de libro con que se diseñara. Estos trabajos de urbanismo comparado en Alemania, Francia, Inglaterra, Holanda, Italia y España, más Suiza y los Estados Unidos de Norteamérica, van a ir llenando las páginas de esta nueva sección, en capítulos urdidos, como cuentas de un collar, por el hilo conductor común de un cuestionario estructurador de su diversidad que permita ver las diferentes o análogas respuestas a las mismas cuestiones y problemas funcionales. Esta ordenación por secciones temáticas y cuestiones más precisas, pero siempre abiertas, otorgará a la lectura cerrada de cada país su línea de engarce y apertura para comparar los modelos urbanísticos entre sí. Para empezar, publicamos la síntesis o resumen inicial de este primer grupo de países europeos y americanos.

Con los ocho países iniciales de esta nueva sección y su paulatina ampliación a todos los demás Estados de la Unión Europea (concretamente, Portugal, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Austria y Grecia) esperamos poder ir construyendo un verdadero libro del urbanismo comparado. Podemos proponernos también el añadir en su momento los modelos de los países que, poco a poco, vayan integrándose en la Unión Europea (Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, etc.), así como a los de los países iberoamericanos que vayan incorporando la exploración de sus modelos a esta sección (inicialmente Colombia, México, Brasil, Argentina, Chile, etc.).

Desde aquí y desde ahora, para poder acometer este ambicioso objetivo, lanzamos una llamada a nuestros lectores y correspondentes proponiéndoles que, si desean o conocen

quien pueda colaborar en esta vasta operación intercultural escribiendo un trabajo sobre alguno de los países mencionados (u otros más), contestando sistemáticamente a las mismas preguntas que se desgranan en el cuestionario de la síntesis inicial que hoy mismo publicamos, por favor, no dejen de hacernos saber, ya que no conocemos profesionales capaces en todos estos países de cooperar en la consecución de este gran objetivo. Además, poco a poco podremos también exponer los diferentes modelos de las respectivas Comunidades Autónomas españolas que están proponiendo algunas variantes familiares sui generis muy interesantes a partir del modelo básico común del Estado. La única idea central que hilvanaaría este gran tejido de modelos interculturales, sería la de someter todos los trabajos a idéntica estructura de cuestiones por grupos o partes, como se señala en la introducción respectiva de la sección. Gracias de antemano por su cooperación.

El formato de esta nueva sección permitirá ensamblar una serie de colecciónables por capítulos que podrán llegar a conformar un primer ensayo sistemático, un escalón inicial de un largo camino hacia el entendimiento de una eventual convergencia globalizadora de, al menos, algunas instituciones de los urbanismos agrupándolos por familias y géneros. Presentamos con ello como un primer intento metódico para una necesaria cadena de aproximaciones culturales que propicien la comparación entre los diferentes urbanismos dentro de sus respectivas estructuras sociopolíticas y que permitan seguir su evolución hacia esa eventual conjunción de sus prácticas globalizadoras, transfronterizas, interculturales, pero sin llegar nunca a perder esa enorme riqueza y diversidad de opciones que ahora les identifica.

J. G. B.
Director CyTET

Modelos de desarrollo, espacio y tiempo.

Consideraciones sobre un debate brasileño

Henri ACSELRAD

Profesor del Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), e Investigador del CNPq, BRASIL.

RESUMEN: La transición hacia un nuevo modelo de desarrollo se articula en dos tiempos: por una parte, la construcción imaginaria de un futuro deseable; y por otra, el esfuerzo por comprender las alternativas de su concreción. En el campo de lo imaginario, el debate público es acompañado por múltiples discursos movilizadores de las energías sociales: la construcción de una modernidad ética; la radicalización de la democracia; la evolución hacia una sociedad innovadora, o la gestación de una economía integradora y competitiva, entre otros factores. Para alcanzar estos objetivos, se plantean distintas formas de repensar las articulaciones entre las dimensiones económicas, sociales y político-institucionales que orientan el desarrollo (1). Ante la crisis del tradicional proyecto nacional desarrollista y las paradojas de un hipotético proyecto nacional neoliberal, hoy aparecen dos alternativas posibles. La primera propone un desarrollo para la ciudadanía: supone la subordinación de los sujetos sociales a la lógica económica y ve el desarrollo como un proceso de ajuste de las racionalidades a la dinámica de la modernización. Una modernidad técnico-material e institucional integrará a los ciudadanos. La inserción competitiva es, en este cuadro, casi imperativa. La segunda se propone construir la ciudadanía para el desarrollo. Al movilizar las conciencias para un ataque frontal a la exclusión social, propone la reelaboración del concepto de modernidad subordinando el proyecto económico a las distintas lógicas de los sujetos sociales. Aquí aparece el mayor el espectro de posibilidades a través de las cuales la voluntad política elabora las presiones hacia la inserción competitiva. Veamos a continuación algunos rasgos principales de estas dos vías.

Descriptores: Modelos de desarrollo, Modelos espaciales, Modelos temporales, Brasil.

I. TRAYECTORIAS

El primer modelo es movido por el ritmo de los procesos temporales: la innovación, la velocidad de circulación de las informaciones, y la actualización del conocimiento tecnológico. El desarrollo debería orientarse hacia la competitividad, basarse en el dominio de las tecnologías genéricas de la electrónica, informática y telecomunicaciones, en la reestructuración

selectiva del parque industrial y en la participación en el circuito de los servicios inmateriales de alta tecnología. Dado el tamaño y la complejidad de la economía brasileña y las resistencias al modelo agroexportador, se apunta hacia un modelo bidimensional de mercado, donde las ganancias de escala en la producción para el consumo interno, generarían ventajas para la competencia en el mercado internacional. La inserción en este último exigiría la

Recibido: 02.10.00

(1) En un esfuerzo por lograr una definición, Alain Lipietz define el modelo de desarrollo como el conjunto formado por la tríada «bloque social hegemónico», «régimen de acumulación» y «modo de regulación». Bloque social hegemónico es el sistema estable de relaciones de dominación, de alianzas y concesiones entre grupos sociales dominantes y subordinados que se hace reconocer, de modo más o menos coercitivo, como conforme al interés de la gran mayoría en un territorio. Régimen de acumulación es el modo de transformación conjunta y compatible de las normas de producción, de distribución de la

renta y de uso social del producto que se construye sobre principios generales de organización del trabajo y de uso de las técnicas — el llamado paradigma tecnológico. Modo de regulación es el conjunto de normas, incorporadas o explícitas, de instituciones, mecanismos de compensación y dispositivos de información (tales como normas de formación de salarios, modalidades de concurrencia entre las empresas y mecanismos de creación de moneda y crédito), que ajustan permanentemente las anticipaciones y los comportamientos individuales a la lógica de conjunto del régimen de acumulación. cf. LIPIETZ & LEBORGNE (1988:3-35)

propuesta de un nuevo paradigma tecnológico y organizativo de la producción flexible, a través de la conexión estratégica entre reestructuración productiva, progreso técnico y educación (2). La inversión maciza en el «capital humano», aparece entonces como condición del crecimiento en el contexto del nuevo paradigma industrial. Adaptado a la dinámica del capitalismo contemporáneo, este modelo tiende a interpretar la sociedad como una máquina industrial o como una constelación de empresas innovadoras compitiendo entre sí, operando sin embargo, en un contexto de condiciones político-institucionales concretas. Es prácticamente inevitable que lo social aparezca allí, bajo la forma de «recursos humanos». Pero el discurso de las nuevas tecnologías se extiende igualmente al campo, donde una agricultura empresarial moderna continuaría a expandir su frontera económica y a generar el valor agregado a los recursos naturales. El agro, por lo tanto, sólo aparece en cuanto subsector del complejo agroindustrial, como simple eslabón de la matriz interindustrial, desprovisto de relaciones sociales y estructuras políticas que le sean específicas. Se ignora así el papel estratégico de la tierra y de los sujetos sociales del campo en el pacto político de sustentación del nuevo modelo de desarrollo. O sea, una vez más, no se enfrenta la estructura fundiaria hiperconcentrada que aseguró la participación de las oligarquías rurales en todos los pactos conservadores responsables de los patrones de desigualdad social del Brasil.

Aún cuando debamos reconocer que semejante modelo de inserción competitiva se distingue claramente de la perspectiva neoliberal, al requerir políticas públicas activas de estímulo y coordinación de los capitales y de formación profesional para los trabajadores, es evidente que el mismo

(2) Elementos básicos de tal perspectiva pueden ser encontrados en DOS REIS VELLOSO (1994a:131, 1994b)

(3) Es evidente que el espacio territorial fue fundamental en toda la trayectoria del desarrollo capitalista del Brasil. La incorporación productiva del espacio se dió, sin embargo, al compás de la temporalidad del capital agromercantil, primero, y agroindustrial, industrial y financiero inmediatamente después (siempre, por cierto, con reducción de la complejidad biológica y social del territorio). Referencias repetidas a la vastedad continental del país, a la tierra como principal medio de producción del complejo agroexportador del capitalismo naciente, a la ocupación de la frontera agrícola como vector del patrón extensivo de expansión capitalista, a la colonización de

establece el tratamiento residual de la cuestión social. La construcción de una «sociedad de innovación» basada en el establecimiento de «empresas inteligentes» difícilmente dará cuenta, aún a mediano plazo, de los vastos contingentes de excluidos; aquellos cuya condición histórica definió Robert Kurz, como la de «sujetos monetarios sin moneda».

Un segundo tipo de modelo coloca a la ciudadanía como condición del desarrollo. Resulta menor la preocupación con la temporalidad de la competencia capitalista global: el desarrollo sería movido prioritariamente por las potencialidades del espacio territorial. Es estratégico el papel de los recursos territorializados basados en un modelo agrícola que preserve la fertilidad de los suelos, cultive la biodiversidad y su potencial genético; o sea, un nuevo patrón energético basado en fuentes alternativas y en la descentralización; con políticas públicas que reconozcan las especificidades regionales del territorio y de las culturas (3). La inserción internacional se caracterizaría por la interdependencia sin dependencia, buscando explotar las sinergias entre mercado interno y externo. La apertura internacional sería vista como un objeto en sí —estimulando la cooperación y la circulación de experiencias técnicas y socioculturales—, más que como un medio de elevar la eficiencia económica, a riesgo de aumentar la exclusión social y la destrucción ambiental. Un desarrollo descentralizado buscaría elevar los grados de autosuficiencia microregional, estimulando la producción para el autoconsumo, la integración y la especialización de ciertas economías locales, reduciendo su dependencia frente a las dinámicas nacionales y globales. La participación democrática y la socialización de la política serían condiciones del desarrollo, que contaría con la participación

«espacios vacíos» en las estrategias nacional-militares de ocupación territorial, a la integración nacional de espacios «segmentados» a través de los grandes proyectos de inversión de la planificación territorial autoritaria, son, todas ellas, indicaciones de la significación del espacio en el desarrollo capitalista del Brasil, cf. VAINER, (1992:57). Sin embargo, todos estos hechos espaciales constituyen la dimensión territorial de una dinámica de acumulación que es extraterritorial. En esa perspectiva, hablar de modelos de desarrollo alternativos fundados en las posibilidades del territorio, significa dar a las distintas configuraciones socioespaciales sentidos diferentes de aquellos impuestos por la lógica de acumulación hasta aquí prevaleciente.

de la sociedad civil en los foros de discusión sobre las decisiones de interés público. En busca de un enraizamiento social de los procesos políticos, la construcción del nuevo modelo se vincularía a las experiencias —inclusive económicas—, de los movimientos sociales en su articulación con las respectivas bases territoriales: campesinos, pescadores, y comunidades extractivas. Pieza emblemática de tal modelo es la reforma agraria que, fortaleciendo la agricultura familiar, produciría un reordenamiento de la ocupación del espacio, reduciendo la presión demográfica en las ciudades, enfrentando la desigualdad y la exclusión social, y articulando las metas de seguridad alimentaria, preservación del potencial de biodiversidad y búsqueda de alternativas ecológicamente sustentables a la agricultura químico-mecanizada.

Pensar la reforma agraria como eje de un nuevo modelo de desarrollo implica, no obstante, rever las articulaciones que la constituyeron hasta aquí, como expresión de la lucha social. En primer lugar, reconocer el revés que esta lucha sufrió en los embates de la política institucional durante el gobierno de transición en el período 1985-1989, con posterioridad a la dictadura militar. Es necesario profundizar en la crítica de una perspectiva economicista que, al procurar fundamentar la reforma agraria en los propósitos del crecimiento económico, planteó la búsqueda de alianzas con segmentos de la burguesía industrial, y perdió sustentación frente a las evidencias del buen desempeño productivo del sector agrícola. Los esfuerzos de reelaboración estratégica de la lucha por la reforma agraria partieron del reconocimiento de la diversidad social existente en el campo, procurando expandir su contenido simbólico hacia un conjunto de medidas «que alcanzarán simultáneamente el mercado de tierras, el mercado de trabajo y el mercado de productos» NOVAES (1993:3). Buscando superar la perspectiva de una única

categoría de trabajadores del campo, y asimilando los actores de la lucha por la tierra y por mejores condiciones de trabajo, el nuevo proyecto planteaba «articular lo regional», teniendo como referencia la modernización de la producción familiar y la democratización de los mercados RUCCI, (1992:4). Pero, sobre todo, intentaba pensar el desarrollo económico a la luz de la necesidad política y social de mejorar la distribución de los beneficios del progreso técnico en la agricultura como parte de un movimiento más general de transformación de la sociedad (4).

Existe un consenso en que el fordismo de los países centrales consiguió integrar al mismo tiempo, la economía y los territorios, distribuir renta y abrir algún espacio de participación democrática. En Brasil, el capitalismo asociado (5) integró el territorio a la acumulación expulsando del campo «excedentes poblacionales», liberados de la tierra y que no fueron todos reincorporados al trabajo asalariado, constituyendo legiones de pobres desplazándose sobre el territorio. La «alienación ambiental» de estas poblaciones —despojadas de cualquier ambiente de referencia—, es la figura emblemática del patrón de desarrollo del capitalismo brasileño. Se estima que en la década de los años sesenta, casi trece millones de personas salieron del campo para vivir en las ciudades; en la década de los setenta, ese número subió a casi diez y seis millones. Hay indicios de que en una primera etapa, el destino preferencial de esa migración se orientó hacia las ciudades más próximas, o la capital del estado de origen; y en una etapa siguiente, hacia centros regionales o ciudades metropolitanas. Tres grandes movimientos de expansión de la frontera agrícola constituyeron una alternativa de absorción de los flujos poblacionales: migración rural-rural hacia el Norte y Noroeste de Paraná; hacia la faja central del país (Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins y Maranhão); y hacia la región

(4) Según Maria da Conceição d'Incao, sería necesario «orientar el conocimiento acumulado hacia un nuevo proyecto político de solución de la cuestión social en el campo. Un proyecto capaz de pensar las luchas de los trabajadores rurales como parte del movimiento más general de transformación de la sociedad. Esto es, no más como incluidos/excluidos del proceso productivo, sino como cuestionador de la forma a través de la cual ese

mismo proceso se viene desarrollando», cf D'INCAO (1990:89-120).

(5) Lessa y Dain caracterizan el «capitalismo asociado» brasileño por la solidaridad expansiva conjunta entre capitales nacionales dominantes en órbitas no industriales y un sistema de filiales extranjeras líderes en el circuito industrial. Un pacto de relaciones simbóticas se estableció entre tales bloques de capital bajo la administración del Estado. cf. LESSA & DAIN, (1982:134).

amazónica MARTINE, (1991:7). Hay indicios de que en la década de los años ochenta, la movilidad generalizada declinó, dada la pérdida de dinamismo del empleo, manteniéndose no obstante, en dirección a Rondônia y a los espacios de extracción mineral artesanal (*garimpos*). El trayecto migratorio tendió a delinearse en un radio menor. Los factores que explicaban el éxodo rural (crédito subsidiado, elevación de precios y especulación fundiaria) también fueron atenuados en el período 1980-1985. Es posible que en ese período, pequeños productores regresaron de las ciudades, ante la dificultad de encontrar sustento en el contexto urbano. En la segunda mitad de los años ochenta, se retomaron los patrones migratorios que prevalecieron entre las décadas de los sesenta y ochenta, ante la reactivación de los incentivos a las «super-zafras»; el incremento del valor comercial de la tierra y la reducción del espacio para la pequeña producción, asimiladora de mano de obra en el campo MARTINE, (1992:50). La gran movilidad poblacional verificada en el país en los últimos treinta años, según investigadores del Instituto Fiocruz, aumentó la presencia de enfermedades y el riesgo de introducción de parásitos a partir de huéspedes o mercaderías contaminadas. En las áreas endémicas, el aumento de la tasa de contacto social se reflejó directamente en el incremento de la fuerza de transmisión de los parásitos. Enfermedades con diferentes mecanismos de transmisión, como la meningitis meningocócica, la malaria, la hanseniasis, la leishmaniosis tegumentaria, el SIDA y otras, tuvieron en los últimos veinte años, una tendencia al incremento en la mayoría de ellas. La movilidad mayor y, por lo tanto el aumento de la tasa de contactos sociales, parece ser el proceso generalizado que se expresa en los problemas particulares generados por las características ambientales y sociales de las diferentes situaciones territoriales.

Frente a esta situación, la propuesta de desarrollo que privilegia las dimensiones espaciales, tiende a construir un modelo con dos velocidades. Por una parte, se producen

inversiones en sectores intensivos en trabajo y una democratización de la propiedad urbana y rural. Por otra, ocurren inversiones en la modernización tecnológica competitiva, otorgando una atención especial a tecnologías llamadas «apropiadas», compatibles con las realidades del país, semejantes a las existentes en otras regiones del mundo subdesarrollado. En nudo de este modelo se basa en la naturaleza de la articulación entre el sector moderno expuesto a la competitividad y el sector menos partícipe de los antagonismos económicos. No aparece aquí la ilusión de los modelos dualistas según la cual el desarrollo impulsado por el sector moderno asegura la integración mercantil progresiva de los sectores no-capitalistas. Resulta evidente de que la base de apoyo de un modelo semejante pasa por la alianza estratégica entre trabajadores del sector moderno y demás trabajadores, incluyendo las poblaciones excluidas —se habla no sólo de empleos sino también de trabajo—, de las formas no-capitalistas de producción (6).

En ambas formulaciones, se observa algún consenso sobre el nuevo modelo de desarrollo, que en el Brasil debería basarse en los siguientes elementos estratégicos:

- a) El reconocimiento del agotamiento de las posibilidades del modelo fordista, realizado de manera incompleta en el país. Se apunta hacia la construcción de un mercado interno de consumo de masas a través de la redistribución de la renta y de la negociación permanente que repase parte de las ganancias de productividad para los trabajadores, lo que significaría abandonar el patrón de industrialización con bajos salarios —valores reales medios sistemáticamente inferiores al crecimiento de la producción per capita—, que dominó en el modelo de sustitución de importaciones.
- b) La realización de fuertes inversiones en la educación, vista por unos como un fin en sí mismo; mecanismo central de la construcción de la ciudadanía y de la

(6) Formulaciones que apuntan para tales perspectivas pueden ser encontradas en Meio Ambiente e Desenvolvimento. Uma Visão das ONGs e dos Movimentos Sociais Brasileiros». Relatório do

Fórum de ONGs brasileiras preparatório para a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, (1992:190); y en BUARQUE (1994:287).

incorporación de las poblaciones marginalizadas; y, por otros, como un medio para la inserción competitiva exitosa, para la cual sería indispensable el desenvolvimiento de colectivos de trabajadores polivalentes y aptos para integrarse en las capacidades innovativas intrínsecas al nuevo paradigma industrial.

- c) La articulación sinérgica entre producción para el mercado externo y para el mercado interno. La expansión simultánea de estos mercados requeriría una infraestructura mejorada para asegurar la competitividad de los diversos complejos industriales y agrícolas, buscando asociaciones de menor riesgo entre sector público y sector privado, ya que el Estado no podría sostenerlo por sí solo. Se supone que tales asociaciones consubstanciarían la ingeniería financiera necesaria para realizar el puente entre el corto plazo defensivo —cuyas cuentas ha pagado el Estado— y el largo plazo al cual el capitalismo brasileño sería invitado a colaborar TAVARES, (1993:19).

El eje que propicia el mayor consenso aparente es, sin embargo, el de la reforma del Estado. Entre los extremos de la reedición de un estado desarrollista con el compromiso de promover crecimiento autónomo con independencia tecnológica —defendido hoy por sectores alentados por una concepción de Nación nucleada por la unidad territorial—, y el Estado mínimo del imaginario liberal maximalista, desfilan las diferentes versiones de un Estado eficiente y normativo, coordinador de los capitales y promotor de políticas sociales. Se reconoce que cabe reconstruir el Estado y no preocuparse de su tamaño, redefinir la naturaleza de sus funciones y re establecer el pacto político que le sirve de sustentación.

Es indiscutible que desde el inicio de los años '80 se generó una crisis orgánica del Estado desarrollista con el endeudamiento que deshizo el «trípode» —capital nacional, internacional y estatal—, basado en el desarrollo asociado con la transnacionalización financiera. Aquel tipo de Estado se caracterizaba por el papel pasivo del financiamiento de la industrialización —aportando recursos por la inflación y por la deuda—, sin articular, más

allá de las pretensiones de los capitales, la estrategia de industrialización FIORI (1994a:48). La inestabilidad financiera y las crisis políticas expresaban las presiones de los diferentes segmentos que competían por el apoyo estatal, llevando a la crisis del patrón de financiamiento y al aumento de la fragilidad fiscal. Débil ante los intereses segmentarios del capital, tampoco dicho Estado tuvo el coraje de tocar la estructura fundiaria y abdicar del apoyo de los intereses oligárquicos regionales, robustecidos por la asociación creciente de los capitales industriales, financieros y agrarios en el Centro-Sur. Se sometía a la pujanza electoral de las oligarquías del Norte y Nordeste, dependientes de las relaciones de subordinación mercantil y agraria que las sustentaban. En consonancia con la marginación de la reforma agraria, no se tuvo en cuenta el paso hacia un modelo de consumo de masas, privilegiando la opción de mantener los salarios medios abajo de la productividad, como forma de contemporización con los intereses privados a lo largo de la crisis financiera y fiscal del Estado. Agotado el patrón de financiamiento y deshecho el pacto político del desarrollismo, se evidenció que el nuevo modelo de desarrollo para el Brasil no reproduciría la estrategia exportadora de Chile, ni la de la integración regional de México. Antes, era necesario lograr una reestructuración productiva y tecnológica de su sector moderno compatible con la redefinición del espectro de su pacto político constitutivo. Hasta aquí, el Brasil reprodujo el modelo asiático en el ritmo gradual y en la selectividad de su apertura comercial, en los procesos controlados de privatización y liberalización. Pero, al contrario de los países asiáticos, esta dinámica gradual no reflejó un ajuste activo con estrategias de inversión, promoviendo el fortalecimiento del sistema educativo y de asociaciones público-privadas, presionado por las resistencias sectoriales nacidas en la desestructuración del modelo de sustitución de importaciones SCHWARTZ, (1993:21). La reforma del estado es pues el eje central de la búsqueda de un nuevo consenso político alternativo al neoliberalismo y de la agenda de discusión del nuevo modelo de desarrollo. Para algunos, este consenso progresista tiene por supuesto que las reformas liberalizantes no

garantizan la estabilización y la transición al crecimiento de largo plazo, reduciendo el Estado al papel de agente de las políticas articuladas de estabilización y crecimiento en el contexto de la globalización de la economía. Desde esta óptica, las transformaciones necesarias para la reactivación del desarrollo deben contar con un amplio respaldo social, lo que presupone la democratización de los procesos de decisión y la sustentación del Estado en la ampliación de la participación política y social de la ciudadanía. No obstante, en muchos aspectos este consenso es aún tenue y pasible de trucos discursivos. Muchos de los que intentan distinguirse de la retórica neoliberal, acentuando una supuesta distancia entre el neoliberalismo y el pragmatismo social-liberal, sostienen la imagen de un estado eficiente y normativo, descalifican el debate en torno al tamaño del Estado; sin embargo, admiten concebir un estado cuya función principal es la de «asegurar la legitimidad de los contratos privados y la defensa nacional». En rigor, aún entre los que afirman descartar la retórica neoliberal persiste una concepción económica del estado —un instrumento de gestión al cual cabe definir funciones delimitadas y estipular los medios restrictos de su eficiencia «cuasi-empresarial»—, y no generador de un espacio de lucha y pactación política. En esta óptica, lo que separaría un Estado normativo de un Estado neoliberal sería una cuestión de grado y no de calidad. Pero el Estado propuesto por el «Consenso de Washington» tiene una cualidad específica—acorta el espacio de negociación de las clases subalternas, instituye nuevos conflictos en el seno del orden político sin proponer un modo interno de su regulación remitiéndolos al juego inestable de las relaciones de fuerzas en el mercado THÉRET, (1994:49-65).

Así, si es esencial la reforma del Estado para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, es preciso destacar que el proceso de globalización no es de naturaleza simplemente económica sino también política, y que el Estado reconstruido deberá escoger entre distintas estrategias de inserción del país en la economía mundial FIORI, (1994b:26). La propuesta hoy prevaleciente en la coyuntura brasileña, es la de «refundar la economía antes de refundar el Estado». Pero este reduccionismo

económico hará que, en nombre de la racionalidad económica, se esté de hecho, redefiniendo el Estado en cuanto a un nuevo «cosmos político». La crisis mexicana y el asalto especulativo al Real (actual moneda brasileña) que la sucedió, ilustran sobradamente como la receta de abertura comercial con intereses elevados y sobrevalorización cambiaria puede hacer del Estado un prisionero del nomadismo especulativo de los capitales financieros desregulados. De esta forma, el ajuste a corto plazo ya tiene embutidas las condiciones que favorecerán o dificultarán el desarrollo del país a largo plazo.

En el reciente caso brasileño, el gobierno pretendió realizar en un año un ajuste a través de la sobrevalorización cambiaria que, en el contexto de una economía continental como la de Brasil, además de aumentar el déficit en las transacciones corrientes, no estabilizó las perspectivas de la balanza de pagos ni del crecimiento económico, desestructurando parte del sistema productivo y restringiendo los márgenes de maniobra para la inserción planificada del país en la economía mundial TAVARES, (1995:27) . Lo que está en juego, por lo tanto, es la capacidad del Estado de desarrollar políticas autónomas calzadas en un pacto político democraticamente constituido. Y el debate sobre el ajuste a corto plazo está condicionado a aquel otro sobre la concepción de la democracia que se quiere construir. Será necesario responder al interrogante sobre que espacio de poder podrá ser ocupado a través del ejercicio de la política. Pues en la concepción neoliberal , hay una identificación fuerte entre la democracia y el mercado, según afirma un prestigioso economista del MIT al decir: «El sector público no es una organización democrática». Sin embargo, al reducir el sector público —como instancia social y no apenas como máquina burocrática—, se estará reduciendo el espacio de interacción entre la sociedad civil y los mecanismos decisarios determinantes en la definición de las políticas públicas y de la asignación de recursos. Para los que pretenden reconstruir el Estado brasileño sobre las bases de la ampliación de la ciudadanía, el ajuste a corto plazo expresa una concepción económica del Estado, y subordina su espacio decisario al movimiento internacional de capitales,

reduciendo las posibilidades de la sociedad política de influir en los rumbos del desarrollo. No basta por lo tanto, una adhesión formal a la idea de un Estado normativo y eficiente: para que el Estado reconstruido sea portador de un pacto político efectivamente democratizante; deberá tener asegurada su capacidad de desarrollar políticas autónomas y de sensibilizarse a las demandas sociales. Para ello, será necesario contar con instituciones apropiadas, capaces de sustituir los anillos burocráticos que operaron hasta aquí en la apropiación privada de sus mecanismos decisarios.

Esclarecidas las bases mínimas de la reforma democratizante del Estado, nos cabría volver a las estrategias alternativas de desarrollo que tal Estado podría articular a largo plazo. Le quedaría solo al Brasil la opción de insertarse en la corrida tecnológica contra el tiempo, nuevo principio dinamizador de la economía? O existirían fisuras para un desarrollo apoyado en la diversidad de las formas sociales y de los recursos territorializados, como nuevo principio ordenador del espacio?

Históricamente, el capitalismo tendió a acelerar la velocidad de circulación del capital, al «abrir el espacio por medio del tiempo». Hoy, se descubre que hay elementos del espacio que ofrecen límites a la compresión del tiempo. El tiempo del capitalismo estaría «fuera de los ejes» y debería curvarse delante del espacio definido por la acumulación acelerada y depredatoria que estaría llevando a las empresas a consumir como renta su «capital natural». Cabría ahora —nos dicen los economistas del medio ambiente— colocar límites a la aceleración de la acumulación; privilegiar la «espacialización del tiempo»; observar las determinaciones de lo local, las resistencias y las especificidades espacializadas. Así es que, aún cuando coyunturalmente esté en declinio, la cuestión ambiental emergió en la pauta de las relaciones internacionales (Conferencia de la ONU en 1992), en el extremo de la frontera tecnológica (explotación de los recursos genéticos) y en la línea de reestructuración de los derechos de propiedad (véase la presión de los EUA sobre las Leyes de Patentes incidentes en las actividades de la biotecnología). En este contexto, un desarrollo que se apoye en las

posibilidades ofrecidas por la variedad de biomas, ecosistemas y demás configuraciones territoriales, o sea, en la diversidad de saberes de los sujetos sociales que se identifican con estos territorios, no está necesariamente a contramano de la competencia intercapitalista mundial. Y pocos países como el Brasil detentan tal potencial de combinaciones socioambientales.

Pero será necesario para ello concebir proyectos de desarrollo bajo nuevas bases sociales, que no impliquen una concentración aún mayor de la propiedad sobre los recursos territoriales ni una desestabilización sociocultural de las poblaciones que establecieron lazos históricos de conocimiento y construcción asociados con sus respectivos territorios. En suma, tal modelo deberá romper necesariamente con el antiguo pacto conservador que aseguró larga vida a la concentración fundiaria en el país; y al mismo tiempo, resistir a los intentos de privatización de los recursos genéticos que posibilitarían una onda de nuevo tipo, asociada a la expropiación del campesinado y de las poblaciones extractivistas. Es así que buscando explicitar el juego de intereses subyacente al debate sobre las regulaciones incidentes sobre la biodiversidad, David Hathaway señala que:

«hay una postura de inspiración conservacionista, que presenta lo que sería una propuesta de consenso ideal. En esta postura, defendida por los gobiernos de Estados Unidos y Europa, y por buena parte de las entidades ambientalistas norteamericanas, lo importante es conservar la biodiversidad «para todos». Los centros *ex situ* complementarían las unidades de conservación *in situ*, y éstas tendrían un enfoque que combinaría justicia social, defensa del medio ambiente y viabilidad financiera. La fórmula para las áreas de conservación se resume en la demarcación de unidades y/o zoneamiento para uso restricto, donde las comunidades locales de indígenas, *caboclos*, *quilombos*, agricultores, pescadores etc. asumirían buena parte de la gestión (evitando gastos con guardias florestales, abaratando la fiscalización) y podrían asegurar su propio sustento a través de la explotación y comercialización sustentables de los recursos biológicos de la naturaleza (ejemplo de las reservas extractivistas)». (...) «Lo que la propuesta tan «politicamente

correcta» normalmente deja de mencionar es que ella de hecho contempla dos niveles bien distintos de desarrollo económico y tecnológico: uno para las comunidades y sociedades locales a partir de la explotación bruta de los recursos biológicos y otro para las transnacionales y sus propias economías con base en los recursos genéticos a ser manipulados a nivel molecular». Así, una planta medicinal descubierta por antropólogos entre los indígenas de Amazonia podría ser usada para la creación de un remedio cuyo principio activo sería sintetizado químicamente y comercializado mundialmente, rindiendo enormes beneficios económicos a los industriales que lo «crearon» HATHAWAY (1994:19-23).

Por otro lado, no se debe confundir la perspectiva de un modelo basado en los recursos territoriales con interpretaciones según las cuales «el territorio substituyó a la empresa como teatro de la producción y del conflicto» BERNARD & LEBAUBE, (1994) y BURSONI, (1994:114) pues tendríamos superado el tiempo de los movimientos sociales (el problema de la explotación) y adentrado el tiempo de la acción propiamente política sobre el territorio (problemas de integración/exclusión en el espacio segmentado TOURAIN, (1991:165-173). Tales interpretaciones promueven, en verdad, una separación analítica indebida entre espacio y sociedad, sin tener en cuenta que espacio, territorio y medio ambiente son objetos de las luchas sociales, a los cuales los actores sociales atribuyen distintos sentidos (7). No se trata, por lo tanto, de una cuestión de exclusión/inclusión en un espacio homogéneo, sino de una disputa entre proyectos sociales territorializados contrapuestos.

Maria Inés Castro y Lilia Gudes Galetti demostraron que diferentes sujetos sociales atribuyen distintos significados a la biodiversidad. Comentando el discurso sostenido por las oligarquías regionales brasileñas en el siglo XIX, señalaron que:

La calificación de «ociosos» a los recursos naturales, provenía del hecho que ellos se mantenían «fuera del control de la élite propietaria», encontrándose disponibles para personas que no los utilizaban para producir

(7) Al subrayar la perpetua influencia recíproca entre el medio físico y las reacomodaciones del terreno social, Marc Bloch nos

mercaderías requeridas por el mercado internacional Esta percepción sobre la ociosidad de los recursos tenía como corolario la idea de que los hombres y mujeres que de ellos sobrevivían eran igualmente ociosos, pues la noción de trabajo que la presidía —gestada a lo largo de todo el período moderno y plenamente exitosa en el siglo XIX— consideraba como tal apenas aquellas actividades capaces de transformar recursos en mercaderías». Además de eso, la idea de que la población obtenía, «sin trabajar», alimentos y artículos útiles en la vida cotidiana, era encarada como un óbice a la inserción de los individuos en el mundo del trabajo y de las mercaderías MALTA CASTRO & GUDES GALETTI, (1994:17-18).

El discurso de administradores provinciales y viajantes naturalistas lo ejemplifican:

«Río de muy buena pesca, mucha caza, coco con abundancia, en cualquier día de la semana en que uno de los hombres del lugar trabaje —generalmente el jefe de familia—, basta para que transcurra la semana en el más suave y confortable descanso. La guitarra, los cánticos, los paseos en canoa y la constante ocupación de la red, constituyen la delicia de todo *caboclo*, parte integrante de la gente del interior del Estado; permaneciendo, por eso, en gran parte, el país inculto y su población ribereña sin el menor peculio para cualquier iniciativa» SIMOENS DA SILVA, (1927) y MALTA CASTRO & GUDES GALETTI (1994:18-19). «Hay una clase como ésta en todos los países» —completa un viajante naturalista del siglo XIX— «estrato inferior de la civilización, más aparente tal vez en América del Sur, porque es fácil vivir en estas playas tropicales, y porque las razas mestizas, tan comunes aquí, heredaron los hábitos inertes y descuidados de sus antepasados indios y africanos : sólo algunos poseen la ambición de alejarse de la vida animal. Aumentan las cifras de la población, más para el estado resulta nula, ajenos al bien y al mal: casi nada aportan al mercado y aún menos llevan para la casa; viven al dios dirá, satisfechos porque tienen provisiones para un día y una choza que los abrigue. Han de desaparecer, en gran parte, a medida que la tierra fuera ocupada por

recuerda que «las sociedades, como las formas del terreno, tienen su tectónica», cf. BLOCH, (1939:45).

personas más industriosas; han de sumergirse y morir delante de la onda de inmigración europea. Pues que mueran! Es el único servicio que pueden prestar al país, y la ley inexorable del progreso determinó su extinción» SMITH, (1922:20) y MALTA CASTRO & GUDES GALETTI (1994).

Ante tal pluralidad de perspectivas, hablar actualmente de modelos de desarrollo fundados en las posibilidades del territorio significa, por cierto, evidenciar las perspectivas de los sujetos sociales que procuran dar a las distintas configuraciones socioespaciales sentidos diversos de aquellos impuestos por el régimen de acumulación dominante.

2. ACTORES

Diversas estructuras organizativas del movimiento popular aglutinaron, en los años recientes, sujetos sociales cuya identidad se relaciona con el territorio: *seringueiros*, pescadores, *castanheiros*, *barranqueiros*, *vazanteiros*, pueblos de la selva. Sus unidades de mobilización han reflejado proyectos que tienen en común la perspectiva de la territorialización: algunos se mobilizan para no ser compulsivamente removidos de un lugar, a causa de intervenciones estatales en el espacio; otros para viabilizar su permanencia a través del logro de medidas de política pública y creación de infraestructura (8). El *Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens* (MNAB), el *Movimento pela Sobrevida da Transamazônica* (MPST), el *Fórum-Rondônia* (FO-RO), el *Conselho Nacional dos Seringueiros* (CNS), el *Movimento de Defesa da Região Tocantina* (MODERTE) son

ejemplos de estas formas organizativas, surgidas en gran parte, como reacción a intervenciones estatales en el espacio. Luego prosiguen hacia reivindicaciones relativas a sus condiciones de inserción en el territorio (salud, educación, asentamiento, propiedad); diseño de políticas públicas (políticas de precios del caucho, en el caso de los *seringueiros*, crédito rural para pequeños agricultores y regionalización de la merienda escolar en el caso del MPST, políticas energéticas en el caso del MNAB); hasta los esfuerzos para ampliar los espacios de participación en la definición de políticas sociales y económicas. Se trata de intensificar la participación en el campo institucional, presionando por la creación y operación de los Consejos Municipales de salud, educación, infancia y adolescencia, que desde 1993, son prioridades del MPST.

Fundado en 1989 a partir de una articulación de sindicatos de trabajadores rurales y de profesores en seis municipios paraenses nucleados por Altamira, el *Movimento pela Sobrevida da Transamazônica* (MPST), reúne fuerzas sociales con características diversas, en torno a luchas y proyectos definidos territorialmente. Sindicatos, cooperativas, asociaciones de productores y de funcionarios públicos se articulan hoy exigiendo del gobierno federal la reconstrucción de caminos, la construcción de hospitales y escuelas, la regularización fundiaria y el crédito para los pequeños productores. Conjungan así una oposición a las políticas gubernamentales —en este caso, la ausencia de políticas públicas en las áreas de salud, educación e infraestructura—; con las perspectivas de desarrollo marcadas territorialmente (9) y

(8) «Se han agravado los conflictos localizados, envolviendo aparatos de poder cuyas instituciones de carácter económico, implantan sus programas como una orden a ser acatada a cualquier precio (...) En el seno de estos antagonismos agudizados se manifiestan, todavía, condiciones favorables a la aglutinación de intereses de grupos sociales diferenciados», que «se movilizan por mantener las condiciones de vida pre-existentes» y «se articulan para garantizar el control de espacios representados como territorios fundamentales para su identidad». cf. WAGNER, (1989:4-7) Intentando reflexionar sobre lo que él llama «un nuevo regionalismo de base popular», Carlos Vainer destaca la importancia del recorte territorial en la construcción de la identidad y en la elaboración de las estrategias políticas de tales grupos sociales que, a diferencia del «viejo regionalismo», construyen pautas reivindicatorias que solo se podrán realizar «en el ámbito de un proyecto nacional que

subvierte profundamente la lógica territorial —pasada y emergente— del capital y del Estado en sus diferentes niveles y escalas», cf. VAINER (1993:21-34).

(9) «Es importante formar técnicos agrícolas, profesores y enfermeros en la región, pues sabemos que difícilmente ellos vendrán de otras áreas»; «buscamos mayor articulación con otras regiones del estado para fortalecer las cooperativas y los sindicatos y hacer con que las reivindicaciones avancen en la práctica», declara José Geraldo (uno de los líderes del MPST), «así como la configuración de un bloque de fuerzas sociales no dominantes». «La especificidad del movimiento es nuestra capacidad de proponer un nuevo modelo de desarrollo para la región — y no sólo exigir del Estado — asociando producción y preservación ambiental». «Existen dos proyectos en disputa: el de los intendentes y algunos empresarios; y el nuestro por mantener el pequeño productor». cf. Entrevista del autor con José Geraldo, Belém, mayo 1993.

la configuración de un bloque de fuerzas no dominantes. La «Carta da Transamazônica» firmada por el MPST, el MNAB y el CNS apunta para la constitución de un bloque social territorializado:

«Es difícil quedarse callado frente a una política gubernamental que transformó la mayoría de los colonos en *bóias-frias y meeiros*, en una situación de abandono y sufrimiento. (...) No queremos que se repitan las muertes innecesarias de colonos y principalmente de menores que ocurren todos los años por falta de caminos y asistencia médica. Son personas que creen en la salida irresponsable apuntada por los gobiernos militares para el problema de la tierra en el Brasil. (...) Queremos un desarrollo económico y social que dé condiciones para que los colonos permanezcan en la Transamazônica teniendo la ventaja de vivir aquí». (10)

La trayectoria histórica del movimiento también ilustra los pasos evolutivos en la constitución del bloque de fuerzas contrahegemónico:

«El MPST tuvo tres grandes momentos: 1) el gran encuentro en Rurópolis, en junio de 1990, donde aconteció la discusión sobre la unificación de las luchas, el inicio de los debates en la región y la divulgación de los problemas. Aún no teníamos propuestas y nos limitábamos a las críticas a la situación vigente; 2) en el segundo momento acontecieron grandes actos regionales, y el debate en agosto de 1990 en Altamira, cuando persistimos en las denuncias a nivel nacional del abandono de la región para todo el país, logrando la presencia de algunos representantes de los órganos gubernamentales; 3) se generaron acciones de confrontación al mismo tiempo en que presentábamos las propuestas alternativas para la recuperación de la región. Después de estos tres momentos, en el gran campamento que se mantuvo del 31 de mayo al 6 de junio de 1991, estudiamos los problemas de la región y concluimos la *Proposta Global de Desenvolvimento para a Transamazônica* que apunta a la recuperación social y económica de la Transamazônica» (11).

(10) cf. MPST: *Carta da Transamazônica*, mimeo, s.d.

(11) cf. Relatório do Encontro Anual de Avaliação, Altamira, diciembre, 1992:4, mimeo.

Creado a su vez en 1991, el Fórum de ONGs de Rondônia (FO-RO) reunió 27 entidades de representación y asesoría de pequeños agricultores, extractivistas, comunidades indígenas. Se concentró en actividades de acompañamiento, fiscalización y consultas al *Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia*, financiado por el Banco Mundial. A despecho de innumerables fragilidades, supo hasta aquí hacer valer, en lo esencial, el papel que se propone, como lo demuestra el impacto de su intervención junto al Banco Mundial en junio de 1994. En carta al Banco Mundial, el Fórum declaraba haber llegado a la «infeliz conclusión» de que el principal interés de los órganos gubernamentales en Rondônia, en relación al PLANAFLORO, no es la viabilización de los objetivos del programa, sino el ingreso de recursos financieros externos para el ‘fortalecimiento institucional de la máquina estatal». Denunciaba también el incumplimiento de acuerdos contractuales por parte del gobierno de Rondônia, la omisión del Banco Mundial frente a tales incumplimientos y la incompatibilidad de las políticas públicas —agrícolas y financieras— con la filosofía «agro-ambiental» del PLANAFLORO, proyecto cuyo éxito, según las entidades del FO-RO, depende enteramente de actores sociales cuya participación estaba siendo vaciada y/o neutralizada (12). A partir de acciones del FO-RO, la «*Ação Civil Pública*» instaurada por el Ministério Público Federal contra irregularidades en la Superintendência Regional del INCRA (órgano responsable por la reforma agraria) afectó directamente el proceso de desapropiación de inmuebles, con fuertes indicios de supervvalorización de tierras. La campaña de denuncias del FO-RO provocó igualmente la llegada de una misión del Banco Mundial que visitó Rondônia entre el 2 y el 8 de agosto con el objetivo de discutir la carta de junio de 1994; concluida con la firma de una «ayuda-memoria» entre el gobierno de Rondônia y el FO-RO, definiendo las medidas correctivas en relación a los desvíos apuntados por las entidades de la sociedad civil al Banco Mundial MILIKAN, (1995:3).

(12) cf. «Campanha do Forum faz Missão do Banco Mundial e Governo Reverem o PLANAFLORO», en *Notícias do Fórum*, Porto Velho, maio 1995:3.

Si la multiplicidad de identidades sociales y formas organizativas que aglutinan —sindicatos de trabajadores rurales, asociaciones de pequeños productores, comisiones de perjudicados por la construcción de represas, sindicatos de trabajadores de la educación etc.— aparece, por un lado, como una dificultad a superar; la construcción de la unidad en la diversidad, dados los diferentes grados de representatividad de las respectivas bases sociales, representa, por otro, un recurso relevante para la eficacia política de sus posiciones y acciones (13). Situados en áreas de frontera de la expansión capitalista sobre el territorio, tales manifestaciones tienden a configurar movimientos anti-hegemónicos frente al proceso de transformación de la tierra en valor de cambio, promovido por el capital. Pueden, consecuentemente, protagonizar experiencias capaces de alimentar la formulación de modelos alternativos de desarrollo (14).

Pero a su vez, en lo que concierne a la inserción industrial en la competencia internacional, restaría para viabilizar un modelo tal, igualmente ecuacionar los riesgos de un distanciamiento creciente entre un sector moderno y competitivo y demás sectores de la economía y de la sociedad. La cuestión planteada aquí sería de construir mecanismos que aseguren que las ganancias generadas por la competitividad del sector moderno sean distribuïdas al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, el discurso de la competitividad ha justificado en la economía brasileña, el recurrir frecuentemente a procesos de racionalización productiva basados en la intensificación neo-taylorista del trabajo. Una lógica gerencial de economía de medios ha dominado el propio debate sobre las políticas públicas, legitimando la «producción magra» (*lean production*) como la vía expresa

para la conquista de espacios en el mercado mundial. Hay una tendencia a presentar el trabajo como un obstáculo a la eficiencia, y las conquistas sociales como estorbos a la competitividad. También los discursos post-fordistas de valorización del trabajador polivalente sobreentienden que el déficit competitivo sería generado por los trabajadores «no-creativos» y «rutinizados»; cuyo perfil corresponde más a una construcción del imaginario gerencial y de las prácticas jerárquicas tayloristas —poco representativas de las capacidades propias a los trabajadores—, que a realidades prácticas.

El conocimiento empírico disponible sobre la industria brasileña registra que, a inicios de los años ochenta, nuevos modelos de organización del trabajo —como los Círculos de Control de Calidad (QCC)—, fueron adaptados a las estructuras organizativas preexistentes, propias del taylorismo. No parecía entonces, haber sido abandonados los antiguos regímenes jerárquicos o el recurso a la inestabilidad del empleo como medio de intensificación del trabajo, control disciplinar y contención salarial HUMPHREY, (1989:34). A inicios de los años noventa, muchas empresas que adoptaron nuevos métodos de organización del trabajo, efectuaron despidos y vieron caer el compromiso de los trabajadores con aquellos métodos. HUMPHREY: (1994:119-146) Hubo empresas, inclusive, que, a despecho de un aparente acuerdo implícito de estabilización del empleo a cambio de la participación de los trabajadores, declararon «haber sacado ventaja de ocasiones en que trabajadores apoyaron huelgas para despedir activistas y también liberarse de obreros con bajo desempeño» LIMA, (1989) y HUMPHREY, (1994). Tales procedimientos son, por cierto, poco compatibles con la búsqueda de un «compromiso negociado» con los trabajadores. Están, en verdad, más próximos de la

(13) «El Fórum-Rondônia articula instituciones con enraizamiento popular/sindical/profesional (CUT, FETAGRO, ACARAM, OSR ,etc.), grupos ambientalistas con experiencia acumulada en acciones locales (IEA,IPHAE,ECOPORÉ etc.) y entidades de asesoría (CPT,CIMI,APARAI,PACA etc.). Manifestamente, esta composición y experiencia permiten que el Fórum se pueda imponer como interlocutor competente, vista la calidad de las denuncias producidas en relación a la Superintendencia Regional del INCRA» cf. LEROY&ORNOY, (1994:4).

(14) Al evaluar los percances del proceso de participación popular en el PLANAFLORO, en Rondônia,

Mario Menezes señala que «por la desarticulación de los procesos de participación popular en la operacionalización del proyecto, gobiernos y Banco Mundial no están apenas inviabilizando lo que hay de ejecutable en una propuesta llena de buenas intenciones (a saber, rehacer la imagen internacional del Banco Mundial, desgastada por los resultados social y ecológicamente desastrosos del POLONOROESTE en los estados de Rondônia y Mato Grosso, N.do A.), aunque mal contextualizada, como también retardando el propio proceso histórico rumbo a un desarrollo ambientalmente más equilibrado en la Amazonía», cf. MENEZES, (1994:29).

experiencia de los EUA, donde la introducción de la Calidad Total ocasionó la adopción de un neo-taylorismo disfrazado, sin estabilización del empleo y con prácticas tradicionales de gestión del trabajo «por stress» FERREIRA (1994:43-51).

Cabe observar que, aún en el contexto del nuevo paradigma industrial, apenas una parte del dinamismo tecnológico y de las ganancias de productividad industrial se originan en conocimientos sofisticados y disciplinas de punta. Otra parte proviene del conocimiento práctico desarrollado por los propios trabajadores —conocimiento apropiado individualmente o inscripto en colectivos de trabajo—, basado en su capacidad innovativa práctica, técnica u organizacional. En este segundo tipo de conocimiento, como sabemos, el Brasil no tiene nada que envidiar a los demás países. Los programas de «calidad y productividad» lo mostraron sobradamente en los últimos años. Esta potencialidad puede tener, y está efectivamente teniendo, un papel estratégico en la promoción competitiva de empresas brasileñas. Para ello, lo que tales empresas han hecho en primer lugar, es deshacerse de las barreras que la organización taylorista y la tradición autoritaria de las relaciones de trabajo impusieron hasta aquí al ejercicio de la creatividad obrera. Al contrario de lo que hizo, sin éxito, la Ford en Nuevo México —que buscó contar con mano de obra dócil para imponer una nueva organización del trabajo—, las empresas tienden a percibir que no se puede implantar JIT/TQC (*Just in Time* y *Total Quality Control*) limitando el poder de los sindicatos, inhibiendo la acción colectiva y tratando de aumentar la disciplina ejercida sobre los trabajadores.

Si la creatividad obrera es factor decisivo para la inserción competitiva, cabería hacer valer apropiadamente tal recurso en la distribución de las ganancias de productividad, y abandonar así el modelo de industrialización con bajos salarios. En la negociación de estas ganancias podría tal vez estar una de las llaves de la articulación entre los trabajadores del sector moderno y de las demás categorías. El nuevo modelo de desarrollo podría de esta manera, fundar las bases de la alianza entre las

distintas categorías de trabajadores, a través del repase de parte de las ganancias de productividad de los empleados del sector moderno para el reentrenamiento de desempleados y empleados en condiciones precarias, así como para la implantación de empresas comunitarias orientadas hacia el abastecimiento de productos y servicios a las propias empresas del sector moderno.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El montaje de un nuevo pacto político capaz de sustentar un modelo de desarrollo democrático es complejo. Algunas condiciones parecen, sin embargo, favorecerlo. El ajuste liberal ha presentado persistentes indicaciones de su incompatibilidad con cualquier trayectoria que fuera autónoma respecto a la reactivación del empleo y a la recomposición dinámica del parque industrial. El movimiento social, a su vez, acumuló fuerzas en la lucha por la democratización del Estado, particularmente en el movimiento por el *impeachment* del presidente Collor en 1992; demostrando por lo tanto, señales de perplexidad ante la acentuada desigualdad de fuerzas que produjo la reestructuración productiva y la regresión de los derechos políticos. Un cierto espíritu transformador fue, a su vez, alimentado por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra a lo largo de la crisis recesiva y desestructurante que condicionó el movimiento sindical. Dicha actitud apunta hacia la necesidad de tejer alianzas que orienten la reforma del estado en una dirección que no restrinja las posibilidades de integrar a una ciudadanía social y políticamente ampliada. Resulta evidente que los contenidos de que este nuevo pacto, para garantizar la reducción efectiva de las desigualdades en el país, deberá enfrentar seriamente la concentración de la propiedad latifundista y acoger la participación activa de los actores de la sociedad organizada que, sea en las luchas en torno de la apropiación social del tiempo o del territorio, emergieron con peso estratégico en el proceso de la transición democrática del país.

BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD, H. & J. COMERFORD, (1999): «Los Múltiples Sentidos de la Sustentabilidad: el debate de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas», en *Gestión y Ambiente*, 2, agosto: 67-74 Medellin.
- (1999): Sustentabilidad y Ciudad, *Revista EURE*, vol. XXV, n. 74, abril : 35-46 Santiago de Chile.
- (1999): «Sustainability and Territory: meaningful practices and material transformation», en E. BECKER & T. JAHN (eds.) *Sustainability and the Social Sciences-A Cross-Disciplinary Approach to Integrating Environmental Considerations into Theoretical Reorientation*, ZED Books, Londres.
- ALMEIDA. A.W. de (1989): «Universalização e Localismo: Movimentos Sociais e Crise dos Padrões Tradicionais de Relação Política na Amazônia», en *Reforma Agrária*, abril/julio: 4-7 San Pablo
- BERNARD P. & A. LEBAUBE, (1994): «Entretien avec Jean-Marie Delarue», *Le Monde*, 3 mai; París.
- BLOCH, M (1939): «Régions Naturelles et Groupes Sociaux», *Annales d'Histoire Économique et Social*, Paris.
- BUARQUE Cristovam (1994): *A Revolução nas Prioridades, da modernidade técnica à modernidade ética*, Paz e Terra, San Pablo.
- BURSONI, I. (1994): «La Diagonale Casseurs:Le Paradoxe de l'Existance et le Nouvel Espace du Conflit Social», *Futur Antérieur* 23-24, París.
- HATHAWAY D (1994): «Biodiversidade e Garimpagem Genética, Comunicación al Seminário Diversidade Eco-social e Estratégias de Cooperação entre ONGs na Amazônia», *FAOR/FASE*, junio mimeo, Belém.
- HUMPHREY, J (1989): «Novas Formas de Organização do Trabalho na Indústria: suas implicações para o uso e controle da mão-de-obra no Brasil , in *Seminário Internacional Padrões Tecnológicos e Políticas de Gestão-Comparações Internacionais*, USP/UNICAMP, mimeo San Pablo.
- (1994): «A Gestão de Mão-de-obra e os Sistemas de produção no Terceiro Mundo», en *Estudos Avançados* 8 (21), San Pablo.
- D'INCAO M. Conceição (1990): «Governo de Transição: Entre o Velho e o Novo Projeto Político de Reforma Agrária», *Lua Nova*, 20, mayo, San Pablo.
- FERREIRA S. (1994): «Reestruturação Empresarial e Ação Sindical-Mito e Realidade sobre o «Imperativo» da Produtividade e da Qualidade», *Proposta*, 63, diciembre Rio de Janeiro.
- FIORI J.L. (1994a): «O Nô Cego do Desenvolvimentismo Brasileiro», *Novos Estudos do CEBRAP*, 40, nov.
- (1994b): «As Palavras e as Coisas», en *Folha de S. Paulo*, 14/08, San Pablo.
- (1998): *Os Moedeiros Falsos*, Ed. Vozes, Rio de Janeiro.
- LEROUY J.P. & J. ORNOY, (1994) *Comentários sobre o Fórum de ONGs de Rondônia e sua Relação com o PLANAFLORO*, mimeo, Río de Janeiro.
- LESSA C. & S. DAIN, (1982): «Capitalismo Associado: Algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento», en L.G.M. BELLUZZO & R. COUTINHO: *Desenvolvimento capitalista no Brasil-Ensaios sobre a crise*. Vol. 1, Brasiliense, San Pablo.
- LIMA, I. (1989): *Análise das Consequências da Utilização das Filosofias e Técnicas Japonesas de gestão da Produção sobre o Rendimento das Empresas*, Tesis de Maestría, UFRGS, Porto Alegre.
- LIPIETZ, A. & D. LEBORGNE (1988): «Flexibilité Defensive ou Flexibilité Offensive: Les Défis des Nouvelles technologies et de la Competition Mondiale», *Conferência Trends and Challenges of Urban Restructuring*, Rio de Janeiro, septiembre 1988, mimeo.
- MALTA CASTRO, M.I & L.S. GUDÉS GALETTI (1994): «Diagnóstico dos Usos dos Recursos Florestais em Mato Grosso», *ITTO/IBAMA/FUNATURA*. Cuiabá.
- MARTINE, G. (1991): *Desenvolvimento, Dinâmica Demográfica e Meio Ambiente: Repensando a Agenda Ambiental Brasileira*, ISPNE, Documento de Trabajo n.1, mimeo, Brasília,
- (1992: 50): *Processos Recentes de Concentração e Desconcentração Urbana no Brasil: Determinantes e Implicações*, ISPNE. Documento de Trabajo n.11, mimeo, Brasília.
- MILIKAN, B. (1995): *A Campanha do Fórum de ONGs de Rondônia e a Situação Atual de Implementação do PLANAFLORO*, mimeo, Porto Velho.

- MENEZES, M. (1994): *Avaliação da Participação Popular no Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia-PLANAFLORO, OXFAM*, mimeo, Porto Velho.
- NOVAES Regina (1993): «Reforma Agrária e Cultura política no Brasil, in Democracia», *Terra*, 9, marzo-abril Rio de Janeiro.
- REIS VELLOSO J.P. DOS (1994a): *Inovação e Sociedade:Uma Estratégia de Desenvolvimento com Equidade para o Brasil*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- (1994b): *Um Projeto para o Brasil: A Proposta da Força Sindical*, Geração Editorial, San Pablo.
- RUCCI, Rudá (1992): «Um Novo Patamar de Elaboração, in Democracia», *Terra*, 3, ene-feb Rio de Janeiro.
- SMITH, H. (1922): *Do Rio de Janeiro a Cuyabá: notas de um naturalista*, Cia. Melhoramentos.San Pablo/Río de Janeiro/Cayeiras.
- SCHWARTZ, G. (1993): «Modelo Brasileiro Travou na Transição», *Folha de S. Paulo*, 8/8/, San Pablo.
- SIMOENS DA SILVA, A.C (1927): *Cartas Matogrossenses*, Imprensa Nacional Río de Janeiro.
- TAVARES, M.C. (1993): «Os Dilemas do Planejamento do Século 21», *Folha de S. Paulo*, 21/11/ San Pablo.
- (1995) «O que nos Espera na Reforma Constitucional», *Folha de S. Paulo*, 12/02/, San Pablo.
- THÉRET, B. (1994): «O Neoliberalismo como Retórica Econômica e Modo de Ação Política», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24, febrero San Pablo.
- TOURAINE, A. (1991): «Face à l'Exclusion», in J.BAUDRILLARD et alii, *Citoyenneté et Urbanité*, Ed. Esprit, Paris,
- VAINER, C.B. (1992): «Processos de Ocupação Social do Território», en *V Seminário Nacional sobre Universidade e meio Ambiente*, abril, Belo Horizonte.
- (1993): Regionalismos e Projeto Nacional: uma reflexão sobre regionalismos velhos e novos, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VII, n.2, septiembre, Rio de Janeiro.
- WAGNER, A. (1989): «Universalização e Localismo-Movimentos Sociais e Crise dos Padrões Tradicionais de Relação Política na Amazônia», *Reforma Agrária*, abril/julho San Pablo.

Traducción del portugués: Roberto SEGRE

Industria y reestructuración rural en España: el caso de las empresas tecnológicas a escala provincial y local

Ángel PANIAGUA MAZORRA & Javier Antón MARTÍN

Geógrafo. Científico Titular del CSIC. & Geógrafo. CSIC

RESUMEN: En la última década se han apuntado procesos de ruralización industrial en España. En este artículo se analiza el caso de la industria de alta tecnología y su dinámica urbano-rural a distintas escalas de análisis: de la nacional a la local. Las tres provincias seleccionadas para el análisis local son: Guadalajara, Ciudad Real y Gerona. Se ha constatado que la reestructuración urbano-rural se manifiesta de manera distinta incluso dentro de la misma provincia. Las empresas tratan de ser competitivas y para ello aprovechan las ventajas comparativas de las zonas rurales potenciados por la mejora de las infraestructuras viarias y las nuevas tecnologías de las comunicaciones que facilitan la localización en zonas rurales. En Guadalajara este proceso se encuentra influido por su proximidad a Madrid. El de Ciudad Real se caracteriza por la dispersión territorial. Por último, en Gerona destaca la localización de industrias de alta tecnología en municipios muy rurales.

Descriptores: Reestructuración rural, Empresas. Tecnología, España.

I. INTRODUCCIÓN

Repetidamente se ha indicado que consecuencia de la crisis económica de los años setenta, se han generado procesos de reestructuración ligados a la utilización de nuevas tecnologías (CASTELLS, 1985). Este fenómeno permitió descentralizar aún más los procesos de fabricación y redujo la importancia del factor distancia para ciertas fases o tareas, contribuyendo, al mismo tiempo, a reducir los costes de producción, sobre todo los relativos a la mano de obra. Todo ello se tradujo, por una parte, en una pérdida de importancia de las actividades directamente productivas en la

industria, mientras aumentaba la de las relacionadas con la ingeniería, investigación, información, gestión y control, comercialización, servicio posventa, etc., y por otra, en una precarización y flexibilización de los mercados de trabajo, con un aumento de las pequeñas empresas y la aparición de diversas formas de economía informal (MÉNDEZ & CARAVACA, 1993).

ROBINSON (1990) señala que históricamente el medio rural ha acogido industrias tradicionales o extractivas pero gradualmente va acogiendo industrias muy especializadas y flexibles, sobre todo cuando se trata de áreas rurales con un elevado grado de accesibilidad. Los

Recibido: 11.12.00. Revisado: 13.6.00

Este artículo forma parte del proyecto de investigación PB98-0644, financiado por el Programa General de Conocimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Agradezco al Departamento de Informática Tributaria los datos facilitados para la confección del presente trabajo. También quiero expresar mi agradecimiento al Dr. Francisco Muñoz-Escalona por su desinteresado acompañamiento en parte del trabajo de campo.

macroprocesos de reestructuración económica afectan de forma diferente a cada región y, dentro de cada una, las áreas rurales pueden representar un papel distinto (MOORE, 1999; MÉNDEZ & CARAVACA, 1993; CASTELLS, 1985, SANTOS, 2000). Sin embargo, pese al crecimiento de la globalización, las reducciones en el coste del transporte y los menores costes en el suministro de recursos, muchas relaciones quedan altamente localizadas (ALBURQUERQUE, 1997). El papel de las concentraciones de negocios en la localización competitiva se deriva de la relativa fuerza de las redes de trabajo de emparejamiento y apoyos a industrias, las condiciones de la demanda local, los factores de soporte de entrada y las relaciones entre empresas locales (BENNETT & GRAHAM & BRATTON, 1999).

Hasta la década de los años 90 no se ha desarrollado un marco teórico explicativo de carácter global sobre los procesos de industrialización rural. KEEBLE et al (1983) observaron una cierta tendencia en toda la Unión Europea al establecimiento de industrias de manufactureras urbanas en áreas rurales. En 1995, KEEBLE & TYLER explican este fenómeno de comportamientos empresarial de acuerdo con dos premisas: 1) Las áreas rurales presentan en contraposición a las urbanas una serie de características comparativas que tienden a atraer y retener a los empresarios más dinámicos. Ello se manifestaría en la calidad y cualificación tecnológica de dichas empresas y en su potencialidad de crecimiento (JARRIS et al 2001). (1) En segundo lugar, las características de las áreas rurales más accesibles conducen a un desarrollo empresarial caracterizado por la adopción de nuevas tecnologías y la explotación de nuevos mercados. De esta manera algunos estudios indican que la base económica de las áreas rurales ya no debe asociarse con el trabajo escasamente remunerado, cualificación o con empresas con una base tecnológica escasa (HOGGART & PANIAGUA, 2001a). Numerosos analistas han expresado sus dudas sobre esta versión idílica y optimista de las empresas que se instalan en áreas rurales, sobre todo en

relación con su influencia en la denominada reestructuración rural. Esto ha conducido a diferenciar entre áreas rurales accesibles o cercanas a centros urbanos y áreas rurales remotas o desfavorecidas. Parece que la instalación de establecimientos industriales de alta tecnología se produce sobre todo en las primeras áreas y no en las segundas, con lo cual el efecto de la transformación económica puede estar asociado únicamente a la proximidad urbana y no ser fruto de unas condiciones específicas de las áreas rurales (HOGGART & PANIAGUA 2001a: 48). Un simple balance urbano/rural no debe suponer, por si mismo, ningún proceso reestructurador.

Esta visión más pesimista o restrictiva de la influencia de la industrialización rural en el proceso de reestructuración se manifiesta también en que, las empresas se establecen en áreas dinámicas en las que se descentraliza la actividad urbana, donde se incrementa la actividad económica y se tiende a generar una espiral acumulativa produciéndose, en consecuencia, nuevas y prioritarias zonas de inversión (MARTÍN, 1992). No serían factores estrictamente rurales los que generarían la instalación de establecimientos en estas áreas.

Los procesos de reestructuración y desconcentración industrial en España se deben entender en el contexto de una industrialización tardía y de un desarrollo económico regional desigual, pero también dentro de los nuevos procesos de cambio y reestructuración rural (BAYLLINA & GARCÍA RAMÓN, 1998). Se ha indicado, desde una perspectiva rural que los países del Sur de Europa presentan un especial potencial por el fenómeno (HOGGART et al, 1995). Desde esta perspectiva rural, las aproximaciones realizadas hasta el momento se han producido a través de datos de movilidad residencial o de modificaciones en las magnitudes de empleo por sectores de actividad las cuales no dan una verdadera dimensión del problema (GARCÍA, 1996; PANIAGUA, 1998; DURÁN & PANIAGUA, 2000: 143).

Efectivamente, en España diversos estudios que adoptan como base las estadísticas demográficas y laborales han apuntado cambios en la ocupación de la población que reside en áreas rurales bien a escala nacional (PANIAGUA, 1992; GARCÍA 1996) o regional (HERNÁNDEZ & LÓPEZ, 1999),

(1) Sobre el concepto de reestructuración rural se puede encontrar un reciente análisis en HOGGART & PANIAGUA (2001a).

esencialmente fundados en un incremento de la población dedicada a la industria y servicios y un decremento de la dedicada a actividades primarias. Pero esta aproximación mediante datos demográficos podría estar poniendo de relieve distintos fenómenos, como la emergencia de un terciario tradicional, ligado a actividades primarias (PANIAGUA, 1998; DURÁN & PANIAGUA, 2000) o a procesos de «extra-suburbanización».

Diversos análisis han puesto énfasis en la importancia de procesos de industrialización local-rural en España (HOGGART et al, 1995). Desde una perspectiva de la Geografía Industrial o Económica, el profesor MÉNDEZ (2000) en sucesivos artículos ha avanzado de manera relevante sobre diversos aspectos del proceso de reestructuración, al indicar que su posible relocalización en espacios rurales puede obedecer a la influencia de los Fondos Estructurales (citado también por FERRER REGALES, 1999), al desarrollo de vías rápidas y al denominado efecto frontera –ligado en muchas ocasiones a la existencia de subvenciones—, además de los más citados de un menor coste de las instalaciones u oficinas y un acusado proceso de descentralización del empleo.

La profesora SABATÉ (1996) indica que los procesos de industrialización han quedado asociados a una serie de sectores o subsectores tradicionales de las áreas rurales, ligados a centros productivos tradicionales de estas áreas. De esta forma, parece apuntarse que los procesos de industrialización rural se fundan sobre industrias tradicionales y que los factores que influyen en su localización «rural» son hasta cierto punto clásicos en la literatura sobre geografía industrial. En tal sentido, HOGGART & PANIAGUA (2001b) expresan sus dudas sobre la existencia de procesos reestructuradores en áreas desfavorecidas asociados estrictamente a nuevas actividades antes no existentes. En este contexto es posible preguntarse ¿si establecimientos ubicados en municipios de tamaño demográfico rural en corredores industriales deben entenderse como rurales? O ¿si la instalación en municipios limítrofes o con cercanía con cabeceras

comarcales o capitales provinciales puede analizarse como una transformación rural?

El principal objetivo de este estudio es interpretar territorialmente la evolución reciente de ciertas nuevas actividades económicas en áreas rurales durante la segunda mitad de los años 90. Se presta especial consideración a las empresas de alta tecnología(2), valorando su dinamismo en los municipios rurales. Con este fin, realizaremos un análisis a diferentes escalas espaciales (provincial y local) con el fin de corroborar si el fenómeno de la reestructuración se produce o no con el mismo carácter y la misma intensidad en diferentes áreas estrictamente rurales o en áreas de transición muy influenciadas por las áreas urbanas. (PANIAGUA, 1998). En definitiva se trata de explorar de forma inicial a qué tesis sobre la ruralización rural (idílica o restrictiva) de las citadas previamente responde el caso español. Entiendo que para fundarse un proceso reestructurador, este se debe originar también sobre áreas rurales remotas o desfavorecidas.

2. METODOLOGÍA

Desde hace varios años una creciente literatura trata de explicar que el cambio y reestructuración en las áreas rurales es un proceso general de variación que encierra múltiples perspectivas (HOGGART & PANIAGUA, 2001a). Esta aproximación que nace del contexto urbano e industrial, ofrece para muchos autores un acercamiento a los cambios económicos y sociales más eficaz que la geografía o la sociología de la agricultura o los estudios sobre desarrollo rural-local, por su carácter global y multifactual (MARDEN et al, 1993).

En España, es todavía un campo de estudio con escasa investigación sistemática. Hasta donde se conoce no se han llevado a cabo estudios comparativos entre los diferentes fenómenos que habitualmente forman parte de los procesos de reestructuración económica de los espacios rurales, ni en escenarios espaciales previamente seleccionados (PANIAGUA, 1998).

(2) Análisis de industria electrónica en áreas urbanas o metropolitanas y bibliografía accesoria es posible encontrarlo en RAMA & MELERO, (2000): «Modes d'organization et roles des

acteurs: Les réseaux de la sous-traitance de l'industrie électronique de Madrid» *Revue d'Economie Régionale et Urbanine*, 1.

Se han seleccionado dos CCAA que tienen unas características diferenciales en lo que respecta a la productividad del trabajo y la estructura industrial, con el fin de señalar dos posibles tipos de ruralización industrial. En primer lugar, Castilla-La Mancha, con una estructura más tradicional y una menor productividad del empleo, pero con importantes procesos de relocalización industrial a escala local. En segundo lugar, Cataluña, con una mayor productividad del trabajo y un mayor peso de sectores industriales de nuevas tecnologías.

Las áreas de estudio son los municipios rurales de tres provincias localizadas dentro de la CCAA citadas en el párrafo precedente (PANIAGUA, 1998): Gerona, que responde al modelo de costa, con acusada diversificación en nuevas actividades económicas y especialización entre diferentes comarcas, donde ha crecido en mayor medida el empleo industrial en áreas rurales (más del 15%) (VÁZQUEZ BARQUERO, 1996; FELIÚ & HERNÁNDEZ, 2000). Guadalajara: provincia del interior, relacionada con una metrópoli próxima y el consiguiente desplazamiento de establecimientos. Por último, Ciudad Real: área interior con procesos de desarrollo de base rural-local, donde también crece notablemente el empleo industrial en municipios rurales (más del 20%) (VÁZQUEZ BARQUERO, 1996).

Con el fin de corroborar la tesis sobre la industrialización que denominamos optimista o pesimista se ha diferenciado entre el umbral de 2000 habitantes que denominamos estrictamente rural y el de 10.000 habitantes que denominamos de transición.

Al diferenciar entre los umbrales 2000 y 10000 pretendemos explorar si los procesos de industrialización se están produciendo en áreas de transición hacia las estrictamente rurales, más fácilmente accesibles, que constituyen cabeceras comarcales en las que tradicionalmente se han concentrado servicios o industrias o si por el contrario se producen en áreas estrictamente rurales (-2000 hab.).

Las fuentes de información son las derivadas del Impuesto de Actividades Económicas. En concreto, para el análisis se han elaborado y tratado

estadísticamente los registros informáticos del Impuesto de Actividades Económicas, principalmente las empresas de alta tecnología (construcción de ordenadores, industria eléctrica y electrónica –códigos de actividad 33, 34 y 35 respectivamente). Su análisis anual a escala de registro empresarial durante el período de 1995 a 2000 permite calcular a escala municipal variaciones en el número de empresas, nacimientos y defunciones de industrias de alta tecnología, así como explorar variaciones en las tendencias de localización espacial. Al diferenciar en esta fuente de información entre sede principal o sucursal a escala municipal, hemos incluido sólo el establecimiento matriz.

Además, se ha llevado a cabo:

- 1) Un programa de entrevistas cualitativas semiestructuradas a responsables institucionales a nivel autonómico, provincial y local.
- 2) Entrevistas semiestructuradas a gerentes de empresas en las tres provincias consideradas. Se han realizado en total 16 ubicadas en municipios de tamaño demográfico inferior a los 2000 habitantes. Con tales entrevistas se pretenden definir tendencias y elaborar una tipología básica de las industrias de alta tecnología en áreas rurales.

3. LAS EMPRESAS DE ALTA TECNOLOGÍA EN ÁREAS RURALES A ESCALA NACIONAL Y REGIONAL. CATALUÑA Y CASTILLA-LA MANCHA.

Las diferencias territoriales en la creación y cierre de empresas no es sencilla, como indica el profesor VELASCO (1998), al intervenir en la misma diversos factores, desde los relativos a la estructura económica regional hasta otros de índole más coyuntural o en relación con programas de promoción de nuevas iniciativas. En España, los estudios realizados sobre CCAA en relación con el proceso de reestructuración económica e industrialización local-rural, sin ser todavía numerosos, apuntan ciertas

tendencias. Por ejemplo, los trabajos sobre la CA de Castilla-La Mancha que sugieren una clara especialización en sectores maduros de esta CA (MÉNDEZ & MOYA, 1998; MÉNDEZ & MOYA & MECHA, 2000). Los empleos creados en las nuevas industrias implantadas entre 1981 y 1995 confirman a este espacio como de acogida de industrias intensivas en mano de obra poco cualificada. Así crece el empleo en sectores muy asociados a las condiciones sociolaborales del territorio como son el mueble y, sobre todo, la confección, piel y calzado. Pero, tuvo lugar una reducción en aquellos otros más relacionados con la primera transformación de materias primas y de materiales de construcción.

A nivel nacional, los datos procedentes del IAE muestran un claro estancamiento empresarial en las áreas estrictamente rurales y de transición. En el año 1995 la proporción era de un 8.7% en zonas rurales (ver también DURÁN & PANIAGUA, 2000). En 2000 esta estructura rural se mantiene prácticamente inalterable (incremento sólo del 0.2% en áreas rurales). Parecida tendencia se observa en los municipios denominados de transición. Sin embargo, el crecimiento del *stock* de empresas por tamaño de población entre 1995-2000 es sólo ligeramente más notable en los que aquí denominamos de transición, del 9.4% y de más del 10% en los estrictamente rurales. Por el contrario, en los urbanos se incrementó el 8.7%. De acuerdo con estos datos, los procesos recientes de reestructuración rurales a escala nacional y considerando todos los sectores y subsectores, son más bien limitados. No es posible corroborar la existencia de un incremento neto de empresas en los municipios rurales o de transición netamente distinto que el experimentado en áreas urbanas. Tampoco es posible interpretar con los datos disponibles si se producen trasvases de empresas o son dinámicas estrictamente locales. Aunque es factible esta última opción al tratarse en buena forma de microempresas.

Como han indicado por diversos analistas, durante el último cuarto de siglo desciende el peso de las industrias manufactureras en el conjunto de las actividades económicas (VELASCO, 1998; BUESA & MOLERO, 2000), tanto en áreas

rurales y de transición como urbanas, si bien con mayor celeridad en estas últimas. Así mismo, la estructura territorial prácticamente no se modifica (Cuadro 1). Dentro de este tipo de industrias las de mayor dinamismo son las de material electrónico y ordenadores que se incrementan en 112 empresas en términos absolutos y crece el *stock* un 49% en términos relativos el período considerado, seguido de las industrias dedicadas a material de precisión, cuyo número aumenta en 102 (un 21%). Estos datos quedarían explicados por la fuerte renovación existente en estos subsectores, como consecuencia de un efecto desplazamiento de los establecimientos operativos por empresas entrantes, más eficientes (VELASCO, 1998:67). Por el contrario, presentan una regresión las empresas en principio más adecuadas a las condiciones socioeconómicas de las áreas rurales, como por ejemplo son las dedicadas a muebles o transformación alimentaria.

Haciendo relación al comportamiento de las dos CCAA seleccionadas se apuntan distintas tendencias. En las regiones de mayor competitividad y mayor peso de sectores de vanguardia, el crecimiento de empresas en áreas rurales es más notable, duplicando incluso al que se produce en municipios urbanos. Este es el caso de Cataluña. Por el contrario en las regiones con mayor peso de industrias tradicionales y menor competitividad empresarial, el crecimiento del número de empresas incluso es menor en las áreas rurales. Este es el caso de Castilla-La Mancha.

Así, en Cataluña, la estructura empresarial urbana-rural es representativa de la nacional. Sin embargo, difiere notablemente en la evolución del *stock* relativo de empresas en el período 1995-2000, tres veces más elevado en los municipios rurales que urbanos (FIG. 1). Ello se traduce, en el caso de las manufacturas, en una cierta modificación de la estructura rural-urbana. Las industrias de ubicación rural, donde es más significativo el crecimiento del *stock* empresarial, son las de electrónica e instrumentos de precisión.

Por el contrario, en Castilla-La Mancha es posible indicar una acusada ruralización de su estructura empresarial dado que más

del 50% de las mismas se localizan en municipios menores de 10.000 habitantes, aunque sólo un 17% en municipios inferiores a 2000 hab. Aún así, la evolución del *stock* empresarial es ligeramente favorable a los municipios no urbanos, propiciado por el carácter difuso de su industrialización reciente (MÉNDEZ & RODRÍGUEZ & MECHA 2000). Ello se confirma en las industrias manufactureras, en las que sin incrementarse su volumen, se reafirma su estructura rural (en más del 3% respecto a municipios urbanos) (FIG. 1). El subsector donde se observa un mayor nacimiento del número de empresas es el electrónico, si bien partiendo de valores muy modestos.

De esta forma, los datos a escala nacional pensamos que encubren claros itinerarios regionales, en los procesos de reestructuración rural de las actividades económicas.

3.1. La industria de alta tecnología en áreas rurales

Pero los estudios sobre reestructuración rural insisten en la cualificación de este fenómeno mediante el análisis de las industrias de alta tecnología (KEEBLE, 1993, KEEBLE & TYLER, 1995). Si consideramos concretamente las industrias de alta tecnología y de precisión su incremento es mayor en los municipios

rurales, lo que puede obedecer a iniciativas locales o a trasladados de empresas. (FIG. 2).

En lo referente a las industrias de alta tecnología la estructura empresarial en 1995 sugiere unos niveles de concentración en áreas urbanas mayores que los indicados para el conjunto de todos los sectores, en concreto se sitúa en el 86%. En 2000 se observa un ligero incremento proporcional de las localizaciones en municipios de transición. Esta tendencia obedece al decremento en el número de empresas que a escala nacional es del 14,2% entre 1995 y 2000, en los municipios rurales sólo es del 9% y prácticamente del 15% en los urbanos. Sin embargo, a escala de subsectores las tendencias no han sido convergentes en el período de 1995 a 2000 (FIG. 2). El subsector que más se incrementó fue el de fabricación de equipos informáticos con un 186% de crecimiento, pasando de 34 a 102 empresas instaladas en municipios de transición o rurales. En todo caso, duplicando el crecimiento del stock relativo urbano entre 1995 y 2000. Por su parte, en los subsectores más recesivos o estancados, las industrias implantadas en áreas rurales se muestran más resistentes a la dinámica negativa, e incluso como ocurre en la industria electrónica o de productos de precisión, presentan un *stock* positivo frente a la tendencia recesiva o estancamiento del *stock* de este tipo de empresas en áreas urbanas.

FIG. 1. Industrias manufactureras de acuerdo con el tamaño demográfico del municipio. España y CCAA seleccionadas

	1995	1995	2000	2000	Variación Stock	Variación stock
	<2000 hab.	<10.000 hab.	<2000 hab.	<10.000 hab.	1995-2000	1995-2000
España total	8.7%	21.4%	9.2%	21.5%	10.1%	9.3 %
Industrias Manufactureras	12.7%	30.2%	13.5%	30.9%	0.2%	-1.4%
Cataluña total	11.2%	19.7%	12.2%	21.1%	15.2%	13.3%
Industrias Manufactureras	16.8%	24.7%	17.3%	26.3%	-0.8%	-1.1%
Castilla-La Mancha.Total	15.4%	51.5%	17.3%	51.7%	9.2%	8.5%
Industrias Manufactureras	20.4%	60.8%	22.1%	63.3%	0.1%	-0.02%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Impuesto de Actividades Económicas. Elaboración propia.

FIG. 2. Distribución en áreas rurales de las industrias de alta tecnología.

España	1995 % rural	1995 % transición	2000 % rural	2000 % transición
Cód. 33	4.3	7.8	4.4	10.9
Cód. 34	3.7	19.8	4.7	23.0
Cód. 35	3.4	14.5	3.8	19.8
Cataluña				
Cód. 33	3.2	8.6	7.4	16.2
Cód. 34	5.6	17.8	6.2	17.2
Cód. 35	2.2	15.5	3.8	17.7
C. La Mancha				
Cód. 33	5.1	20	4.4	21
Cód. 34	4.2	59.2	4.7	71
Cód. 35	3.7	56.5	16.2	77

Fuente: Elaboración propia.

Impuesto de Actividades económicas. Código 33: industria de ordenadores; código 34: industria eléctrica; código 35: industria electrónica.

En lo referente a la estructura rural de la industria de alta tecnología en Cataluña, en 1995 ésta presentaba un porcentaje del 3,3% en zonas rurales, que aumentó hasta un 6% en 2000. El subsector que más incrementó su *stock* fue el de fabricación de ordenadores (con un 100% más). En general, la tendencia similar a la ya establecida, con excepción de la industria eléctrica, con una dinámica más negativa en los municipios rurales.

En Castilla-La Mancha caracterizada por la implantación de industrias maduras y por un amplio desarrollo de los procesos de industrialización rurales, la estructura empresarial de las industrias de alta tecnología está equilibrada entre el área de transición y rural (46%) y urbano (54%). A su vez el retroceso en el número de empresas es de similar magnitud en el ámbito rural de transición y urbano (del -18,4 y 18,5% respectivamente). Pero, si utilizamos como umbral los municipios estrictamente rurales de menos de 2000 habitantes, las industrias rurales descienden al 17%. Por subsectores las variaciones del *stock* plantean pautas similares a las previamente establecidas a escala nacional.

Esta complejidad en los procesos de reestructuración rurales se incrementa provincial y localmente.

4. LA INDUSTRIA DE ALTA TECNOLOGÍA EN ÁREAS RURALES A ESCALA PROVINCIAL Y LOCAL

Todos estos procesos afectan de manera desigual dentro del territorio provincial influídos por la accesibilidad, cercanía a la capital provincial, mano de obra, etc.

MÉNDEZ et al (2000) ha argumentado que en la década de los años 80 donde más se ha incrementado el empleo industrial ha sido en los municipios de tamaño reducido, siendo más débil la progresión en los de mayor población. Se observa en estas localidades una creciente integración de las empresas locales a redes externas, que ponen de manifiesto el progresivo impacto de la globalización y las transformaciones operadas en el sector de la distribución: factores ligados a la innovación en los procesos productivos, en los productos, en las funciones previas y posteriores a la fabricación, en la gestión y condiciones de trabajo.

Por otra parte, constatadas por algunas entrevistas cualitativas a responsables autonómicos y locales adquieren considerable relevancia los factores institucionales:

1. Las asociaciones empresariales de ámbito local y carácter sectorial constituyen el principal agente que permite la concentración entre empresas, orientada a la consecución de fines colectivos.
2. Instituciones esenciales en el fomento de la innovación son los centros tecnológicos y laboratorios. También se destaca la labor de ayuntamientos y sindicatos.
3. Débil tradición de una cultura de la innovación tecnológica, propiciada por la debilidad del sector y por una estructura societaria de tamaño reducido (7 trabajadores de media en Castilla-La Mancha, respecto a 11 en España) en sectores poco intensivos en tecnología.
4. Un último factor señalado como relevante lo constituiría la baja conexión institucional y la falta de un sector empresarial de servicios de gestión tecnológica de apoyo a empresas de alta inversión tecnológica. Además, en estos sectores se observa una demanda no satisfecha por recursos endógenos que

hace que se recurra a empresas radicadas en la Comunidad Valenciana o Madrid (CONSEJERÍA DE INDUSTRIA Y TRABAJO, 1999).

4.1. Guadalajara: el impulso del efecto frontera

La provincia de Guadalajara ha visto, en conjunto, retroceder su ya escasa capacidad para atraer y generar empresas, si bien, la instalación de unas cuantas empresas altamente capitalizadas en los municipios del Corredor del Henares contiguos a Madrid (Azuqueca, Alovera, Cabanillas y Guadalajara) justifica un volumen de inversión bastante elevado. Son industrias procedentes o muy vinculadas a Madrid (maquinaria y material eléctrico/electrónico,...) afectadas por el efecto frontera (MÉNDEZ, 2000), atraídas por bajos costes relativos de instalación y funcionamiento junto a la accesibilidad a Madrid a través de la N II. También es preciso indicar el atractivo que estas zonas sigan como Objetivo 1, en relación a la percepción de ayudas públicas.

Dentro de unos valores muy modestos, en la provincia de Guadalajara se produce un claro decremento de las industrias de alta tecnología ubicadas en áreas urbanas (Guadalajara capital y Azuqueca), mientras que se mantiene estable el número de firmas en municipios rurales. En todo caso estos municipios «rurales» por su tamaño se sitúan en municipios limítrofes a Guadalajara capital o en el propio corredor del Henares, afectados por el efecto frontera con Madrid y la generación de nuevos polígonos industriales. Donde se han instalado algunas grandes empresas y departamentos de I+D como Tudor en Azuqueca de Henares. Fuera de esta área, tan sólo existe una instalación en Sigüenza (que excede los cinco mil habitantes) o en el eje radial N-II (debida a la situación estratégica y a la especial actividad institucional del ayuntamiento). Mención aparte merecen las ubicaciones difusas en la denominada Alcarria Baja, alrededor de Mondejar y en el área de la Campiña.

Fruto de estas tendencias los datos del IAE expresan un cambio en la estructura territorial de la localización de las

industrias de alta tecnología en esta provincia. En el año 1995 dentro de este sector, el porcentaje de empresas que se localizaba en áreas rurales era sólo del 15% y un 75% en las zonas no rurales (transición y urbana). En el año 1999 la proporción era de un 28% en municipios rurales. En todo caso, no es posible interpretar estos datos en el sentido de una reestructuración rural debido al reducido volumen de establecimientos y la implantación de muchos de ellos en ubicaciones muy próximas a áreas urbanas o a corredores «urbano-industriales».

Cabe distinguir a escala provincial, de acuerdo con los datos elaborados a partir del IAE, una cierta diversidad en las trayectorias y pautas de localización de los subsectores considerados durante el período de 1995 a 1999:

a) *Construcción de ordenadores:*

La evolución subsectorial entre los años 1995 y 1999 es estable, en torno a cuatro-cinco establecimientos. En el año 1996 se establece una compañía en un pueblo de 39 habitantes (Cincovillas).

b) *Construcción de maquinaria y material eléctrico:*

En el año 1995 y 1996 se encuentran seis empresas: tres en Guadalajara, dos en Azuqueca de Henares y una en Marchamalo (4155 habitantes). En 1997 y 1998 desaparece una empresa y se produce una redistribución hacia municipios más pequeños: dos industrias se localizan en Guadalajara, una en Azuqueca de Henares, una en Marchamalo y otra en Cabanillas del Campo (1450 habitantes). En 1999 se instala una nueva empresa más en Azuqueca de Henares, dos de estas se localizan en municipios menores de 10.000 habitantes, manteniéndose la distribución precedente.

c) *Fabricación de material electrónico (a excepción de ordenadores):*

Este sector es el que ha experimentado un ligero retroceso en cuanto a número de establecimientos, de diez u once en 1995-96 a nueve en 1998-99. Destaca la concentración de estas empresas en la capital y en los municipios del Corredor del Henares o en la Alcarria Baja, en torno a

Mondéjar. Por ejemplo en el año 1996 había cuatro en Guadalajara, dos en Azuqueca de Henares, dos en Cabanillas del Campo, dos en Mondéjar y una en Pozo de Guadalajara (370 habitantes). Es preciso destacar el subsector de fabricación de aparatos receptores de sonido e imagen (hasta siete establecimientos en 1995) (FIG 3).

4.2. Ciudad Real: atomización empresarial en cabeceras comarcas

En Ciudad Real existe una mayor dispersión centrada en los mayores municipios y en las cabeceras comarcas, lo que se observa en estas localizaciones es una creciente integración de las empresas locales a redes externas, que ponen de manifiesto el impacto de la globalización y las transformaciones operadas en el sector de la distribución (MÉNDEZ & RODRÍGUEZ, 1999). Domina la creación de empresas intensivas en mano de obra sobre todo de confección (hasta el 45% en la provincia de Ciudad Real) (RODRÍGUEZ & MÉNDEZ, 1999). De ello se desprende una hegemonía de los

sectores de demanda débil y baja complejidad tecnológica (OLIVA, 1996), ligada al afianzamiento de la pequeña empresa monoplanta, muchas veces familiar, que conduce a un modelo de industrialización difusa (GARCÍA-RAMÓN, et al. 1995).

Estos datos contrastan con los procedentes del IAE, —en los que no se consideran industrias de materiales de precisión por su dispersión productiva en un análisis local—, la industria de alta tecnología en Ciudad Real ha tenido una evolución positiva desde el año 1995 hasta 1998 y con un leve retroceso en 1999. En 1995 existían 21 establecimientos, en 1996 se incrementa su número a 24 y entre 1997-99 oscilan entre 30-34. En buena parte ligados a la actividad del centros empresariales de innovación como el Centro Europeo de Empresas e Innovación (CEEI) (ver ABC, suplemento de Economía de Castilla-La Mancha, 20 de junio de 2000). En todo caso, los establecimientos en áreas estrictamente rurales son excepcionales y están estancados en el período considerado.

FIG. 3. Localización municipal de empresas de alta tecnología.

	Población 96	95			96			97			98			99		
		(a)			(b)			(c)								
		33	34	35	33	34	35	33	34	35	33	34	35	33	34	35
Girona	-500	20	3	0	20	2	2	21	3	4	22	4	6	21	3	6
	500-2000	20	7	3	20	6	3	18	7	3	17	7	3	18	9	2
	2-10.000	17	17	6	18	14	8	12	18	8	17	19	7	19	21	8
	+10.000	13	12	10	13	14	10	19	14	10	11	16	13	12	15	13
	Total	70	39	19	71	36	23	70	42	25	67	46	29	70	48	29
Guadalajara	-500	2	0	0	2	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
	500-2000	0	0	3	0	0	2	1	1	2	1	1	2	2	1	1
	2-10.000	1	1	2	1	1	2	0	1	2	1	1	1	1	1	1
	+10.000	1	5	5	1	4	6	2	3	6	2	3	5	1	4	6
	Total	4	6	10	4	5	11	4	5	11	5	5	9	5	6	10
C. Real	-500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	500-2000	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
	2-10.000	3	3	0	4	4	0	7	4	0	7	5	1	7	4	0
	+10.000	4	6	4	5	6	5	7	6	5	8	6	6	7	6	5
	Total	8	9	4	9	10	5	15	10	5	16	11	7	15	10	5

Fuente: Elaboración propia. Registros informáticos del IAE.

a. código 33. Construcción de ordenadores,

b. código 34. Construcción de material eléctrico,

c. Código 35. Construcción de material electrónico

Según los datos del IAE las principales pautas de localización rural son las siguientes:

a) *Construcción de ordenadores:*

Sin duda es el subsector que ha presentado una evolución más dinámica respecto al incremento en el número de establecimientos: en los años 1995-96 eran entre ocho y nueve, mientras que entre 1997-99 su número se duplica a 15-16 (12 en municipios mayores de 5.000 habitantes). Su localización está caracterizada por una acusada dispersión territorial, sólo en un municipio se sitúan dos empresas de este tipo: Pedro Muñoz. En general, se trata de municipios cabeceras de comarca, en algunos de los cuales se han creado centros de empresas innovadoras (ej. Valdepeñas o Daimiel). También cabe destacar el dinamismo empresarial de la comarca de Calatrava.

b) *Construcción de maquinaria y material eléctrico:*

Este subsector ha tenido un crecimiento lento en número de establecimientos. Oscila su número entre 9 a 10 durante el período 1995-99, a excepción de 1998 donde existían 11. La principal característica es su localización en municipios entre 5.000 a 10.000 habitantes. Se trata de municipios cabeceras comarcales, donde también existían empresas de alta tecnología de otros subsectores.

c) *Fabricación de material electrónico (excepto ordenadores):*

Es el que menor número de empresas asentadas tiene la provincia. En 1995 eran cinco, todas ellas en municipios mayores de 25.000 habitantes, seis en 1996 y 1997 seis, en 1998 se incrementa a siete. Tan sólo una empresa se localiza en municipio menor de 2000 habitantes (Pedro Muñoz) (FIG. 3).

En conjunto destaca el escaso peso de la capital provincial como lugar de asentamiento de este tipo de industrias, por el contrario se asientan en los núcleos de tipo intermedio y las cabeceras comarcales, bien conectadas por vías de comunicación. El asentamiento en núcleos de tamaño rural es prácticamente inédito y a excepción de la dinámica área de Calatrava, está ligado a vías de comunicación (ej., carretera Ciudad Real-Toledo). En todo caso, existe una

concentración en el sector nororiental de la provincia, el mejor comunicado. Es posible incluso indicar que existiría, dentro del modesto número de casos una correlación entre tamaño municipal y tipo de establecimiento. Las dedicadas a la fabricación de ordenadores tienden a implantarse en los de tamaño más reducido, pero localizándose en todos los tipos de hábitat. Por el contrario, las industrias electrónicas se asientan en municipios urbanos y cabeceras comarcales. En consecuencia, del análisis de la provincia de Ciudad Real se deduce una notable debilidad o ausencia de los procesos de reestructuración en municipios estrictamente rurales asociados a la aparición de nuevas industrias.

4.3. Girona: la vitalidad de la industria de alta tecnología en municipios muy rurales

Como ya se indicó, Girona es una de las provincias donde cobran mayor relevancia los procesos de industrialización rural.

En Girona, la dispersión se da casi por igual independientemente del número de habitantes de los municipios, con preferencia por las zonas más accesibles mostrándose una clara asimetría entre ambos lados de la frontera franco-española (TULLA, 1997). La lógica industrial de las comarcas gerundenses y la evolución que han experimentado a lo largo del siglo XX cabe enmarcarlas dentro del conjunto de la economía catalana. La iniciativa local, una situación territorial privilegiada a lo largo de la autopista A-7 y ser el centro del arco mediterráneo han favorecido la localización de una industria diversa y dinámica

(FELIÚ & HERNÁNDEZ, 2000). Según los datos de IAE un 41% de los establecimientos tecnológicos se sitúan en municipios rurales en 1995, cifra que asciende al 50% en 1999. A su vez en los municipios de transición se produce un incremento del 31.2% en 1995 al 41% en 1999.

En general, predominan las pequeñas y medianas empresas. La mayoría de las grandes empresas, superiores a 100 trabajadores, están controladas por capital

foráneo. La mayor industria tecnológica asentada en Girona es Panasonic España, S.A. localizada en el municipio de Celrà (2.552 habitantes), muy cercano a la capital provincial y junto a la autopista A-7, se dedica a la fabricación de electrodomésticos cuanta con una plantilla de 251 a 500 trabajadores y fue fundada en 1921. Soler & Palau, de Ripoll, es la empresa local de dimensiones mayores y esta estructurada como una multinacional. Se dedica a la producción de material eléctrico, electrodomésticos de consumo, bienes de equipo y componentes (FIG. 4).

La construcción de maquinaria es la actividad más extendida y se encuentra representada por una gran cantidad de subsectores (maquinaria eléctrica, agrícola, textil, etc.). Destacan por su dimensión los grupos Comexi y Metalquímica, de Girona, dedicados a la construcción de maquinaria para la impresión y para la alimentación, respectivamente (Feliú & Hernández, 2000).

Las principales tendencias de localización subsectorial en esta provincia de acuerdo con los datos del IAE son:

a) *Construcción de ordenadores:*

Es el subsector que mayor número de empresas engloba. En 1995-96 en las zonas rurales se ubicaban entre 57 y 58 empresas, observándose una disminución de su número desde 1997 a 51.

b) *Construcción de maquinaria y material eléctrico:*

En 1995 había 27 empresas, de las que desaparecen 5 en 1996, para luego incrementarse paulatinamente el número de establecimientos hasta 33 en 1999.

c) *Fabricación de material electrónico:*

Es el subsector que menor número de empresas tiene, pero ha obtenido un notable incremento: de 9 empresas en 1995 a 16 establecimientos en 1999.

En conjunto se puede indicar que se combinan dos modelos a escala provincial: el de industrialización difusa e incrustación; y el de florecimiento de pequeñas industrias asociadas a la constitución de una gran industria. Destaca la considerable implantación de industrias de fabricación de ordenadores en municipios estrictamente de carácter rural y sobre todo en aquellos muy rurales (de menos de 500 habitantes), en los que habitualmente la aparición de este tipo de industrias se ha concedido gran valor cualitativo en la reestructuración industrial-rural (NORTH & SMALLBONE, 1996) (FIG. 3). Por otra parte, es en este último tipo de municipios donde la base industrial es más estable e incluso expansiva, respecto a las establecidas en los núcleos intermedios o urbanos. Se trataría de empresas de pequeño tamaño asociadas en algunos casos a desplazamientos residenciales de los promotores.

FIG. 4. Principales empresas localizadas en municipios rurales en las provincias de Ciudad Real, Girona y Guadalajara.

Empresa	Municipio	Población	Provincia	Año constitución	Empleados
Panasonic España, S.A.	Celrà	2522	Girona	1921	de 251 a 500
Tints i Aprestos Valls, S.A.	Hostalric	2919	Girona	1974	de 26 a 50
Bonal Empresa de Serveis					
Electrics i Electronic	Riudellots de la Selva		Girona	1983	de 26 a 50
M.D.C., S.A.	Sant Hilari Sacalm	5064	Girona	1983	de 26 a 50
Electromecánicas MC, S.A.	Sils	2714	Girona	1977	de 51 a 100
Samar T, S.A.	Vilafant		Girona	1978	de 26 a 50
Rodrigo Romojaro, S.L.	Cabanillas del Campo		Guadalajara	1991	de 1 a 5
Pinanson S.L.	Mondejar		Guadalajara	1998	de 6 a 10
Nicasio Paulino Mora Vallejo CB	Villarrubia de los Ojos		C. Real	1989	de 11 a 25

Fuente: Elaboración propia sobre datos procedentes de Cámaras Provinciales de Comercio e Industria.

5. PERFIL DE LOS EMPRESARIOS DE ALTA TECNOLOGÍA INSTALADOS EN ÁREAS RURALES. UN ANÁLISIS CUALITATIVO

El análisis cualitativo de gerentes de establecimientos de alta tecnología tiene como fin caracterizar este tipo de empresas que se instalan en áreas rurales, diseñar un perfil básico del empresario y, por último, explorar las motivaciones de la ubicación.

Principales características de la empresa. En general se trata de nuevas empresas con menos de cinco empleos, aunque habitualmente externalizan trabajos. Trabajadores cualificados para las épocas de mayor volumen de trabajo suele ser uno de los principales handicaps que se señalan por los gerentes. En la práctica totalidad de las entrevistas realizadas el establecimiento tiene un carácter único.

Habitualmente todas las empresas han superado la fase inicial desde su formación, ya que más del 50% tienen más de 10 años. Estas empresas, en general, tras una fase inicial en área urbana se relocalizan en una ubicación rural. Las empresas de menor longevidad habitualmente tienen su primera instalación en área rural.

Perfil del empresario. Existen dos perfiles básicos de empresario que se instala en las áreas rurales. Aquel que promueve su primera empresa o el empresario urbano que se traslada a un núcleo rural. El primero suele tener una edad inferior a 35 años y titulación universitaria, busca combinar un sitio agradable para vivir, junto con una accesibilidad óptima. Habitualmente cree que es más fácil empezar en las áreas rurales. El segundo suele tener unos alrededor de los cincuenta años y suele regresar al lugar de origen o a un sitio que habitualmente frecuentaba principalmente por motivos recreativos. Normalmente esta vuelta se asocia con una nueva fase empresarial.

Motivaciones. Las principales motivaciones de los empresarios entrevistados no difieren mucho de las constatadas en otros estudios más amplios. En general destaca «dedicarte a lo que te gusta», junto con «ser tu propio jefe» lo que enfatiza un afán de independencia o «el progresar por ti mismo y si te equivocas te equivocas tu» reflejo de un sentido del riesgo

e individualidad común de las modernas sociedades postindustriales. Estos valores aparecen con mayor fortaleza que ganar dinero (factores también citados en VELASCO, 1998). De esta forma parecen compendiarse motivaciones económicas con otras relativas a una cierta satisfacción vital.

La decisión de instalación en áreas rurales. Pocos son los estudios a nivel micro o de empresas individuales en la literatura (VELASCO, 1998) y prácticamente inexistentes los realizados sobre empresas en áreas rurales. Es posible indicar, de acuerdo a las entrevistas realizadas, que las motivaciones de tipo biográfico o ambientales aparecen con mayor énfasis que las económicas en la localización en zonas estrictamente rurales. Una buena parte de los entrevistados, sobre todo en Guadalajara y Girona, eligen la localización por motivos familiares o de regreso a su lugar de origen. De esta forma, valoran como propio el medio circundante y su medio ambiente social y ambiental (paisaje bonito), incluso en repetidas ocasiones se menciona «la tranquilidad» como un valor de la localización.

En cambio, en las entrevistas realizadas en municipios de tamaño demográfico rural, pero cercanos a áreas urbanas, los factores de localización más tradicionales aparecen de manera constante: más bajos costes de instalación, más espacio disponible, accesibilidad..., que en el grupo anterior aparecen de forma secundaria.

En cualquier caso, se resalta la amplia movilidad debido a la dispersión de la clientela, habitualmente de carácter nacional e incluso internacional, lo que posibilita la instalación rural. Sólo en dos entrevistas los clientes tenían un carácter provincial o subprovincial.

Otro aspecto, habitualmente poco destacado, es la *integración social* de este tipo de empresarios. En general se advierten dos perfiles bastante asociados a la biografía personal del empresario. Por una parte, empresarios que eligen la localización con una cierta funcionalidad económica o por un entorno atractivo habitualmente no integrados socialmente en la comunidad. Por otra parte, empresarios con vínculos familiares con el lugar, que habitualmente participan de la vida social y de la política local.

En otro orden de cosas, los empresarios entrevistados no señalan notorias relaciones con otros empresarios del mismo sector en localizaciones próximas, pero de igual forma tampoco advierten que se encuentren «aislados» para desarrollar su actividad, ni que precisen una contigüidad física con otras empresas de similares características.

6. CONCLUSIÓN

Recientemente se ha insistido en la debilidad del concepto de «reestructuración rural», al asociarse a una multiplicidad de procesos de transformación en áreas rurales, muchas veces inconexos, cuando no contradictorios (HOGGART & PANIAGUA, 2001a). En el caso español estos dos autores advierten que no se puede hablar de una forma terminante de proceso reestructurador rural (HOGGART & PANIAGUA, 2001b) debido a que sobre todo los factores de cambio, quedan asociados a un cierto retraso en manifestaciones ya ocurridas en otros países centroeuropeos. De acuerdo con los resultados obtenidos a escala provincial y sobre todo local o de empresa en el presente texto, tampoco se podría hablar de un proceso reestructurador en sentido estricto. Volviendo sobre la argumentación expuesta en la introducción, los fenómenos de nuevos procesos de industrialización se están occasionando sobre todo en la franja de transición urbana principalmente y no sobre áreas estrictamente rurales o áreas rurales desfavorecidas. El análisis a escala

municipal corrobora ampliamente esta tesis, en el caso de áreas del interior, donde las empresas analizadas están fuertemente ligadas a áreas urbanas o de fácil accesibilidad. Sin embargo, en el caso de Gerona se advierte una amplia localización en municipios estrictamente rurales ya advertida en trabajos previos sobre el conjunto de establecimientos industriales (HOGGART & PANIAGUA, 2001b o DURÁN & PANIAGUA, 2000). Es de especial constatación, el número de empresas generadas en municipios de tamaño muy reducido (inferiores a 500 habitantes), sin que existan notables concentraciones de empresas. La densidad de la red de poblamiento, la estructura empresarial, el nivel de formación de los recursos humanos, las características productivas y la estructura del empleo pueden ser factores explicativos a escala agregada que, sin embargo, no explicarían por sí mismos muchas localizaciones, que responden a motivaciones de carácter personal o ambientales como pone de manifiesto el análisis cualitativo realizado. Ya diversos trabajos insisten sobradamente sobre la complejidad de los análisis de las localizaciones a escala individual (VELASCO, 1998 o APPOLD, 2001), concediendo notorio valor a motivaciones psicológicas o a estímulos ambientales. Es de reseñar, que factores habitualmente no descritos como los biográficos o la satisfacción residencial en la ubicación concreta son determinantes en las localizaciones estrictamente rurales o en áreas desfavorecidas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (1997): *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- APPOLD, S. J. (2001): «The control of high-skill labor and entrepreneurship in the early US semiconductor industry». *Environment and Planning A*, 33:2133-2160
- BAYLINA, M. & M. D. GARCÍA-RAMÓN, (1998): «Homeworking in rural spain: a gender approach». *European Urban and Regional Studies*, vol. 5, 1: 5-64.
- BENNETT, R. & D. GRAHAM & W BRATTON. (1999): «The location and concentration of business clusters, business services, market coverage and local economic development». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24-4: 393-420.
- BUESA, M. & A. MOLERO (2000): «La industrialización de la segunda mitad del siglo XX». En J. VELARDE: 1900-2000. *Historia de un esfuerzo colectivo*, 681-736. BSCH-Planeta: Madrid.

- CASTELLS, M. (1985) «El impacto de las nuevas tecnologías sobre los cambios urbanos y regionales». En *Metrópolis, territorio y crisis*, Madrid, Asamblea de Madrid: 37-62.
- CONSEJERÍA DE INDUSTRIA Y TRABAJO (1999): *Plan regional de Innovación de Castilla-La Mancha*. JCCLM, mimeo.
- DURÁN, M. A. & A. PANIAGUA, (2000): «Empleo, remuneración y carga de trabajo de la población rural en España. Una aportación al debate sobre el nuevo contrato social». *Sociología del Trabajo*, 41:127-154.
- FELIÚ, J. & S. HERNÁNDEZ, (2000): «La industria. Diversitat i dinamisme afavorits pels recursos naturals». *Revista de Gerona*, 200: 85-96.
- FERRER REGALES, M. (1999): «Espacio rural y base del sistema urbano. Integración, oclusión y perspectivas de acción», En *Lecturas geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez*. Vol. I.: 745-755, Univ. Complutense. Madrid
- GARCÍA, B. (1996): *La sociedad rural ante el siglo XXI*, MAPA, Madrid.
- GARCÍA-RAMÓN, M. D. & A. TULLA & N. VALDOVINOS, (1995): *Geografía rural*, Síntesis, Madrid.
- HERNÁNDEZ, J. & J. M. LÓPEZ, (1999): «Cambios en las actividades económicas de la población rural gallega». En *Lecturas geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez*: 797-810, Univ. Complutense, Madrid.
- HOGGART, K. & H. BULLER & R. BLACK, (1995): *Rural Europe. Identity and Change*, Arnold, London.
- HOGGART, K. & A. PANIAGUA, (2001a): «What rural restructuring?». *Journal of Rural Studies*, 17, january: 41-62.
- (2001b) «The restructuring of rural Spain?». *Journal of Rural Studies*, 17, january: 63-80.
- JARVIS, D & P. DUNHAM, & B. ILBERY, (2001): «Rural industrialisation in a declining coalfield region: the case of north Warwickshire». *Geoforum*, 32: 271-283.
- KEEBLE, D. E. (1993) «Small firm creation, innovation and growth and the urban-rural shift». En J. CURRAN, & D. STONEY, (eds) *Small firms in urban and rural locations*: 54-78 Routledge, London.
- & P.L. OWENS & C. THOMPSON (1983): «The rural-urban manufacturing shift in the European Community». *Urban Studies*, 20: 405-418.
- KEEBLE, D. E. & P. TYLER (1995): «Enterprising behaviour and the urban-rural shift», *Urban Studies*, 30: 207-214.
- MARSDEN, T. et al (1993): *Constructing the countryside*, UCL, Londres.
- MARTIN, S. (1992) «Local Economic Initiatives in Rural Areas of the UK». En I. R. BOWLER & C.R. BRYANT & M.D. NELLIS, *Contemporary Rural Systems in Transition*, vol. 2: 254-263, CAB I Wallingford.
- MÉNDEZ, R. (1994) «Descentralización industrial, sistemas productivos locales y desarrollo rural». *Revista EURE*, 61: 57-75.
- (2000) «La incidencia del efecto frontera en la formación de nuevos espacios industriales». En *Vivir la diversidad en España*: 301-312 Aportación al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional, AGE-CajaDuero-RSG, Madrid.
- & I. CARAVACA, (1993): *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- & J. M. RODRÍGUEZ, (1999) «Espacios rurales emergentes: nuevas tendencias en la localización de la industria de la confección en Castilla-La Mancha». En *Lecturas Geográficas. Homenaje a José Estébanez*. Vol. 2: 863-874, Universidad Complutense, Madrid.
- & J. M. RODRÍGUEZ & R. MECHA, (2000): «Medios de innovación y desarrollo en sistemas productivos locales de Castilla-La Mancha». En J.L. ALONSO & R. MÉNDEZ, *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*: 100-123 Biblioteca Cívitas Economía y Empresa Madrid.
- MOORE, T.G. (1999): «Deindustrialisation and Rural Economic Restructuring in Southern West Virginia». En N. WALFORD & J.C. EVERITT, & D.E. NAPTON.: *Reshaping the Countryside: Perceptions and Processes of Rural Change*: 123-134, CABI Pub., Wallingford.
- NORTH, D. (1998) «Rural industrialization». En B. ILBERY, *The geography of rural change*: 161-188, Longman, Harlow.
- & D. SMALLBONE, (1996): «Small business development in remote rural areas: the example of mature manufacturing firms in Northern England». *Journal of Rural Studies*, vol. 12, 2: 151-167.

- OLIVA, J. (1996) «De centros, periferias y su relación cambiante». *Praxis Sociológica*, 2: 125-141.
- PANIAGUA, A. (1992) «La población agraria española. Análisis estructural: evolución y perspectivas». *Revista Valenciana d'Estudes Autonòmics*, 14, Agricultura Mediterránea: 247-278.
- (1998): *Reestructuración económica, proceso de ambientalización y cambio rural. Un análisis comparativo de los tipos de terciarización e industrialización a pequeña escala*. Memoria del proyecto de investigación. PB98-644. (mimeo)
- ROBINSON, G. M. (1990): «Conflict and Change in the Countryside», *Rural Industrialisation*: Cap. 8: 241-272, Belhaven Press, London.
- RODRÍGUEZ MOYA, J.M. & R. Méndez, (2000) «Espacios rurales emergentes: nuevas tendencias en la localización de la industria de la confección en Castilla-La Mancha». En *Lecturas geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez*, Madrid, Univ. Complutense, pp. 863-874.
- SABATÉ, A. (1996) «Women's integration into the labour market and rural industrialization in Spain». En M.D GARCÍA RAMÓN & J. MONK, (eds). *Women in the European Union*: 263-281, Routledge, Londres.
- SANTOS, M. (2000): *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, Ariel, Barcelona.
- TULLA, A. (1997) «La Cerdanya: dues realitats en un únic espai». M. DOMINGO, (ed.) *A l'entorn de la frontera*: 85-104, Oikos-Tau, Vilasar de Mar.
- & PALLARES, M. (2000) «Las sociedades rurales en las comarcas de montaña del pirineo catatán». *II Simposio anglo-español de Geografía Rural*. Universidad de Valladolid. (mimeo).
- VÁZQUEZ BARQUERO, M. (1996) «Desarrollo local y disparidades regionales en España». *Papeles de Economía Española*, 67: 81-95.
- VELASCO, R. (1998): *La creación de empresas en España*, Círculo Vasco de Empresarios, Bilbao.

La ciudad de los enigmas. Luces y sombras desde la evaluación ambiental estratégica de planes urbanos

Joaquín ROMANO VELASCO

Profesor Titular. Departamento Economía Aplicada. Universidad de Valladolid.

RESUMEN: A comienzos del siglo XXI las grandes ciudades sobre todo simbolizan el enigma al que el crecimiento económico ha enfrentado al mundo. La preocupación creada por el extendido modo de habitar en concentraciones urbanas surge de nuestro desconocimiento acerca de las consecuencias que a medio y largo plazo tendrán en todos los órdenes ambientales: sociales, económicos y ecológicos. Frente a la ignorancia urbana, no sabemos o no queremos saber, proponemos en el presente trabajo establecer una regla básica que alumbre la protección ambiental: asociar al proceso de urbanización una sistemática de evaluación ambiental que nos ayude a detectar los riesgos que estamos asumiendo en la ocupación de los lugares. Además, entendiendo que el que propone la regla debe también advertir de la trampa que la ensombrecen, nos ocupamos finalmente de buscarla en los desequilibrios fiscales introducidos por el extendido modelo de organización territorial del sector público, que deja a los entes locales sin recursos propios para afrontar esta trascendental competencia, apelando a una revisión en la articulación de la coordinación administrativa.

Descriptores: Evaluación ambiental. Planificación urbana. Gestión administrativa.

I. PRESENTACIÓN

La tendencia global a la concentración urbana que domina la dinámica actual del urbanismo, tanto en países o regiones desarrolladas como en las subdesarrolladas, responde a una inercia extendida con las primeras sociedades industriales y acelerada en las actuales de servicios, sin que ni aquellas ni estas hayan sabido organizar el espacio de la ciudad en beneficio de un progreso sostenible. Las transformaciones urbanas dejan un panorama de fuertes contrastes entre unos pueblos y comarcas naturales cada vez más mermadas, pobres y envejecidas, que apuntan en muchos casos su avocación a la desertización, con respecto a unas pocas

ciudades agrandadas por el éxodo masivo de gentes, que llegan con todas sus necesidades de viviendas, transporte, educación, salud, trabajo, ocio o abastecimiento, demandando urgentemente que las ciudades les proporcionen espacio para sus casas, sus coches, colegios, hospitales, parques, centros productivos, comercios o almacenes, creando en la ciudad una peligrosa espiral de consumos capaz de convertir esos lugares, que apenas ocupan en el planeta un espacio del uno por mil, en verdaderos agujeros negros que además de cautivar la población, un 80 por 100 en la Unión Europea según el INSTITUTO EUROPEO DE TEMAS URBANOS (1992), absorben el conjunto de elementos naturales o recursos físicos que se disponen en el Planeta.

Las ciudades están alentando un proceso de destrucción que amenaza con dañar de modo irreversible los frágiles equilibrios en

los que se soportan la vida natural y social del planeta. De hecho esta amenaza se ha materializado ya en muchos ámbitos, con la desaparición o degradación irreversible de diferentes ecosistemas locales, regionales o globales, como ha sido destacado en la convocatoria de junio de 1996 de la Conferencia de Naciones Unidas Habitat II, en cuyo Preámbulo se reconoce como «para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles, sobre todo en los países industrializados, los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres».

El difícil objeto planteado en este trabajo será el de avanzar en las respuestas a tantas reclamaciones que como la del Programa Hábitat II piden un cambio en el desarrollo urbano hacia la sostenibilidad. Pero sobre todo nos mueve el contestar a la llamada de nuestra conciencia o sensibilidad ante los cruciales problemas o desordenes creados en los asentamientos humanos, imputables entre otras a una planificación pública del espacio que tradicionalmente ha respondido al peligroso objetivo del crecimiento económico privado a cualquier precio, causante del enigma de la ciudad frente a las expectativas de futuro para los más elementales ecosistemas físicos y humanos, los cuales han de sugerirnos cualquier propuesta que avancemos para mejorar en este ámbito. Frente al ultrajante atrevimiento de la ignorancia postulamos en favor de procedimientos que faciliten el conocimiento profundo del urbanismo y lo pongan a disposición del público, escrutando las posibilidades teóricas de servir a este propósito que ofrece la evaluación estratégica ambiental, así como las que en la práctica encuentra para implementar una planificación urbana alternativa a la

dominante, limitadas por las dificultades creadas en el actual modelo de organización territorial del sector público.

En su atención, comenzamos por contrastar los sentidos normativos del lugar dispuesto para habitar con el papel positivo que están jugando en la crisis los planificadores urbanos: burócratas, técnicos, políticos, propietarios y constructores que conforman la oferta de la ciudad. Pretendemos determinar en qué medida el reduccionismo impuesto al desarrollo urbano responde a su propia ignorancia o a la de los ciudadanos — la demanda urbana-, que carecen de información para actuar conforme a los verdaderos sentidos de la ciudad en particular, y del servicio público en general. También nos preocupa que la dificultad añadida con las propuestas de planificar pensando en un contexto complejo estén sirviendo como excusa para justificar la continuidad de un modo de urbanizar que por encima de todo y de todos consiente la defensa particular de un *statu quo* dominado por ese interés particular en el que se reduce todo a su corta visión económica, que no ve más allá de la maximización del propio beneficio individual de unos pocos. La pervivencia, por otro lado, de esta forma de actuar no se debe tanto a la voluntad del mercado como a la insidiosa complicidad de esta autoridad pública que interviene con la estrategia de confundir hasta el punto de *convertir el vicio privado en virtud pública*, retomando esa magnífica expresión acuñada por Mandeville ya en 1829.

Desde nuestra consideración de la importante relación de causalidad entre los problemas urbanos y la falta de rigor en la información del público acerca de las dinámicas o procesos urbanos, tanto en su condición privada de consumidor como pública de ciudadano, en segundo lugar analizamos las oportunidades que ofrece el procedimiento de evaluación ambiental estratégica para sacar de la crisis a la planificación urbana. Observaremos su conveniencia por la propia investigación técnica que comporta, pero muy especialmente por su materialización a partir de la apertura en el análisis a la reflexión colectiva de los impactos que las acciones urbanas pueden provocar sobre el conjunto de factores ambientales implicados.

Contemplada la conveniencia de reglar la evaluación ambiental estratégica sobre los planes urbanos, finalmente advertimos la trampa que encuentra en la organización de un sector público desmembrado. Los desequilibrios interadministrativos provocados por la competencia urbanística y los serios fallos que presentan los sistemas de financiación pública —entre los que destacamos los de dependencia financiera e ilusión fiscal—, escasamente citados en estos programas para el futuro más sostenible de las ciudades, se revelan en el fondo de muchos de los impactos ambientales urbanos. Y únicamente desde su tratamiento entendemos pueden ser incorporados modos alternativos de desarrollar las ciudades y habilitar las pertinentes medidas correctoras que operen el cambio en el desarrollo hacia el progreso sostenible, contrario a las inercias destructivas que imperan en el cambio dominado por el subdesarrollo del crecimiento.

2. DIMENSIONES DE LO URBANO EN SUS HECHOS E IDEAS. EL REDUCCIONISMO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

El urbanismo es a la vez un hecho, muchos hechos, y una idea, muchas ideas. Pese a la extraordinaria dedicación al urbanismo en sus hechos y sus ideas —vivimos en lo urbano y pensamos desde lo urbano— tenemos cada vez más problemas para concebir y decidir sobre las mejores ideas de habitar y convertirlas en realidad. Entre los actores y analistas de los urbanos se ha extendido el juicio de que en algo tan esencial como el lugar donde habitamos la actual sociedad tecnificada y desarrollista está fallando. «Esa misma sociedad —dice CHOAY: (1983:9)— fracasa a la hora de ordenar tales lugares. La sociedad industrial dispone de especialistas de la implantación urbana. Y, a pesar de todo, las creaciones del urbanismo, a medida que aparecen, son objeto de controversia y puestas en tela de juicio».

El sentido de fracaso exige detenernos a reflexionar tanto sobre los hechos como en las ideas suscitadas por lo urbano, e investigar las terapias sociales que pueden reconducir el proceso de urbanización hacia

su contexto de civilización y progreso. Ello nos plantea comenzar por el sencillo análisis de las perniciosas consecuencias de utilizar como sinónimos los términos urbanismo, civilización y progreso, extendiéndose equivocadamente la idea de que la urbe o ciudad es un factor causal de desarrollo cívico, porque como muestra ALCINA (1991:12) «para un largo período en la historia del antiguo Egipto o para el desarrollo de la cultura maya en Mesoamérica se pudo alcanzar el nivel de Civilización sin que la población se concentrase en verdaderas ciudades».

Este reduccionismo terminológico muy posiblemente sea debido a la infección que el propio ALCINA (1999:16) reconoce provoca el racionalismo occidental dominante, y en el que se advierten los efectos del nacimiento en su reflexión de dos ideas contrapuestas y un concepto nuevo. « Las ideas contrapuestas —dice Alcina— son: lo simple frente a lo complejo; lo antiguo frente a lo nuevo; lo primitivo frente a la modernidad. El concepto nuevo es la idea de progreso, de modernización. El error, lo que yo pienso es un error, nace, pues, con la misma idea de evolución para explicar la heterogeneidad, la diversidad del mundo cultural. Y considero que es un error, porque esa serie de oposiciones implica una clasificación; lo simple, lo antiguo, lo primitivo, es peor que lo complejo, lo moderno, lo nuevo. Se evoluciona hacia lo mejor, lo que implica una visión optimista de la vida humana. No se contempla la posibilidad de que en algún momento de esa evolución se cometa —socialmente hablando— un error que nos conduzca a algo peor».

Las dificultades que ofrece esta doctrina occidental para quien desea detenerse a reflexionar sobre la ciudad han sido igualmente destacadas por HALL (1996), que comienza su magistral obra *Ciudades del Mañana* expresando: « Todo el que escribe una historia del urbanismo debería hacer un prólogo para defenderse: los urbanistas deberían planificar, no retirarse a meditar. La verdad es que la escribí porque el tema me intrigaba. Como sucede con otras cosas de la vida, muchas veces nos damos cuenta de que lo que hemos pensado y hecho ha sido pensado y hecho por otros antes que nosotros; hay que conocer las raíces. Este es el motivo». En su obra, Hall centra la crítica

en los planificadores urbanos porque tratan de «imponer sus propios sistemas de valores a gente que los tiene diferentes», distanciando la teoría del urbanismo—las ideas —de la práctica— los hechos—.

El diagnóstico de la peligrosa situación urbana se hace evidente incluso desde la economía más convencional, para la que sufrimos las consecuencias de las deseconomías de escala y externalidades negativas provocadas por las transformaciones urbanas de los últimos años tendentes a la concentración o aglomeración. Los economistas ortodoxos están comenzando a reconocer lo que los ciudadanos habían advertido hace tiempo: las agrandadas ciudades son demasiado grandes para disfrutarlas, y los encogidos pueblos se quedan demasiado pequeños para habitarlos permanentemente. En unas se malvive porque entre otras cosas sobran coches, y en los otros porque sobre todo faltan sus gentes. En ambos podemos observar tristes escenarios representativos de la antítesis del bienestar anhelado. Pero sobre todo nos preocupa la alienación que provoca esta situación, llegando a sacrificar el sereno hábitat residencial por una frenética red de transporte que cada día atrapa millones de personas, muchas de las cuales tan solo desean ir hacia dónde no están, como si descansar corriendo fuera la terapia más adecuada para soportar vivir en la ciudad. Permitimos, contra cualquier principio natural de supervivencia, que los automóviles se apoderen del espacio, construyendo nuevas calles y carreteras siempre insuficientes para acoger esos coches que matan además al tiempo en la medida que sustituyen como residencia a las casas, reemplazan de alguna manera también a los amigos e incluso la familia; sin entrar en contar las vidas reales que se cobra este modo de habitar o residir en permanente movimiento, ni desde luego la naturaleza que consumen y aniquilan irreversiblemente.

En esta neurosis, hasta la propia economía dominante pierde la referencia de la medida en que el crecimiento, los supuestos avances cuantitativos de las principales macromagnitudes económicas, se deben a la producción que se orienta al bienestar o la que se dedica a evitar el malestar de las citadas externalidades y deseconomías a escala que propician las ciudades desde su

ineficiencia técnica y la desigualdad que introduce este estilo de vida, manifiestas en efectos negativos o contaminaciones de todos los tipos y formas imaginables sobre el conjunto de factores o elementos que configuran los ecosistemas: Físicas, sociales o culturales, y propiamente económicas.

Las regiones históricas acusan de un modo singular todos estos efectos, imputable a numerosas circunstancias que concurren en lo urbano, pero sobre todo debido a la falta de comprensión de los sentidos de la ciudad o los pueblos heredados, a los que los urbanistas modernos parecen haber perdido el respeto de su significación histórica.

Los municipios españoles aun reflejan en algunas de sus casas y en los antiguos cascos que sobreviven ese rico pasado en el que el urbanismo se construía dando relieve al suelo para hacerlo más habitable, elevando casas de adobe donde el suelo era de barro, o de cantería donde era de piedra, con calles y plazas multifuncionales hechas para caminar y jugar, conversar y discutir, comprar y vender, en definitiva para habitar. Por desgracia únicamente hemos llegado a percibir de ellos su imagen estética, en ocasiones justo cuando hemos comenzado a perderlos o cuando hemos advertido que frente al extranjero no tenemos otro espacio en el que mostrar nuestra identidad regional, sin que su lección parezca habernos servido para evitar caer en «el monismo arquitectónico»; consecuencia para NAREDO: (1996) de la pérdida de ideales que inspiran la creatividad urbanística, siendo víctimas de un ideal único de máximo beneficio económico, simplificado exclusivamente a la acepción crematística de la economía.

Aún cuando el urbanismo tiene un sentido real tan diverso y rico, limitamos el análisis de la realidad a la esfera de la economía imperante. Y al abandonar una visión integral del progreso, provocamos que tanto signo de prosperidad no sean más que una ilusión sin visos de continuidad, porque el desarrollo al que atiende es insostenible, sin que sea necesario esperar más para sentir los efectos perversos del despilfarro de recursos personales y materiales que conlleva la actuación urbana conforme a esta corriente occidental en la que se llegan a confundir crecimiento económico con progreso, y el estructural valor de lo urbano con su coyuntural precio.

Sin embargo, pese a que domine en el urbanismo una corriente de mercado signo económico, el urbanismo sigue teniendo sentido esencialmente desde lo social y ecológico, dado que solamente en ellos se puede reconocer si el urbanismo presta alas o pone grilletes al desarrollo, haciendo que el progreso sea o deje de ser. Cuando la palabra urbanismo aparece podemos limitarnos a ver las ciudades como una aglomeración de casas y calles que deben ser ordenadas con criterios económicos de administración de recursos escasos para satisfacer determinadas necesidades humanas, o más técnicamente expresado como «una práctica orientada a planificar la organización del territorio, tomando en cuenta la evolución constante de las actividades, las necesidades y los valores de la población, para utilizarlos de forma armoniosa, eficaz, racional y económica (CARON, 1995:5). Pero estaremos reduciendo la gestión de la capital a la del capital, la del espacio y el tiempo al de su cotización en el mercado, despreciando el urbanismo cívico que trasciende a todas estas esferas materiales para llegar a lo más hondo del ser humano. Ese espacio singular en el que, como tierno barro, se marcan las huellas que el hombre deja en el tiempo, fundiendo las dimensiones vitales a las que los individuos entregamos nuestra efímera existencia, y en la que la sociedad resuelve su eternidad o su muerte. ¿Cuál es el secreto? ¿Cuál la diferencia entre un urbanismo vital y otro letal?. La pregunta para el urbanismo moderno queda sin respuesta, porque solo sabe mirar en la tecnología, en la doctrina o el mercado, embriddados todos ellos por la trampa de los fuertes intereses económicos que el urbanismo suscita.

Al preguntarnos a cerca de las condiciones en las que el urbanismo moviliza o en las que paraliza las oportunidades sociales de mejorar más y de una forma más segura la sociedad, encontramos respuestas diferentes desde cada una de las ciencias puestas a disposición de un progreso entendido como el de cada una de las partes o elementos en los que se fundamentan. Logrando indudables avances tecnológicos. Haciendo realidad imágenes que hasta hace escasos años solo podían ser soñadas por el hombre. Pero provocando desde esa visión atomista una acusada miopía sobre las nefastas

consecuencias en los «sistemas abiertos» que comprenden al medio urbano (PERLOFF, 1973).

El urbanismo en su reivindicación por cada una de las ciencias, la arquitectura conforme a esa idea de Le Corbusier de que «el urbanista no es más que un arquitecto», pero también desde otras disciplinas como la economía urbana, el derecho urbanístico, la historia urbana, la geografía urbana o la sociología urbana, ha experimentado también en cada una de ellas notables desarrollos normativos. Paradójicamente, sin embargo, en la medida que estas han ganado en independencia también han perdido en realismo, y consecuentemente en operatividad para conducir el desarrollo de las ciudades a los escenarios deseados. En contraposición a los supuestos avances teóricos de la investigación en este campo, las transformaciones urbanas han mostrado a lo largo de las últimas décadas un urbanismo que sacrifica la utopía para sucumbir a la decadencia, plasmada en la destrucción de esos tradicionales lugares dimensionados conforme a su habitabilidad natural, causando en unos la despoblación y, simultáneamente favoreciendo en otros la frenética construcción hasta la saturación. Con los consiguientes efectos en ambos de sufrir carencias dotacionales incluso en los aspectos más esenciales, cuestionando no solamente a su equidad, sino también a su eficiencia y eficacia para alcanzar los resultados propuestos.

Buscar la respuesta exige comprender que, por encima de todo, el urbanismo evoca a una actividad de síntesis entre lo social —al reflejar con singular claridad los valores dominantes en una cultura—, lo ecológico —al constituir «literalmente un ecosistema físico, de manera similar a la que lo son los humedales o los bosques» (BRUGMAN, 1992)— y lo social —al representar una opción de la sociedad humana para la administración de los recursos-. No obstante, este reconocimiento únicamente ofrece una condición necesaria para la sostenibilidad del desarrollo, estableciendo como segunda exigencia la de su información más allá del plano de los dichos en el de los hechos, donde se resuelve la sostenibilidad real.

La invocación a una interpretación global del urbanismo ni inventa ni descubre nada nuevo, únicamente reconsidera «lo que ha

sido dicho ya anteriormente por otros». Hasta los poderes públicos regionales se hacen eco de esa necesidad de cambio, sin que ello se traduzca en nada concreto. La Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 8 de abril de 1999, manifiesta «el interés en abordar las relaciones entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros Documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medioambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles», considera que «el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras». Y asimismo, «que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas». Pero en esta Región, como en tantas otras, los pasos para avanzar sobre esa propuesta han sido dados en el vacío, quizás por que como advierte HALL (1996:12) «cuando por fin las visiones fueron descubiertas y resucitadas, se aplicaron, muchas veces, en lugares distintos y en circunstancias muy diferentes, y, a menudo, a través de mecanismos distintos de los que sus autores habían imaginado. No es de extrañar que, transplantadas en el tiempo y en el lugar y también aplicadas a una situación socioeconómica distinta, tuvieran resultados que algunas veces fueron extraños y otras catastróficos».

Alcina, Naredo, Choai, Hall y muchos otros analistas del fracaso urbano nos advierten la inutilidad de los progresos en el campo de los dichos mientras se sigan plasmando en los procedimientos prácticas tan reduccionistas como las que advertimos en el campo de los hechos. También en el *Informe Ciudades Europeas Sostenibles* de la COMISIÓN EUROPEA (1996) se «pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales y busca capacidades y relaciones institucionales y organizativas», y además se indica que «los gestores, los planificadores urbanos, los arquitectos y los constructores, etc., deben aprender de la naturaleza lo que es una gestión de flujos económica y ecológica. Esa enseñanza es vital y puede hacer aumentar

le eficiencia de manera significativa. Está demostrado que una gestión urbana ecológica puede suponer un ahorro real de hasta un 50 por 100 de electricidad, calefacción, agua potable y residuos».

Ahora bien, dado que sus revelaciones a cerca de la crisis urbana siguen resultando fundamentalmente dichos, es preciso una actuación que conforme al principio de precaución responda a la llamada contenida en ese Informe de establecer los «procedimientos políticos encaminados a administrar la demanda de bienes y servicios antes que a saciarla. Además la sostenibilidad ambiental debe buscarse mediante instrumentos de planificación porque la fuerza del mercado por sí sola no es capaz de garantizar la integración de los aspectos ambientales, económicos y sociales». La planificación urbana hacia la sostenibilidad podría ser un hecho, pero en la actualidad está siendo limitada a un instrumento técnico manejado política y administrativamente. Un mero procedimiento administrativo y un mecánico proceso de ingeniería o diseño arquitectónico que afecta a la forma y función de la ciudad, contaminados por los intereses particulares de los componentes de su oferta colectiva: políticos, burócratas y grupos de presión. Los políticos, «que nos prometen siempre un mejoramiento y un progreso que casi nunca se cumple, simplemente porque se van a superar los vicios antiguos y se van a modernizar; es decir, se va a ir a mejor» (ALCINA, 1999:16). Los burócratas, generalmente aislados en su correspondiente departamento de planeamiento urbanístico, buscando como uno más la maximización de su participación presupuestaria. Los promotores, que fuerzan el diseño de soluciones urbanas a sus problemas o ambiciones económicas, que obviamente no son los de la ciudad. La conjunción de todos ellos hace que el único hecho constatable sea la crisis que en la actualidad atraviesan los planes urbanos, patente en su incapacidad de actuar «como instrumento de reequilibrio territorial, de control de la especulación y de creación de la calidad ambiental» (RIVAS SANZ, 2000).

Avanzar en el terreno de los hechos supone la implicación directa de las comunidades en todas las actividades que

pueda comportar el proceso de planificación, construcción y abandono de la ciudad. El urbanismo vital es sin duda el de los ciudadanos, que no es ni el de las autoridades competentes para hacer planes o dar licencias urbanísticas, empeñadas en hacer proyectos propios en los escasos años que florece su autoridad, en los que se mancilla el culto al tiempo que venera el urbanismo sostenible. Ni, por su puesto, es el urbanismo de los constructores de inmuebles o automóviles, que en la ambición de maximizar su beneficio se permiten jugar con las vidas ajenas, con el inmoral propósito de ganar en la propia el disfrute del placer de la gula.

Por tanto, lo que necesitamos los ciudadanos son nuevos procedimientos civiles que nos anticipen las consecuencias de las decisiones urbanísticas, y nos permitan impedir que los políticos, urbanistas y constructores sigan decidiendo el funesto urbanismo que nos rodea. Disponiendo esa información no ha de resultar tan difícil luchar contra esas obras públicas que se deterioran rápidamente. Todas esas instalaciones que envuelven a modo de suntuoso papel de regalo la nueva ciudad, jardineras preparadas para exhibir las flores de temporada, suelos de granito o mármol cubriendo las frágiles instalaciones plásticas, o farolas de diseño dispuestas para alumbrar las copas de los árboles, son además de un fraude de quienes dicen ostentar la representación colectiva, funestas para ese medioambiente sacrificado inútilmente por esta economía dominante.

Desde este repaso crítico al reduccionismo de los hechos e ideas que dominan la dinámica urbana, podemos concluir diciendo que la crisis de la planificación urbana, es decir su incapacidad para afrontar el enigma que representa la ciudad, es en nuestra opinión fundamentalmente una crisis de información de la sociedad, que aparece marginada en la configuración de un nuevo orden y estructura urbana capaz de abordar la satisfacción de las más elementales necesidades humanas, cuyo alcance trasciende a la estricta urbanización. El cambio promovido por el crecimiento abre muchas opciones para crear y disfrutar los asentamientos humanos, pero nuestro

sistema de información resulta incapaz de orientarnos con una mínima coherencia la ordenación de los lugares, que en su transformación nos aleja del disfrute de aquellas nuevas opciones. Y, además, al haber deteriorado la calidad en los elementos naturales más elementales, en ocasiones de un modo irreversible, y también quebrantado los ritmos culturales que dinamizan los movimientos urbanos, nos impide seguir disfrutando las oportunidades más esenciales que teníamos.

Pese a los inquestionables adelantos de la ciencia tecnológica, de poco parecen haber servido a la ciudad de finales del siglo XX, que ni económica, ni social, ni desde luego ecológicamente es mejor de la que teníamos en su comienzo. Al resolver la cuestión de saber qué hay de nuevo o distinto, HALL (1996:414) nos dice : «la respuesta es no mucho, o mejor, más de lo mismo...Por que el hecho es que en todo el mundo la ciudad de los empresarios ha prosperado y luego se ha colapsado; y en parte como consecuencia, la situación de los grupos más pobres ha empeorado; pero, curiosa tendencia, la ciudad de la teoría se ha hecho todavía más académica y se ha distanciado de la ciudad real que se ha convertido en una urbe globalizada y dividida». Si queremos que las ciudades de final del siglo XXI sean mejores que las que estamos creando en su comienzo será necesario emplear un sistema que nos comunique no tanto el cuento comercial del confort y bienestar de la nueva urbanización, como las informaciones veraces de sus riesgos o sacrificios, para que tanto avance tecnológico pueda ser empleado en la medida que demuestre contribuye a ese progreso integral que justifica el cambio.

3. LUCES DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

El análisis de la dinámica urbana nos facilita un diagnóstico claro de la causa fundamental del reduccionismo al que ha sido sometido el cambio en la ciudad: la desinformación imperante en la toma de decisión pública y privada, a niveles tanto de la oferta como de la demanda, extendiéndose a todos los aspectos el desconocimiento de las

consecuencias que para el futuro tendrán las acciones emprendidas, generadoras de inercias de degradación ambiental con una trascendencia en el tiempo y el espacio sin precedentes en la historia no ya del urbanismo, sino de la humanidad, pues no existirán condiciones de sostenibilidad en el Planeta si sus ciudades no lo son.

La gravedad de esta patología social ligada al desconocimiento del alcance de los efectos negativos del modo de habitar constituye a su vez el principal incentivo para emprender la difícil búsqueda de su adecuado tratamiento con instrumentos que superen los tradicionales basados exclusivamente en referencias del mercado o el estado, con sus visiones democráticas que parecen dejar al criterio del consumidor o el votante resolver la urbanización, aunque sea con los pies, tal y como nos sugiere el modelo clásico de Tiebout. Si los individuos mayoritariamente deciden ir a las ciudades grandes o medianas, debe ser interpretado como la manifestación de una legítima preferencia colectiva frente a su alternativa: permanecer en los pequeños y densos pueblos. Aceptándolo con lo que ello pueda suponer de agresión ambiental y sacrificio de la supervivencia al bienestar. Pese a ello, hemos de creer, aunque sea ingenuamente, que la destrucción no ha sido planeada egoístamente ni por los individuos ni menos aun por las comunidades, abriendo la esperanza de encontrar nuevos sistemas de información que asuman la trascendencia de la situación creada por el actual modo de urbanizar, y alumbrén el modo de planificar la reconstrucción de tantos lugares devastados a causa de la voracidad de la ciudad

Necesitamos alumbrar una nueva forma de informar el cambio en el modo de ordenar el lugar donde habitar, de la que en estos momentos sabemos ha de romper la concepción dominante de estricta delimitación de los usos del suelo y potenciar un enfoque de adaptación ecológica, definido por BINFORD (1965) como «un sistema extrasomático de adaptación que es empleado en la integración de una sociedad con su ambiente y con otros sistemas socioculturales». Tales enfoques prevalecieron en el pasado en distintas comunidades, de las que tendremos que volver a aprender, sin que ello suponga retroceder en la evolución, sino

comprender los propósitos del evolucionismo, que a diferencia de la historia, «aspira, además, a determinar las causas de los fenómenos culturales, y a generalizarlas formulándolas como leyes científicas»(STEWARD, 1953). También debemos aprovechar esa amplia tradición en la literatura anglosajona que postula «una relación del hombre con la naturaleza alternativa a la defendida por la sociedad capitalista industrial, y que, además había exigido de la planificación urbanística una atenta disposición hacia los elementos naturales», tal y como nos describe RIVAS SANZ (2000), que aprecia en los trabajos de una amplia lista de autores Jefferson, Emerson, Thoreau, Whirman, Olmsted, Perkins Marsh, Mackaye, F.II. Wright, Mumford, Carson, Leopold, Odum,..., la creación de «los antecedentes relevantes del proceso que en 1969 llevaría al gobierno de los EUA a la promulgación de la *National Environmental Policy Act*, con la toma de conciencia por primera vez de un gobierno de la importancia de la cuestión ambiental», y la implantación de una nueva técnica de evaluación del impacto de determinados proyectos e infraestructuras, que comenzaría desde entonces a ser exigida por la práctica totalidad de las legislaciones occidentales, experimentando desarrollos técnicos muy notables, particularmente útiles en el ámbito del urbanismo desde que en ese mismo año se publicase el trabajo hoy clásico de MCHARG (1969): *Diseñando con la Naturaleza*.

No obstante, los más de 25 años de evaluación ambiental ni siquiera han servido para frenar las destructivas tendencias del urbanismo actual. Diferentes factores han determinado la limitación de la evaluación de impacto ambiental para evitar el proceso de degradación ambiental asociado al crecimiento, destacando su aplicación sectorializada a nivel de proyecto. La simple consideración del exiguo porcentaje de proyectos que pueden ser sometidos a evaluación, inferior al uno por mil, puede darnos una primera idea de esta limitación, y la necesidad de trasladar la evaluación ambiental a un nivel estratégico, que aborde las políticas, planes, y programas, mucho más amplios en su extensión y reducidos en su número. JACOBS (2000:66) destaca a este respecto la aportación realizada por el estudio

encargado por el gobierno de Canadá en colaboración con la International Association for Impact Assessment, en el que se «reconoce los nuevos desafíos que se plantean a la evaluación ambiental como consecuencia de las convenciones y acuerdos internacionales que derivan de La Cumbre de la Tierra de 1992, en Río», examinando «la posibilidad de aplicar los principios de la evaluación ambiental a las políticas, los planes y los programas en el contexto de una aproximación estratégica».

El Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el Quinto Programa de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la COMISIÓN EUROPEA (1997) reconoce esos límites de la evaluación ambiental a nivel de proyecto y se hace eco de aquel reconocimiento, impulsando la elaboración de metodologías de evaluación ambiental estratégicas. Si bien, aunque definida formalmente como el más adecuado «proceso de evaluación y examen de planes, de programas y de políticas o de otras iniciativas previas a los proyectos» (SADLER, 1996:15), no hay en la actualidad a nivel de la Unión Europea un procedimiento de evaluación ambiental estratégica oficial o jurídicamente vinculante, sólo ciertos Estados miembros han elaborado métodos ad hoc e incluso, en algunos casos, legislación que regula este planteamiento estratégico de la evaluación.

La propia COMISIÓN EUROPEA (1998) ha ofrecido propuestas de aplicación como la contenida en el *Manual sobre Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo Regional y Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea*, en el que se facilita una explicación secuenciada de las etapas principales de la evaluación ambiental estratégica, cuya adaptación a la planificación y programación urbana nos permite disponer a un nivel básico el siguiente proceso:

- Etapa 1. Evaluación de la situación medioambiental. Comprende la documentación y estudio de la información sobre la situación del medio ambiente y las principales interacciones positivas y negativas con la actividad urbana.
- Etapa 2. Objetivos, metas y ejes

prioritarios. Identificar los fines ambientales que deberán ser atendidos en la urbanización, concretando en un nivel operativo el más amplio de conducir la actividad hacia la sostenibilidad en el desarrollo urbano.

- Etapa 3. Propuesta de plan y programación urbana, con sus correspondientes opciones o alternativas. Integrar plenamente los objetivos y prioridades ambientales en los planes y programas de ordenación e intervención en el espacio mediante la urbanización.
- Etapa 4. Evaluación ambiental de los planes y programas. Determinar en qué medida las actuaciones urbanas sugeridas en la atención de los riesgos u oportunidades ambientales pueden prevenirlos o aprovecharlas y además no generar otros impactos negativos en el medio.
- Etapa 5. Plan de Vigilancia. Establecer mediante un cuadro de indicadores medioambientales y de desarrollo sostenible un sistema de seguimiento de los procesos ecológicos y los resultados que sobre ellos tiene la actuación programada y planificada en la ciudad.
- Etapa 6. Retroalimentación de los resultados alcanzados. Incorporar toda la información obtenida en el proceso al sistema de planificación o programación, confiriendo un carácter continuo a la evaluación.

Este proceso de evaluación en sí mismo no garantiza el cambio hacia la sostenibilidad. Dado que técnicamente está abierto a la aplicación de enfoques muy distintos en el tratamiento de la información, será preciso además tener en consideración otros aspectos de cuyo rigor depende la generación de conocimiento y transmisión adecuada para la toma de decisión. En primer lugar, la evaluación ambiental estratégica ha de integrarse en el procedimiento de planeamiento urbano hasta el punto de llegar a constituir la planificación misma y conferirla un sentido único y continuo, tal y como exige una realidad urbana cuya dinámica es también única y continua. De un lado, éste instrumento de información no puede ser contemplado como otra herramienta más al servicio de la gestión urbana, que complementa a la planificación urbanística y la ordenación territorial, complicando aún más

los procesos de toma de decisión en la medida que aparecen normales conflictos en las propuestas de intervención que hacen cada uno de ellos.

Por otro lado, la expresión muy asumida por los actores urbanos de que «si no existe cambio previsible no se necesita planificar»(TRAPERO, 1994:20) pierde todo sentido lógico en un contexto de evaluación ambiental, en el cual no cabe admitir una situación sin cambio, porque el medio está vivo con o sin nosotros, y no hacer nada en modo alguno supone que no pasará nada, sino dejar que absurdamente continúen los peligrosos procesos de degradación en curso. Para dotar de racionalidad al procedimiento de evaluación y planificación estratégico es preciso contemplar su propia retroalimentación, y la capacidad de adaptación en su ejecución a los inevitables cambios que acaecerán en la situación de partida. En cualquier ciudad, aunque no cambie la población, ni se necesiten nuevas casas o nuevas infraestructuras viales, los consumos y los desechos que genera, sus entradas y salidas de energía, materiales, personas y capitales son lo suficientemente fuertes como para originar cambios que justifiquen la revisión continua de la urbanización actual desde una perspectiva ambiental. La ciudad no responde en su funcionamiento a los esquemas de una máquina que cuando falla necesita un plan que contemple su reparación. «Sabemos —dice Rivas Sanz— que la ciudad no puede ser controlada desde el diseño, por que se trata de algo vivo y por lo tanto imprevisible, donde lo que nace convive con lo que se acaba».

En segundo lugar, la evaluación ambiental para ser efectivamente estratégica debe tener una memoria capaz de reconocer el medio físico primigenio sobre el que se soporta la vida en la ciudad, estableciendo su capacidad de carga original, y de recordar los valores sociales determinantes de su cultura y los recursos en los que basa sus expectativas económicas. En la evaluación ambiental, la referencia del medio a preservar mediante el planeamiento urbanístico no puede ser el actual o vigente, sino el que responda a unas condiciones físicas equilibradas y armónicas con los valores sociales que sustentan la comunidad. De este modo, el estudio del medio en

términos de procesos y balances de los flujos ecológicos básicos: energía y materia, nos permite descubrir los objetivos y criterios de elección colectiva que han de conducir la evaluación ambiental estratégica, convertida en el propio plan urbano. Ello además marca una verdadera diferencia con los estudios de impacto ambiental referida a proyectos, cuya redacción es previa al estudio del medio, desde cuyo inventario estático se han mostrado incapaces para identificar tales objetivos y las acciones correctoras que resuelven su atención.

En tercer lugar, el carácter local y sectorial de las acciones del plan urbano parece haber justificado que la evaluación ambiental estratégica tenga también ese carácter local y sectorial, lo cual impide disponer de un horizonte acorde con la amplitud de los ecosistemas y culturas afectados. De ello se resienten las posibilidades para identificar las mejores alternativas en el planeamiento urbano, conformes a las necesidades ecológicas y sociales de primer orden sentidas en regiones naturales o administrativas. Los planes urbanos frecuentemente se conciben pensando en la ciudad como si estuviera sola; o, peor aun, en ocasiones se influyen por las urbes que la rodean en términos de una estéril competencia. La evaluación ambiental estratégica ha de romper con esta forma de pensar, impulsando la concepción de planes alternativos que ofrecen soluciones desde la cooperación administrativa y la idea de integridad sectorial. Así, los problemas de tráfico en las grandes ciudades son en buena medida debidas a la concentración de servicios que no están disponibles en otra parte. Buscar formas de acercar el servicio al ciudadano puede ser una fórmula más inteligente que buscar la forma de que el ciudadano se acerque al servicio. Para combatir eficazmente la congestión del tráfico urbano han de ser incorporadas en las alternativas de acción los avances de las telecomunicaciones y los sistemas de navegación, así como también los producidos en sectores energéticos, bióticos, químicos, atmosféricos, hidrológicos, históricos, sociológicos, hacendísticos, etc.

La definición de alternativas en este nivel estratégico cambia totalmente con respecto a la que pueda efectuarse a nivel de proyecto. La alternativa en la construcción de una

carretera es siempre hacer una carretera, quizás con otro trazado o con otras técnicas constructivas. Desde una perspectiva estratégica la carretera es un simple instrumento para la accesibilidad a otros bienes y personas que satisfacen nuestras necesidades finales, surgiendo del análisis más elemental de estas necesidades múltiples formas de atender las mismas. Un simple ajuste en los horarios o los calendarios laborales, escolares o comerciales puede ser la alternativa a una carretera o a cualquier otro medio de transporte. La evaluación ambiental estratégica ha de disuadirnos de construir ciudades capaces de resolver las horas punta invirtiendo en más medios materiales, más calles o carreteras; y centrar nuestra preocupación en los perniciosos hábitos que provocan estas negras horas que ensombrecen cada vez por más tiempo la vida en las ciudades.

En cuarto lugar, las evaluaciones estratégicas encuentran una enorme dificultad de incorporar al público en su elaboración, quizás por esa generalidad y falta de concreción que lleva a los ciudadanos a no encontrar motivaciones fuertes para implicarse en los mismos. Pero cuando ellos no participan, la evaluación e incluso el propio plan urbano pierden todo su sentido, y quedan reducidos a un mero ejercicio técnico, con un marcado talante cosmético para dar buena imagen de algo que se desconoce. La evaluación ambiental ha de concebirse como un procedimiento de participación capaz de implicar al público desde el comienzo, en la identificación del marco ambiental de referencia, y la definición de los objetivos planteados en cada momento por cada comunidad armonizando los estrictamente urbanos con los de sostenibilidad ambiental. Esta participación ha de extenderse hasta la toma de decisión final.

Aunque normativamente atribuyamos esta capacidad de implicación del público a la evaluación ambiental estratégica, conocemos las dificultades positivas que presenta su desarrollo. Las reglas y mecanismos de elección colectiva han sido ampliamente estudiadas en la literatura económica, para llegar a la misma conclusión que ARROW (1951) a cerca de la «imposibilidad» de encontrar una regla que satisfaga las mínimas condiciones para elegir socialmente con sensatez entre las

alternativas de acción comunitaria. Esta parece ser la verdadera desgracia en la administración de los comunes y de los bienes públicos tan presentes en la conformación de la ciudad. En este sentido la evaluación ambiental puede efectuar dos importantes aportaciones para hacer que tal imposibilidad no lo sea tanto. De un lado, permite advertir como esta limitación en la elección social no es tal para las cuestiones ecológicas. Las reglas físicas nos descubren límites que no admiten discusión, de forma que sobre ellos el público necesita ser bien informado, porque se ha demostrado que su conocimiento lejos de levantar oposición ha hecho del público el mejor aliado de su defensa. Por otra parte, retomando de nuevo la idea de simplicidad que ha de tener un sistema de información social, la participación del público ha de quedar garantizada en todos los aspectos referidos a las necesidades básicas que la ciudad debe satisfacer con dignidad.

En las grandes ciudades al público se le ha quedado al margen de las grandes decisiones, y entre otras evidentes consecuencias se han ignorado las escandalosas minorías que representan las bolsas de marginación, en la que encontramos grupos tan sensibles y fundamentales como los niños o los ancianos, y los de pobreza extrema. Incluso en programas europeos que se han orientado a estos fines de integración social de barrios marginados, como los programas Urban, observamos la desconexión entre lo que la población demanda y las administraciones gestoras han ofrecido. El Urban gestionado por la Corporación Municipal de Valladolid en dos barrios que cumplían todos los parámetros de marginalidad exigidos, ha centrado su intervención en el lamentable aspecto exterior que ofrecía esta parte de la Ciudad a los ojos de los restantes ciudadanos, de forma que las inversiones se han orientado a paliar las necesidades de esa otra Ciudad habitada por los que tiene cubiertas todas sus necesidades básicas y respaldan con su aparente mayoría obras arquitectónicas que propician un efecto expulsión de esa población cuyo delito es residir en un lugar que con el crecimiento de la otra Ciudad ha pasado a exhibir su pobreza. Solamente desde esta absoluta

marginación del público puede explicarse que en ese Barrio, dónde el desempleo es tan elevado y persistente que impide a sus habitantes disponer en algunas de sus viviendas servicios sanitarios o agua corriente, se cree con estos Fondos uno de los mejores centros de alto rendimiento para piragüistas, y al mismo tiempo se excuse en la falta de fondos la retirada en su escuela pública de un programa destinado al baño e higiene de los niños que habitan esas miserias casas.

Desgraciadamente este caso no representa a la excepción, sino a la trampa dominante que apaga las luces encendidas por quienes buscan una solución. Las reiteradas denuncias de colectivos sociales sobre el modo en que las decisiones urbanas relegan la atención de los más necesitados en beneficio de otras ambiciones caen en ese vacío que corresponde llenar a la evaluación ambiental estratégica, erigiéndose como el distintivo de una nueva regla alternativa a la que en la actualidad conduce las decisiones en la transformación de los lugares dispuestos para habitar. En su misma cotidianidad las ciudades adquieren una dinámica vital que resulta incoherente planificarla o evaluarla mediante procedimientos automatizados que parten de aceptar como buena una situación ambiental de partida y se orientan a demostrar que las nuevas acciones no la van a deteriorar, dado que ello supone ignorar los desalmados procesos de desintegración ambiental que están teniendo lugar y con los que ha de implicarse cada nueva acción urbana para reorientar las actuales perniciosas acciones en el sentido de adaptación ecológica y de recuperación de esa socavada alma ciudadana de la que NAREDO (1996) dice «que en otro tiempo posibilitó la realización y el mantenimiento de esos proyectos de vida colectiva que en su día fueron las ciudades».

4. SOMBRA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL SECTOR PÚBLICO SOBRE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA CIUDAD

«Los hombres prácticos que se creen que no han recibido ningún tipo de influencia intelectual, normalmente son esclavos de un economista que ya ha muerto». Esta cita de

la *Teoría General de Keynes* que sirve a HALL (1996) para comenzar el primer capítulo de su obra nos ha sugerido también la idea de esclavitud a que somete al planeamiento urbano una economía no explícita en el mismo, tendiendo una sutil trampa que alcanza de lleno a los sistemas de información ambiental propuestos. Incluso cuando la evaluación ambiental estratégica se plantea con un enfoque holístico o integral, los cambios en el urbanismo que el planeamiento pueda contemplar aparecen también inevitablemente condicionados a los procedimientos establecidos para obtener los ingresos económicos o medios financieros con que afrontarlos.

La Economía Pública ha mostrado su preocupación por determinar que parte de la capacidad financiera total de la comunidad resulta óptimo dedicar a la transformación del lugar para convertirlo en un hábitat idóneo. Normativamente se reconoce debe adecuarse esta participación a la importancia estratégica de «lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas» (BORJA & CASTELLS, 1997:14). Aunque ello implica transgredir en la estimación de inversiones urbanas los límites espaciales y temporales de quienes conforman la ciudad, en la práctica el reduccionismo imperante lo ha establecido en función de la capacidad presupuestaria de la administración pública encargada de esta competencia, generalmente de carácter municipal.

Los presupuestos públicos locales son los que están determinando la materialización del plan resultante de la evaluación, de modo que al supeditar su viabilidad técnica a la económica, esta introduce exigencias desencadenantes de muchas de las serias patologías que acusa la evolución de la ciudad, originando además la trampa a la regla propuesta de someter el plan urbano a evaluación ambiental estratégica, pues la obsesiva preocupación de los gestores municipales por encontrar fondos con los que mantener los servicios urbanos y pagar la deuda acumulada, absorbe y trastoca los

procedimientos que puedan establecerse para reconducir el cambio urbano hacia la sostenibilidad.

Asistimos a la paradoja de que en el medio económico más rico, el urbano, donde un metro cuadrado de suelo puede adquirir en el mismo país un valor de hasta cien mil veces mayor que uno rural, las administraciones con competencia para decidir ese cambio acusan un estructural déficit presupuestario, lo cual nos advierte sobre la existencia de disfunciones fiscales de gran trascendencia en la implementación del plan urbano y su evaluación ambiental. En el juego de intereses creados, las administraciones gestoras del desarrollo urbano han interpretado estos desequilibrios como una baja presión fiscal local que puede ser fácilmente corregida simplemente con aumentarla. Sin embargo los ciudadanos en general soportamos una presión fiscal excesiva en relación con los servicios públicos disponibles, de modo que el problema esencial reside en el sistema de coordinación administrativa articulado, que acusa transgresiones en cada uno de los cuatro principios en los que SALINAS (1996:22) plantea su seguimiento: Principio de asignación, delimitación y combinación óptimas de competencias. Principio de subsidiariedad. Principio de correspondencia. Principio de solidaridad.

Aunque estas transgresiones difieren notablemente de unos países a otros debido a sus particulares modelos de organización administrativa que implementan fórmulas institucionales características para delimitar las relaciones interadministrativas, los efectos de las mismas en la problemática fiscal asociada al urbanismo no resultan sin embargo tan dispares, destacando la derivada del incumplimiento de los principios de asignación, delimitación y combinación óptima de competencias y el de correspondencia, que en su vinculación a los de solidaridad y subsidiariedad se nos sugieren como la causa de que ellos también estén siendo sistemáticamente incumplidos.

En relación al principio de asignación competencial, apreciamos la relativa unanimidad en asignar la competencia urbanística con un marcado carácter exclusivo al nivel local, lo que conduce al denunciado aislamiento administrativo en el ejercicio de una actividad que al tener tantas

repercusiones externas parece aconsejable sea compartida con los demás niveles de gobierno. Particularmente importante resulta hacerlo respecto a la fase de planificación, en la que entendemos han de estar todos implicados, sencillamente porque ninguno puede definir su propia planificación si no se identifica el entorno adecuado para desempeñar su competencia. Son claros los casos de la educación o la sanidad en España, que supeditan sus instalaciones al suelo dotacional dispuesto en los planes urbanos; y, aunque el plan no lo contemple, también otras muchas competencias de diferentes niveles de gobierno, muy particularmente la ambiental, deben estar organizadas en sintonía con la urbana, lo que permitiría evitar muchas de las situaciones de conflicto. Algunas resultan tan evidentes como el conflicto entre las vías dispuestas para el transporte interurbano y el crecimiento urbano, causante de invasiones mutuas que aumentan extraordinariamente los riesgos de accidentes, los tiempos de desplazamiento, y los costes de las inversiones.

Por otro lado, la coordinación administrativa en esta competencia exige un nivel de correspondencia entre los ingresos y gastos que difícilmente podemos encontrar debido a los notables desequilibrios interadministrativos que presentan los actuales sistemas fiscales. La extendida distribución en favor de los entes locales de los hechos imponibles sobre la propiedad, con una baja capacidad recaudatoria, y de la reserva para los otros niveles de los que recaen sobre las rentas o los consumos, con una alta capacidad recaudatoria, cuando se pone en relación con los gastos que exige la transformación urbana y su mantenimiento revela las distorsiones que provoca en la hacienda local. La actual dependencia financiera en los planes urbanos de las transferencias de fondos procedentes de otras administraciones ocasiona pérdidas de autonomía local netamente superiores a las imputadas a propuestas en el sentido de compartir interadministrativamente el gasto. Hecho que desde nuestro punto de vista constituye el modo más adecuado de atender el principio de correspondencia.

Los amplios efectos ambientales del plan urbano tienen múltiples repercusiones en los ingresos y gastos públicos de los

distintos niveles de gobierno, generando más ingresos que gastos en los niveles central o regional y a la inversa en el local, lo que sin articular adecuadamente la coordinación lleva inevitablemente a enfrentamientos políticos entre esos niveles. El caso español ofrece un buen ejemplo de ello; mientras el actual gobierno central pide a las administraciones locales una mayor liberalización de suelo para urbanizar, posibilitando su abaratamiento y un mayor flujo de rentas y consumos en los que participa la hacienda central, los ayuntamientos prefieren impulsar la subida de los valores en la propiedad, de los que en este caso dependen los ingresos de su hacienda. En sus confrontaciones la víctima siempre es el ciudadano, que lo es a la vez de una y otra administración, y al que se le margina en la decisión colectiva para condenarle a sufrir tanto las negativas consecuencias tributarias y económicas como las sociales y ecológicas, aun peores.

La opción dominante de compensar a los entes locales vía transferencias de los otros niveles de gobierno no introduce más que ineeficiencias técnicas y asignativas en la planeación urbana, pues tal y como advierten BRENNAN & PINCUS (1995:143), las transferencias intergubernamentales de fondos destinadas a corregir estos desequilibrios se soportan más que en acuerdos de participación fiscal que impulsen la correspondencia, en acuerdos tendentes a crear fenómenos de ilusión fiscal, favorecedores de un aumento del gasto público sin contraprestación ciudadana. Particularmente esta ineeficiencia del gasto se advierte en las transferencias condicionadas, muchas de las cuales han llevado inversiones que en unos casos no han sido apreciadas por las localidades receptoras, perdiendo su función, y en otros ha cambiado a las ciudades al margen de su propio plan.

Un ejemplo ilustrativo de las primeras lo ofrecen las transferencias europeas para la instalación de estaciones depuradoras de aguas residuales en ciudades grandes y medianas, muchas de las cuales una vez construidas no han podido comenzar a funcionar, o lo han hecho defectuosamente, por falta de recursos económicos de las administraciones locales para su correcto

mantenimiento. Entre las segundas citar las transferencias para infraestructuras viales que han alterado las prioridades reales de las ciudades, observando en su crecimiento circular, a modo de anillos concéntricos o de espirales, como su centro, eminentemente comercial o de servicios, y los anillos periféricos, dónde se instalan los complejos industriales, las grandes superficies comerciales, y se crean los enlaces de vías interurbanas, reciben fondos muy superiores a los intermedios de uso residencial.

Hacia los gestores locales, como responsables legales de la competencia urbanística, se han dirigido las críticas por la aplicación de un modelo competitivo de planeamiento que ha provocado la actual crisis que atraviesan las ciudades, cuando realmente ellos son tan solo una parte del sector público que tiende la trampa de dejar a este nivel local sin recursos propios y simultáneamente darle competencias de la magnitud que representa el urbanismo, dimensionadas en su justa medida por la propuesta de evaluación ambiental estratégica efectuada. En todo caso tales críticas han tenido un carácter puntual y siempre muy moderadas por la ilusión fiscal creada al ciudadano a través de los mecanismos de imposición y de transferencias, diseñados para dar la impresión al ciudadano de que las administraciones públicas en general y los municipios en particular actúan con una relación coste-beneficio positiva, ofreciendo un alto excedente a los consumidores, cuando en muchos casos difícilmente lo que reciben compensa lo que pagan.

Este tipo de trampas fiscales avivan el debate sobre la organización del sector público conforme a un modelo de organización institucional cooperativo o uno competitivo. Podemos apreciar oportunidades para enfrentarse a la trampa institucional mediante esa competitividad «bien entendida», de la que dicen BORJA & CASTELLS (1997:32) «en la nueva economía informacional global no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de la productividad. Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional». Ahora bien, cuando adoptamos una

perspectiva de evaluación ambiental estratégica, competir no creemos sea lo más oportuno para alcanzar un pensamiento de largo plazo que permita detener los actuales procesos de degradación. Nos inclinamos a pensar que en el largo plazo, en que se resuelve la sostenibilidad urbana y planetaria, las posibilidades para conservar ecosistemas físicos y culturales únicamente depende de la articulación de sistemas de cooperación administrativa que implique a todas las instituciones en el

debate con el ciudadano para definir la estrategia que permita afrontar la satisfacción de las necesidades básicas que el urbanismo ha de prestar, universalizando la provisión de bienes como la vivienda, la calidad de residencia, la comunicación y accesibilidad social, etc., asumiendo sin trampa la regla de someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica la decisión del plan concebido para transformar realmente a mejor el lugar en el que habitar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCINA FRANCH, J.(1991): «En torno al urbanismo precolombino de América: El marco teórico, *Anuario de Estudios Americanos*, XLVIII: 3-47»
- (1999): *Evolución Social*, Akal, Madrid.
- ANDRE, P. (1999): *L'Evaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique*, Presses Internationales Polytechnique, Montreal.
- ARROW K.J.(1951): *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- BINFORD, L.R.(1965): «Archaeological systematics and the study of culture process». *American Antiquity*, 32:1-12.
- BORJA, J & M. CASTELLS, (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.
- BRENNAN, G.& J. PINCUS (1995): «Un modelo minimizado de transferencias federales», en J. ROMANO: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. 143-163. Junta de Castilla y León, Valladolid.
- BRUGMANN, J.(1992), *Managing Human Ecosystems: Principles for Ecological Municipal Management*. ICLEI, Toronto.
- CARON, A. (1995): *La prise de decisión en urbanisme*. Publications du Québec. Québec.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Ciudades Europeas Sostenibles*. CE. Bruselas.
- (1997): *Hacia un desarrollo sostenible. Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1998): *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los fondos estructurales de la UE*. CE. Bruselas.
- CHOAY, F.(1983): *El urbanismo. Utopías y Realidades*, Lumen, Madrid.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del Mañana*, Ediciones del Serval, Barcelona.
- JACOBS, P (2000): «La profecía: un juego de riesgo», en J. ROMANO VELASCO: *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Ambito, Valladolid.
- NAREDO, J.M. (1996): «Sobre la insostenibilidad global de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla», en *Ciudades para un futuro más sostenible*. Hábitat II, Ministerio de Fomento, Madrid.
- PERLOFF, H.S. (1973): *La calidad del medio ambiente urbano*, OIKOS-TAU, Barcelona.
- RIVAS SANZ, J.L. (2000): «Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial», en J. ROMANO VELASCO: *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Ambito, Valladolid.
- SADLER, B. (1996): *L'évaluation environnementales dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*. Informe para la Agence Canadienne d'Évaluation Environnementale (ACEE) Hull.

SALINAS, J.(1996): «Elementos institucionales de la organización territorial del sector público en Castilla y León» , en J. ROMANO et. al.: *Las Administraciones Territoriales en Castilla y León: Un análisis institucional y empírico de su actividad presupuestaria: 21-51.* Junta de Castilla y León, Valladolid.

STEWARD J.(1953): «Evolution ans Process», en KROEBER: *Anthropology Today*: 313-326. University of Chicago Press, Chicago.

TRAPERO, J.J.(1994): La práctica del planeamiento urbanístico en España, en L. MOYA GONZÁLEZ: *La práctica del planeamiento urbanístico: 19-38.* Síntesis, Madrid

Desarrollo y territorio: la estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de galicia entre 1990-2000

Antonio DOVAL ADÁN

Prof. Del Departamento de Geografía Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN: La crisis del modelo tradicional de desarrollo, basado en una rígida división internacional del trabajo y en la promoción y captación de la inversión externa y de los factores y recursos extrarregionales, que tiende a infravalorar los recursos propios, dio paso, a partir de mediados de los años setenta, a la implantación de nuevas estrategias de desarrollo regional fundamentadas en la valorización de los recursos endógenos y del potencial local, físico y humano, que ofrece la propia región y el entorno. En este contexto, se hace un análisis de las actuaciones llevadas a cabo por el *Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia* entre 1990-2000, en la medida que éste constituye una estrategia de intervención territorial, complementaria de las existentes, encaminada a impulsar el desarrollo de las comarcas desde abajo, contando para ello con sus recursos y potencialidades.

Descriptores: Desarrollo territorial, Desarrollo regional, Desarrollo local, Desarrollo comarcal, Galicia.

I. INTRODUCCIÓN

Desde los años cincuenta se vienen poniendo en marcha políticas de desarrollo regional que, con mayor o menor éxito, intentaron paliar los efectos negativos causados por la existencia de desequilibrios espaciales. Muchas de esas políticas se apoyaban en teorías económicas clásicas de carácter universalista que partían de la base de una distribución homogénea en el espacio de los procesos económicos, y que, por lo tanto, no tenían en cuenta la realidad geográfica, cultural y socioeconómica de cada región a la hora de aplicar determinados modelos convencionales de desarrollo. Esto se debía a que en la

práctica, la forma más habitual de enfocar y promover el desarrollo de una determinada área se sustentaba, hasta mediados de los años setenta, en actuar básicamente sobre los factores externos que ayudaban a reducir las disparidades espaciales.

Tras varias décadas de aplicación de este tipo de políticas tradicionales de desarrollo regional y a pesar del relativo éxito de las mismas, la incertidumbre sobre su capacidad y eficacia para corregir determinados desequilibrios, es cada vez mayor. Máxime cuando estas políticas y modelos de intervención territorial han resultado insuficientes para paliar el declive de las regiones y de los espacios intrarregionales de carácter eminentemente rural, al no conseguir dinamizar las potencialidades de desarrollo de estos espacios. Ante esta situación, los expertos en planificación comienzan a apostar, sobre todo a partir de

Recibido: 08.01.01

mediados de los años setenta, por nuevas formas y modelos de intervención en el territorio, basadas en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la propia zona y en el diseño de políticas que combinen ambos esfuerzos y procedimientos de intervención (promoción de la inversión externa e impulso de los recursos y potencialidades locales). En suma, se trata de impulsar las teorías del desarrollo endógeno y local combinándolas con las políticas y modelos de intervención, de corte tradicional, que los gobiernos nacionales y regionales ponen en marcha para crear empleo, favorecer el crecimiento y corregir los desequilibrios existentes en el territorio.

De esta manera, a través de este artículo se pretende hacer una reflexión sobre la necesidad de aplicar políticas y modelos de desarrollo local y regional, que sean complementarios con los instrumentos de planificación tradicionales ya existentes. En esta línea, se analiza el Plan de Desarrollo Comarcal (en adelante PDC) de Galicia, como un instrumento regional de desarrollo local diseñado para promover el desarrollo territorial y contribuir a la planificación comarcal de la Comunidad Autónoma de Galicia. Para su estudio se han tenido en cuenta los planes comarcales aprobados por la Xunta de Galicia, las memorias, informes técnicos y las Leyes y Decretos publicados por esta Administración Autonómica, así como los datos recopilados mediante la observación directa y la información facilitada por los diferentes órganos e instrumentos creados por el PDC.

2. CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO TRADICIONAL

Desde una perspectiva histórica, como ya adelantaba en la introducción a este artículo, durante los difíciles años de postguerra y hasta bien entrados los años setenta, las políticas convencionales de desarrollo regional se caracterizaron por la aplicación de un modelo de crecimiento cuantitativo que tenía como eje principal el promover y atraer la inversión exógena. Este modelo, que se basa en una rígida división internacional del trabajo y en la promoción de la inversión exterior y en la movilidad de los bienes y factores de producción,

especialmente capital, trabajo y tecnología (AYDALOT, 1984:183), implicó una fuerte especialización en actividades tradicionales altamente expuestas a las crisis económicas coyunturales, así como a la concentración en las zonas centrales y productoras de las funciones y decisiones claves, marginando a los espacios periféricos y rurales. En este modelo no cabían, por tanto, los aspectos sociales, políticos y ecológicos que en los tiempos actuales son determinantes en los procesos de desarrollo (AA.VV. 1996). Tampoco existía prácticamente ninguna consideración sobre la capacidad de innovación regional ni sobre los aspectos cualitativos de los mercados locales de trabajo, por lo que se produjo una clara subutilización de los recursos regionales.

En efecto, durante este largo período de nuestra historia reciente, las teorías económicas y las actuaciones de los gobernantes y dirigentes políticos se orientaba de forma casi unilateral hacia la captación de los factores y recursos extrarregionales, aumentando su dependencia de los centros de decisión políticos y económicos exógenos, favoreciendo, según Fernández Noriega, la desintegración regional y la infravalorización de los recursos propios, además de reducir la capacidad de adaptación y de innovación de las comunidades locales, lo cual es sin duda una condición esencial para un desarrollo dinámico e igualitario que no se da en ese modelo que *«ignora el territorio cuando no lo niega y en la que éste apenas tiene la consideración de soporte o contenedor para las actividades que en él se asientan»* (FERNÁNDEZ NORIEGA, 1992:13). En opinión de este autor, tal concepción del desarrollo al final se paga con elevados costes sociales, fuertes desequilibrios territoriales y profundas desigualdades en las oportunidades de acceso a la innovación.

Afortunadamente, este modelo de desarrollo dejó de ser operativo a partir de la crisis económica de los años setenta, al poner de manifiesto sus limitaciones para dar una respuesta eficaz a los problemas de empleo y desarrollo (CABRERO, 1992:17). Además, este período de crisis coincidió con una reducción progresiva de las grandes inversiones exógenas, lo que provocó un cambio de actitud y sobre todo la irrupción

de una nueva estrategia política de desarrollo que tiende a revalorizar el potencial endógeno y a resaltar la importancia y el papel del territorio como algo más que mero soporte de actividades productivas inconexas e independientes, sin relación alguna entre sí. Los cambios en la demanda mundial y la acelerada aparición de nuevas tecnologías y productos hicieron que aumentara también la preocupación por la calidad de vida, la mejora del medio ambiente y por los recursos naturales (STOHR, 1990: 21). Todo ello da paso a una nueva etapa en la que primará el desarrollo endógeno como estrategia de intervención más integral, participativa y conciliadora para la promoción del desarrollo en los espacios más deprimidos y periféricos.

La misma línea de pensamiento se recoge también en varios estudios y ensayos realizados por los profesores Vázquez Barquero; A.; Precedo Ledo, A. y Rodríguez Pose, A., al considerar que la aplicación de modelos y políticas tradicionales de planificación como las actuaciones realizadas en numerosas regiones interiores y periféricas, alejadas de los principales ejes de desarrollo, no han conseguido desencadenar el deseado efecto de fomento del crecimiento y de mejora de la calidad de vida (PRECEDO LEDO, 1992: 138). Esto resulta evidente en aquellas áreas más atrasadas del interior de Galicia, caracterizadas en su mayoría por la importancia que aún sigue teniendo la actividad agraria y el peso de la ruralidad (PRECEDO LEDO, A., 1999: 109-138), así como por otros problemas entre los que destacan el fuerte envejecimiento demográfico (FERNÁNDEZ LEICEAGA, 2000), el bajo nivel de renta, la baja cualificación de la mano de obra, la baja productividad sectorial y, en muchos casos, su alejamiento de los principales mercados y centros de innovación. En estas zonas de Galicia y de otras regiones europeas periféricas, el sobredimensionamiento del sector primario se ha convertido en una de las principales barreras para el crecimiento económico (RODRÍGUEZ POSE, 1995). A todo ello se suman obstáculos de índole natural y físico, así como las deficiencias infraestructurales que dificultan el desarrollo de las regiones interiores y rurales.

Asimismo, en los espacios más atrasados se observa una peligrosa tendencia a la

polarización del desarrollo socioeconómico intrarregional en determinadas áreas. En este sentido, las políticas regionales convencionales, al afectar a todo el territorio regional en su conjunto, han tendido a promover el desarrollo de las zonas más dinámicas, generalmente en los principales núcleos urbanos, dentro de las regiones periféricas (PRECEDO LEDO, 1996: 312), mientras que extensas áreas de las mismas no han sido capaces de aprovechar el esfuerzo llevado a cabo. Como señala Vázquez Barquero, hoy en día, no basta con poner en marcha políticas macroeconómicas para favorecer el ajuste productivo, ni es adecuado «concentrar las inversiones de infraestructuras en las grandes ciudades para producir la difusión del crecimiento y mitigar los desequilibrios regionales» (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993: 15). Hace falta, por el contrario, fomentar una mayor diversificación productiva en base al aprovechamiento de los recursos y potencialidades que nos ofrece el medio local y el entorno del área a desarrollar.

Los autores citados coinciden también en señalar que las políticas regionales convencionales aplicadas al desarrollo no han conseguido corregir la tendencia al despoblamiento ni frenar la caída del nivel de renta de las regiones y áreas del interior. La mayoría de las actuaciones llevadas a cabo, demasiado concentradas en la provisión y dotación de infraestructuras, frente a otros objetivos como el fomento y desarrollo del potencial local o el estímulo del sistema productivo endógeno, han tenido un efecto menor que el deseado. El resultado de todo ello es que las actuaciones de tales políticas no han conseguido corregir los desequilibrios ni desencadenar el deseado efecto de fomento del crecimiento ni su difusión espacial. En este sentido, es también interesante destacar la baja efectividad de la política regional comunitaria seguida por la Unión Europea hasta finales de los años ochenta (RODRÍGUEZ POSE, 1995:348-363). Esto condujo a una profunda reforma de los fondos estructurales basándose en el principio de subsidiariedad y apostando, durante la década de los noventa, por la implantación de políticas de desarrollo local.

La falta de respuesta de determinados territorios a los estímulos de desarrollo

procedentes de los modelos convencionales, ha llevado a cuestionar muchas de las políticas de desarrollo emprendidas hasta ahora. Estas políticas tradicionales de planificación territorial, basadas en el crecimiento proveniente del exterior tienden a reforzar el modelo de concentración espacial, aún a pesar de la creciente flexibilización de la producción. Ello introduce disfunciones en el mismo modelo de actividad y debilita las potencialidades de desarrollo que algunos territorios pudieran poseer. Además, numerosas regiones rurales, interiores y periféricas, y también algunas urbanas carecen de las estrategias adecuadas para aprovechar sus ventajas comparativas y, por lo tanto, tienden a estancarse cada vez más, mientras el desarrollo se polariza en unas pocas áreas urbanas y en los principales ejes de comunicación.

Como ya dejé constancia de ello, ante esta situación de clara ineeficacia de los modelos económicos de planificación tradicionales, en la década de los años setenta se plantea la necesidad de abordar el diseño de nuevas estrategias y modelos de intervención territorial que sean capaces de promover la cohesión económica y social, especialmente en las regiones periféricas. Esta nueva estrategia (WADLEY, 1998), que adquiere especial protagonismo en los gobiernos regionales a lo largo de los años ochenta, trata de impulsar el desarrollo desde abajo, convirtiéndose en una estrategia activa de desarrollo local que persigue potenciar la descentralización de los procesos de desarrollo e implicar a los agentes y actores locales en la promoción de iniciativas económicas que favorezcan el desarrollo sostenible (FERRAS SEXTO & PAREDES, 1999). En la práctica, esta nueva concepción metodológica del desarrollo se centra en la valorización de lo local y tiene su punto principal de referencia en el territorio, en el potencial endógeno, en la movilización de los recursos y de los agentes y actores locales, en la sensibilización y animación de la población (ANDER-ERGG, 1992), así como en la cercanía a los problemas y a quienes los sufren. De este modo, los recursos, los emprendedores, las instituciones y los valores socioculturales locales se convierten en la base de los procesos de desarrollo y de

las estrategias de intervención (VAZQUEZ BARQUERO, 1988:78), abriendo nuevos cauces de actuación y favoreciendo la diversificación económica y productiva del medio rural. Esta estrategia de desarrollo parte, pues, de la existencia de recursos y capacidades locales no totalmente aprovechadas y cuya movilización podría facilitar la reestructuración de los sistemas productivos.

Llegados a este punto, resulta evidente que la concreción de modelos de desarrollo complementarios de los existentes, a partir de un conocimiento profundo de las ventajas comparativas de cada territorio y de sus recursos, debe constituir un objetivo prioritario ya que sólo así se estará en condiciones de integrar e implicar a la población de dichas áreas en los procesos y estrategias del desarrollo endógeno (BENAVIDES GONZÁLEZ, 1999:231-232), mediante una participación activa, que permita una mejor utilización y aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, físicos, económico-financieros y socioculturales a tener en cuenta para promover el desarrollo local (DEL CASTILLO, 1994:31-84). Todo ello con la finalidad de impulsar iniciativas empresariales, generar empleo y forjar una cultura nueva de desarrollo.

En este contexto se inscribe el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, dirigido por el catedrático Andrés Precedo desde la Xunta de Galicia. Este plan, que arranca de manera experimental en el año 1990, no es una aplicación al territorio de los modelos de planificación tradicionales o convencionales, sino más bien constituye un modelo y una estrategia de intervención en el territorio orientada a compensar el efecto concentrador que propicia la planificación territorial tradicional. Se trata de un «*modelo de desarrollo territorial integrado, complementario de las políticas tradicionales existentes*» (PRECEDO LEDO, 1996:311), que, según este autor, incluye un factor corrector de los desequilibrios espaciales y facilita la implantación de una estrategia de crecimiento sostenido, basada en la dinamización de las iniciativas locales, la promoción y aprovechamiento de los recursos endógenos y en la coordinación de las actuaciones en el territorio. En este sentido incorpora plenamente los principios

que rigen y sustentan la filosofía del desarrollo local.

3. LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL DEL PDC DE GALICIA

La constatación de que numerosas Comarcas rurales del interior de Galicia carecían de estrategias eficaces para aprovechar los recursos endógenos y sus potencialidades productivas, sumidas muchas de ellas en procesos de fuerte decrecimiento demográfico, progresivo envejecimiento de la población, extraordinaria dispersión del hábitat, creciente despoblación del medio rural y una acentuada atomización de las explotaciones familiares en las diferentes ramas sectoriales de actividad, mientras que el desarrollo tiende a polarizarse en unas pocas áreas urbanas y en los principales ejes de comunicación, especialmente en el corredor atlántico (PRECEDO LEDO, 1992:149), estudios más recientes siguen confirmando este hecho (PÉREZ TOURIÑO, 1997), forzó a la Administración a tomar conciencia de este problema y a plantear posibles alternativas para su solución. En este contexto, se consideró oportuno diseñar y aplicar un modelo de desarrollo, complementario con los existentes, que partiendo del conocimiento de las aptitudes y potencialidades de cada comarca, fuera capaz de promover la cohesión económica y social del territorio gallego, integrando la población de las distintas áreas en los procesos de cambio estructural, y de esta manera, potenciar un desarrollo basado en un mejor aprovechamiento de los recursos locales.

Todo este conjunto de circunstancias y planteamientos constituyen, en cierto modo, la razón fundamental por la que la Comunidad Autónoma de Galicia decide acometer y poner en marcha el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Así, a principios del año 1990 se crea el *Gabinete de Planificación e Desenvolvimento Territorial*, órgano esencialmente técnico dependiente directamente de la presidencia de la Xunta de Galicia, que tenía como fin fundamental la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Desde este Gabinete, que en

1997 se convierte en *Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvimento Comarcal* (en adelante SXPDC), se inician los trabajos previos de investigación tendentes a diagnosticar el territorio, conocer la problemática existente y establecer las bases para la articulación del territorio de Galicia en Comarcas, de cara a potenciar su desarrollo y crecimiento económico y social. De este modo, y ante la evidencia de que buena parte de la Comunidad Autónoma de Galicia, especialmente las áreas del interior, carecían de la capacidad necesaria para aprovechar por sí solas sus potencialidades y recursos, el 14 de diciembre de 1990 (DOG 23-01-91) el *Consello* de la Xunta de Galicia tomó el acuerdo de establecer el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, que se pondrá en marcha, de manera experimental, en las Comarcas piloto de Valdeorras, Deza, Terra Chá y Ordes. La aplicación del plan a estas primeras Comarcas piloto permitió avanzar de forma gradual en el diseño del modelo. A esta fase inicial, se sumaron otras en las que se incrementaron el número de Comarcas piloto hasta completar un total de veinte a mediados de 1996. Durante el período transcurrido, se fueron introduciendo innovaciones metodológicas, se diseñaron mecanismos institucionales (ESCUDERO, 1996) y procedimientos de intervención, se crearon instrumentos técnicos de análisis territorial, se implantaron sistemas de participación social y se crearon fundaciones de interés gallego para favorecer e impulsar el desarrollo de las Comarcas. Así, una vez que el plan adquiere cierta relevancia en su fase experimental, el 7 de julio 1996 el Parlamento de Galicia aprueba la Ley de Desarrollo Comarcal (DOG 19-07-96).

Aunque inicialmente el PDC se constituyó como un instrumento estratégico que adoptaba como metodología principal la coordinación, referida tanto a la organización territorial de los servicios administrativos, como a la coordinación de las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el territorio, pronto orientó sus objetivos hacia la fijación y el mantenimiento de las capacidades endógenas, funcionando como una pieza básica para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del

territorio. En este sentido, el PDC de Galicia constituye una estrategia regional de desarrollo local que persigue fijar las líneas básicas del desarrollo económico y determinar las áreas productivas prioritarias de cada Comarca, considerando para estos efectos tanto el potencial endógeno como las aportaciones exógenas. De ahí se deriva su complementariedad, al combinar en su filosofía las enseñanzas obtenidas de las políticas de desarrollo anteriores e introduce la metodología estratégica de desarrollo regional basada en la coordinación administrativa y en la dinamización de las iniciativas locales y la planificación estratégica. Para ello es necesario, previamente, diagnosticar el territorio y determinar las ventajas comparativas que permitan obtener el máximo aprovechamiento del potencial endógeno de las diferentes comarcas que componen el territorio de Galicia. Se apoya en la red urbana básica, sobre todo en las pequeñas ciudades y villas, que constituyen en buena medida, los centros organizadores del territorio y los núcleos estratégicos de dinamización e inserción en el sistema general.

Este plan, según se recoge en el mencionado acuerdo del Consello de la Xunta de 1990, se basa en la dinamización de los recursos locales, así como en la determinación de las áreas productivas endógenas más competitivas, impulsando la diversificación productiva, la promoción del asociacionismo y la planificación a distintos niveles sectoriales. Por lo tanto, es también, un plan estratégico de desarrollo integrado que, mediante su aplicación gradual en el tiempo y en el espacio, abarcará a la totalidad del territorio regional. En síntesis, combina por un lado, la metodología de la planificación estratégica e incorpora a los objetivos económicos la ordenación del territorio y el medioambiente, entendido como recurso. Por otro lado, asume los principios y la filosofía del desarrollo local pero con un alcance regional. Por último, permite también combinar un sistema mixto de desarrollo de abajo-arriba, es decir, desde la base, y de arriba-abajo, o sea, desde una estrategia regional. En consecuencia, según Andrés Precedo, el PDC pretende integrar los siguientes elementos:

- a). La economía, el territorio y el medioambiente, como soporte unificado del desarrollo endógeno.
- b). Al sector público y el privado, con una fórmula mixta de gestión.
- c). A los distintos agentes socioeconómicos y las Administraciones Públicas, mediante una potenciación de las técnicas de coordinación.
- d). La integración de técnicas de planificación, estrategias de intervención y dinamización y técnicas de promoción y marketing aplicados al territorio.

La integración de los cuatro componentes citados, se produce en la Comarca al ser ésta, por su escala y dimensiones, el ámbito más adecuado de intervención, ya que favorece la búsqueda de la cohesión social y la participación de las iniciativas locales como motores del desarrollo (PRECEDO LEDO & LÓPEZ COUSILLAS, 1993:187-219). En este sentido, el PDC constituye una estrategia de intervención encaminada a frenar los problemas recurrentes de áreas deprimidas, que buscan un mayor equilibrio territorial frente a las tendencias concentradoras que propician los modelos de planificación tradicionales. Se trata, en definitiva, de un modelo regional de desarrollo local integrado, complementario de las políticas regionales existentes, que intenta reducir los desequilibrios territoriales, optimizar el aprovechamiento de los recursos existentes, estimular las iniciativas, mejorar el sistema productivo local y el nivel de vida de las zonas afectadas por el plan, en un contexto cada vez más competitivo y global. Para ello se toma a la Comarca como unidad territorial estratégica para su aplicación, tal y como se verá más adelante.

3.1. Objetivos del PDC de Galicia

Fijar las líneas básicas del desarrollo económico, determinando las áreas productivas; potenciar el desarrollo social de las Comarcas, estandarizando los equipamientos públicos; planificar el territorio comarcal y propiciar la creación de mancomunidades voluntarias e integrar en las áreas comarcales prefijadas la acción de las distintas Administraciones Públicas

implicadas, constituyen los principales objetivos que aparecen recogidos en el citado acuerdo de la Xunta de 14 de diciembre de 1990. Estos objetivos serán posteriormente incorporados a la Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que constituye el marco legal de referencia del PDC. En esta Ley, concretamente en su artículo 2, se citan como objetivos, entre otros, los siguientes:

- a) Coordinar las diferentes Administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local, mediante un modelo de cooperación horizontal y vertical, que permita una mayor y más eficaz asignación de recursos.
- b) Implantar una estrategia de coordinación y de planificación integrada sin multiplicar la estructura administrativa existente.
- c) Aplicar los principios y métodos del desarrollo local a todo el territorio, mediante una implantación gradual y participativa para diseñar proyectos estratégicos de desarrollo comarcal.
- d) Determinar la capacidad productiva y ventajas comparativas de cada Comarca.
- e) Fortalecer el papel de los agentes socioeconómicos públicos y privados de cada Comarca, como factores del desarrollo.

Con la aplicación del PDC se pretende pues, la implantación de un modelo territorial de crecimiento equilibrado basado en: la dinamización y promoción de los recursos e iniciativas locales; la coordinación de las actuaciones de las Administraciones implicadas en el territorio y especialmente en la planificación del desarrollo integral de cada Comarca, considerada esta, como se indicará más adelante, como el marco territorial más adecuado de intervención para abordar los problemas del desarrollo que afectan especialmente al conjunto del medio rural gallego.

Durante el período transcurrido desde que se puso en marcha el plan, prácticamente diez años, el trabajo realizado se ha concentrado especialmente en la consecución de dos objetivos básicos: en primer lugar en la articulación del territorio en Comarcas, objetivo que se alcanzó en el año 1997, con la aprobación definitiva del Mapa Comarcal de

Galicia, quedando organizado el territorio de esta Comunidad Autónoma en 53 Comarcas. Esta tarea resultaba imprescindible para acometer los procesos de planificación estratégica a implantar en las Comarcas. El segundo objetivo que acaparó la atención y dedicación del equipo de trabajo encargado de impulsar el plan fue el diseño, constitución e implantación en el territorio de los distintos instrumentos técnicos de planificación necesarios para acometer los procesos de desarrollo en cada Comarca.

No obstante, y a pesar de la plena consecución de los dos objetivos que acabo de comentar, y de los logros alcanzados y del intenso trabajo de dinamización desarrollado, cabe señalar que algunos objetivos generales planteados inicialmente todavía hoy no se han conseguido, sobre todo en lo relativo a la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Pùblicas implicadas en los procesos y ejecución de iniciativas de desarrollo. Ello se debe, en parte, a la dificultad que entraña alcanzar objetivos de esta naturaleza así como a la reducida dotación presupuestaria de que ha sido objeto el plan (poco más de 5.306 millones de pesetas asignados directamente al *Programa de Desenvolvemento Comarcal* entre 1994-2000), según se desprende de los datos consignados en los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Galicia (ver FIG.1). Este hecho ha contribuído a frenar la consecución de algunos objetivos y

FIG. I. Fondos destinados al programa de desenvolvemento comarcal durante el período 1994-2000

Año	Importe (millones ptas)
1994	686,86
1995	646,15
1996	678,12
1997	721,26
1998	804,19
1999	900,00
2000	870,04
TOTAL	5.306,62

Fuente: presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia; Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal: Memorias 96-97/98/99, Xunta de Galicia y elaboración propia.

al mismo tiempo forzó a los responsables del proyecto a orientar sus actuaciones hacia la captación de diferentes fondos y programas comunitarios (STRIDE, LEADER II, PRODER, INTERREG II, PLEIADES, RELATED), para financiar parte de las iniciativas y proyectos de desarrollo a poner en marcha en las Comarcas donde se implantó el PDC. Prueba de ello es que a través de sus distintos órganos técnicos de gestión y promoción el PDC ha conseguido fondos comunitarios para acometer inversiones en las Comarcas por valor superior a los 7.572 millones de pesetas durante el período 1996-1999, según se puede apreciar en la FIG. 2. La captación de fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias ha sido determinante para desarrollar buena parte de los proyectos de innovación y diversificación productiva en el medio rural, así como para apoyar las iniciativas locales que se ejecutaron en cada Comarca.

3.2. La comarca como unidad estratégica para la planificación integral del territorio

Mientras los municipios resultan unidades demasiado pequeñas y desprovistas de recursos físicos y humanos para la puesta en práctica de políticas coherentes y realistas, la región resulta con frecuencia un territorio demasiado extenso para que se genere un desarrollo desde la base. Por ello,

FIG. 2. Captación de fondos comunitarios a través de los instrumentos creados por el PDC. Inversión prevista para el período 1996-2000

Programa o iniciativa	Inversión (millones de ptas.)
Leader II	5.210,78
Proder	1.890,24
Interreg II	448,93
Pleaides	14,00
Related	6,80
Why Europe	0,80
Total	7.572,15

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, p. 22; y elaboración propia.

la Comarca (entre 500-600 Km² de extensión media), como agrupación territorial estable de municipios contiguos que tienen una cohesión interna basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales, es en Galicia el espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial (PRECEDO LEDO, 1988:269-330), y constituye uno de sus marcos tradicionales de convivencia y asentamiento, ocupando una posición territorial intermedia entre el municipio y la provincia. En este sentido el PDC concibe la Comarca como el espacio estratégico para la gestión integrada del desarrollo territorial, al darse en ella una serie de características geográficas que identifican a la Comarca como el ámbito ideal para la implantación de un proceso de desarrollo descentralizado. Por tanto, según este modelo, la Comarca tiene como función básica servir de marco estratégico para que las distintas Administraciones coordinen sus actuaciones de cara a una estrategia consensuada que atienda los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico y territorial, según las ventajas comparativas de cada comarca en su contexto regional. Se trata, en suma, de una unidad territorial estratégica para la planificación y la gestión integral del territorio que en la Europa Comunitaria está adquiriendo una especial relevancia desde hace unos 15 años, como «fórmula eficaz para la competitividad económica y el éxito social» (GIZARD, 1993:55), frente al avance de la globalización económica y la pérdida del poder estatal, siendo el marco territorial ideal de intervención para la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos de desarrollo que se elaboran para cada comarca. Asimismo, siguiendo lo establecido en el artículo dos de la Ley de Galicia 7/1996, la comarca es el ámbito más adecuado para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado (apartado segundo del artículo 2)

Sin embargo, esta consideración de la comarca como espacio estratégico para la planificación y la promoción del desarrollo, no ha ido acompañada de la asignación de competencias administrativas, ya que no se pretende, al menos de momento, crear una

nueva entidad jurídica en el ámbito comarcal. Es decir, las comarcas en Galicia no se convirtieron en nuevas unidades administrativas ni en entidades jurídico-territoriales con competencias propias (FERREIRA FERNÁNDEZ, 1999:260), que pudieran entrar en confrontación directa con los municipios o provincias, sino en meras unidades estratégicas para la planificación territorial integrada (PRECEDO LEDO, 1996:318). Se renunciaba así a seguir el modelo catalán de gestión de las comarcas y de sus Consejos Comarcales, al posibilitar estos una multiplicación de la burocracia institucional y un aumento de los costes de gestión y coordinación administrativa, tal y como se recoge en diversos informes técnicos difundidos por la prensa catalana (La Vanguardia, 21-11-94/12-12-94/9-4-96). En consecuencia, desde el punto de vista organizativo e institucional, la puesta en funcionamiento del PDC de Galicia, no supuso siquiera una reordenación de las estructuras administrativas y jurídicas existentes. Sin embargo, como bien señala Ferreira Fernández en su trabajo sobre el régimen jurídico de la comarca en el sistema

español, las tareas de coordinación, gestión y promoción del PDC dieron lugar a una serie de órganos sin personalidad jurídica y a la creación de un aparato técnico-institucional con forma jurídico-privada, dirigido a gestionar y promover el plan (FERREIRA FERNÁNDEZ, 1999:263-264). En efecto, como se comprobará más adelante, para impulsar el desarrollo desde abajo, el PDC tiene previsto crear e implantar en cada comarca los siguientes instrumentos operativos: un Consello Comarcal, un Centro Comarcal, una Fundación, un gerente de desarrollo y una red telemática aplicada al desarrollo comarcal. Con todos estos instrumentos se quiere potenciar el papel de la comarca como unidad estratégica para alcanzar un desarrollo equilibrado del territorio de Galicia.

A principios del año 1997, con el Decreto 65/1997, de 20 de febrero, y siguiendo el procedimiento establecido en el título cuarto de la Ley de Galicia 7/1996, se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia (DOG 03-04-97), quedando esta Comunidad Autónoma organizada en 53 Comarcas, repartidas del siguiente modo: 18 en la

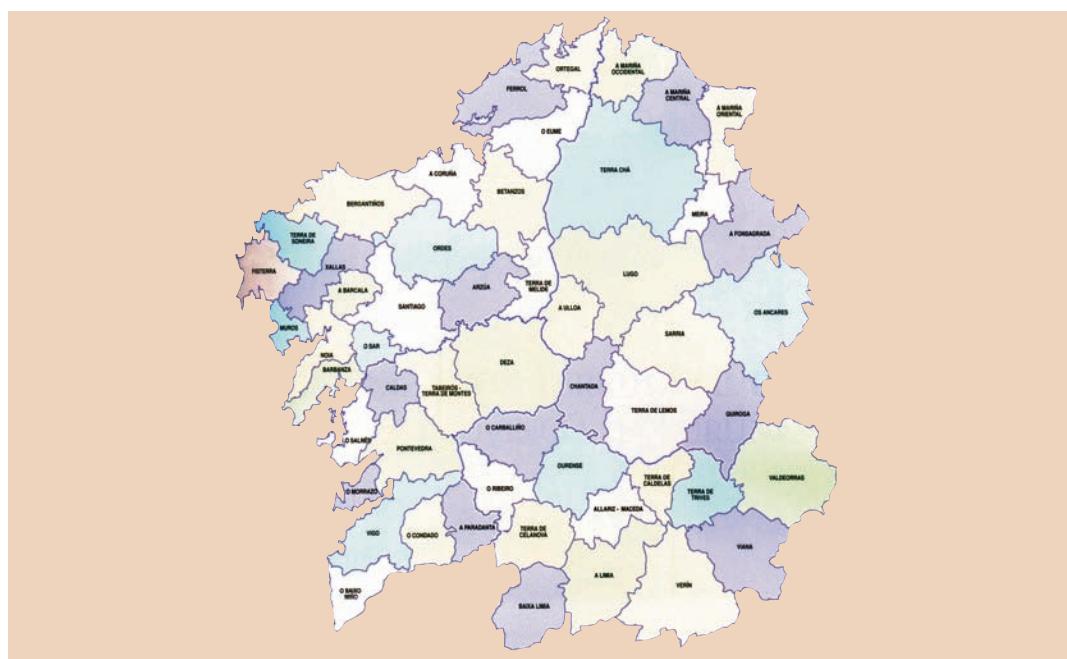


FIG. 3. División territorial de Galicia en comarcas

Fuente: Diario Oficial de Galicia (D.O.G.) (03-04-97), nº 63, Xunta de Galicia, Santiago, p. 3.009

provincia de A Coruña, 13 en la de Lugo, 12 en la de Ourense y 10 en la de Pontevedra (ver FIG. 3). Con esta medida se consiguen superar los localismos que han sido, desde siempre, el principal obstáculo a la articulación territorial de Galicia. Se culmina así un largo proceso que, por otra parte, no tiene porque ser definitivo ya que la citada Ley de Galicia 7/1996, concretamente en su artículo 33, contempla la posibilidad de modificar la delimitación comarcal aprobada por el citado Decreto.

Con posterioridad a la aprobación del mapa, otro Decreto de la Xunta de Galicia, el 335/1998, de 27 de noviembre, establece los criterios a seguir para la creación de Áreas Funcionales, especialmente cuando razones funcionales y organizativas así lo aconsejen para la prestación de servicios y la realización de determinadas actividades. Según el mencionado Decreto, se entiende por Área Funcional una agrupación de comarcas en conjuntos territoriales adecuados a las necesidades de cada servicio o función, configurando una estructura territorial

supracomarcal complementaria para favorecer la gestión coordinada de la organización territorial y funcional de Galicia, manteniendo siempre las comarcas como unidades territoriales básicas de referencia (artículo 2 del Decreto 335/1998). La necesidad de regular estas áreas funcionales, que pueden comprender una o varias comarcas (ver FIG. 4), se debe pues, a las características específicas y necesidades de determinados departamentos de la Administración Autonómica, que requieran una organización territorial que combine la coordinación de las acciones en el territorio con la especialización que exige la racionalización de los distintos servicios que se desean prestar. La creación de estas áreas se llevará a cabo por Decreto de la Xunta a iniciativa de la *Consellería* implicada.

3.3. Articulación e implantación territorial del plan de desarrollo comarcal

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se materializa en la elaboración de un plan

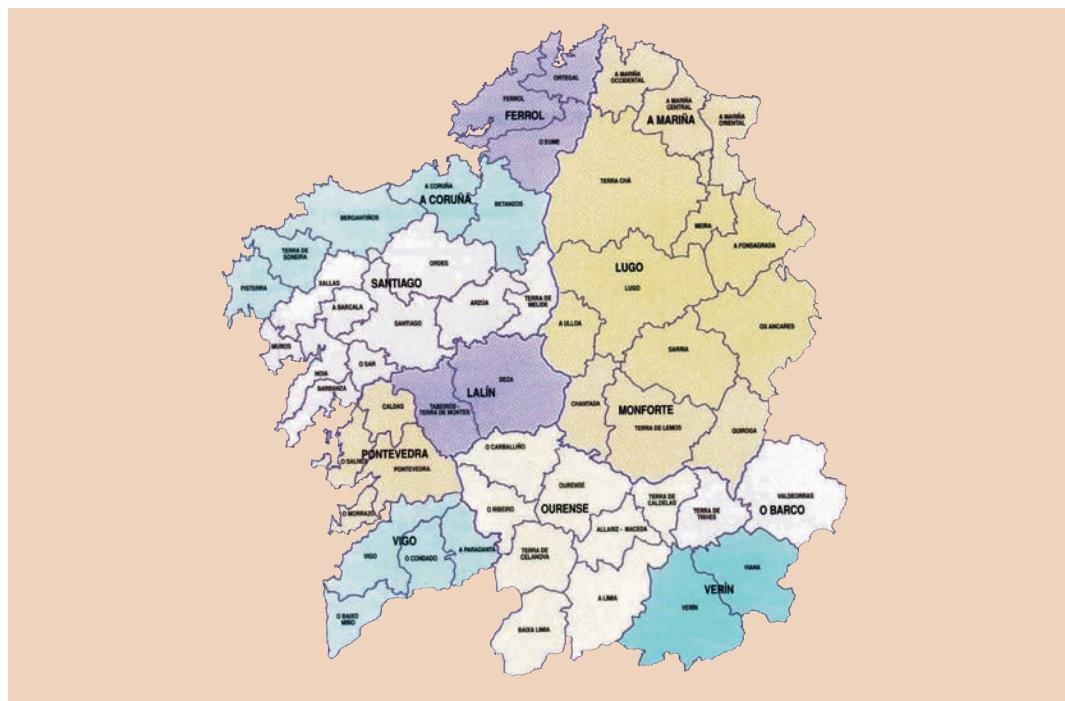


FIG. 4. Distribución territorial de las áreas funcionales existentes en Galicia

Fuente: Precedo Ledo, A., 1997: 20 y 1999: 248-249

estratégico de desarrollo para cada Comarca. De esta manera, cada PDC se convierte en un Plan estratégico integral de coordinación del desarrollo territorial. Los planes de Desarrollo que se elaboran para cada Comarca se estructuran en tres apartados: estudio socioeconómico, estudio del medio físico y programa de objetivos y acciones estratégicas.

En el estudio socioeconómico, se hace un análisis de la estructura y del tejido productivo, la evolución demográfica, la calidad de vida y la vivienda o, el nivel de formación de la población, la red urbana y funcional y las infraestructuras y equipamientos existentes y previstos.

El segundo apartado del Plan contiene un estudio del medio físico, que tiene como finalidad obtener una síntesis del potencial del territorio en función de los recursos naturales de la Comarca. Esto conlleva a una clasificación del espacio Comarcal según las aptitudes productivas, para que, de esta manera, se pueda compatibilizar el desarrollo socioeconómico, con el medioambiente y con la calidad de vida. En este apartado se elaborara un mapa ambiental, un mapa de recursos naturales, y se hace un estudio en profundidad de la situación medioambiental de la Comarca, con especial incidencia en el estado de las aguas, riesgos de incendios forestales, y la erosión del suelo e impactos medioambientales.

Con estas dos partes se elaborará una síntesis funcional, que constituye la base para la programación de acciones y estrategias de desarrollo que aparecen recogidas en una tercera parte. En ella, se determinan los factores diferenciadores de la Comarca, sus potencialidades, los objetivos estratégicos y las acciones de desarrollo a llevar a cabo. Por lo tanto, una vez que los estudios citados están realizados, y a partir del diagnóstico obtenido, se establecen las acciones de desarrollo que se estima necesario realizar, durante el tiempo de vigencia del plan, para que los objetivos se transformen, de hecho, en una estrategia de desarrollo comarcal. Dichas acciones son básicamente de dos tipos:

- Inversiones de las Administraciones Públicas necesarias para dotar a cada Comarca del mínimo de infraestructuras y equipamientos precisos.

- Dinamización de los recursos endógenos y promoción de proyectos e iniciativas locales de desarrollo.

Desde que el PDC de Galicia se puso en marcha, con la creación de 20 Comarcas Piloto donde se experimentó inicialmente el modelo, se han aprobado los Planes de Desarrollo correspondientes a las Comarcas de Ordes, Terra Cha, Valdeorras, Deza, Bergantiños, Ortegal, Terra de Lemos, A Fonsagrada, O Carballiño, Terra de Celanova, A Paradanta y Taboada-Terra de Montes. En estas doce Comarcas, según los datos publicados por la SXPDC de la Xunta, relativos a la evaluación y grado de cumplimiento de dichos planes, el número de acciones realizadas representaba a principios del año 1999 algo más del 81% del total de las programadas (ver FIG. 5).

Mientras tanto, están pendientes de su aprobación los planes estratégicos de Arzúa, Terra de Melide, Os Ancares, A Ulloa, O Ribeiro, Terras de Trives, O Salnés y O Baixo Miño. A esta relación de comarcas hay que añadirle otras que se incorporaron también al plan a lo largo de los años 1999 y 2000. Se trata de las Comarcas de Mariña Occidental, Mariña Central, Chantada, Muros, Noia, Betanzos, Terra de Caldelas, Verín, Caldas y Morrazo. De este modo, en la actualidad el PDC se está ejecutando en un total de 30 Comarcas, en su mayoría consideradas rurales o rururbanas (PRECEDO LEDO, 1997:12-13; 1999:206), que abarcan el 58,7% de la superficie de Galicia y concentran al 35,1% de su población, implicando a 176 municipios (lo que supone prácticamente el 56% del total de la Comunidad Autónoma). Esto quiere decir que el 65% de la población y prácticamente el 40% de los municipios y la superficie de Galicia no está afectado por este plan y por tanto se desarrolla al margen del PDC. A este respecto, hay que señalar que la incorporación al PDC es totalmente voluntaria, ya que la iniciativa para la inclusión de una comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal corresponde a los municipios integrantes de la misma, siempre que lo soliciten por lo menos dos tercios de los municipios que integran la Comarca (artículo 12, de la Ley de Galicia 7/1996). Esta es la causa de que el PDC no

FIG. 5. Evaluación de los planes comarcales aprobados por la Xunta

Comarca	Acciones propuestas	Grado de cumplimiento de las acciones programadas			
		Realizadas		Pendientes	
		Número	%	Número	%
Terra Cha	43	39	90,6	4	9,4
Ordes	25	23	92,0	2	8,0
Deza	21	19	90,5	2	9,5
Valdeorras	38	34	89,5	4	10,5
Paradanta	32	26	81,2	6	18,7
Carballiño	59	45	76,2	14	23,7
Tabeirós-T.M.	46	33	72,0	13	28,0
Terra Celanova	49	42	81,5	7	18,4
Terra de Lemos	41	34	82,9	7	17,1
Fonsagrada	47	35	74,4	12	25,5
Ortegal	35	25	71,4	10	28,5
Bergantiños	34	28	82,3	6	17,6
TOTAL	470	383	81,5	87	18,5

Fuente: SXPDC (1999): Memoria 1998, Xunta de Galicia, Santiago, p. 19.

se haya implantado todavía en todas las Comarcas de Galicia (ver FIG. 6).

3.4. Organos de planificación, coordinación, promoción y gestión técnica del PDC

Para la elaboración, aprobación y seguimiento de cada uno de los planes comarcales redactados para cada una de las Comarcas en las que está implantado el PDC, se fueron creando sucesivamente una serie de órganos de coordinación, planificación, promoción y gestión técnica, cuyas competencias específicas se recogen en la ya mencionada ley de Desarrollo Comarcal. Dicha ley distingue entre órganos de planificación y coordinación, y órganos técnicos de gestión y promoción.

FIG. 6. Implantación territorial del PDC a finales del año 2000

Indicadores	Número	%/Galicia
Comarcas incorporadas al PDC	30	60,00
Municipios afectados	176	55,87
Superficie (en km ²)	17.339,39	58,69
Población implicada	956.692	35,11

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Galego de Estadística (2000): Galicia en Cifras, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

— **Organos de planificación y coordinación:** Estos son el *Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial* (en diciembre de 1997 se convierte en SXPDC), el *Consello Comarcal* y la *Comisión de Comarcalización*, que intervienen en la elaboración y coordinación general de los Planes, permitiendo una participación activa de todas las Administraciones interesadas, mediante la propuesta y evaluación de objetivos y acciones posibles. De esta manera, los Municipios, Diputaciones y Xunta de Galicia participan, a través de los citados *Consellos Comarcales*, en la definición de la estrategia de desarrollo a seguir en cada Comarca, así como en la propuesta y evaluación de los objetivos y acciones a desarrollar. En la actualidad, de los tres órganos citados, la *Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal*. (SXPDC), que depende funcionalmente de la Presidencia de la Xunta y orgánicamente de la *Consellería de la Presidencia y Administración Pública*, es la que tiene un mayor peso específico en la estructura orgánica del plan y en la toma de decisiones, ya que constituye el principal centro directivo que tiene asumidas plenamente las funciones de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del PDC.

(DOG 01-12-98). De él depende revisar y modificar los planes de desarrollo aprobados para las comarcas, así como determinar el número y la localización de los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos que se quieran construir en las comarcas.

- **Organos técnicos de gestión y promoción:** Los forman la *S. A. para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, las Unidades Técnicas Comarcales de las Diputaciones y las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas. La primera se configura como una sociedad de carácter instrumental y de servicios, de apoyo al desarrollo territorial, constituida por la Xunta, que tiene como objetivo la realización de actividades de investigación y la prestación de servicios relacionados con los estudios, la planificación territorial y el desarrollo comarcal. Para realizar su cometido dispone de un Sistema de Información Geográfica donde se almacenan datos socioeconómicos de infraestructuras y mediambientales georeferenciados, que permiten evaluar el potencial de recursos del territorio gallego. Además cuenta con una Base de Datos Municipal, un archivo fotogramétrico y con una unidad de Teledetección, a través de la que se genera información territorial a partir de imágenes de satélite. Todo ello hace que esta sociedad, que durante el período 1996-2000 acaparó algo más del 55 por 100 del presupuesto total destinado al

FIG. 7. Distribución de los fondos asignados al programa de desarrollo comarcal durante el período 1996-2000

Actividad o centro de destino	Importe presupuestario	
	Millones (ptas.)	%
S.A. para o Desenvolvemento		
Comarcal de Galicia	2.189,42	55,09
Fundaciones Comarcales	787,00	19,80
Obras y proyectos comarcales	997,86	25,11
TOTAL	3.974,28	100,00

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal: Memorias 96-97/98/99, Xunta de Galicia y elaboración propia.

PDC, se convierta en pieza clave para acometer los diagnósticos territoriales y elaborar los planes estratégicos comarcales.

Mientras tanto, las Unidades Técnicas Comarcales son órganos técnicos de planificación dependientes de las Diputaciones provinciales respectivas. Estas unidades, coordinadas por la *SXPDC*, tienen como función específica materializar la participación activa de las Diputaciones en los Planes de Desarrollo Comarcal de su ámbito territorial.

Por último, el papel de promoción del Plan corre a cargo de las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas de Galicia, que durante el período 1996-2000 han absorbido prácticamente el 20 por 100 de los fondos asignados al programa de Desarrollo Comarcal. En cada Comarca está prevista la creación de una Fundación que tiene su razón de ser en la necesidad de crear un ente específico que permita la integración del sector público y privado, constituyéndose como un grupo de acción comarcal que tiene como objetivo fundamental la dinamización de los recursos endógenos y la promoción de iniciativas de desarrollo comarcal. Asimismo, según se recoge en el artículo 25 de la citada Ley de Desarrollo Comarcal, se encargan de promover las acciones genéricas o específicas de desarrollo previstas en los Planes de Desarrollo Comarcal y de impulsar la participación de los sectores económicos y sociales de base a los que van dirigidos. También tratan de promover e impulsar actuaciones, programas, acciones y proyectos que inciden en el desarrollo territorial, económico y social de la Comarca que constituye su ámbito de actuación. Cada Fundación se rige por un Patronato, del que forman parte los miembros del Consejo Comarcal y representantes privados de los sectores estratégicos productivos de la Comarca; y como órgano encargado de la gestión y administración de cada fundación se encuentra un gerente.

3.4.1. Las fundaciones comarcales

En el mes de diciembre de 1994, la Xunta de Galicia da un nuevo impulso al PDC al crear un total de 20 fundaciones comarcales, una en cada comarca piloto donde se

experimentó inicialmente el Plan. Posteriormente, y ya una vez aprobada la mencionada Ley de Desarrollo Comarcal, se crearon otras 10, con lo que a finales del año 2000, el número de fundaciones comarcales constituidas ascendía a un total de 30 (ver FIG. 8). Esto le permite a la Xunta disponer de una red regional de desarrollo local y comarcal propia, reforzada con las acciones de dinamización y sensibilización desarrolladas por los propios gerentes de las fundaciones. Estas entidades tienen como fines y objetivos, además de los ya comentados en el apartado anterior, promover el desarrollo integrado y sostenido de cada comarca, sensibilizar y favorecer la participación activa de la población comarcal en los procesos de desarrollo, orientar, asesorar e informar sobre programas y ayudas, y especialmente elaborar proyectos y gestionar programas e iniciativas comunitarias que contribuyan e incidan en el desarrollo territorial, económico y social de las comarcas y, finalmente, reforzar la concienciación comarcal. De ahí que se trate

de fundaciones sin ánimo de lucro calificadas de mixtas y declaradas de interés gallego, por lo que, a tenor de lo dispuesto en el capítulo VI del Decreto de la Xunta de Galicia 248/1992 (RUIZ OJEDA, 1999:378-379), el protectorado de las mismas es ejercido directamente por la Xunta de Galicia. Precisamente esta Administración Pública a través del *Secretario Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal*, preside cada uno de los patronatos de las fundaciones, al objeto de coordinar sus acciones de desarrollo con los objetivos establecidos por el PDC a nivel comarcal y regional. Esta tarea de coordinación, constituye sin duda una de las más difíciles de acometer, ya que cada fundación tiene personalidad jurídica propia y goza de una cierta autonomía derivada de sus Estatutos y de las decisiones que adopte su órgano de gobierno, el Patronato, integrado por: los alcaldes de los municipios que componen la comarca, el Delegado Provincial de la Consellería de Presidencia, un representante de la Diputación Provincial, un funcionario de la Consellería

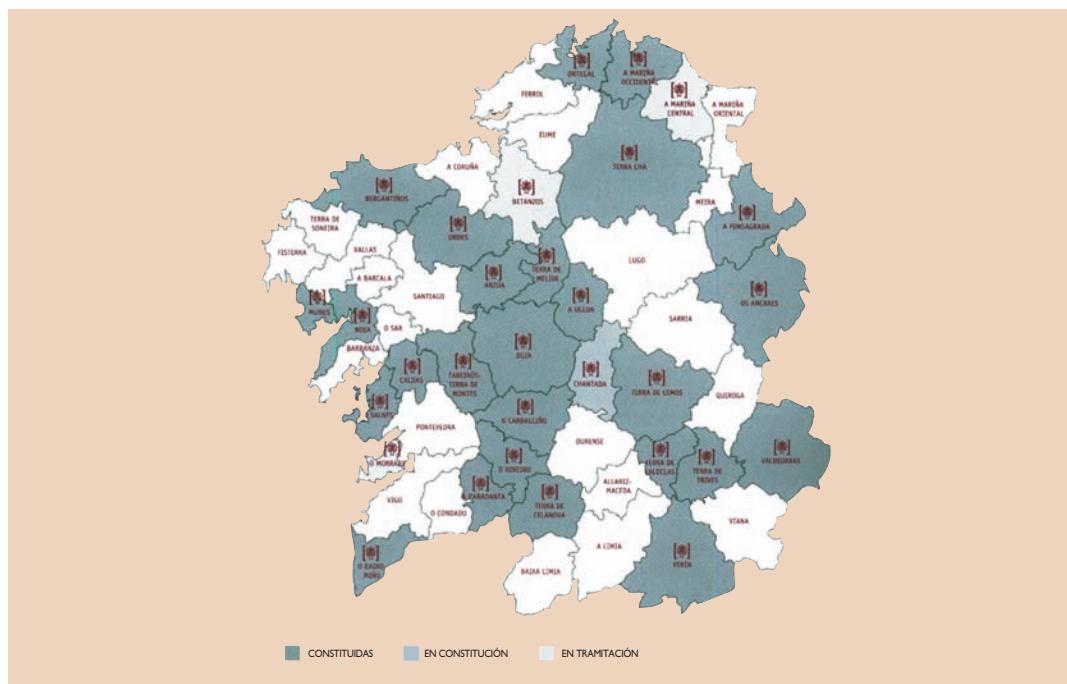


FIG. 8. Red de fundaciones comarcales creadas en Galicia a través del plan de desarrollo comarcal durante el período 1994-2000

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (SXPDC) (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 60

de Agricultura, y representantes de los sectores estratégicos productivos de la comarca, siendo presidido por el mencionado Secretario.

La creación de esta red de fundaciones financiadas con cargo al programa de desarrollo comarcal, suscitó un encendido debate sobre la naturaleza y trascendencia de las mismas (BARREIRO RIVAS, 1996), al tratarse de entidades con forma jurídico-privada, promovidas por la Administración Pública (FERREIRA FERNÁNDEZ, 1999:265). La polémica generada condujo a delimitar el campo de actuación de dichas fundaciones en la Ley de Desarrollo Comarcal. Así, en el apartado 3 del artículo 25 de dicha ley, se especifica que «*en ningún caso será competencia de las fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los planes de desarrollo comarcal*». De acuerdo con esto, las fundaciones, que cuentan con un presupuesto anual muy reducido (alrededor de 8 millones de pesetas cada una, destinadas básicamente a sufragar los gastos de personal), se limitan a realizar labores de asesoramiento, dinamización y promoción de iniciativas del desarrollo a nivel comarcal, implicando a la población local y al sector público y privado en la elaboración y ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo.

Haciendo un balance de la actividad desarrollada por estas fundaciones, y tomando como base de análisis los datos publicados por la SXPDC de la Xunta de Galicia (ver FIG. 9), se desprende que

durante el periodo 1996-1999, el conjunto de las 20 fundaciones operativas en esa fase temporal, consiguieron promocionar e impulsar un total de 2.535 iniciativas de desarrollo, a través de las cuales se han creado 974 puestos de trabajo (buena parte de los mismos, en torno al 80 por 100, con cargo a los programas PRODER y a la iniciativa comunitaria LEADER II). A esta promoción de iniciativas hay que añadirle la labor de orientación, información y de asesoramiento a personas individuales y sobre proyectos que se pretenden llevar a cabo, llegando a registrarse en esos cuatro años de funcionamiento un total de 50.650 solicitudes de información en el conjunto de las oficinas operativas en cada comarca. También son de destacar las acciones de dinamización y sensibilización de la población local de cara al aprovechamiento de los recursos endógenos de cada comarca, mediante la creación de numerosas asociaciones y grupos de acción local de base. Así, durante el mencionado periodo promovieron la constitución de un total de 192 asociaciones, de las que 74 son de carácter económico, 84 culturales y 34 están relacionadas con objetivos medioambientales. Hay que tener en cuenta que la creación e impulso de este tipo de asociaciones son fundamentales para dinamizar desde la base todo el tejido productivo local, de ahí que las fundaciones creadas le hayan dedicado especial atención a esta temática.

FIG. 9. Balance general de las actividades promovidas por las fundaciones comarcales durante el periodo 1996-1999

Actividad	1996	1997	1998	1999	Total
Asesoramiento e información	5.081	15.323	13.497	16.749	50.650
Promoción e impulso de iniciativas	576	505	644	810	2.535
Entidades implicadas en el desarrollo	1.100	664	1.063	711	3.538
Empresas e entidades promovidas	29	135	176	236	576
Puestos de trabajo promovidos	-	290	281	403	974
Asociaciones creadas o impulsadas	46	35	29	25	135
Asistencia a programas de formación	392	204	218	233	1.047
Sesiones informativas programadas	309	173	166	216	864
Elaboración de informes y proyectos	463	646	590	638	2.337
Organización de cursos y conferencias	167	53	100	126	446
Gestión de iniciativas comunitarias	2	9	12	11	34

Fuente: SXPDC (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 61

Uno de los campos de actividad donde las fundaciones comarcales se han mostrado especialmente activas y muy dinámicas ha sido en la gestión de tres iniciativas comunitarias LEADER II en las comarcas de Terra Cha, Fonsagrada y Paradanta, y de cuatro programas PRODER (en las comarcas de Baixo Miño, Ulloa, Ortegal y Bergantiños). En efecto, las inversiones gestionadas por las siete fundaciones implicadas superan los 7.101 millones de pesetas. Con esta cantidad se financiaron 447 proyectos y se crearon 748 puestos de trabajo en las siete comarcas afectadas (ver FIG. 10).

Finalmente, cabe citar la participación de las Fundaciones Comarcales en la puesta en marcha de las denominadas «*Mesas de Iniciativas*» (SXPDC., 2000: 16), que constituye un foro para el encuentro y el debate entre representantes de los diferentes sectores productivos estratégicos existentes en cada Comarca. Se trata de abordar y debatir conjuntamente y en cada comarca los problemas y alternativas al desarrollo, al objeto de extraer unas conclusiones, fijar objetivos y establecer unas líneas prioritarias de trabajo que posteriormente deberán de incorporarse, o en todo caso tenerse en cuenta para la elaboración de los planes estratégicos de cada comarca. A finales del año 1999, el número de «*Mesas*» realizadas ascendía a 20, consiguiendo implicar a un total de 148 empresarios, destacando especialmente los relacionados con el sector cárnico, el turístico y el forestal. La

realización de este tipo de iniciativas en las comarcas es de vital importancia para conocer y pulsar *in situ* la problemática socioeconómica que afecta a los distintos sectores implicados en los procesos de desarrollo local.

3.4.2. Los centros comarcales

Otro de los instrumentos puestos en marcha en cada comarca para impulsar y favorecer su desarrollo son los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos. Se trata de centros de «*desarrollo e innovación*» (PRECEDO LEDO, 1996: 321) que tienen como objetivo fundamental informar y asesorar a los visitantes, difundir las nuevas tecnologías entre las pequeñas empresas, vender productos locales y en definitiva exponer, promocionar y difundir los recursos de la Comarca. Para cumplir con su función estos centros están estructurados en cuatro áreas: *desarrollo local*, donde tiene su sede la fundación y el gerente; *exposición y promoción*, donde se exponen y venden al visitante los productos de artesanía local; la *unidad de nuevas tecnologías*, dotada de internet, correo electrónico, videoconferencia y un terminal del Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal (CETADEC); y finalmente una *área temática*, que tradicionalmente constituye en todos los centros un espacio monográfico dedicado a la revalorización de los recursos más emblemáticos existentes en cada Comarca. En la práctica, estos centros se han

FIG. 10. Programas e iniciativas comunitarias gestionadas por las fundaciones comarcales durante el período 1996-2000

Fundación	Tipo de iniciativa	Proyectos aprobados	Inversión (millones ptas)	Puestos de trabajo
Terra Cha	Leader II	94	3.027,23	362
Fonsagrada	Leader II	103	1.505,68	90
Paradanta(*)	Leader II	129	677,87	164
Bergantiños	Proder	27	574,29	36
Ortegal	Proder	18	508,49	25
Ulloa	Proder	10	354,95	19
Baixo Miño	Proder	66	452,51	52
TOTAL		447	7.101,02	748

(*): gestión en colaboración con la Mancomunidad de Paradanta.

Fuente: SXPDC (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, pp. 22-23 y elaboración propia.

convertido en escaparates temáticos de los recursos de cada Comarca, siendo especialmente visitados por los turistas, grupos organizados y centros educativos, al recoger en sus instalaciones los aspectos físicos y humanos más relevantes de su entorno geográfico. En ellos se ofrecen también otros servicios que incluyen la posibilidad de disponer de las propias instalaciones en lo referente a la utilización de la sala de juntas, salón de actos y salas de exposición. En consecuencia, la integración de todos los componentes técnicos citados, su organización y trabajo coordinado en red, hace que estos centros se conviertan en elementos útiles para impulsar las acciones de desarrollo y alcanzar, en parte, los objetivos que tiene planteados el PDC a nivel comarcal y regional.

En la actualidad, el número de centros Comarcales construidos y en funcionamiento asciende a siete, ubicados en las Comarcas de Bergantiños, Salnés, Terra de Celanova, Terras de Trives, Deza, Terra de Lemos y Taboas-Terra de Montes, que de manera conjunta ya han sido visitados por algo más de 250.000 personas durante el período 1996-1999 (SXPDC, 2000:45). Durante ese tiempo se han organizado y celebrado en sus instalaciones 132 cursos, 66 conferencias y 163 exposiciones artísticas. Esto indica que los centros desarrollan una importante actividad de promoción de la cultura y la formación local, y contribuyen activamente a reforzar la identidad comarcal de Galicia. Además de exponer y revalorizar los recursos turísticos, funcionan también como áreas de recepción de visitantes a los que se le ofrece un programa variado de visitas a realizar por los lugares más atractivos y singulares de cada comarca.

A la relación de los siete centros activos está prevista la próxima incorporación de otros cuatro nuevos: Mariña Occidental, Ordes, Ulloa, Carballiño y Ribeiro, con lo que la red de Centros Comarcales pronto alcanzará la cifra de doce (ver FIG. 12). En este sentido, y según los datos facilitados por la SXPDC, la intención de este organismo es la de construir un centro de estas características en la mayor parte de las comarcas, especialmente en aquellas donde las circunstancias de estrategia de desarrollo territorial así lo aconsejen. Con todos los centros en funcionamiento se cubrirá una

gran parte del territorio gallego y se consolidará una red territorial, que se apoya también en una red telemática, de gran interés para la promoción de los recursos locales, favoreciendo a la vez la descentralización de los flujos turísticos y un mejor conocimiento de la riqueza monumental, artística y cultural de cada una de las comarcas gallegas.

4. CONCLUSIÓN

Como consecuencia de lo expuesto, resulta evidente que la respuesta de cada región, y en particular, de las regiones periféricas e interiores, a los problemas de los desequilibrios intrarregionales, dependerá de la capacidad para aplicar modelos de desarrollo local y regional que sean complementarios con los existentes. Tales modelos se deberán de adaptar a la realidad socioeconómica y a las potencialidades endógenas de los espacios afectados, puesto que la experiencia de aplicar sistemáticamente modelos de desarrollo convencionales ha dado lugar a resultados contradictorios y poco eficaces.

Sin embargo, no debemos olvidar que las políticas de desarrollo regional actuales, destinadas fundamentalmente a la mejora de

FIG. II. Mesas de iniciativas impulsadas por la S.A. para o desenvolvemento comarcal de galicia y las fundaciones comarcales durante el año 1999

Comarca	Sector	Mesas organizadas	Empresarios participantes
Ordes	Textil	4	20
	Lácteo	2	20
	Turístico	4	20
Deza	Turístico	2	9
	Forestal	1	21
	Lácteo	1	5
Ulloa	Turístico	1	7
Arzúa	Promoción	1	6
Terra Melide	Comercio	1	6
Paradanta	Turístico	1	36
	Cárneo	2	44
TOTAL		20	148

Fuente: SXPDC (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 16.

las infraestructuras y de los equipamientos, así como a la cualificación de los recursos humanos y a la renovación y diversificación del tejido productivo, son imprescindibles para intentar desbloquear y dinamizar a las regiones periféricas y evitar que amplios espacios queden marginados de los procesos generales de crecimiento. Pero, incluso en el caso de que las políticas de desarrollo sean capaces de fomentar el desarrollo global de las regiones periféricas, es muy probable que, como se ha indicado con anterioridad, sea a costa de un incremento de las desigualdades intrarregionales.

Por regla general, el desarrollo en Galicia sigue concentrándose en las áreas metropolitanas y en los principales ejes de crecimiento existentes, ligados al sistema de ciudades instaladas a lo largo del corredor atlántico, quedando muchos espacios al margen de los procesos de dinamismo económico y de crecimiento metropolitano

suscitados por las políticas de carácter general. Por consiguiente, los desequilibrios internos se acentuarán aún más debido a que los espacios interiores capaces de incorporarse a la dinámica de progreso son muy pocos, dado que al déficit infraestructural se añaden otras carencias como la escasa dotación de los recursos naturales competitivos, el mantenimiento de sistemas productivos arcaicos y la baja cualificación de los recursos humanos y el fuerte envejecimiento demográfico.

En consecuencia, para frenar este proceso resulta conveniente seguir impulsando medidas complementarias de desarrollo basadas fundamentalmente en los principios del desarrollo local y endógeno. Es decir, en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de cada zona. Se trata de optimizar los recursos endógenos y de potenciar los procesos y las acciones de los gobiernos locales y regionales encaminados a



FIG. 12. Red de centros comarcales construidos y/o en proyecto en la Comunidad Autónoma de Galicia durante el período 1996-2000

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (SXPDC) (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 42

establecer iniciativas, promover actividades económicas y sociales que impliquen al sector privado local en proyectos conjuntos, e incentiven su participación en la creación de nuevos empleos y en la regeneración de la estructura socioeconómica de las zonas más deprimidas.

Precisamente en esta línea de pensamiento y actuación se inscribe la estrategia de intervención territorial seguida por el PDC de Galicia, inspirada en los principios y en la metodología del desarrollo local y la planificación estratégica integrada. Así, desde sus inicios, el citado plan despertó el interés de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, según consta en la Resolución 257 adoptada el 18 de marzo de 1994. En el texto de dicha Resolución, se recomienda que se tenga en cuenta la experiencia gallega para la articulación de futuros modelos de gestión del territorio, así como para la puesta en marcha de políticas comunitarias que contribuyan a reducir las disparidades del nivel de desarrollo existente entre las regiones.

Desde una perspectiva estrictamente técnica, la estrategia seguida por el PDC de Galicia ha servido para sentar las bases de un proceso de desarrollo local que arranca desde las Comarcas para transformarse, en la práctica, en un plan regional de desarrollo

local. En sus casi diez años de funcionamiento, la mayoría de los órganos e instrumentos técnicos de planificación creados por el plan, están demostrando ser útiles como instrumentos estratégicos para la articulación de acciones territoriales, pero sobre todo, su papel ha sido especialmente activo en la dinamización y sensibilización de la población, y en la generación y promoción de iniciativas económicas, así como en la elaboración de proyectos estratégicos de desarrollo y en la gestión de programas e iniciativas comunitarias. En este sentido, la creación de una estructura de dinamización territorial propia, en cierto modo descentralizada pero coordinada desde la Administración Pública, y la ampliación y consolidación de la red de desarrollo local, sustentada básicamente en torno a las Fundaciones y los Centros Comarcales, están en condiciones de encauzar los procesos de difusión, innovación y diversificación productiva que surjan en las Comarcas. Ahora bien, su potencial de crecimiento y eficacia en el futuro dependerá, en buena medida, de la implantación del plan en todas las comarcas y de la capacidad de articular mecanismos de coordinación eficaces y estables en el espacio y en el tiempo que garanticen la continuidad de las acciones emprendidas.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1996): *Medio natural, desarrollo sostenible y participación social y juvenil*. Quercus, Madrid.
- ANDER-ERGG, E. (1992): *La animación y los animadores*. Narcea, Madrid
- AYDALOT, P. (1984): *Crise & espace*. Económica, París.
- BARREIRO RIVAS, X. L. (1996): «Las agencias comarcales de Galicia: paradojas de una modernización administrativa». Comunicación presentada al *II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de compostela, del 18 al 20 de abril.
- BENAVIDES GONZÁLEZ, C. (1999): «Detección de los factores endógenos de competitividad y declive». En: *Manual de desarrollo local*, 225-244. TREA, Gijón.
- CABRERO, A. (1992): «La dimensión estructural de los procesos de desarrollo local como ámbito de actuación específica de una agencia de desarrollo». En: *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local*. IRMASA, Madrid.
- DEL CASTILLO, J. (dir.) (1994): *Estudios de economía. Manual de desarrollo local*. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Bilbao.
- DOG. (23-01-91): *Resolución do 9 de xaneiro pola que se ordena a publicación do acordo do Consello da Xunta de Galicia de catorce de decembro de mil novecentos noventa, no que se establece o Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, nº 16, 472-473. Xunta de Galicia, Santiago.

- (12-07-96): *Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal*, nº 142, 7007-7014. Xunta de Galicia, Santiago.
- (03-04-97): *Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o mapa comarcal de Galicia*, nº 63, 3005-3011. Xunta de Galicia, Santiago.
- (30-11-98): *Decreto 335/1998, do 27 de novembro, polo que se regulan as áreas funcionais*, nº 232, 12.800. Xunta de Galicia, Santiago.
- (01-12-98): *Decreto 340/1998, do 20 de novembro, polo que se regulan as funcións e os órganos provinciais dependentes da Secretaria Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal*, nº 233, 12.845. Xunta de Galicia, Santiago.
- ESCUDERO, G. (1996): *Recursos institucionales para estrategias de desarrollo sostenible*. Quercus, Madrid.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (dir.) (2000): *Avellentamento demográfico e consecuencias socioeconómicas*. Xerais, Vigo.
- FERNÁNDEZ NORIEGA, J. L. (1992): «prólogo» en: *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local*. IRMASA, Madrid.
- FERRAS SEXTO, C. & X. M. PAREDES (1999): «Reflexiones sobre justicia social y desarrollo alternativo en Latinoamérica ¿Desarrollo local, desarrollo sostenible y/o ecosocialismo. En: *Desarrollo local y regional en Iberoamérica. Actas del Seminario Internacional sobre Perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica*. 81-96. Universidad de Santiago.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (1999): *El régimen jurídico de la comarca en el sistema Autonómico español*. Cedecs editorial, Barcelona.
- GIZARD, X. (1993): «La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa». En: *desarrollo local y comarcalización*, 55-62. Xunta de Galicia, Santiago.
- PÉREZ TOURIÑO, E. (dir.) (1997): *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del atlántico*. Editorial Civitas, Madrid.
- PRECEDO LEDO, A. (1988): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (1992): «Desequilibrios territoriales y estrategias de desarrollo local». En: *Promoción y financiación de empresas en Galicia*. 135-162. Fundación Alfredo Brañas, Santiago.
- (1996): «El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado». En: *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 16, 311-322. FIES, Madrid.
- (1997): *El mapa comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago.
- (1999): *Geografía Humana de Galicia*. Oikos-Tau, Barcelona.
- GALLEGO PRIEGO, M. & J. L. LÓPEZ COUSILLAS &, J. M. LÓPEZ VIZOSO; (1993): «La comarca como instrumento estratégico para la planificación y la gestión territorial: el modelo comarcal de Galicia». En M. FERRER REGALES, *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*: 187-219. EUNSA, Pamplona.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- RUIZ OJEDA, A. (Coord.) (1999): *Manual de fundaciones*. Forum Galicia de Estudios Sociales. Civitas, Madrid.
- STOHR, W. (1990): *Global challenge and local response*. Edit. Mansell.
- SXPDC (2000): *Memoria 1999*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Pirámide. Madrid.
- & G. GAROFOLI (1995): *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- WADLEY, D. (1988): Estrategias de desarrollo regional. En: *Papeles de Economía Española*, nº 35: 96-114, FIES, Madrid.

Abstracts

Versión inglesa de John POWNALL

Development Models in Time and Space, Some Considerations upon the Question in Brasil

H. ACSELRAD

The paper states that the shift towards a fresh development model is a thing done along two paths of time, the first being imaginary and concerned with a better future, the second with the various ways that such a future could be made possible. As to the first, public urging of such policy question can take a host of forms, some of it promising an ethical modernism, the revitalising of democracy, evolution towards a new society open to fresh ideas or an economy handled so as to integrate all within its competition. To reach such New Jerusalem's new ways of understanding the interaction as between things social, economic and institutional that govern development come to the fore. Given that the traditional nation marching towards full development model has been discredited and the contradictions that a hypothetical national neo-liberal argument must give rise to, the present day situation has produced two alternatives to these dogmas. The first calls for a developing of the People for the People, demands that things social should thus bow to economic needs and sees valid argument as being ever subject to that imposed by the dynamics of development. A modernity, were it technical, material and institutional must, it argues, lead to social integration. Universal participation in the market is here held to be almost an obligation. The second suggests re-building the People for development. Here, by firing public opinion up for the struggle against social exclusion, the whole notion of what is modern is to be brought into question, making any economic project servant to social factors and their inherent demands. Such a model, as the author sees it, is almost necessarily haunted by the risk of a political creating of lobbying in favour of a group particular sharing of the market.

Industrialization and Rural Re-structuring in Spain: the High Technological Sector at a Local Level

A. PANIAGUA & J. ANTÓN

The paper, in studying various processes of rural area industrial development during the last decade in Spain, analyses the High Technology sector and its urban-rural dynamics. The study contemplates the provinces of Guadalajara, Ciudad Real and Gerona but draws attention to the fact that the process of rural to urban re-structuring can vary even within a given province. Companies in the sector are said above all to seek competitive advantage and thus, thanks to the opportunities for this that improved transport links and technological access to rural areas now offer, to have moved out into once depressed areas. Guadalajara's closeness to Madrid is here seen to be a capital factor in the sector's development there. In Ciudad Real it is seen to be marked by a much greater territorial dispersion whereas in Gerona very remote rural areas seem to be preferred.

The Enigmatic City: Lights and Shadows of the Strategic Environmental Assessment

J. ROMANO VELASCO

The author feels that concern over widespread dwelling- patterns in human populations (involving the concentration of people in urban centres stems from our ignorance of their potential long and mid-term consequences in every respect, be it social, economic or environmental. The present paper attempts therefore to establish a basic rule, namely that urban growth should ever entail systematic mode of environmental assessment. That which is known as Strategic Environmental Assessment purposes precisely this and , through the employing of the same, the risks involved in planning human settlement could be made apparent. As every rule is open to err towards the dogmatic, the paper considers some unfortunate spin-offs of the adopting of this mode that lead to tax-inequalities when it is applied by the public sector in territorial management. It is here felt that the policies from this mode derived often tend to drain off resources required to meet local specific responsibilities. The paper ends with a call for a re-assessment of the existing structuring for administrative co-ordination.

Development and Territory: Territorial Intervention Strategy in Line with the Galicia Autonomous Regional Development Plan Specific 1990-2000.

A. DOVAL

The paper sees the traditional development model with its home and local-abrasive rigid and international divisions of labour, foreign capital seeking and incentive fostering mechanisms and extra-regional resource and factor dependencies as having given way in the Seventies to new regional development strategies bent upon the reappraising of locally available resources, be these human or physical. In the light of these changes in focus, the paper makes an assessment of the initiatives that have sprung from the Galicia Autonomous Regional Development Plan Specific 1990-2000 given that this, being a territorial development intervention drawn up to compliment the others such, indeed aims at encouraging a grass-roots development of local areas in their own terms and based upon their proper and local resources and strengths.

Urbanismos europeos comparados

INTRODUCCIÓN JUSTIFICATORIA DE UNA PRIMERA SERIE SOBRE LOS «URBANISMOS EUROPEOS COMPARADOS»

Y a entre 1983 y 1995, con motivo de los amplios debates entre expertos en torno a cómo «debería ser» el nuevo modelo constitucional autonómico del urbanismo español (recién «inaugurado» en el 84 con la puesta en marcha de la nueva organización política con las Comunidades Autónomas), nos planteamos indagar sistemática y comparativamente en las estructuras de las legislaciones urbanísticas de algunos otros países occidentales. En el período pre-autonómico (1978-1984) algunos borradores y proyectos de leyes estatales llegaron a circular (incluso dos alcanzaron el Parlamento), pero ignoraban toda veleidad comparatista, más interesados en las pequeñas reformas sobre «lo ya tradicional» del modelo español de 1956. Aquellos debates se intensificaron entre 1992 y 1995, a raíz de la sigilosa y «quijotesca» ley de 1989-1990, impulsora de un continuismo extremo del modelo del 56 hasta su agotamiento, y de la perentoriedad de su texto refundido de 1992, que ya sólo «tenía que ser» la suma de las viejas estructuras de las leyes del suelo de 1956 y 1975 con la de 1990 (*cfr. CyTET* núms. 95-96, 98, 99, 102 y 103).

La convocatoria en enero de 1994 de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, verdadera obra de «corte y confección», con precisamente el fin de proponer los «nuevos horizontes» para el urbanismo español, impulsó esa línea de trabajo comparatista absolutamente imprescindible para conocer en qué mar se navegaba. En julio de 1994 la Dirección General para la Vivienda, el

Urbanismo y la Arquitectura (DGVUA) y a instancias de la misma Comisión encargó un metódico programa de análisis al Prof. Luciano PAREJO ALFONSO de la Universidad Carlos III de Madrid, conjuntamente con el Prof. Angel MENÉNDEZ REXACH de la Universidad Autónoma de Madrid, y actuando como coordinador del equipo externo el Prof. Andrés BETANCOR, también de la Carlos III. Se seleccionaron como más diversificados y fértiles para ilustrar el caso español los modelos urbanísticos de países federales (Alemania, Suiza y USA), muy centralistas (Inglaterra y Francia) y más regionalizados (Holanda e Italia). El trabajo fue concebido, dirigido y coordinado por Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, por entonces Subdirector General Adjunto de la DGVUA, con la colaboración permanente de Ricardo SANTOS DIEZ, Consejero Técnico de la misma.

Se prefirió para esta primera incursión en los sistemas urbanísticos comparados que los expertos que abordaran cada uno de los países fueran buenos juristas españoles conocedores de las estructuras jurídico-políticas de nuestro urbanismo y que, además y de antemano, ya comprendieran lo suficiente de alguno de tales países, considerando sería mejor que no expertos oriundos de aquéllos. Partíamos de que la traslación de pre-conceptos e instituciones sociales y jurídicas de una cultura a otra es justamente lo más difícil de entender y, por ende, de transferir, ya que sólo se pueden llegar a establecer comparaciones estructurales y comprender la complejidad de «lo otro» desde el conocimiento profundo de las premisas y lógica de los problemas de «lo de uno»; por lo que verter a la propia lengua siempre es más preciso que contar algo de uno mismo sin saber lo que va a

entender el receptor ajeno. En el fallo parcial de aquella primera premisa estaría una de las causas principales del retraso en poder publicar este ambicioso libro, precisamente cuando alguno de los miembros del equipo investigador externo no es un experto de su propio país y, al no entender suficientemente los significados de las instituciones de su propia estructura, no sabe cómo transferir los propios problemas y sus circunstancias para indagar sus respuestas simétricas en las soluciones institucionalizadas del otro país en estudio (1).

Con el objeto de permitir comparaciones más precisas y segmentadas y para orientar los niveles de profundidad y detalle exigibles a los estudiosos de cada país preparamos un pormenorizado cuestionario-guía de ocho grandes temas o paquetes (organización territorial-competencial, propiedad fundiaria, planeamiento, medioambiente, gestión-ejecución, programación, valoraciones y fiscalidad, control y recursos) que se desglosaba en un total de 33 cuestiones precisas y de amplio espectro, dada la diversidad de los modelos extranjeros y las diferencias con el español, sólo superficialmente conocidas de antemano.

La recepción formal del conjunto de los trabajos externos se hizo en marzo de 1995, cuatro meses después de las conclusiones de la Comisión. Mas con ello y con las prisas en tenerlo acabado a cuenta de pulirlo no se hacía nada más que dejar todo preparado para una ardua tarea posterior interna que iba a resultar improba y casi insuperable.

En efecto. La Comisión de Expertos había elaborado sus recomendaciones finales entre septiembre y noviembre de 1994, presentándose en público con el llamado «Documento de Salamanca» el 12 de diciembre de 1994 (cfr. CyTET nº 103). Estos trabajos comparados del urbanismo europeo sólo se tuvieron disponibles «en bruto» desde marzo de 1995, cuatro meses después (y no todos). Ni que decir tiene que su análisis

pormenorizado y estudio comparatista no importaba nada, porque las ideas y las ideologías ya estaban esclerotizadas de antemano y ni en los debates, ni en las recomendaciones de la Comisión se dejaría nada abierto a lo que su estudio pudiera arrojar. Las propuestas políticas subsiguientes de la misma Comisión demostraron que todo ejercicio comparatista es mera curiosidad anecdótica cuando la estructura y lógica internas de las prácticas políticas están ya fuertemente enraizadas y nadie está dispuesto a reformar en profundidad su modelo «tradicional».

Precisamente para coser, integrar y perfeccionar las indagaciones hechas por separado sobre cada país, preparamos en la Dirección General un seminario restringido internacional sólo para 20 expertos con debates estructurados y continuados durante 2 días intensivos a puerta cerrada (19-20 octubre de 1995), invitando a los más conspicuos expertos extranjeros en esta materia (2). El seminario fue muy enriquecedor y permitiría a los respectivos autores españoles corregir o perfeccionar las dudas y enfoques de sus correspondientes trabajos.

La idea era la de retocar, homogeneizar enfoques y contenidos de los trabajos hechos sobre cada país, añadiendo obviamente un trabajo análogo a los otros para España que haríamos en la propia DGVUA. Esta idea era la de ir preparando una publicación integral que completara, ilustrara con gráficos expresivos y vertebrara *horizontalmente* todos los trabajos, enhebrándolos por aquellos ocho temas globales para permitir una más fértil comparación sistemática, evitando así la lectura *vertical* de cada país por separado. La Universidad de Cambridge (UK), a través del profesor M. Grant, se interesó por el resultado y se ofreció a traducirlo y publicarlo en inglés dentro de sus propias ediciones académicas, en cuanto lo tuviéramos listo.

(1) Fue éste el caso de los trabajos sobre, nada menos, que Inglaterra, Holanda e Italia que fueron acometidos por alumnos del Máster de la Carlos III, no lo bastante conocedores de nuestro propio modelo y, por tanto, no suficientemente perspicaces para entender las respuestas ante los mismos problemas de los países extranjeros estudiados.

(2) Los expertos extranjeros invitados asistentes fueron: Prof. Malcolm GRANT, catedrático, Head of Department of Land Economy, University of Cambridge (UK); Prof. Dr. Hans-Günter BARTH, catedrático del Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover (Alemania); Prof. Dr.

Jerold S. KAYDEN, de la Graduate School of Design, Harvard University, Cambridge-Massachusetts (USA); Mr. Peter G.A. NOORDANUS, Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de La Haya (Holanda); Prof. Jean RUEGG, de la CEAT, Escuela Politécnica Federal de Lausanne (Suiza); Dr. Thierry IGONIN, abogado, de la SCIC (Francia) sustituyendo a Vincent Rénard; y el Prof. Dr. Giovanni MUZZO, ETSA, Valladolid, sustituyendo a Giuseppe Campos Venuti (Italia). Se grabaron en inglés y español más de 20 horas de cassettes de las exposiciones y preguntas cruzadas sobre el urbanismo de cada país.

Como primer resultado de los trabajos comparados, el coordinador externo de los mismos, el prof. Andrés BETANCOR, sobre la lectura atenta de los originales, preparó una «*Síntesis general de las líneas básicas de la legislación urbanística en algunos países occidentales*», editada con fecha enero de 1996, que se difundió en un cuadernillo apaisado de 62 páginas fotocopiadas en la propia DGVUA, repartiéndose un centenar escaso de copias. Mientras tanto, en ese mismo mes de diciembre se enviaba a imprenta el libro resumen de todos los trabajos de la Comisión llamado *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España* (DGVUA-MOPTMA, 1996) que, ya al poco de salir,ería agotado. Para el capítulo 3 de este *Informe* preparé un primer esquema del análisis comparatista de las estructuras urbanísticas de los países examinados, rindiendo cuentas del extenso y detallado trabajo que íbamos a publicar como libro.

Inmediatamente nos pusimos a recoser, casar y homologar contenidos, formas de expresión, métodos, enfoques y problemas entre todos y cada uno de los seis países revisando meticulosamente los trabajos encargados. Esta labor vimos que era más transcendente de lo que cabía esperar, ya que la traslación conceptual de las respuestas a los mismos problemas residenciados en diferentes instituciones y sistemas jurídicos exigía un «entendimiento contextualizado» de cada institución, es decir profundizar en su «significado pragmático» para poder comparar de un país a otro, y los trabajos aislados presentados no eran homogéneos ni homologables, ni en calidad, ni en comprensión, ni forma, ni extensión entre los diferentes autores. Lo que nos obligó a un trabajo de revisión y montaje que emprendimos con la ayuda externa de Demetrio MUÑOZ GIELEN, entre enero y junio de 1997, que exigió remitir a los autores sus textos para que añadieran, cambiaron y lo retocaran con las correcciones necesarias. Además, entre tanto, íbamos preparando el texto simétrico para exponer el «urbanismo español». Pero en éstas estábamos cuando sobrevino la gran vía de agua en plena línea de flotación.

Efectivamente: ¿cuál es el «urbanismo español»? Por entonces, hacia la primavera de 1996, el texto básico era el refundido de 1992 que estaba pendiente de la ansiada respuesta del Tribunal Constitucional. En

marzo de ese año 1996 se produjo el cambio de Gobierno y su declaración de intenciones mediante el inmediato Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, que dejaba todo en suspenso hasta una nueva ley anunciada.

Al año siguiente, en medio de aquella larga y tensa espera, la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo fue una carga de profundidad al entero sistema urbanístico estatal, desencadenando un aluvión de leyes autonómicas que acudían a taponar de cualquier manera la vía de agua abierta. La propia Ley 7/1997 del mes siguiente (14 de abril) que revalidaba el RD-L 5/96 era simplemente la preparación del cambio más amplio que introduciría al año siguiente la vigente Ley 6/1998 de régimen y valoraciones del suelo, de 13 de abril. Más, ésta preparaba necesariamente, a su vez, otra nueva serie de leyes autonómicas que irían formalizando sus urbanismos propios adecuándolos a la STC 61/97 y a dicha nueva ley marco estatal. ¿Cuándo se iba a tener una imagen estable del urbanismo español? Salvo las partes más genéricas del territorio, competencias, la propiedad y las valoraciones, todo lo demás estaba cambiando según sus orientaciones legislativas propias, pudiéndose colegir por goteo algunas variantes estables del modelo base que permitieran sintetizar las diferencias y analogías para hacerlas comparables con los trabajos de los modelos extranjeros.

Mientras esperábamos saber qué íbamos a poder entender como genérico apropiado del «urbanismo español» en este multiforme contexto autonómico, los mismos países estudiados empezaban también a cambiar sus legislaciones y todo el extenso trabajo anterior podía devenir obsoleto. Italia estaba proponiendo una ya largamente esperada ley (que luego se frustraría también con el gobierno del Olivo; cfr. CyTET, 106: 927-40), Francia iniciaba una revisión en profundidad de su *Code de l'Urbanisme* (que ha acabado configurando la extensa y provocadora ley de solidaridad y renovación urbanas, de 13 de diciembre del 2000, ya comentada en estas mismas páginas y en este número 127, en la sección *Internacional*), Inglaterra no cesaba de sacar *Policy guidelines* e informes reformadores, etc. La irresponsabilidad intelectual de alguno de los autores de los trabajos y su persecución infructuosa para que emendara sus páginas dejaba desequilibrado el pretendido libro completo que no podía salir sin los trabajos de Holanda,

Italia e Inglaterra muy insatisfactoriamente tratados, resistiéndonos a descabalgar estos países del libro. Y, encima, problemas personales de salud del director del trabajo conjunto entre diciembre 1988 y la primavera de 1999, también afectaron la marcha y programas del ansiado libro.

Como todos los demás autores y expertos conocedores del ambicioso trabajo sobre los urbanismos comparados nos seguían reclamando para que sacáramos el libro y poder cubrir esa importante laguna de la cultura urbanística española (y también de muchas otras, como es obvio), hemos decidido —sin querer esperar, ni soñar más, por el momento, en un denso, extenso y completo libro, pero sin renunciar a ello, sino, bien al contrario, haciendo constatar que su publicación unitaria es inevitable y mejorable— iniciar su publicación íntegra en esta Revista, aunque sea fraccionándolo. Y ello además dado que:

- (i) estos trabajos son de titularidad pública y, por ende, necesariamente publicables,
- (ii) deben darse al conocimiento de los expertos estudiosos porque son muy completos, proponen un modelo de metodología analítico comparatista, son originales y no pueden seguir secuestrándose por muy deseable que sea su integración en el seno de un libro *ad hoc*, y
- (iii) como se retrasen más pueden dejar de ser útiles por su mera obsolescencia temporal (como ya ha sido desgraciadamente el caso de Francia!).

Como dice complacientemente aquella sentencia de que «lo mejor es enemigo de lo bueno» —en una frase que repugna, pero que es la tabla de salvación de los mediocres— en este caso ha resultado ser la única salida a la que hemos podido recurrir *in extremis*, dada la mediocridad de la entera situación descrita. Estamos convencidos de que el esfuerzo y mejoras esbozadas que podrán verse contenidas en estas páginas exigen darlo a la luz con pequeñas actualizaciones, en su caso, y evidentemente con el trabajo de la monografía sobre «los urbanismos españoles», que eso sí es lo más actualizado posible por haberse preparado en la propia Dirección General expresamente para CIUDAD y TERRITORIO.

Los autores responsables del desarrollo de cada una de las monografías que iremos

publicando (con las aportaciones y revisiones necesarias introducidas desinteresadamente en las últimas actualizaciones) han sido:

Alemania: José M^a RODRIGUEZ DE SANTIAGO, Prof. Derecho Administrativo, Universidad Autónoma Madrid.

Francia y Suiza: M. BASSOLS COMA, Catedrático Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá de Henares y letrado de las Cortes.

USA: Angel Manuel MORENO MOLINA, Prof. titular Dchº Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

Italia: Cecilia RUIZ DE LOBERA Y PÉREZ MÍNGUEZ, abogada, Madrid (revisado por Giovanni MUZIO, Dr. arquitecto de la ETSA de Valladolid).

Holanda e Inglaterra: Fausto ARROYO, Ingeniero CCyP, SPIM, Madrid (el de Holanda muy revisado por Demetrio MUÑOZ GIELEN, geógrafo DHV, Amsterdam, Holanda; y el de Inglaterra no se ha revisado todavía).

España: el equipo interno de la DGVAU formado por Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Ricardo SANTOS DIEZ y Ángela DE LA CRUZ MERA, del Ministerio de Fomento.

Así pues, las monografías de cada país irán saliendo como una serie paulatina de documentos *verticales*, sólo estructurados interna y horizontalmente por el cuestionario básico que los hilvana yendo insertados en esta nueva Sección de la Revista que hemos denominado **URBANISMOS COMPARADOS** de más amplias expectativas.

De esta forma el grupo de análisis comparatista de los urbanismos de siete países europeos y de USA, incluida España, va a constituir el conjunto cabecera de un más amplio programa que abarcará a otros muchos países en el futuro, complementando una especie de colecciónable de países diseccionados con iguales criterios analíticos.

En todo caso, creemos que así, haciéndolo público y sacándolo de los armarios polvorientos, servirá más y mejor para que estudiosos posteriores puedan superar, complementar y avanzar sobre ese campo fértil y en agraz de los análisis comparatistas estructurados. Su publicación fragmentada no impide, sino que augura y promete que, con todas las debidas actualizaciones y reformas y las manos que puedan impulsarlo, llegue a salir en forma de libro. Sea ésta su primera salida a la luz pública.

J. García-Bellido

— 1 —

«Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales».

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ & Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO

Prof. Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid & Subdirector General Adjunto de Urbanismo de la DGVAU-MF.

Iniciamos con este trabajo de síntesis muy esquemática la publicación de una serie de nueve monografías sobre las líneas básicas o estructurales comparadas de los urbanismos de Alemania, Francia, Holanda, Italia, Suiza, Inglaterra y USA, cuya primera difusión de enero de 1996 fue muy restringida y en fotocopias. Esta primera entrega incorpora, al resumen inicial global de Andrés Betancor con arreglos parciales de Javier García-Bellido, un nuevo enfoque añadido sobre los urbanismos en la España autonómica, diseccionado por temas bajo los mismos epígrafes y criterios que en los demás países, y que ha sido elaborado en la DGVAU del Ministerio de Fomento por el mismo García-Bellido y Ricardo Santos Diez, Jefe de Área, en especial autor de las partes 3 y 5 a 8 sobre España.

PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

§I. Estructura elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

Son tres los modelos básicos de las formas de organización territorial del poder en los Estados objeto del estudio. El primero es el de naturaleza **federal** (Alemania, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica) o **autonómica** (España) que, a estos efectos competenciales en materia urbanística, son similares. El segundo, **unitaria** (Francia y Gran Bretaña) que, aunque hayan desconcentrado algunas funciones en regiones y condados, mantienen su estructura centralizada. Por último, los Estados **regionales** (Italia y Holanda) que han ido descentralizando algunas competencias urbanísticas en las regiones y provincias.

A) Estados federales o autonómicos

La **República Federal Alemana** es, como su nombre indica, una República de Estados federados desde 1870 y la vigente *Grundgesetz* de 1949. Esto significa que el poder estatal está repartido entre dos instancias: el *Bund* o Federación y los 16 *Länder* o Estados y 3 Ciudades-Estados

hanseáticas, de acuerdo con un principio que podría denominarse como de «edificación ascendente del poder». Cada *Land* se estructura en *Landkreise* y en 15.900 *Gemeinden* (municipios). A la instancia más próxima a los ciudadanos (el *Land*, los *Länder*) le corresponde todas las competencias, excepto las expresamente atribuidas a la instancia superior. Además, ejerce de manera ordinaria

poderes de ejecución de las leyes (tanto del *Bund* como del propio *Land*). No obstante, el *Bund* no ocupa una posición accesoria. Sus competencias son lo suficientemente importantes como para permitirle una presencia relevante en cualquier ámbito material e, incluso, más allá del mero dictado de Leyes, pues en algunos casos es el llamado a ejecutar directamente sus propias Leyes (art. 86 y 87 *Grundgesetz*).

También la **Confederación Helvética** es un Estado federal, democrático, liberal y social. Como Estado federal está formado por 20 Cantones y 6 Semicantones. Todos ellos tienen naturaleza estatal, por lo tanto, tienen y ejercen todos los atributos propios de la soberanía, tienen sus Constituciones, cuentan con sus Parlamentos y Gobiernos. La Confederación sólo tiene competencias de atribución. Sin embargo, el federalismo suizo ha evolucionado hasta la situación actual en que se ajusta al modelo denominado de *federalismo de cooperación*.

Los **Estados Unidos de Norteamérica**, de conformidad con su Constitución de 1787, es un Estado federal. Junto a la Unión, existen 50 Estados, el Distrito de Columbia, con la Capital, y diversos Territorios Asociados (Puerto Rico, Islas Marianas, Islas Marshall, entre otros). Al igual que las demás Federaciones de esta índole, la edificación del poder obedece a un principio ascendente. Esto significa que la Unión sólo es titular de las competencias que expresamente le son atribuidas por el texto constitucional, por lo que, todas las demás, «permanecen en los Estados, o en el Pueblo» (10^a enmienda a la Constitución). Sin embargo, como también es común a estas Federaciones, varias fórmulas constitucionales (poderes implícitos y cláusula de comercio) han hecho posible el reforzamiento de la posición de la Unión.

Por último, en **España**, tras la Constitución de 1978, el Estado unitario anterior deviene un Estado social y democrático de Derecho, denominado «autonómico» por reorganizarse con una distribución competencial en tres niveles político-administrativos que estructuran el entero territorio español: 1º, Estado (legislativo en el Parlamento o Cortes Generales); 2º, se intercalan 17 Comunidades Autónomas (con Asambleas Legislativas en cada una); y (3º), ya sin potestades legislativas, unos 8.000 Municipios históricos

(agrupados en 43 Provincias) y dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla (con potestades intermedias entre éstos y aquellas CCAA). El proceso de transferencias de las competencias y presupuestos económicos del Estado a las Comunidades Autónomas configura un Estado *de facto* cuasi-federal, aunque no lo sea en la legitimación histórica de su conformación actual. La distribución de competencias entre el poder legislativo del Estado y el de las Comunidades Autónomas no se rige por el principio de «jerarquía», sino por el del «reparto competencial» simétrico, es decir, se rigen por sendos listados de materias constitucionalmente atribuidas a la potestad legislativa o bien del Estado o bien de las CCAA diferenciando, a su vez, dos conjuntos explícitos: (i) materias en *exclusiva* del uno o de las otras (núcleos intangibles respectivos sobre los que el otro nivel no puede legislar, ni siquiera supletoriamente) y (ii) materias cuya legislación *básica* debe promulgarla el Estado, pero la legislación de *desarrollo* de ésta es complementada con normas adicionales, aplicadas y ejecutadas o controladas por las CCAA. Además estarán *de facto* las materias de competencias *compartidas*, compuestas o complejas en las que convergen competencias tangenciales o sectoriales de uno u otro nivel que interactúan recíprocamente, siendo la práctica espacial de la ordenación territorial y el urbanismo una típica de ellas.

B) Estados unitarios

Entre los Estados unitarios, **Francia** es la quintaesencia del modelo. Es, de acuerdo con su Constitución de 1958, un Estado unitario, que reconoce como «colectividades territoriales» a los 36.000 Municipios (28.000 con menos de 1.000 habitantes), 96 Departamentos y Territorios de Ultramar. Además, por Ley se han creado 22 Regiones. En ningún caso, son entes con autonomía, en los términos que nos son conocidos, sino sólo con poderes delegados, no originarios, para la desconcentración administrativa. Las sucesivas reformas de 1999 y 2000 han impulsado la formación de agrupaciones de servicios mediante *Communautés urbaines* (12 con 309 municipios y más de 500.000 habitantes), *C. d'agglomeration* (51 con 763 municipios de más de 50.000 hbts.) y *C. de Communes* (2.000 rurales) (cfr. *CyTET*, 123).

En cambio, la calificación del **Reino Unido** pugna entre la declaración formal y la material. En el plano formal, es un *unitary state* que comprende las comunidades nacionales de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. En el plano material, no puede desconocerse la importante autonomía de la que gozan las autoridades locales. En todo caso, el poder legislativo está en manos, fundamentalmente, del Parlamento, dividido en dos cámaras, Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores. En cambio, el poder ejecutivo está jerarquizado entre el Gobierno central y las Autoridades locales. A su vez, dentro de éstas, cabe distinguir, por lo que a Inglaterra se refiere, entre los Condados y los Distritos. En las áreas rurales, hay que sumar un tercer nivel: los Concejos de Parroquia. Además, en las mayores conurbaciones existen 36 Distritos Metropolitanos y 32 *boroughs* en Londres. En la actualidad (desde 1986) existen en Inglaterra 39 Condados, 296 Distritos municipales y 10.200 Parroquias. Ejercen sus competencias con plena autonomía dentro del ámbito competencial que le es propio, aunque fuertemente tutelada.

C) Estados regionales

En los **Paises Bajos** la organización estatal se divide en tres niveles

territoriales (central, 12 provincias y 650 municipios), donde sólo los dos primeros cuentan con competencias legislativas y ejecutivas en sus respectivos ámbitos competenciales. En cambio los municipios sólo ejercen competencias ejecutivas. Las relaciones entre las distintas instancias responde a un principio descendente de organización del poder. Las instancias inferiores pueden ejercer sus competencias siempre que no entren en conflicto con las competencias y sus desarrollos de las instancias superiores.

El **Estado italiano**, de conformidad con su Constitución de 1948, es un Estado regional. Esto significa que cuenta, además de la instancia central o Estado central, con 20 regiones (15 con estatuto ordinario y 5 con otro especial). Dentro de estas instancias el Estado italiano se organiza en 102 provincias y 8.100 municipios. La Ley 142/90 crea 13 Áreas metropolitanas con competencias similares a las de las provincias. Además existen mancomunidades para la realización de ciertos servicios. Como Estado regional, la distribución de competencias no es plena. Esto significa que la instancia central retiene competencias legislativas y ejecutivas, mientras que la instancia regional también cuenta con competencias de uno u otro tipo, pero siempre en el marco de las competencias del Estado.

§2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo

En los Estados **federales** (Alemania, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica) y en el Estado **autonómico** español las competencias legislativas en esta materia concreta recaen en exclusiva en cada uno de los Estados federados o Comunidades Autónomas (España). En los Estados **unitarios** (Francia e Inglaterra) no existe reparto de competencias: el poder legislativo compete en exclusiva al Parlamento. En los Estados **regionales** (Holanda e Italia) la competencia legislativa básica le corresponde al Parlamento nacional, con leyes de desarrollo de aquélla en las regiones.

La respuesta a esta pregunta está en función de la forma de organización territorial del Estado en los términos expuestos en §1.

A) En los **Estados federales** (Alemania, Suiza y Estados Unidos) las competencias legislativas en esta materia recaen en los Estados. No obstante, la Federación se reserva títulos competenciales que le permiten incidir —directa o indirectamente— sobre la materia a través de la aprobación

de leyes que establecen principios sobre aspectos básicos de dicha materia o sobre otras materias que indirectamente inciden sobre aquélla. Caso distinto es el de Alemania en el que si se da, en sentido propio, una distribución de la potestad legislativa en la materia de índole vertical.

En **Alemania** el urbanismo, como materia objeto de distribución de competencias, está repartida entre el *Bund* y los *Länder*. A aquél le corresponde el Derecho urbanístico básico propiamente dicho (*Städtebaurecht*), mientras que a éstos, el denominado Derecho Urbanístico de Policía (*Bauordnungsrecht*). El primero, con su *Baugesetzbuch*, 1986, y la ley marco de ordenación territorial (*Bundes Raumordnungsgesetz*, 1965-86), comprende la planificación territorial y urbana, la utilización edificatoria de las fincas, la repartición, las expropiaciones, la urbanización y las medidas de saneamiento y desarrollo de las ciudades. En cambio, el segundo (las leyes de policía urbanística, *Bauordnungen*) contiene las reglas técnicas de la construcción, el procedimiento de otorgamiento de licencias y las medidas de disciplina urbanística, basadas todas ellas en un modelo o patrón o marco común (*Musterbauordnung* de 1959 y 1992) que las homogeneiza.

A la **Confederación Helvética**, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, le compete el establecimiento por vía legislativa de los principios que los Cantones deberán desarrollar y ejecutar sirviéndose de su competencia legislativa y ejecutiva. En ejercicio de su competencia, la Confederación cuenta con la Ley Federal de Ordenación del Territorio (1979) en la que se contienen los grandes principios relativos a las grandes cuestiones de la materia.

En los **Estados Unidos** la potestad legislativa radica en los Parlamentos de los Estados. Sin embargo, el reforzamiento de las competencias de la Unión ha determinado su presencia en todos los ámbitos, incluido el urbanístico, a través de leyes dirigidas a conseguir objetivos de interés supra-estatal: equilibrio territorial y racial, viviendas sociales y protección ambiental.

§3. Nivel territorial en el que están residenciadas las principales competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos. (En el Estado federal o central, en los Estados o Regiones o en los municipios ¿existe una Administración «de tutela» y control de los actos de la Administración Municipal?)

Hay tantos modelos competenciales en el urbanismo como países estudiados. No obstante, puede observarse un **modelo básico o biplano** en común —con toda la simplificación que éste supone y con independencia de la forma de organización territorial del Estado—, que siempre

En el **Estado autonómico español** la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son competencias constitucional y estatutariamente atribuidas en *exclusiva* a las Comunidades Autónomas, quedando, no obstante, en el Estado una competencia global sobre las condiciones *básicas* para la igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, así como las *bases* de la coordinación de la planificación económica, del régimen jurídico y procedimiento administrativo (responsabilidad administrativa, expropiación forzosa, concesiones, etc.) y protección del medioambiente; y competencias *exclusivas* en defensa y legislación civil sobre la propiedad fundiaria. El Estado planifica sus infraestructuras sectoriales en coordinación con las regionales, pero la legislación más la elaboración y aprobación de la planificación territorial, su desarrollo, ejecución y control de los asentamientos urbanos y rurales, usos del suelo y medioambiente son competencias autonómicas, sin perjuicio de las de ejecución y control de los municipios en las propias de su ámbito.

B) En los **Estados unitarios** (Francia e Inglaterra) no existe reparto de competencias legislativas con otros entes territoriales. El poder legislativo compete en exclusiva al Parlamento (Cámaras Baja y Alta británicas) y a la Asamblea Nacional francesa con el Senado.

C) En los **Estados regionales** (Holanda e Italia) la competencia legislativa le corresponde al Parlamento nacional. Ahora bien, en el caso italiano, el Estado se limita a aprobar las leyes marco. A su vez, compete a las regiones el desarrollo de dichas leyes. Igual distribución se dan en otros ámbitos afines al urbanismo (carreteras, transporte público, etc.)

cuenta con dos niveles, planos o instancias: el *municipal* y el *estatal* (sea unitario o de cada Estado federal o Comunidad Autónoma). En el ámbito municipal se colocan todas las competencias relativas a la planificación local, gestión y control urbanísticos. En cambio, en el ámbito estatal o autonómico se sitúan competencias, por un lado, de ordenación territorial supramunicipal y, por otro lado, de control legal de la gestión municipal y que se extienden tanto a la planificación como a la gestión y ejecución urbanísticas. El **modelo triplano**, en cambio, tiene además una segunda instancia funcional intercalada entre los dos planos tradicionales.

A) Respecto al *modelo básico o biplano*, son ejemplos Francia, Inglaterra, Italia y Suiza:

En **Francia** los Municipios son competentes para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento, así como para realizar la ejecución y gestión urbanística. Sin embargo, el Estado conserva importantes competencias. Tiene poderes para intervenir en los municipios sin plan, así como para imponer a todos los municipios determinadas prescripciones supramunicipales, tanto sectoriales como generales y, en particular, la modificación de su planeamiento para posibilitar la ejecución de los proyectos de interés nacional. Por último, el Estado, a través de los Prefectos, desempeña funciones de quasi-tutela para salvaguardar los intereses supramunicipales. Estas funciones consisten en un poder de veto y consiguiente modificación de los planes, así como de sustitución de los municipios en caso de inaplicación por éstos de dicha exigencia.

En **Inglaterra** el Gobierno central garantiza, a través del Secretario de Estado para el Medioambiente (Ministro), por un lado, la realización de las decisiones políticas estratégicas nacionales y, por otro, la coherencia con dichas decisiones estratégicas del conjunto de la ordenación del territorio. En cambio, las Autoridades locales (Condados y Distritos) son las competentes en lo relativo a la planificación, así como a la ejecución y control urbanísticos. A pesar de ello, también en estos ámbitos el Gobierno central retiene importantes poderes: puede transferir a organismos o agencias estatales estas competencias locales; puede reservarse la aprobación de los planes, introducir correcciones y decisiones discrecionales de planeamiento (control de oportunidad, no sólo de mera legalidad) o la autorización de cada nueva urbanización; puede emitir Directrices estratégicas (*Policy Guidances*) y regionales de ordenación, a las que deberán ajustarse los planeamientos locales; además,

resuelve las reclamaciones de los ciudadanos contra las decisiones y planes urbanísticos locales, con el añadido de que una resolución adversa a los planteamientos de las autoridades, determina la exigencia de indemnizar al recurrente, etc..

En **Italia** las Regiones, las Provincias y los Municipios tienen reconocidos, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia para elaborar y aprobar instrumentos de planificación territorial y urbanística. En particular, a los municipios les compete la aprobación de los instrumentos típicos de ordenación urbanística (*Piano Regolatore Generale*, *P. Particolareggato*, o, en su caso, *P. Strutturale y Operativo*) así como su ejecución y el control de todas las transformaciones con fines urbanísticos. El resultado es una suerte de interrelación entre la pluralidad de centros con competencias en la materia que confluyen en el plan general municipal.

En **Suiza** las competencias en materia de planeamiento están residenciadas en los Cantones y en los municipios. En ejercicio de sus respectivas competencias, los Cantones aprueban el planeamiento directivo (aunque, también podrían aprobar, para la correcta ejecución de éstos, planes de afectación o de usos del suelo) y los municipios el planeamiento de afectación o utilización del suelo. En cambio, la ejecución y control le corresponde a los municipios. El alcance de su competencia viene especificado por las leyes cantonales. Existen enormes diferencias competenciales entre los municipios de los distintos Cantones. No obstante, los Cantones tienen reconocidas competencias de control, más intensivo en materias de legalidad que de oportunidad, respecto al ejercicio por los municipios de sus competencias en esta materia. En particular, este control puede canalizarse a través del trámite de aprobación de los instrumentos de planeamiento local.

B) El modelo triplano es como el básico citado, pero en el que se introduce alguna alteración de importancia, como en Alemania, Holanda, Estados Unidos de Norteamérica y España

En Alemania puede hablarse de la existencia de una suerte de *modelo descentralizado pero con reserva de la ejecución en favor de la instancia supramunicipal*. Corresponde a los municipios la competencia para elaborar y aprobar los planes, aunque bajo la tutela del *Land* que la ejerce a través de la denominada autoridad del nivel intermedio. Es igualmente competencia de los municipios la aprobación de las reparcelaciones. Sin embargo, es competencia del *Land* la ejecución del planeamiento, en particular, la aprobación de las expropiaciones y el otorgamiento de licencias, así como la disciplina urbanística. El *Land* las ejerce a través de la autoridad de nivel intermedio o, incluso, puede delegar su ejercicio a los municipios. En este caso, las ejercerán, entonces, con sometimiento a las típicas técnicas de control de legalidad y material propias de la delegación. No obstante, el *Bund* produce directivas, orientaciones y circulares (las *Rechtsverordnungen y Rechtslinien*) que señalan las grandes líneas de política territorial y urbanística de los *Länder y Gemeinde*.

En **Holanda** el modelo puede calificarse de *descentralizado-pero-coordinado*. Cada instancia territorial de poder (Estado, Provincia y Municipio) cuenta con competencias suficientes de planificación y ejecución en su ámbito respectivo. A los efectos de garantizar la integración de la planificación, se establece la exigencia de la coordinación *vertical* (entre las diferentes instancias) y *horizontal* (entre los departamentos y agencias de cada nivel administrativo) mediante Directivas (*Decree*), Decisiones clave (*RpK*) y Notas de política de planeamiento físico (VINEX) orientativas, de ámbito nacional y provincial. A todo ello, hay que sumar la existencias de múltiples órganos en cada nivel que expresan su parecer y participan en el proceso de elaboración y ejecución de los distintos instrumentos de planeamiento.

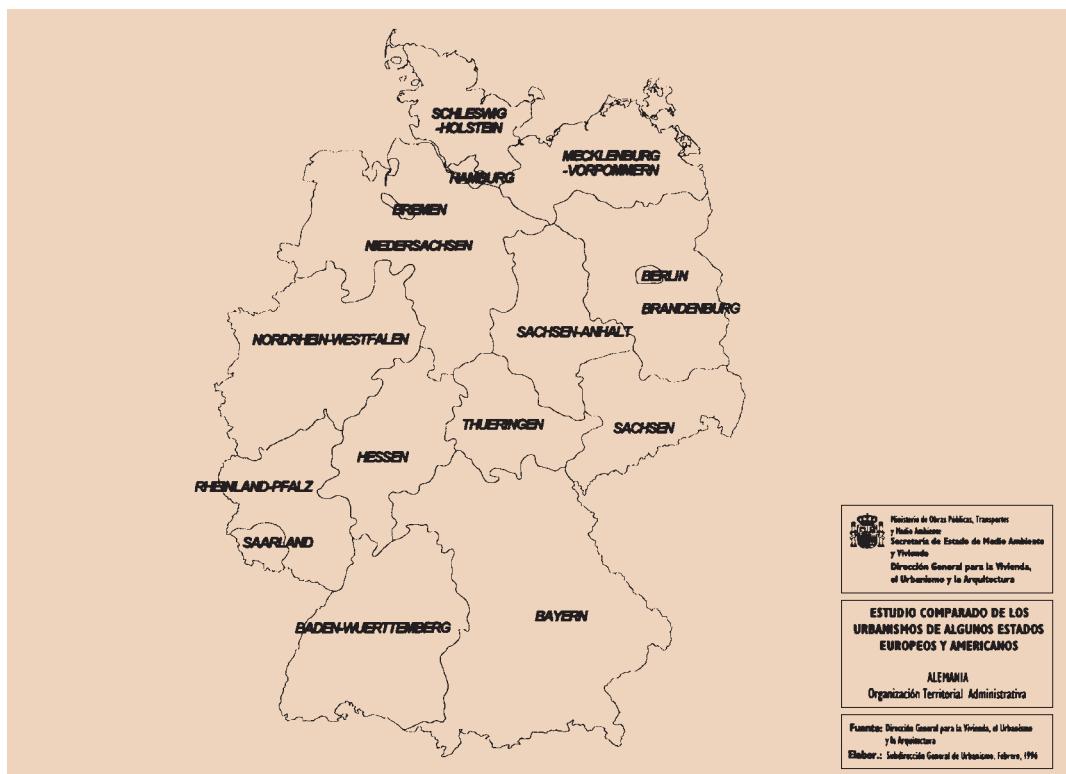
En **Estados Unidos** se encuentra un *modelo federal de condicionamiento ad*

extra de las competencias urbanísticas. Las competencias de planeamiento, ejecución y control competen, con carácter general, a los municipios. No obstante, es destacable la incidencia que sobre este ámbito tienen, por un lado, los Estados y, por otro lado, la Unión. Los Estados pueden establecer condiciones legales a la labor planificadora de los municipios: la legislación estatal correspondiente puede establecer la condición jerárquica de que los instrumentos más generales municipales deban estar previamente aprobados para que puedan desarrollarse mediante los más concretos; e, incluso, algunos han llevado a cabo una ordenación integral del territorio. Por lo que a la Unión se refiere, la incidencia se produce, bien por la vía de las políticas y competencias sectoriales de interés de la Unión, o bien como consecuencia de las grandes superficies de suelo que conserva en sus manos. Por último, no olvidar que otras autoridades locales, entidades metropolitanas y condados, pueden retener similares competencias en materia de planeamiento y gestión.

Por último, en **España** las Comunidades Autónomas tienen competencia propia exclusiva, sin intervención alguna del Estado, no sólo legislativa para la configuración de la forma y contenido de los tipos de planes y actuaciones que regirán en su territorio autónomo, sino para elaborar, aprobar y controlar su propia ordenación y planificación autonómica, subregional de su territorio, y aprueba y controla la ordenación de sus municipios. Los planes o directrices de ordenación territorial regional obligan a los planes municipales. El Municipio elabora su planeamiento general municipal, que ha de ser aprobado por la Comunidad Autónoma, pero queda la totalidad de los aspectos urbanísticos restantes de desarrollo, gestión, ejecución y control disciplinar en su ámbito local competencial. El Estado, sin tener competencias propias y directas de ordenación territorial o urbanística, de hecho estructura el territorio estatal con la planificación y ejecución de planes directores sectoriales y de obras de las redes de infraestructuras o equipamientos de su competencia (Plan Director de Infraestructuras de carreteras y autovías

nacionales, ferroviarias, de comunicaciones, hidrológico, energético, etc., en cooperación y coordinación con las CCAA), si bien debe «consultar» y consensuar previamente todas sus intervenciones con las CCAA

y los municipios afectados, sin poder ir directamente en contra sus planeamientos territoriales o urbanísticos, salvo por razones de urgencia y defensa nacional.



PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUELO

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

En los ordenamientos objeto de estudio la propiedad no es un derecho omnímodo, sino que está sujeto a **límites funcionalizados al servicio del interés general**. Esto es así con independencia de cualquier expresa declaración relativa a su **función social**. En todos ellos se reconoce que la **facultad de edificar** (*ius aedificandi*), aunque sea en una mínima posibilidad, forma parte del contenido de la propiedad. La especulación no es un efecto impedido explícitamente, pero sí ampliamente intervenida mediante la captura de las plusvalías o beneficios inmerecidos y mediante técnicas precisas de imposición de contraprestaciones y pago de las externalidades negativas generadas que sirven para impedirla. En otros, no parecen ser necesarias porque existe una convención social según la cual retener suelo, impidiendo su transformación urbanística, no sólo es antiproductivo sino que es socialmente reprobable, por ser una conducta que carece de sentido o lógica en la dinámica empresarial de producción industrial.

En Alemania el artículo 14.2 *Grundgesetz* consagra la *función social de la propiedad* (*Sozialbindung* o *Sozialvorbehalt*) a través, en primer lugar, de la habilitación de la Ley para determinar el contenido y límites del derecho de propiedad; en segundo lugar, de la obligación de su utilización al servicio del bien común; y, en tercer lugar, de la ponderación de los intereses generales junto con los privados, a los efectos de la fijación de la cuantía de la indemnización en caso de expropiación. Por otro lado, más que proclamar la prohibición de la *especulación*, se han establecido por vía legislativa técnicas dirigidas a combatir sus manifestaciones más espectaculares: la retención improductiva de suelo sin edificar durante un plazo superior a 7 años puede verse alterada con una pérdida sustancial del derecho a indemnización en caso de modificación del planeamiento; la obligación de pagar las contribuciones especiales por urbanización, tan pronto como ésta se haya concluido, ejerce una presión en contra de la retención del suelo que podría ya ser utilizado urbanísticamente. En caso de escasez de viviendas, el Municipio puede obligar positivamente al propietario a construir conforme al Plan; el derecho de tanteo y retracto permite al Municipio actuar frente a compradores no dispuestos a construir, aunque no se utiliza. Además, una de las directrices fundamentales rectoras del planeamiento es precisamente la de garantizar una utilización socialmente justa del suelo.

La Constitución de Francia de 1958 no contiene una tabla de derechos y libertades. Se considera vigente, por expresa remisión efectuada en su Preámbulo, la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946. Según esta declaración, la propiedad es un derecho inviolable y sagrado. El Código civil establece que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, supuesto que no se hace un uso prohibido por la ley o los reglamentos» (art. 544), comportando la propiedad del suelo «la del *dessus* (vuelo) y la del *dessous* (subsuelo), pudiendo el propietario acometer las construcciones y

excavaciones que juzgue convenientes y obtener los productos que pueda suministrarle, teniendo en cuenta las leyes y reglamentos de policía» (art. 552). Sin embargo, esta enfática declaración decimonónica ha sido matizada por la evolución de la vida social y política. El interés general establece límites y condiciones, hasta la expropiación «por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización» (art. 545). El Código de Urbanismo (CU) parece recoger implícitamente la función social de la propiedad a los efectos de limitar la propiedad en el ámbito urbanístico: «El derecho de edificar está ligado (*attaché*) a la propiedad del suelo y se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo» (art. L.112-1 CU). La especulación no está contemplada por ley alguna, si bien las medidas legales de las tasas de equipamiento para poder edificar tienden a captar las plusvalías públicas emergentes del plan.

En los Países Bajos es un lugar común afirmar que la propiedad privada ha estado siempre subordinada al interés general. En particular, el suelo es considerado un bien privado, pero su uso debe acomodarse al interés público. Esto obedece a que el suelo fértil ha sido ganado al mar con el esfuerzo de todos (*polders*) desde la Baja Edad Media, por lo cual su expropiación urbanística y uso público con fines urbanísticos no levanta ni rechazo en la comunidad ni ansias especuladoras, aviniéndose a transacciones razonables para su enajenación forzosa.

La Constitución de la República italiana, en su artículo 47.2 establece la limitación de la propiedad a los efectos de asegurar su función social. Ahora bien, como ha suscitado el Tribunal Constitucional, la interpretación de qué es lo que sea la función social no puede conducir hasta el extremo de ignorar el valor de mercado de la propiedad del suelo, incluso sus expectativas locacionales. Esto viene a poner de manifiesto que, por un lado, es motivo de interpretaciones fuertemente contradictorias qué es lo que sea dicha función; no es un tema pacífico y, por otro lado, que esta función no legitima cualquier privación o limitación de una

facultad como la edificatoria que se presume forma parte de dicho derecho.

El Código Civil de **Suiza** de 1907 establece que el propietario de una cosa tiene el derecho de disponer libremente de ella, dentro de los límites de la Ley. Esta perspectiva, plenamente vigente, determina que la función social —no expresamente constitucionalizada— opera como un límite externo al derecho. Así, las distintas leyes han establecido límites que sujetan a la propiedad para hacer posible la realización de bienes constitucionalizados, aunque con el importante requisito de que en ningún caso pueden dar lugar a una *expropiación material*. Es lógico, a la vista de lo dicho, que no exista ninguna norma constitucional o legal que establezca una prohibición dirigida a impedir la especulación.

Inglatera no cuenta, como es sabido, con una Constitución escrita ni codificación de los derechos civiles. La propiedad es un derecho de libertad susceptible de ser limitado por obra de la Ley. En particular, ésta puede imponer límites al uso y disfrute del derecho (servidumbres), al igual que habilitar a las autoridades públicas con el poder de «enajenación forzosa» (propriamente *compulsory purchase*, «compra forzosa», y no *expropriation* que es una simple «confiscación sin mediar pago, sustracción») en el interés general. La titularidad real del *dominio eminent* del suelo sigue teniendo caracteres de *Ancien Régime*, por lo que son muy frecuentes las formas de posesión de casas con censos enfitéuticos y derechos de superficie (*leasehold*) frente a la plena propiedad (*freehold*), más común en el Continente; es práctica muy frecuente en las formas concesionales de edificación mediante canon o *leasehold* y reversión de ésta al *landowner* al cabo del plazo convenido (p. ej. Hyde Park es una propiedad privada del Duke of Bedford con un censo para el uso público por un canon anual). La especulación inmobiliaria no es explícitamente impedida por ley alguna, si bien las contrapartidas o *planning gains* públicas negociables en cada caso tampoco están limitadas por ley alguna y son aplicadas por las autoridades de planeamiento teniendo en cuenta el beneficio obtenible y los impactos causados por el plan libremente propuesto por el

promotor (no hay plan vinculante previo), para imponerle mayores o menores cuantías de obras públicas al promotor, participando en las plusvalías generadas por la autorización todo lo prudencialmente posible, incluso haciéndole inviable edificar lo que pretenda.

En los **Estados Unidos** el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad no impide que se admita cierta función social o subordinación al interés general. Esta función se implementa a través de dos técnicas precisas. En primer lugar, los llamados *taking* que permiten a la Administración expropiar el derecho, ejerciendo su *dominio eminent*, para satisfacer un uso o finalidad pública y siempre que el propietario reciba una indemnización justa. Y, en segundo lugar, la posibilidad de establecer limitaciones administrativas al ejercicio del derecho, pero sin que lleguen a implicar o encubrir un *taking* ilícito. Pero tampoco existe norma expresa alguna que impida especular con la propiedad inmueble en los mercados de suelo, como tampoco preexiste el derecho a urbanizar que no esté señalado en el plan, ni hay más limitaciones a las contrapartidas públicas exigibles que las normas de un trato justo.

En **España**, según la Constitución de 1978, la propiedad debe cumplir una función social que legitima su propia existencia y que delimita su mismo contenido y perfiles, según cada una de las leyes; salvo un contenido *esencial* del derecho que es indisponible por el legislador ordinario, debiendo ser indemnizado el propietario si es expropiado por causa de utilidad pública e interés social. Según el Código civil (1889), «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes» (art. 348). La facultad de edificar o de urbanizar un terreno sólo es posible ejercerla cuando la ley, en general, y el plan municipal, en concreto, lo establezcan y cuantifiquen expresamente. Las limitaciones generales o, incluso, la prohibición de edificar establecida por el plan urbanístico de ordenación en suelo rural no dan derecho a indemnización. La especulación inmobiliaria, como caso singular, está excepcional y explícitamente impedida por la Constitución española, al

establecer como uno de los principios rectores de la política social y económica que los poderes públicos promoverán la legislación pertinente urbanística y de vivienda «regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», así como obligando a la comunidad a «participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47 CE). Los mecanismos e instrumentos para asegurar la función social de la propiedad se contienen en la legislación estatal de régimen del suelo y se concretan en las

leyes autonómicas. Se basan tales mecanismos en un juego recíproco de otorgamiento de derechos y beneficios con el plan a los propietarios de aquellos suelos expresamente delimitados a cambio y en contraprestación de poder exigirles una serie de deberes reglados o cargas de urbanización y cesiones, según las situaciones reales y futuras previamente definidas por la ley y diseñadas en cada plan concreto; con medidas privadoras de algunos de tales derechos cuando se produzca su incumplimiento, llegando incluso a su expropiación.

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

La propiedad es un derecho de libertad garantizado en los textos constitucionales. La propiedad del suelo en nada altera esta naturaleza. Puede estar sometida a *límites*, pero no puede ser objeto, en ningún caso, de desnaturalización de su *contenido esencial*, ni por el legislador ni por el planificador. Esto vale en particular para la limitación o delimitación del *ius aedificandi*. En los países en los que esta facultad edilicia forma parte del contenido normal del derecho de propiedad, es siempre una facultad *indeterminada* y *limitada* por el interés general y las reglas de servidumbres que, en cada situación y al servicio de este interés, defina el legislador y el planeamiento. En ningún país puede hablarse de que la legislación urbanística configure un **estatuto urbanístico** o régimen diferenciador de la propiedad del suelo urbano, a diferencia de lo que ocurre en el modelo español, en el que con cada plan se redefine el régimen jurídico de los deberes y derechos de la propiedad urbanística cualificando los ya consagrados por la legislación civil. No obstante en ninguna legislación examinada existe el derecho a un contenido mínimo edificatorio que deban garantizar los planes (como hiciera la ley española de 1956), siendo éstos y los convenios y acuerdos coyunturales los que lo delimitan o fijan, en cada caso. Y, por otro lado, la Administración fija o determina, a través del Plan o con carácter constitutivo mediante su autorización, los usos e intensidades admisibles que puedan implantarse en el suelo. En algún otro país (Inglaterra) esta fijación no es ni imperativa, ni vinculante, sino que es fruto de la negociación y de las contrapartidas (*planning gains*) y condiciones pactadas en cada caso concreto entre la Administración y los agentes con ocasión del otorgamiento del *planning permission* urbanísticamente contextualizado y no en abstracto ni en general. Esta característica de hacer que la propiedad del suelo devenga el sujeto de deberes y derechos del urbanismo mediante la fórmula económico-gestora de que los planes locales asignen por adscripción discrecional a determinados regímenes legalmente prefijados (clases de suelo) el régimen jurídico de cada una de las propiedades afectadas por el desarrollo urbano es la nota más singular del modelo español como caso único en los urbanismos comparados.

En Alemania el planeamiento no confiere el derecho a edificar (pues forma parte del derecho de propiedad), sólo lo limita o modela en función del interés general. Esto significa que el Plan (*Flächennutzungsplan*): (i) contenga una justificación fuerte, ya se

trata de limitar el derecho de edificar de la propiedad; y (ii) no defina un estatuto urbanístico de la propiedad (integrado por adquisición de derechos y cumplimiento de deberes). Es la Ley la que limita, a través del Plan, el derecho, así como impone la

obligación de carácter general de redistribuir, a través de contribuciones especiales entre los beneficiados en cada caso, el pago del 90 por 100 de los gastos de expropiación y urbanización que generalmente acomete el Ayuntamiento mismo.

En **Francia**, el punto de partida del denominado «estatuto urbanístico» de la propiedad del suelo —institución jurídica allí inexistente— es la afirmación del Código de Urbanismo: «el derecho a construir está vinculado a la propiedad del suelo». Se trata de un punto de partida *civilista* al que se superponen limitaciones *administrativas*, ya que, como establece ese mismo precepto, el derecho se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo. Se configura así un *estatuto mixto*: a una base *civil* se le superpone otra *administrativa* (como ocurre también en los otros países continentales). Entre estas *limitaciones* merece destacarse el denominado *plafond legal de densité* (PLD) imponible discrecionalmente por los planes. Su finalidad era fijar un techo —sólo a efectos valorativos en suelo urbanizados, no de derecho de la propiedad—, superado el cual, según el *Plan d'Occupation des Sols* (POS) [desde 1998 con la ley de *Solidarité et Renouvellement Urbaine* es sustituido por el *Plan Local d'Urbanisme* (PLU)] surge el deber del promotor de abonar a la municipalidad una contribución compensatoria complementaria por el exceso, cuando solicite la licencia de construcción (*permis de construire*). En coherencia con esta finalidad *desdensificadora y antiespeculativa*, el *coefficient d'occupation des sols* (COS, edificabilidad objetiva simple), viene delimitado en el POS actuando como parámetro típicamente urbanístico que expresa la densidad máxima de ocupación o utilización del suelo urbanizado. Otra limitación se refiere a la edificación sin POS. En este caso sólo se admiten determinadas construcciones en las zonas exteriores a las ya edificadas o construidas (zonas rurales), sin poderse aplicar el PLD. En definitiva: (i) no existe propiamente un régimen estatutario de la propiedad del suelo según su clasificación; y (ii) el urbanismo francés se apoya en un modelo de mera policía administrativa externa al derecho de propiedad.

En **Holanda** el *Bestemmingsplan* (BEP) establece qué es lo que se puede materializar

sobre el suelo; no está previsto ningún mecanismo de compensación. Los Ayuntamientos están obligados a redactar el BEP correspondiente al ámbito o zona no edificada del municipio. Las cargas derivadas de la urbanización corren a cargo de todos los propietarios en proporción a la superficie de suelo de su propiedad. Precisamente porque no existe ninguna garantía de igualdad en el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento:

(i) los Ayuntamientos adquieren el suelo mediante acuerdos amistosos con sus propietarios a un precio en el que se incluyen las *rentas de oportunidad*;

(ii) es posible condicionar el aprovechamiento lucrativo que se puede materializar sobre el suelo mediante la fijación imperativa del precio final de las viviendas sociales que sobre el mismo se pueden edificar; y

(iii) las Administraciones públicas se convierten en promotores sobre la base de la propiedad del suelo y su posición monopólica.

En **Italia**, la materialidad del ejercicio de la facultad de edificar subyacente al derecho de propiedad se había llegado a considerar por la ley 10/1977 como un bien público demanial, sometido por tanto a concesión al propietario del suelo, con lo que se consagraba la segregación total del *ius aedificandi* (su edificabilidad devenía bien demanial en concesión) del derecho de propiedad fundiaria, al concederse esta facultad edilicia por tiempo limitado y variable, según las *Regioni* (25-30 años), mediante una precisa *concessione edilizia* y el pago de su respectivo *canone* establecido en su cuantía por las propias regiones. Tras las Sentencias 5/1980 y 92/1982 del Tribunal Constitucional —que no declaró expresamente, sino indirectamente, inconstitucionales los preceptos de la Ley 10/77 y que había devuelto la vigencia a las leyes de 1865 y 1942—, parece que la opinión de la jurisprudencia se ha decantado por considerar que el derecho a edificar, aunque sometido a concesión, es exclusivamente actuable por el propietario del suelo, por lo que la llamada *concessione edilizia* es como una licencia normal otorgada al titular del derecho a obtenerla, formando así parte inseparable de este

derecho de propiedad; y, por lo tanto, la concesión del *ius aedificandi* al propietario, no puede ser sólo un derecho objeto de atribución discrecional por la Administración, como establecía aquella Ley. No obstante, el plan puede establecer limitaciones a la propiedad y, en particular, a la facultad edificatoria por los límites de intensidad y usos. Entre las limitaciones y obligaciones que debe soportar el propietario se cuenta la de contribuir a la urbanización primaria y secundaria con el canon. Sin embargo, en esta materia ocupa una particular importancia la *convenzione edilizia* (convenio edificatorio) dirigida a concretar los términos en que dicha contribución debe producirse en los suelos urbanizables. Los posteriores intentos de promover una nueva legislación que esclareciese el panorama con el Gobierno del Olivo han sido suspendidas con las elecciones generales del 2001.

En el Derecho **suizo** no existe, según se entiende entre nosotros, ningún estatuto jurídico urbanístico de la propiedad. Ahora bien, sólo en sentido material puede utilizarse esta expresión. El suelo urbano está sometido tanto a la legislación civil, en particular, al Código civil, como a la legislación sectorial de índole pública, en concreto, la de ordenación del territorio y del urbanismo (fuente de los límites a los que se refiere el propio Código civil). La primera define una suerte de sustrato *civil* de la propiedad sobre la que actúan los límites públicos de diversa índole (aunque no pueden alcanzar tal magnitud que obligue a considerar que se está ante una expropiación formal o material). Por su parte, el suelo rústico carece de un contenido urbanístico pre establecido y, en particular, de un *ius aedificandi* mínimo. Las restricciones de índole urbanística no forman parte de su contenido, son límites externos, producto de la zonificación del territorio. Los Cantones han ido concretando —de acuerdo con esta lógica recogida en la legislación federal— el alcance de las facultades de índole edificatoria que pueden ejercitarse sobre este tipo de suelo. En general, son admisibles las edificaciones vinculadas a la explotación agrícola del suelo y las viviendas unifamiliares. Así pues, el contenido de la propiedad del suelo deriva

en general de la Constitución y de la Ley y su contenido —como derecho y como contravalor en dinero o indemnización— es previo al planeamiento urbanístico.

En **Inglatera** es necesario distinguir dos planos. En el plano de lo jurídico-privado, la propiedad ni tiene un estatuto urbanístico —en los términos que nos son conocidos—, ni su contenido urbanístico es fruto del plan. En cambio, en el plano de lo jurídico-público, las determinaciones del *Local Plan* tienen una *fuerza* meta-jurídica porque son la expresión del modelo de la Administración respecto de la utilización del suelo. La conexión entre ambos planos se produce, con ocasión del otorgamiento del *planning permission*, mediante la negociación entre la Administración, los propietarios y el promotor urbanístico. Este negocia con los propietarios la adquisición del suelo y con la Administración municipal, los términos de la ejecución del plan. Realizada la negociación a plena satisfacción de todas las partes, la Administración concede el *planning permission* que tiene unos efectos constitutivos del derecho a urbanizar y a edificar.

En los **Estados Unidos** forma parte del derecho de propiedad la facultad de edificar en su propia parcela. Esto significa, en palabras del Tribunal Supremo, que no puede ser descrito como una facultad otorgada por los poderes públicos. Ahora bien, sí puede ser objeto de limitación. La Administración puede, en ejercicio de su potestad genérica de regular y limitar el uso y disfrute de derechos en interés público (*Police power*), establecer restricciones al derecho, sin indemnización. El problema jurídico fundamental pasa a ser, en consecuencia, cuándo esta regulación y limitación es de grado tal que hace surgir en aquél que la sufre el derecho a recibir una indemnización. Existe *regulatory taking* cuando la regulación es irracional o arbitraria y, en particular, cuando el propietario sufre una invasión física permanente de su propiedad o se le niega todo uso productivo o económicamente beneficioso del terreno. En cambio, no reviste esta consideración las limitaciones de altura, la prohibición en determinadas parcelas de un uso industrial, la prohibiciones dirigidas a salvaguardar un edificio emblemático de la

ciudad, etc.; en definitiva, aquellas limitaciones positivas o negativas vinculadas a la satisfacción razonable de un bien o interés público.

En **España** —a diferencia de los demás países y legalmente cristalizado desde la Ley del suelo de 1956 (aunque ya venía configurándose esta solución desde la primera ley urbanística europea, la española de Ensanche de Poblaciones de 1864)— es el Plan General de ámbito municipal el que discrecionalmente puede asignar el *estatuto o régimen jurídico* a cada propiedad del suelo, en aplicación y desarrollo con carácter reglamentario de las *clases* de suelo predefinidas por las leyes estatal y autonómicas. El estatuto de la propiedad para que sea un suelo edificable o no edificable lo asigna el plan, *sub conditione* de una serie de deberes correlativos y proporcionales legalmente limitados y prefijados. Es la operación básica y más importante de cada plan municipal: delimitar los terrenos según la *clasificación* de su suelo. Las tres «clases» de suelo paradigmáticas desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la vigente Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, y obligatoriamente comunes para todas las leyes autonómicas, son: suelo *urbano* (ya construido o/y urbanizado o de renovación urbana), *urbanizable* (tanto ya delimitado por el propio plan como abierto e indefinido por el resto del municipio que no sea suelo rústico protegido) y *no-urbanizable* (rústico protegido por sus valores naturales). A cada *clase* legal de suelo corresponde un estatuto diferenciado en el ejercicio y condiciones de sus *derechos* y beneficios (valoración, contenido económico, disponibilidad) y un cumplimiento también distinto de sus *deberes* y cargas imponibles

(costes asumibles, cesión gratuita y obligatoria de su suelo, plazos, reparto de beneficios o no, etc.).

Por tanto, los deberes y derechos de cada porción de suelo serán los que para esa clase y en esa circunstancia estén prefijados por la ley y se hayan concretado y cuantificado en su intensidad, uso y valor por el Plan local (*zoning*, «calificación» del suelo). Por ello se dice que en España es el plan municipal el que *delimita* (crea, define, asigna o atribuye) el contenido económico-jurídico de la propiedad, pero no lo *limita* (reduce, corta o coarta), según la función social que el plan le quiera atribuir o asignar en concreto. Por ende, no hay ningún *ius ædificandi* ni *urbificandi* o contenido urbanístico mínimo inherente a la propiedad fundiaria en general, ya que el suelo rústico, que según el plan no sea edificable en absoluto ni urbanizable (bosques o parajes protegidos, parques regionales o naturales), no tiene derecho a reclamar indemnización alguna, porque ésta es la condición originaria de la propiedad: no poder ser edificada hasta que el plan se lo autorice expresamente. Pero en cuanto sea «clasificado» como urbanizable entra en otro estatuto completamente distinto, patrimonializando gracias al plan unos *iuris urbificandi* y *ædificandi* (grandes o pequeños pero siempre fijados por éste). A cambio de conferirle un valor medio añadido, fijo y garantizado por la ley y el plan, la propiedad deberá ceder obligatoriamente el suelo que le señale el plan para destinarlo a toda suerte de usos de dominio público. El plan municipal de urbanismo de esta forma deviene un poderosísimo instrumento de reparto del poder económico del espacio.

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

En todos los ordenamientos jurídicos estudiados se contempla la **indemnización por privación formal o material del derecho a edificar**, así como por la imposición de limitaciones que sean irrazonables. Por contra, no lo son las limitaciones *urbanísticas* siempre que no reunan ninguna de las dos características anteriores. No obstante, es objeto de compensación

la reducción prematura del aprovechamiento autorizado por el plan (Alemania, Italia, Francia, España), la lesión de derechos adquiridos o modificación del estado anterior que ocasione un daño material, directo y cierto (todos los países), la imposibilidad de materializar una expectativa de beneficio razonable del uso del suelo (Inglaterra, USA), etc.

En **Alemania** el propietario tiene derecho a la indemnización como consecuencia, en primer lugar, de la afectación del fundo a dotaciones públicas y, en segundo lugar, de la modificación del planeamiento cuando se reduce el aprovechamiento urbanístico siempre que no hubiera transcurrido el plazo de siete años. En caso contrario, la indemnización, en este último supuesto, queda reducida a la diferencia entre el valor realmente materializado y el derivado de las nuevas determinaciones.

En **Francia**, en coherencia con la naturaleza de la facultad edificatoria y su pertenencia al derecho de propiedad, el propietario no tiene derecho a la indemnización en caso de limitación o servidumbre impuesta por el planeamiento. En cambio sí lo tiene cuando dichas limitaciones afectan a derechos adquiridos o suponen una modificación del estado anterior que ocasione un daño material, directo y cierto. Igualmente nace el derecho cuando se trata de una expropiación o privación singular del derecho de propiedad. No reviste esta consideración, el suelo que el propietario está obligado a ceder para vías de manera gratuita en caso de nueva construcción (10 por 100 de la superficie del terreno) para la ampliación, modificación o creación de vías públicas e instalación de postes de transformación eléctrica o distribución de gas. En lo demás, la Administración actuante deberá acudir a la adquisición o, en última instancia, a la expropiación, de los terrenos destinados por el planeamiento a la implantación de servicios públicos.

En **Holanda** la expropiación de derechos es utilizada muy raramente y, por lo general, sólo se acude a ella cuando no es posible adquirir el suelo por acuerdo amistoso, lo que sucede en la mayoría de los supuestos. La expropiación reúne, en consecuencia, dos características: en primer lugar, son expropiaciones aisladas para ejecutar el plan por cuenta del Municipio; y, en segundo lugar, subsidiarias al acuerdo amistoso.

En **Italia** la indemnización por privación del derecho a edificar debe garantizar un *serio ristauro*. A tal fin, debe valorarse el bien (no el aprovechamiento futuro del plan) en términos tales que, además de asegurar la completa compensación, se garantice la igualdad entre los propietarios colocados en similares situaciones.

En **Suiza** es necesario distinguir la expropiación formal de la material. La primera supone la privación de la propiedad. En cambio, la segunda se da cuando la propiedad es sometida a restricciones tales de los derechos que es materialmente equivalente a la expropiación formal. Una y otra dan derecho a una compensación económica y, además, sólo puede seguirse por el procedimiento expropiatorio regulado en la Ley de Expropiación Forzosa.

En **Inglaterra** el derecho a la indemnización como consecuencia de la pérdida o limitación del derecho a la edificación surge como consecuencia de expropiación, revocación o denegación del *planning permission* o imposición imperativa de nuevas condiciones para la continuación del desarrollo de un uso existente. Merece destacarse que la denegación del *planning permission* hace surgir la indemnización cuando se estima que su concesión es imprescindible para obtener un beneficio razonable del uso del suelo. En estos casos, el propietario puede obligar a la Administración a que compre el suelo o lo expropie (*compulsory purchase*) con base en el uso actualmente existente.

En los **Estados Unidos** las limitaciones razonables al derecho de propiedad, establecidas en el planeamiento como consecuencia del ejercicio por la Administración del *police power*, no dan derecho a una indemnización. En cambio, son indemnizables las limitaciones arbitrarias e irrazonables. En este caso, se estaría ante un *taking* ilegal que hace nacer el derecho a una compensación en quien lo sufre. Son ejemplos de tales limitaciones las

siguientes: la privación absoluta aunque temporal de edificar; la constitución de una servidumbre pública de paso a la playa atravesando una propiedad privada; la prohibición de edificar en las propiedades privadas ubicadas en la zona marítimo-terrestre, etc. En estos casos, la limitación se considera ilegal por lo que se restituye la integridad del derecho y, en caso de no ser posible, la compensación económica por el valor de mercado del bien actual. En algunos Estados, la compensación que se consiente consiste en la transferencia del derecho a un aprovechamiento delimitado por el plan a otra posición urbana que admita incrementos sobre los establecidos por el mismo (*Transfer of Development Rights*), como es el caso de edificios históricos o de espacios naturales, que pueden transferir su potencialidad de viviendas a los centros urbanos, permaneciendo la propiedad del suelo (y del edificio histórico, en su caso) en manos de su titular vendiendo a otro las facultades edificatorias no utilizadas.

En **España** las posibles indemnizaciones por no autorizar urbanizar o edificar son diferentes según la clase de suelo de que se trate: En suelo *rústico (no-urbanizable)*, al no existir un derecho a urbanizar ni edificar ínsito en la propiedad fundiaria, no es indemnizable el no otorgamiento de una autorización (por no haber «privación» de ningún derecho previo). En suelo *urbano y urbanizable*, por el contrario, si el plan o una actuación privara o limitara las facultades otorgadas con la mera aprobación del plan y las ya adquiridas en su desarrollo serían indemnizables mediante un procedimiento expropiatorio. También la ordenación de un plan que impusiera vinculaciones o limitaciones singulares no equidistribuibles conferirá derecho a indemnización respecto al valor medio que hubieran podido llegar a obtener las demás propiedades de su entorno (principio del reparto equisistributivo entre propietarios).

§7. Valoración del suelo: ¿Se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores de futuro del planeamiento o expectativas?; ¿Quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan?

En la mayoría de los ordenamientos estudiados **el valor del suelo es el de mercado, tasado en cada caso por su valor del uso actual existente**. Esto significa que en la tasación concreta de mercado que se realiza en cada caso y momento, el valor de partida, en todo caso, es el del bien en su estado actual o presente, más (o menos) una estimación razonable del eventual futuro expectante «apreciado» por el tasador y previendo el destino que el planeamiento autorizaría al suelo (no hay valoraciones administrativizadas); lo que tiene un efecto tanto de *incremento* como de *decremento* del valor actual de tasación. Incluso, en Holanda e Inglaterra, todo queda a expensas de la negociación o pacto (libre, pero razonable) entre el propietario o/y promotor y la Administración. En cambio, en los sistemas de raíz administrativista (Francia, Alemania e Italia), el valor es o el mismo del *fiscal* (Francia) o el *actual o existente* (Alemania, Italia, Suiza), sin permitirse que pueda exigirse o garantizarse ninguna expectativa derivada del valor expectante creado por el planeamiento, ya que éste al no ser obligatorio y no haberse realizado todavía, sus valores futuros no forman parte del contenido de los derechos adquiridos por la propiedad en ese momento. En el caso español es, sin embargo, el valor futuro otorgado por el plan el que, desde que éste se aprueba, atribuye a la propiedad un valor medio, virtual, añadido (plusvalía), cierto, fijo y garantizado por ley al precio de mercado de cada momento, el cual se integra en el patrimonio del suelo señalado, según la clase, lugar y uso de éste, con entera independencia del valor actual o existente del bien en sí mismo.

En **Alemania**, la valoración del suelo, a los efectos de la compensación de las limitaciones o de la expropiación que el propietario pudiera sufrir, toma como punto

de referencia el *valor actual de mercado* del bien, por lo tanto, no tiene en cuenta ni el incremento ni la disminución de valor como consecuencia de la operación urbanística que

se pretenda llevar a cabo y que legitime la expropiación.

En **Francia**, la valoración del suelo a los efectos expropiatorios tiene en cuenta el *uso efectivo del terreno un año antes* del comienzo del procedimiento expropiatorio. En particular, el Juez deberá tener en cuenta el *valor fiscal* del bien ya que la indemnización no podrá exceder de las estimaciones fiscales en los cinco años anteriores.

En **Holanda** el justiprecio de la expropiación se determina, según establece la Ley de Expropiación Forzosa, a resultas de una *negociación libre* entre las partes, actuando de forma «razonable» en relaciones de mercado. Por lo tanto, se incorporarán todos los criterios que se entienden *razonables* a los efectos de fijar la justa compensación. En todo caso, merece destacarse que el procedimiento expropiatorio es muy raro (del orden de un 3% de las adquisiciones públicas), aunque la mayor parte de las actuaciones urbanísticas (el 70%) son impulsadas por los Ayuntamientos, frente a la negociación entre las partes, máxime cuando también la iniciación de la expropiación formal suele conducir al mismo resultado negociado.

En **Italia** la valoración del bien se lleva a cabo teniendo en cuenta la *renta de situación existente* del suelo, sin incorporar, por lo tanto, las modificaciones o incrementos que pudieran derivarse de la futura ejecución del planeamiento. La legislación del 77 establecía los precios rústicos básicos o mínimos, según gradientes escalonados de distancias y accesibilidades a la ciudad, fijados por las Regiones según tamaños de los núcleos, incrementándolos por el valor añadido con la edificabilidad concesional y la localización concreta ya en los suelos urbanizados. La jurisprudencia ha devuelto estas valoraciones a los criterios de la legislación expropiatoria de 1865 que incorporan expectativas de mercado.

La expropiación (formal o material) del suelo sólo puede proceder en **Suiza** mediante una justa indemnización. Una indemnización es de este tipo si permite la *reparación integral*, o sea, permite al expropiado recobrar la situación económica previa. Por

lo tanto debe comprender todos los perjuicios que sufre o pudiera sufrir; si bien no deberá computarse ni las plusvalías/minusvalías derivadas del proyecto expropiatorio ni los perjuicios derivados de actos ilícitos o abusivos. Sin embargo, al exigirse un valor venal se «tendrá en cuenta» las calificaciones aportadas por el planeamiento, si bien tanto en lo que pueda suponer de ventaja como de desventaja.

Como ya se ha indicado, en **Inglaterra** deben distinguirse en toda operación urbanística dos niveles. El nivel *privado* y el nivel *público*. El primero está integrado por el propietario del suelo (de cuyo derecho de propiedad forma parte una indeterminada facultad edificatoria) y el promotor urbanizador, por lo que éste le ofrece al propietario una opción de compra, cuyo precio final queda a resultas del valor residual de la edificabilidad y rendimientos de lo que aquél consiga obtener en su negociación *vis à vis* con la Administración. En el segundo nivel, se sitúa la conexión entre el promotor y la Administración y es fruto de la negociación que se realiza con ocasión de la solicitud del *planning permission* en la que se formaliza una propuesta para urbanizar o edificar su finca o *plot*, y en la cual el planeamiento urbanístico oficial es meramente orientativo o indicativo, como «un elemento más a tener en consideración», además de los circunstanciales o de oportunidad, discrecionalmente apreciados por la Administración. Como en toda negociación existe un elemento de *incertidumbre* que se *internaliza* en el precio de adquisición del suelo, así como en el destino futuro del mismo. Si esto sucede en el supuesto de la *gestión ordinaria* del planeamiento (ya consta que la expropiación no es un medio de ejecución), también sucederá lo mismo con la expropiación aislada. En este caso, el suelo se valora de acuerdo con el *current o existing use value* (valor corriente de mercado del uso actualmente existente del bien), para lo que se deberá tener en cuenta tanto la incertidumbre de qué es lo que puede materializarse sobre ese suelo como el óptimo precio expectante a negociar, dependiente siempre de las contraprestaciones (*planning gains*) exigidas por el Ayuntamiento.

En los **Estados Unidos** la valoración de los bienes inmuebles se hace a *precio de mercado*. A los efectos de fijar qué es lo que se entiende por tal precio, la jurisprudencia ha ido aquilatando principios, como los de justo precio de mercado, el mejor y más intenso uso del terreno que pueda hacer el comprador, daño emergente y lucro cesante, etc., dirigidos a que la indemnización refleje —a través de los métodos de valoración justos y equitativos del propietario— el *valor presente y futuro del que es susceptible el bien*, incluyendo todas las plusvalías que el propietario podría haber adquirido.

En el caso de **España** la valoración del suelo es la del precio de mercado sobre la base de un aprovechamiento urbanístico futuro garantizado por ley, al incluir los valores expectantes atribuidos a éste por el plan, según su clasificación y calificación como ya

incorporados al derecho patrimonial del propietario del suelo. Es decir, se incluyen en el derecho inherente a la propiedad urbana «valores de futuro» derivados directamente del planeamiento con sus expectativas de beneficio (valores unitarios de repercusión según la situación y usos admisibles) y la edificabilidad o intensidad unitaria autorizable (90% del aprovechamiento medio atribuido por el plan). El justiprecio expropiatorio debe incorporar, pues, los valores urbanísticos medios añadidos por el plan al conjunto de terrenos análogos, por lo que un terreno hoy rústico pero urbanizable, al deber de patrimonializar con el plan el valor futuro de su aprovechamiento de cuando sea efectivamente urbanizado, no tiene sentido expropiarlo, si además todos los terrenos públicos necesarios han de ser cedidos a la comunidad gratuita y obligatoriamente por ley.

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

En los ordenamientos estudiados toda **privación** o **restricción excesiva**, irrazonable o injustificada que desvirtúe el derecho de propiedad debe ser objeto de compensación; pero, en cambio, los incrementos o decrementos relativos de posibilidades de edificación y uso, asignados justificadamente por el plan o en los acuerdos de urbanización respectivos, deben ser proporcionadamente compensados a la colectividad por los **costes sociales y externalidades** que éstas generen, en cada caso, mediante mecanismos regulados legal o discrecional y razonablemente. Para equilibrar las diferencias relativas que establezcan los planes entre las propiedades no existe ningún mecanismo jurídico administrativo que obligue a la compensación interna entre los sujetos por los beneficios y cargas derivadas del planeamiento (como, por contra, sucede con el *aprovechamiento tipo o medio* de la *equidistribución o repartelación redistributiva* española por áreas o polígonos). Cada uno individualmente tiene los beneficios y cargas proporcionadas que le asigne el plan o la actuación concreta, correspondiendo a la Administración exigir o cobrar a unos las contrapartidas por los costes sociales incurridos y compensar a otros por las cargas, daños o privaciones, en su caso. No es una cuestión abstracta de exigir cargas como contraprestación de beneficios o de captar parte de las plusvalías en cuantías discrecionales, sino de **obligar a internalizar en cada actuación**, individual o conjunta, todos los costes sociales de cualquier tipo que ésta genera (**externalidades negativas**) y que debe satisfacer a la colectividad.

Por tanto, se puede decir que en estos países la legislación ha apoyado el principio de eficacia directa de las acciones individualizadas, una a una, frente a la equidad redistributiva del o los propietarios de los subconjuntos fraccionados implicados (como ocurre en el modelo español); sin perjuicio de las relaciones mercantiles privadas internas que establezcan entre sí los propietarios y promotores a su conveniencia (sociedades, accionariado, etc.).

En **Alemania**, la respuesta a este interrogante está en función de la naturaleza consustancial a la propiedad de la facultad edificatoria. En correspondencia, el Plan no constituye el derecho, sólo lo limita. Las obras públicas realizadas por la Administración son recuperadas, en concepto de mejoras de la propiedad, mediante contribuciones especiales directas a éstas, además de las tasas, evaluadas en cada caso en proporción al valor de la edificación proyectada, cuando soliciten la licencia. Para las urbanizaciones privadas se estiman igualmente los costes y cargas sociales generadas a las que deben subvenir, en cada caso. Por lo tanto, se apoya claramente en el principio de eficacia, frente a la inviable igualdad genérica, no existiendo mecanismos administrativos de equidistribución internos entre los propietarios, salvo lo que significa el reparto de las contribuciones especiales precisas.

En **Francia** el dilema entre igualdad y eficacia se resuelve, en líneas generales, en favor del principio de eficacia y con un claro protagonismo del promotor, sea la Administración o los empresarios privados. En las nuevas urbanizaciones están regladas las tasas, obras y cesiones de suelo (sustitutorias del pago en metálico) a la colectividad como compensaciones proporcionales; mientras que en las zonas urbanas el mecanismo de compensación es por el valor del suelo necesario por los excesos de edificabilidad autorizados y optativos sobre el PLD o COS respectivos, además de unas doce clases diferentes de tasas urbanísticas aplicadas (*Tax Local d'Équipement*, TLE) [ver *ut supra* § 5 y, luego, § 22].

El dilema entre igualdad y eficacia se resuelve en **Holanda** de una manera ciertamente original: a través de la municipalización *de facto* del suelo urbanizable. Antes de la aprobación del plan que fija el uso urbanístico materializable, el Ayuntamiento compra el suelo objeto de la operación urbanística. Desde esta posición monopolística controla la ejecución de la operación y lo que es más importante, el precio tanto de venta de suelo como de las viviendas. Esto garantiza —una vez excluido el propietario— la ejecución del planeamiento sin obstáculos derivados de las múltiples propiedades y una recuperación

íntegra de las plusvalías generadas por la urbanización (por Ley, cada operación aislada debe cerrarse sin beneficios ni pérdidas, imputando todos los costes de gestión, etc.).

En **Italia** las nuevas urbanizaciones, salvo cuando son impulsadas por iniciativa pública y expropiación de la totalidad, se gestionan por iniciativa privada de acuerdo con el propietario o se deciden de oficio en el seno de Programas plurianuales de actuación (*Programmi pluriennali di attuazione*, PPA), donde se prevé el orden de prioridades de desarrollo (para un mínimo de 3 años y máx. 5 años), incitando a los particulares a formular los planes o, en su defecto, ser expropiados. La *convenzione edilizia*, además de los costes de la urbanización primaria (infraestructuras) y la cuota correspondiente de la secundaria (cesiones de suelo para dotaciones y servicios públicos), según el *Piano di Lotizzazione Convenzionata* (PLC) y el *di Recupero di Iniziativa Privata* (PRP), se conciernen las obras externas y las cuotas correspondientes. Igualmente que en otros casos, el principio es el de eficacia, sin entrarse en cómo se redistribuyan internamente los costes los propietarios o accionistas interesados.

La opción por la que se decanta el urbanismo **suizo** es por la de la *igualdad* de derechos y cargas. No existe propiamente un sistema de compensación de beneficios y cargas entre propietarios, aunque puede realizarse a través del mecanismo repartitorio. La *eficacia* se realiza fundamentalmente mediante la técnica expropiatoria. El sujeto obligado es, normalmente, el propietario, aunque en su posición puede ser sustituido por promotores-empresarios.

En **Inglaterra**, como los planes tienen un carácter meramente orientativo y no vinculante, el *contacto* entre el organismo de planificación y la promoción se produce sólo al final, en el momento decisivo, con ocasión de la solicitud del *planning permission*. Aquí se establece el aprovechamiento que el promotor puede materializar, así como las condiciones y obras conexas en contrapartida, incluso temporales, en que debe llevarlo a cabo. En coherencia con la naturaleza de la propiedad y de la facultad de edificar, no existe ningún mecanismo de equidistribución de beneficios y

cargas entre los propietarios afectados, salvo los que ellos interna y libremente se autoestablezcan.

En los **Estados Unidos** se intenta conjugar los dos polos. En favor de la igualdad concurre la prohibición de cualquier trato discriminatorio irrazonable o arbitrario entre los propietarios colocados en una situación similar. En favor de la eficacia concurre, en cambio, todos los mecanismos dirigidos a favorecer el acuerdo, el pacto, la transacción entre los propietarios con la Administración actuante.

En el caso **español**, ante la disyuntiva indicada, igualdad *versus* eficacia, se apuesta en la legislación estatal claramente a favor de la igualdad entre los propietarios incluidos en el mismo ámbito de gestión, expresado con el *principio jurídico* básico de la **equidistribución** (vigente desde 1956 y caso único en el derecho comparado) del derecho y el deber de la propiedad fundiaria al reparto equitativo (perecuación) de las cargas y beneficios derivados del planeamiento urbanístico entre los propietarios del suelo afectados por un nuevo desarrollo, según el

plan y en proporción a sus aportaciones respectivas. A partir de las determinaciones objetivas de planeamiento en un determinado ámbito territorial más o menos homogéneo (área de reparto, sector, unidad de actuación), el propietario de cada metro cuadrado de suelo podrá apropiarse del 90% (o del 100%, según las clases de suelo) del valor del aprovechamiento futuro edificable fijado por el plan, a costa de cuyo beneficio pagará todas las obras de urbanización de su ámbito. Esta igualdad se cumple sólo en el suelo urbanizable futuro, pero no en suelo urbano; ya que en éste las legislaciones autonómicas y los propios planes dejan amplios márgenes de discrecionalidad municipal. Esto lleva a que la pretendida igualdad universal entre los propietarios se reduce a una igualdad formal relativa que no material, dado que el 90% de algo depende justamente de la importancia o cuantía de este algo, lo que puede hacer injusta la distribución si el Ayuntamiento no genera y atribuye los aprovechamientos con el plan adecuadamente justificados en el interés general.

§9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos del titular/gestor de la ejecución urbanística

El incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística está **sancionado** en todos los ordenamientos. Ahora bien, estas sanciones pueden ser muy variadas. En casi todos, si el incumplimiento es grave (por ejemplo, edificar sin autorización o título administrativo) puede suponer la demolición de lo edificado, la imposibilidad de su reconocimiento, con la consiguiente repercusión sobre el disfrute de los servicios públicos e, incluso, la expropiación sancionadora (algunos Cantones suizos y España).

En **Alemania** la única obligación que con carácter general pesa sobre el propietario implicado en el proceso urbanístico es el pago de la urbanización a través de las contribuciones especiales. Su impago produce las mismas consecuencias que el impago de cualquier otro tributo.

En **Francia** el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística produce, en el caso de la falta de realización de los trabajos de construcción o de la de los de urbanización, la caducidad de la licencia correspondiente.

En **Holanda** el incumplimiento de las determinaciones del *Bestemmingsplan* tipificadas como infracciones son

merecedoras de sanciones penales. En cambio, la venta o cesión en régimen de derecho de superficie de parcelas adquiridas para su urbanización por la Administración municipal está sometida a las condiciones establecidas en los propios contratos civiles. Su incumplimiento determina la extinción del negocio, con mutua devolución de las prestaciones pactadas.

En **Italia** el incumplimiento de las obligaciones que en la ejecución urbanística pudiera establecer la *concesione edilizia* puede ser merecedora de sanciones penales, administrativas, civiles y otras accesorias, sin olvidar, en función de la gravedad de la

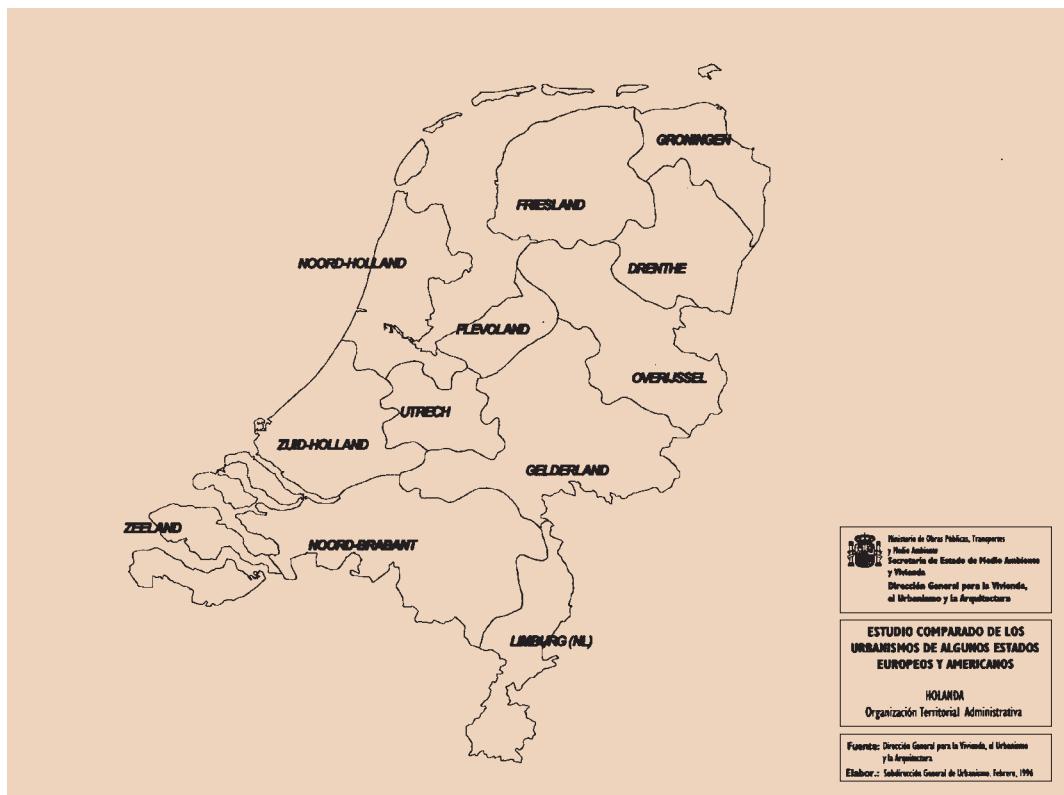
infracción, la demolición y la restauración de la realidad alterada como consecuencia de la conducta infractora.

Las Administraciones **suizas** pueden imponer sanciones e, incluso, en algunos Cantones, una suerte de expropiación sanción, si el incumplimiento deriva del gestor o promotor privado o de los propietarios. En el caso de que el incumplidor sea la Administración, cabe la sustitución por parte de los propietarios.

En **Inglaterra** las condiciones cuyo incumplimiento puede determinar algún tipo de reacción son las contenidas en el *planning permission*. Es muy infrecuente que se ejecute la edificación sin *planning permission* o sin ajustarse a sus condiciones. En éste último caso, el incumplimiento de los plazos para comenzar la edificación determina la caducidad del *Permission*, mientras que el incumplimiento de cualquier otra condición puede determinar la demolición de la obra a expensas de la propiedad.

En los **Estados Unidos** la reacción administrativa del Municipio puede ser muy variada. En general consiste en el no reconocimiento de lo edificado. Además, puede suponer la imposibilidad de que lo edificado pueda disfrutar de los servicios públicos correspondientes, haciendo inviable su explotación económica.

En **España**, ante el incumplimiento del propietario de sus obligaciones para iniciar su planeamiento o los deberes de cesión, equidistribución y urbanización o edificación en los plazos prescritos o la comisión de una edificación con infracción urbanística, según las leyes autonómicas, la reacción administrativa puede oscilar desde la desclasificación del suelo, a la sustitución por concurso del promotor o urbanizador por otro que actúe en su lugar, o el cambio del sistema de gestión, la demolición de lo edificado indebidamente o, hasta incluso, la expropiación total de derechos y la venta forzosa del solar y lo edificado en pública subasta.



PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

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

En todos los ordenamientos estudiados existen dos niveles de planeamiento. En el **primer nivel** se sitúan los **planes indicativos** de carácter directivo, estratégico y programático que contienen la ordenación general y estrategias de desarrollo, no soliendo tener determinaciones vinculantes para los propietarios, aunque sí para las Administraciones. En el **segundo nivel** estarían los **planes operativos**, en el sentido de que incluyen la ordenación física urbanística propiamente dicha del suelo y que se traduce —en función del interés general— en límites al derecho de propiedad y concreciones prescriptivas y vinculantes para los propietarios. Por tanto, los tipos o clases de planes que integran un y otro nivel varían en función de la organización territorial, por la que los niveles territoriales *superiores* elaboran planes del primer tipo y los *inferiores* del segundo tipo. Puede decirse que se cumple una suerte de regla según la cual, a mayor proximidad a los ciudadanos, el instrumento de planeamiento contiene una ordenación más precisa y, por consiguiente, crece la intensidad de su vinculación directa a la propiedad. Ahora bien, entre unos y otros debe guardarse, al menos, la coherencia precisa para que pueda hablarse de un sistema. Los instrumentos de los que se sirven los distintos ordenamientos para implementar esa coherencia pueden ser muy variados (jurídicos o extrajurídicos, en «cascada» o jerárquicos, de control de oportunidad o legalidad, razonabilidad; etc.).

En Alemania existen cuatro grandes tipos de planes urbanísticos:

- (i) los de ámbito federal, integrales (*Gesamtplanung*) o sectoriales (*Fachplanung*);
- (ii) los de ámbito Estatal de los Länder (*Ländesplanung*, LP, y *Ländesentwicklungsplan*, LEP);
- (iii) los de ámbito municipal o comarcal (*Flächennutzungsplan*, FnP, plan de usos del suelo); y
- (iv) los parciales o de detalle (*Bebauungsplan*, BbP, plan de edificación).

El de ámbito municipal contiene las estructuras fundamentales de la ordenación general y estratégica urbanística de ese nivel, con determinaciones vinculantes para la Administración, que, a su vez, desarrollan las que indiquen los *Ländesplannungen* territoriales. El *Bebauungsplan* desarrolla parcial y detalladamente las determinaciones del anterior para áreas concretas del término municipal, incluyendo vinculaciones concretas, alineaciones, alturas, usos, etc. para los particulares.

Los instrumentos de planeamiento principales del sistema **francés** eran dos

[hasta la LSRU de 13-12-2001]: el *Schéma Directeur* (SD) [sustituido por el *Schéma de Coherence Territorial* (SCT)] y el *Plan d'Occupation des Sols* (POS) [sustituido por el *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) y la *Carte communale* para los municipios pequeños; cfr. sección Internacional de este mismo nº CyTET, 127]. En cuanto a su *carácter*, el SD es un instrumento directivo, estratégico y programático que define las orientaciones fundamentales de la ordenación del territorio de los municipios que presentan una comunidad de intereses económicos y sociales, constituyendo una unidad geográfica, no tanto administrativa. El POS es propiamente el instrumento común de la ordenación urbanística municipal que se trata de un planeamiento físico y a la vez jurídico, vinculante, de carácter normativo y de fijación precisa de la zonificación del suelo y de cada finca en particular, a través del coeficiente de ocupación del suelo (COS). En cuanto al *grado de vinculación* de uno y otro son muy distintos. Los SD son sólo vinculantes para las Administraciones públicas y no para los particulares, a los que se obliga sólo a través de los POS que desarrollen al SD. Sin embargo, la masiva aprobación de POS sin contar con el previo

SD los ha puesto en cuestión. En cambio, los POS tienen eficacia jurídica vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares. Por contra, también cuenta con determinaciones de vinculación meramente indirectas, pues se limitan a delimitar espacios, sin fijar el contenido normativo sustantivo que viene impuesto por otras normas. Sólo los POS tienen un *contenido* limitativo de la propiedad desde el momento en que fijan para cada parcela, en función de la zona o zonas en que esté enclavada, su reglamentación de detalle y, en especial, el señalamiento para cada finca de la edificabilidad objetiva (COS) y de los topes para superarla.

En **España** la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las leyes de las Comunidades Autónomas, de donde se produce una divergencia autonómica dentro de un esquema «tradicional» general:

- Nivel estatal: no existe ningún Plan estatal de ordenación del territorio ni de urbanismo, por no ser la ordenación integral del territorio competencia del Estado.
- Nivel autonómico: los instrumentos de planeamiento territorial establecidos por las diferentes leyes de las Comunidades Autónomas son numerosos en rango, vinculación y temáticas (Planes y directrices regionales, estratégicos, parciales, sectoriales, etc.)
- Nivel propiamente municipal: los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden diferenciarse bastante homogéneamente en tres grupos:
 - *Planeamiento general municipal*: Plan General Municipal de Ordenación y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal que determinan sobre la totalidad de cada municipio su modelo físico de desarrollo, estableciendo la estructura general, la clasificación y calificación del suelo y «delimitando» el contenido de la propiedad urbana (a través del régimen del suelo y del aprovechamiento subjetivo por atribución).
 - *Planeamiento de desarrollo* o planes particularizados del planeamiento general: *Programas de Actuación Urbanizadora* en suelo urbanizable no

sectorizado; *Planes Parciales* (que pormenorizan las determinaciones en suelo urbanizable sectorizado), *Planes Especiales* (de carácter integral o sectorial), etc.

El planeamiento urbanístico español ha tendido a ser físico-jurídico, prescriptivo y, en parte, programador y vinculante, tanto para la Administración como para los particulares. No obstante, la tendencia actual de las leyes autonómicas es a reducir el grado de vinculación jerárquica, diferenciando entre decisiones o determinaciones estructurales o estructurantes (referentes seguros y vinculantes de pocas cosas) y pormenorizadas (más variables y flexibles); temporalmente se tiende a que la vinculación se produzca sólo desde el momento en que se apruebe el plan más detallado de aquellas actuaciones que se programen en el planeamiento.

En **Holanda** cada nivel territorial tiene su competencia para aprobar sus propios instrumentos de planificación territorial. Ahora bien, la vinculación de esos instrumentos es creciente a medida que es mayor el grado de detalle de la ordenación que contiene. Los niveles de instrumentos de planificación son cuatro:

- (i) los de alcance nacional, el *Rijksplanologische Kernbeslissen* (RpK) o decisión clave de planificación Territorial;
- (ii) los de alcance provincial, el *Streekplan* (SeP) o plan regional;
- (iii) los de ámbito municipal, el *Struktuurplan* (SuP) o plan de estructura; y
- (iv) el *Bestemmingsplan* (BeP) o plan parcial y detallado.

Todos ellos varían en su carácter, grado de vinculación y contenidos de menos a más. El RpK y el SeP son de carácter directivo o indicativo. Plasman, respectivamente, la política nacional y regional relativa a la ordenación del territorio nacional o provincial. Carecen de fuerza vinculante para los particulares, aunque las Administraciones territoriales inferiores que pretendan separarse de sus indicaciones deberán contar con una justificación suficiente. Su vinculación es para la práctica

política y de inversiones públicas, recogiendo las líneas maestras de la política del Gobierno en lo relativo al planeamiento físico, las necesidades de suelo para la realización de las políticas sectoriales de ámbito nacional, los proyectos estratégicos de gran transcendencia, señalando el marco orientativo y de integración de las políticas estatales y municipales con incidencia sobre el territorio, etc., y pudiendo establecer, al igual que el RpK, qué decisiones son básicas y cuáles debe realizar el Ejecutivo provincial conforme al plan. En el ámbito municipal, el SuP indica a grandes rasgos el desarrollo urbanístico deseable en el horizonte temporal establecido, sin ser vinculantes sus determinaciones. En cambio, el BeP establece los objetivos de uso del suelo, localización de usos y desarrollos pormenorizados, instrucciones sobre los usos de suelo propuestos y de las edificaciones, así como las condiciones en que debe procederse a su revisión. El BeP es el único instrumento directamente vinculante para la Administración y para los particulares, quedando plenamente legitimada por él la utilización del procedimiento expropiatorio.

En **Italia** la naturaleza del plan es muy discutida. El punto de consenso alcanzado es expresivo de esta misma discrepancia. Se entiende que los planes están a caballo entre una norma reglamentaria y un acto administrativo de carácter general. Ahora bien, esta naturaleza no pone en cuestión ni su carácter, ni su grado de vinculación, ni su contenido, estrictamente asociado a su condición de instrumento jurídico. Su enorme variedad no es obstáculo para su clasificación ordinaria en planes *estructurales* o *directivos* y planes *operativos*, en función de la naturaleza de su vinculación jurídica. Son planes del primer tipo los de ámbito regional: *Piano Territoriale dei Coordinamento* y *Piani Paesistici Regionali*. Mientras que el primero afronta la ordenación territorial en su globalidad, los segundos se concentran en el problema paisajístico. Por contra, los plenamente operativos, en sentido propio, se sitúan en el ámbito municipal: *Piano Regolatore General*, *Pianni Attuativi*, *Piano Particolareggiato*, entre otros. Por último, por efecto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los instrumentos de planeamiento operativo se circunscriben a la delimitación de la facultad

edificatoria, pero no se le reconoce un efecto constitutivo de esta facultad.

Los instrumentos de planeamiento existentes en el Derecho **suizo** son de naturaleza y alcance cantonal o municipal. En el primer nivel se sitúa el *Plan Director del Cantón* que define las grandes líneas de desarrollo territorial. Su contenido es fundamentalmente físico. En el segundo nivel, los *Planes de Afectación*, que disciplinan el uso admisible del suelo, son de contenido jurídico-urbanístico en cuanto determinan los usos del suelo admisibles y definen las zonas edificables, agrícolas y protegidas, vinculando tanto a las Administraciones como a los particulares. Cada Cantón determina los grados y ámbitos de estos planes. A su vez, pueden ser objeto de desarrollo a través de planes de detalle.

En **Inglaterra** los instrumentos de planeamiento físico tienen un carácter orientativo y no vinculante: se limitan a diseñar un marco-guía de referencia para las actividades de gestión urbanística. No obstante, existe cierta jerarquía desde el momento en que, por un lado, las directivas superiores (*Policy guidances*) deben ser materializadas por los planes inferiores y, por otro lado, todos los planes están sometidos al control centralizado del Secretario de Estado para el Medioambiente, aunque sean aprobados por la Autoridad local correspondiente. Los instrumentos de este planeamiento indicativo son nacionales (*Planning Policy Guidance*), regionales (*Regional Guidance*) y locales. Los dos primeros contienen guías o directivas elaboradas y aprobadas por el Secretario de Estado para el Medioambiente que concretan la política de ordenación del territorio de alcance nacional y regional; política a la que deben ajustarse los instrumentos locales. La política de ordenación territorial que se extiende a la totalidad de los Condados (principalmente rurales) se plasma en los *Structure Plans* o planes estructurantes (StP). Se trata de un plan de carácter indicativo, esquemático y orientativo que establece el marco estratégico de referencia para la urbanización y grandes usos del suelo, de manera esquemática y global, sin especificar localizaciones. Este marco debe ser coherente, en primer lugar, con las directivas nacional y regional, y en segundo lugar, con la planificación de los Condados

colindantes. La planificación que contiene debe tener un horizonte temporal no inferior a 15 años, y debe permitir, en dicho periodo, el desarrollo de las principales actividades urbanísticas previsibles, admisibles o recomendables. Los Distritos metropolitanos, a su vez, elaboran y aprueban los *Local Plan* (LoP) que contienen el marco orientativo de la actividad urbanística, a concretar a través de los correspondientes actos de urbanización y edificación. Cumplen dos funciones principales: establecer con mayor concreción la asignación de emplazamiento para los nuevos desarrollos urbanísticos y los criterios que aplicará la Administración metropolitana en la gestión y control urbanístico; criterios tales como los relativos a la tipología edificatoria particular, desarrollo permitido (polución, impacto visual, etc), objetivos a alcanzar establecidos por las políticas sectoriales (protección ambiental, de edificios, de transporte, etc.). En ningún caso contienen estándares u obligaciones, que sólo se concretarán con la autorización correspondiente que se pretenda con cada *Scheme*, pudiendo fijar tipos de criterios, condiciones u obligaciones a imponer en situaciones particulares. Sus previsiones deberán tener un ámbito temporal de eficacia de, al menos, 10 años. Por último, también existen planes sectoriales relativos a extracción de minerales (*Minerals Local Plan*) y residuos (*Waste Local Plan*).

Al margen del sistema de planeamiento inglés hasta ahora expuesto se sitúan las áreas de planificación diferenciada. Son las *Enterprises Zones* y las *Simplified Planning Zones*. Su objetivo es simplificar al máximo la planificación y gestión urbanística. En las primeras, son las agencias públicas *Urban Development Corporations* las encargadas de llevar a cabo la ordenación y gestión

urbanística, sin necesidad de la conformidad con los planes existentes ni de las administraciones locales en que se ubiquen (extraterritorialidad jurisdiccional), y el desarrollo urbanístico no precisa del habitual *planning permission*. En las *Simplified Planning Zones*, el plan especifica los usos permitidos y algunos estándares de urbanización, la zona recibe una aprobación global definitiva y los desarrollos propuestos por los promotores no están sometidos tampoco a los mecanismos reglados de la gestión urbanística.

El sistema federal **norteamericano** conduce a formular con enormes cautelas cualquier generalización a este respecto. No obstante, los instrumentos más usuales son los *Master Plan*, *Official Maps*, *Zoning ordinances* u *Ordinances* y *Subdivision regulations*. En atención a su función y ámbito territorial, llevan a cabo la ordenación del municipio o de una zona o área determinada. En todo caso, el instrumento central de ámbito de Condado es el primero, el *Master Plan*, que estructura el planeamiento urbanístico del Municipio, «es algo parecido a una constitución, dado que los instrumentos de planeamiento subsiguientes deben ser compatibles o conformes con el *Master Plan*». Los *Official Maps* realizan la ordenación general del territorio y determinan el trazado de las infraestructuras públicas básicas (calles, conducciones de aguas, colectores de aguas residuales, etc). Las *Zoning ordinances* u *Ordinances*, simplemente, son instrumentos de mayor concreción que realizan la zonificación detallada del territorio, con la atribución de usos permitidos y excluidos. Por último, las *Subdivision regulations* preceden a la ordenación urbanística precisa de áreas o polígonos de urbanización futura.

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

En todos los países estudiados, en los procesos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, se establecen **garantías expresas y precisas de participación de los ciudadanos** y también de las otras Administraciones públicas interesadas. A este respecto, las formas y procedimientos de consulta interadministrativa van muy ligadas al sistema territorial de gobierno en cada país, según sea federal, regional o centralizado. Las mayores diferencias residen, no en la participación democrática ciudadana en la elaboración de los planes, similar en casi todos ellos, sino en los requisitos de exposición pública de cada licencia de edificación para recibir impedimentos o aceptaciones de los vecinos. También en algunos países se han arbi-

trado instituciones para hacer más efectiva la participación, por ejemplo, siendo un agente de la autoridad no vinculado jerárquicamente a la Administración urbanística quien conduce la fase de audiencia y la elaboración de un informe final imparcial.

En líneas generales, los procedimientos de participación pública en los procesos de planeamiento local, en casi todos los países constitucionalizados o continentales, tienen características muy similares, de aprobación administrativa local, información pública para recibir escritos de quejas u objeciones, y nueva aprobación definitiva por el órgano local o/y el órgano superior competente. Los márgenes de discrecionalidad política o de oportunidad (no de legalidad) de las administraciones públicas para adoptar unas u otras propuestas o alegaciones son siempre amplios. Como nota diferencial con el sistema español, cabe aducir que en varios países sólo pueden alegar o reclamar contra el plan local los que sean propietarios o residan en el área, únicos titulares de derechos, *interesados* o afectados. Las variaciones de detalle no hacen al caso, por lo que baste resumir el caso inglés, por su originalidad para nosotros.

En **Inglaterra** el procedimiento se inicia con el sometimiento a información pública del borrador del plan para que cualquier interesado pueda presentar *written statements* u *objections* (alegaciones por escrito). Sobre estas alegaciones versará la fase de examen y discusión pública (*examination in public* o *public inquiry*) del plan y de las objeciones. La peculiaridad radica en que esta fase está dirigida por un inspector elegido por el Secretario de Estado competente en la materia, para que, sin vinculación con la Administración local, informe sobre las alegaciones presentadas y recomiende las

modificaciones a introducir en el plan. La autoridad local discrecionalmente incorpora o rechaza las recomendaciones y expresa de forma justificada su decisión final en un informe público. La no incorporación de las recomendaciones del inspector puede motivar un recurso de alzada ante el Secretario de Estado. Por contra, el Secretario de Estado puede intervenir en cualquier momento del proceso si considera que el plan no se adapta a la política regional o nacional. En estos casos, la aprobación definitiva del plan se condiciona a una *nota de conformidad* del Secretario de Estado.

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

En todos los ordenamientos estudiados cabe la **modificación** o **revisión** del planeamiento, al menos, siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación y con respeto de las garantías de participación de todos los interesados. En algunos casos (Holanda), la flexibilidad viene dada por la generalidad del plan que admite, vía gestión urbanística, diversas opciones.

En **Alemania** el procedimiento para la modificación y revisión del planeamiento está sometido a las mismas reglas que el dirigido a su aprobación. No obstante, existe un procedimiento simplificado para las modificaciones de menor importancia. En todo caso, se requiere la audiencia de todos los interesados (otras Administraciones y particulares), así como la comunicación a la Administración superior de tutela (*Länder* o por delegación de éste, los *Kreise*) o la aprobación de ésta.

En **España** se diferencia la *revisión* o alteración integral del planeamiento como consecuencia de cambios importantes y estructurales de las condiciones del anterior; y las *modificaciones puntuales* que

afectarían a aspectos parciales o menores, llevando en ambos casos idéntica tramitación y participación públicas. Al ser los planes municipales muy deterministas y, una vez aprobados, requerir un gran esfuerzo para su elaboración y aprobación, sus modificaciones puntuales acumulativas pueden ser muy cuantiosas y discrecionales, exigiéndose revisiones integrales. Se supone que en ningún caso, a través de una acumulación sucesiva de modificaciones puntuales del planeamiento se podría llegar a una auténtica revisión de éste, mas la separación de la línea entre revisión y modificación es muy tenue.

Si bien el Código de urbanismo **francés** establece de manera taxativa la prohibición

de que las reglas y servidumbres del *Plan d'Occupation des Sols* (POS) puedan ser objeto de derogación, en la práctica se observa la mayor flexibilidad imaginable, fuente de corruptelas y de inseguridad jurídica. Una de las razones esgrimidas para explicar este desajuste radica en que el POS carece de instrumentos operativos de desarrollo. Los cambios en el planeamiento pueden obedecer o bien a la iniciativa del propio municipio (supuestos de revisión, modificación o supresión de emplazamientos reservados) o bien a la del Estado. En este último supuesto, lo que se pretende es que se acomode a los proyectos de interés general, a las nuevas determinaciones derivadas de un SD o a las leyes posteriores de urbanismo y ordenación. En todo caso, como ya se ha señalado, la generosidad de la regulación ha hecho posible la existencia de irregularidades en los procedimientos de modificación, fuente de corruptelas.

En **Holanda** la flexibilidad del planeamiento viene dada, en primer lugar, por las mayores o menores posibilidades de adaptación de sus determinaciones a la realidad urbanística a ordenar (según los criterios establecidos por el planificador en el marco del previo plan aprobado) y, en segundo lugar, por su modificación o revisión. Estas últimas no revisten una particular relevancia. La modificación o revisión cabe por el procedimiento establecido en la legislación urbanística que, en el caso de la revisión, será el mismo que el seguido para su elaboración y aprobación. Capítulo aparte es la flexibilidad derivada de la adaptabilidad del planeamiento. Puede afirmarse que la flexibilidad es obra de la gestión urbanística. Así, en función del grado de precisión del plan y por lo tanto de la necesidad o no de requerir planes y normas de desarrollo, se distingue entre el *Structuurplan*, que precisa con posterioridad de mayor concreción o detalle, y del *Bestemmingsplan* que no lo precisa. En este último caso, el grado de flexibilidad es máximo ya que, respetando las líneas maestras contenidas en el BeP, la ordenación urbanística vía gestión puede admitir varias posibles concreciones. Por otro lado, otro mecanismo de flexibilización del planeamiento viene de la mano de los denominados *objetivos de usos de suelo temporales*. Estos objetivos, así como las

correspondientes ordenanzas, tienen un periodo limitado de validez, aunque siempre deberá hacerse constar cuáles son los objetivos de uso y reglas definitivas que entrarán en vigor una vez superado dicho periodo.

El *Piano Regolatore Generale* (PRG) **italiano** tiene, una vez aprobado de manera definitiva por la *Giunta Regionale*, una validez temporal ilimitada. No obstante, puede ser revisado (al menos cada diez años) y modificado. La modificación se producirá en caso de sobrevenir nuevas circunstancias porque estos nuevos hechos o bien hacen imposible la ejecución del plan en los términos inicialmente aprobados, o bien no la hacen aconsejable. Según los casos, requerirá de la autorización o no del Gobierno regional.

En **Suiza** los Planes Directores son objeto de reexamen cada diez años y, en su caso, son revisados íntegramente.

Igualmente pueden serlo como consecuencia del cambio de circunstancias, de nuevos objetivos o cuando sea necesario una solución más apropiada. También lo son los Planes de Afectación o de Usos. La legislación cantonal es la que establece en qué circunstancia es procedente la revisión o modificación.

La flexibilidad del planeamiento **inglés** radica en su carácter no vinculante y orientador de la gestión urbanística. No obstante, los planes deberán ser revisados, al menos, cada cinco años. En todo caso, será procedente cuando se de un cambio en las circunstancias. En el procedimiento de revisión o modificación se contemplan las cautelas comunes al de elaboración y aprobación: participación de los interesados, intervención de un Inspector delegado del Secretario de Estado para el Medio ambiente y el control de este último en el caso de falta de conformidad con la política nacional, regional o, en su caso, con las determinaciones del *Structure Plan*.

En los **Estados Unidos** los planes pueden ser modificados y revisados por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación. Esta es la regla general, aunque en esta materia, como en cualquier otra relativa al urbanismo, sea difícil su definición a la vista de la distribución de competencias y la organización federal del Estado.

§13. «Clasificación» del régimen jurídico de la propiedad del suelo: ¿se producen «clasificaciones» de suelo con efectos determinantes del régimen urbanístico o estatutario de las propiedades del suelo?

En **ninguno** de los ordenamientos estudiados el suelo se clasifica —en los términos jurídicos vinculantes y creadores del contenido estatutario de las propiedades que nos son conocidos en el Derecho español— a los efectos de conferir un estatuto a la propiedad que defina el **contenido jurídico-económico del derecho de propiedad** (ver *supra* §5). Otra cosa distinta es la calificación o zonificación (*zoning*) de los usos posibles, que tiene un valor orientativo de los admisibles y sólo restrictivo para los expresamente prohibidos por razones ambientales justificadas, cuyo efecto jurídico económico se realiza al pedir la licencia concreta de edificación y uso.

En **Alemania** la legislación urbanística (*Baugesetzbuch*) establece que el suelo se zonifica en suelo planificado por un *Bebauungsplan* con las suficientes determinaciones, suelo urbano sin plan y suelo rústico. Esta zonificación no tiene incidencia sobre la delimitación del derecho de propiedad, sólo establece los límites o condiciones del ejercicio de la facultad edificatoria que forma parte del derecho de propiedad. Tanto es así que, reunidas dichas condiciones, el propietario puede edificar, con o sin plan, sobre suelo planificado, no planificado o rústico, o sea, con independencia de la zona de que se trate.

En **Francia** no existe la distinción entre clasificación y calificación. Sólo cabe hablar de calificación de características objetivas y usos del suelo (*zonage réglementaire*) que, materialmente, asume características propias de una operación de admisibilidad de usos urbanos para los agentes urbanizadores, no de obligación al sujeto titular, sin crear estatutos jurídicos de la propiedad del suelo, ni derechos, ni tampoco obligaciones, en cuanto a la mera condición de propietarios se refiere.

En **España** la clasificación del suelo (en *suelo urbano, urbanizable y no-urbanizable*) es la base para el establecimiento por la ley y el planeamiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Así, los derechos y deberes de los propietarios de suelo son diferentes según la clase de suelo en la que resulte incluido un determinado terreno a partir de su situación de hecho o de otras circunstancias, conforme ya se ha esbozado en §5. Las diferencias que el planeamiento establece a través de la

«calificación» del suelo (residencial, industrial, zona verde, viario, etc.) son paliadas o eliminadas a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas (aprovechamiento tipo, reparcelación, etc.) Sin embargo, las diferencias que el planeamiento genera a través de la clasificación del suelo no admiten ningún correctivo legal, conformando cada clase de suelo un comportamiento estanco, regulador de derechos y deberes de los propietarios de esa clase de suelo.

En **Holanda** la clasificación del suelo se produce a los sólos efectos de establecer los usos, fines y destinos a cumplir o consolidar sobre ese suelo; no tiene ninguna incidencia sobre el régimen jurídico-urbanístico de la propiedad.

Tampoco en **Inglaterra** existe una clasificación del suelo definidora del estatuto jurídico subjetivo de la propiedad del suelo; existe el *zoning*, la zonificación de usos, aunque con la virtualidad meramente orientativa, propia de todos los planes. Esta zonificación no garantiza ningún derecho a edificar ni exige el deber de hacerlo. Además existen otras zonas sometidas a un régimen de protección (Zonas de Especial Belleza Natural, Zonas de Gran Valor Paisajístico, etc.)

Ni en **Italia** ni en **Suiza** existe clasificación del suelo definidora del estatuto jurídico subjetivo de la propiedad del suelo. Por último, en los **Estados Unidos** los planes dividen el espacio físico atribuyendo a cada unidad resultante la clasificación de *urbano* o *agrícola*. Sin embargo, a esta clasificación no se le anuda un régimen jurídico objetivo de la parcela, como ocurre entre nosotros.

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

En todos los ordenamientos estudiados se contempla la zonificación o calificación de usos del suelo, edificabilidades máximas potenciales y sus condiciones ambientales o de molestias a terceros, con mayor o menor detalle, base histórica y racionalizadora del planeamiento físico-espacial. Estos usos constituyen el estatuto objetivo (no subjetivo) del suelo, limitando las opciones de aprovechamiento económico que sobre las parcelas puedan materializarse, estableciéndose los usos recomendables, admisibles con condiciones y los prohibidos en todo caso, incluso en Inglaterra, salvo justificaciones de interés público o social.

El *Baunutzungsverordnung* o Reglamento de edificación **alemán** contiene una detallada regulación de los usos globales y pormenorizados e, incluso, dentro de éstos, los que son admisibles con carácter general y los excepcionalmente admisibles. Estas determinaciones se convierten en estatuto objetivo de las fincas bien a través del plan (en el caso del suelo planificado) o bien directamente, sin necesidad de plan (en el caso del suelo no planificado).

En **España**, se entiende por calificación del suelo la adscripción de una tipología edificable y destino global o concreto a cada metro cuadrado de suelo afectado por la ordenación. En el planeamiento general el grado de detalle de la calificación del suelo es diferente en función de la *clase* de suelo de que se trate: en suelo urbano, salvo excepciones, la calificación es pormenorizada; en suelo urbanizable es global, necesitándose la aprobación de un Plan Parcial que pormenorice los usos y tipologías globales. Las tipologías que señalan los planes son muy inflexibles y fijas, no así los usos admisibles señalados en los planes que son muy flexiblemente aplicados en el momento de la edificación; excepto los molestos o nocivos que deben sacarse a información pública previa. Las «recalificaciones» de piezas aisladas en suelo urbano con modificación del plan anterior son las más frecuentes y suelen acometerse discrecionalmente.

En **Francia** los POS [o ahora PLU] contienen simultáneamente una calificación global y otra pormenorizada o de detalle de los usos del suelo; global en la división del

territorio en clases de *zonas* prefijadas nacionalmente por sus condiciones objetivas (zonas *urbanas U*, *naturales N* y espacios sometidos a régimen especial) y *subzonas* pormenorizadas o de detalle para cada una de las subdivisiones que admiten dichas zonas (UA, UB, UR, ...), según sus destinos residenciales, industriales, etc., dominantes; y las NA o naturales de urbanización futura, NB o de edificabilidad reducida, NC o de protección agrícola o minera y ND o de protección especial, parques, bosques, etc.). Estos usos podrán tener la consideración de exclusivos, dominantes o prohibidos. No obstante, existe una enorme flexibilidad en cuanto a estas calificaciones; son muy frecuentes las recalificaciones.

En **Holanda** la calificación u *objetivos de uso del suelo* los establece el *Bestemmingsplan* o plan detallado y son de carácter vinculante. Estos usos pueden ser exclusivos o compartidos. Además, el plan contiene las reglas u ordenanzas de uso.

En **Italia** el *Piano Regolatore Generale* (PRG) debe contener, de acuerdo con la legislación aplicable, la localización de las infraestructuras públicas de interés municipal y supramunicipal y la zonificación de usos del suelo. Mediante este procedimiento, el PRG establece el destino de usos del territorio municipal, con la indicación de las características y tipología que deben observarse en cada zona. Esta operación la realiza con un elevado grado de discrecionalidad, motivando corruptelas y «tangentes», aunque debe garantizarse una imparcial

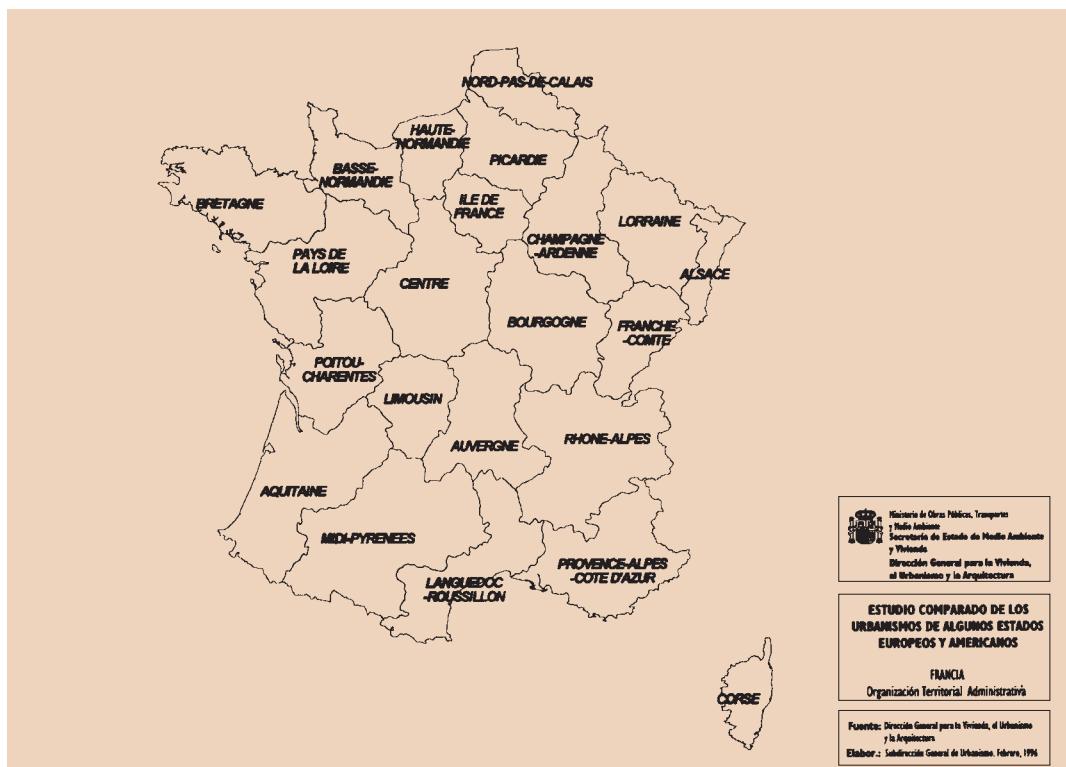
ponderación de los intereses públicos y privados en presencia.

La legislación federal **suiza** ha establecido que los Planes de Afectación o de Usos delimitarán como mínimo las zonas edificables, agrícolas y de protección. Igualmente fija los criterios en virtud de los que los planes podrán delimitar unas u otras zonas. Sobre la base de estos criterios, la legislación cantonal ha concretado una gran variedad de zonas que los planes pueden delimitar.

En **Inglaterra** la asignación final de usos a cada área, sólo referida indicativamente en la zonificación (*zoning*) del plan, es fruto de la concesión del *planning permission* en informes públicos y abiertos a toda objeción. En este momento las opciones abiertas de utilización del suelo se materializan, adquiriendo certeza tanto los aprovechamientos económicos como las cargas discrecionales impuestas a la urbanización. El *Structure Plan* del Condado define las grandes magnitudes de la actuación para cada uso y el *Local Plan* del Distrito, las localizaciones de

los usos generales y, en su caso, se especifican algunos detalles complementarios.

En los **Estados Unidos** los planes proceden a una calificación global de los terrenos y a la fijación de los usos específicos. Esta técnica recibe la denominación de *zoning* y a la norma que concreta tales usos, *Zoning ordinances*. Estas últimas pueden ser dictadas por los Ayuntamientos como consecuencia de la habilitación contenida en la Constitución del Estado o en la Carta Municipal. La recalificación debe producirse a través de la modificación de dichas *Zoning ordinances*, bien de oficio o bien a instancia de cualquier interesado. En cualquier caso, el control al que está sometida es similar a cualquier otra norma. Los criterios determinantes a este efecto son los de arbitrariedad, razonabilidad y suficiencia de la justificación del *police power* ejercitado, lo que no obvia las corruptelas propias de toda determinación favorecedora de unos terrenos y no de otros.



§15. Estándares urbanísticos de calidad ambiental: ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas sobre densidades, alturas, condiciones de soleamiento, de zonas verdes y arbolado, de calidad de la urbanización, de aparcamiento y otros equipamientos, de usos nocivos, admisibles y prohibidos, de protección del patrimonio histórico, etc.?

En todos los ordenamientos estudiados se contemplan **normas de aplicación directa relativas a la calidad ambiental**. Ahora bien, la competencia para su establecimiento varía en función de la estructura de organización territorial del poder y su sentido económico o ambiental. En algunos casos (Francia, Italia) se trata de normas imperativas en ausencia de plan, relegando en éstos su fijación. En caso de existir, su vigencia es meramente subsidiaria a lo establecido en éste. En Inglaterra las determinaciones orientadoras contenidas en los planes relativas a la calidad ambiental se convierten en vinculantes por obra de la negociación con ocasión del otorgamiento del *planning permission*. En España los estándares ambientales y de equipamientos públicos tienen un valor determinante en los efectos de la equidistribución de cargas y beneficios, ya que su suelo ha de ser cedido gratuita y obligatoriamente.

El *Baunutzungsverordnung* o Reglamento de Edificación **alemán** es enormemente detallado en la fijación de normas de directa aplicación (no se trata de «estándares urbanísticos» en los términos que nos son conocidos) relativas al número de metros cuadrados construibles y metros cúbicos de construcción por metro cuadrado de finca, alturas, forma abierta o cerrada de construcción, etc. Se trata de normas de directa aplicación, pero que, sin embargo, admiten, bajo determinados presupuestos, excepciones. También existen normas dirigidas a dar protección al medio ambiente y al patrimonio histórico.

En **España** los estándares de dotaciones de equipamientos públicos se refieren a las reservas mínimas de suelos para ser cedidos obligatoriamente y gratuitamente por equidistribución con cada plan parcial y al servicio de sus habitantes (equipamientos locales costeados íntegramente por la promoción) o entre varios sectores del Plan general por cumplir una función municipal (sistemas generales cuyo suelo sólo es cedido gratuitamente, pero sus infraestructuras y equipos son costeados por el Municipio). La cuantía (según la legislación autonómica) oscila entre 30 y 60 m² de suelo de cesión obligatoria de uso público interno a la actuación por cada vivienda o 100 m² construidos, además de los viales interiores (25-30% de la superficie total) y los sistemas generales exteriores de función municipal que se definen en cada plan (tienen un estándar mínimo de 5 m²s/habitante para parques urbanos). Alguna ley autonómica ha llegado a establecer un total de 120 m²s/100 m²t, incluso equipamientos regionales.

En **Francia** el Código urbanístico y la legislación sectorial contienen infinitud de estándares de densidad, alturas, distancias, etc. que operan de manera imperativa en ausencia de POS y en otros casos de manera subsidiaria respecto de las determinaciones incluidas en el POS.

En **Holanda** no existen normas de ámbito nacional sobre calidad del medio urbano, aunque la legislación de vivienda establece los requisitos que deben cumplir estas edificaciones.

En **Italia** existen estándares urbanísticos de calidad ambiental fijados por la legislación estatal y, en su caso, regional. Además, son normas de directa aplicación en caso de no existir planeamiento. En los demás supuestos, su eficacia está condicionada a que sean recogidos en el instrumento pertinente. Entre estos estándares existen los relativos a parques, los que establecen obligaciones de respeto al hábitat, los relativos a las características de los edificios, etc.

El Derecho federal **suizo** nada dice sobre este particular. Corresponde, por lo tanto, a la legislación de los Cantones en materia de construcción y de ordenación del territorio la fijación en su caso de los estándares, así como a los Reglamentos u Ordenanzas locales.

En **Inglaterra** los estándares urbanísticos de calidad ambiental pueden estar contenidos en los planes (*Structure Plan* del Condado o *Local Plan* del Distrito) o en la legislación nacional sectorial. Si bien no son formalmente vinculantes, no pueden ser ignorados o contradichos. Las distintas agencias deberán pronunciarse a

lo largo del proceso de elaboración de los planes acerca de su conformidad con dicha legislación, por lo que deberán ser necesariamente tenidos en cuenta. También vía negociación, pueden ser impuestos a los solicitantes de los permisos. Todas las medidas contenidas en los planes deben apoyarse en la correspondiente memoria explicativa, justificadora de la opción elegida y de sus bondades en todos los planos y perspectivas. Desde este punto de vista también despliegan una especial eficacia de referencia constante. Por último, las normas técnicas de la edificación son de aplicación necesaria y común para todo el país.

§16. Otros parámetros normativos medioambientales para los planes que determinan o influyen en la calidad de vida y relaciones entre los mismos, tanto en zonas urbanas como rurales

En todos los ordenamientos estudiados se contienen variados parámetros ambientales vinculados a la calidad de vida.

En **Alemania** el *Musterbauordnung* (modelo o patrón uniformizador de las leyes de Policía Urbanística de los *Länder*, de 1959 y 1992) establece otros parámetros normativos medioambientales tales como anchuras y alturas de la entrada a las fincas; jardines para niños por número de viviendas; requisitos de los tejados; número de bañeras, duchas y ventanas en los cuartos de baño de las viviendas; etc., etc.

En **España** los estándares detallados de este tipo (además su regulación, emisiones, controles y sanciones que son autonómicas) son regulados por las Ordenanzas municipales concretas (ruido, emisiones, higiene, aparcamientos, seguridad, vertidos, recogidas, depuración, etc.)

La legislación sectorial **francesa** ha establecido estándares de esta naturaleza.

En los **Paises Bajos** existe un importante cuerpo legislativo en materia ambiental. En particular, en materia de edificación se deberán cumplir parámetros

En general, no existen en los **Estados Unidos** normas que establezcan estándares aplicables en todo el Estado o en toda la Unión. Es competencia local su fijación. Son los Municipios los que establecen tanto normas de seguridad y calidad de la edificación como de calidad ambiental; en ambos casos, en ejercicio de su *police power* general. Suelen plasmarse en los instrumentos de planeamiento. También existen, igualmente de procedencia local y formalización en los instrumentos de planeamiento, normas que fijan criterios estéticos y de protección del patrimonio histórico, en particular, de salvaguardia de determinados edificios.

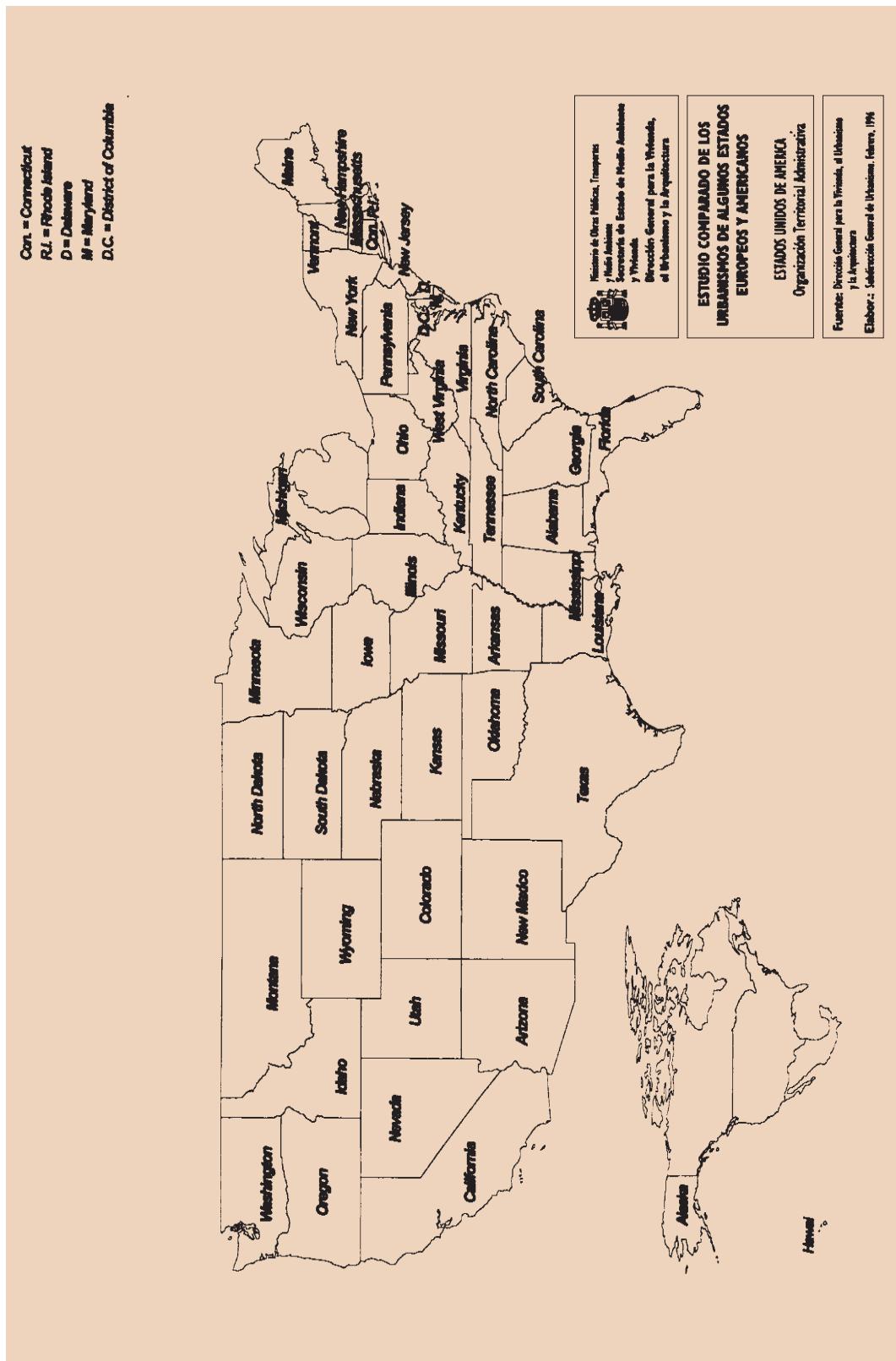
de esta índole, así por ejemplo, algunas edificaciones están sometidas a evaluación de impacto ambiental.

En **Inglatera** la legislación sectorial (bosques, aguas, agricultura, protección ambiental, ...) contiene otras determinaciones ambientales que deben ser necesariamente cumplidas.

En materia ambiental, la legislación **italiana** contiene una relación de bienes naturales y zonas que merecen una protección *ex lege*, sin perjuicio de que, por acto administrativo, se declaren como sujeto a especial protección otros bienes o zonas.

Una de las preocupaciones políticas y sociales centrales de la **Confederación helvética** se refiere a las cuestiones ambientales. Existe una frondosa legislación federal y cantonal relativa a esta materia.

En los **Estados Unidos** existe una importante legislación ambiental de competencia estatal, no federal.



PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA URBANIZACIÓN

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

En todos los ordenamientos objeto de estudio la **ejecución urbanística es responsabilidad de la Administración municipal** e, incluso, normalmente la **ejecución material de la urbanización**, si bien a costa de los propietarios beneficiados. Puede contemplarse la colaboración de los particulares en la ejecución o puede negociarse los términos de la ejecución, pero la responsabilidad última de la decisión y contenidos es, en todo caso, de la Administración. Puede afirmarse que, en la mayoría de los casos, la ejecución es de **índole concertada o negociada** para cada una de las operaciones urbanísticas. No obstante, debe distinguirse el «urbanismo concertado» francés o italiano, en los que la iniciativa e impulso programador son públicos, del inglés o americano en los que son privados. En uno y otro caso, se define para cada ocasión los términos de la ejecución. En el polo opuesto se sitúan Alemania, Holanda y Suiza, donde la **ejecución es una responsabilidad pública innegociable**, que expropia y urbaniza directamente, aunque en el seno del procedimiento se da una participación fuerte para permitir la integración de todos los intereses en presencia. El caso más peculiar o interventionista se da en Holanda, donde la Administración se hace propietaria mayoritaria de suelo y urbaniza los nuevos terrenos, regulando los precios de venta final y plazos de edificación mediante contratos civiles privados. El caso español representa un urbanismo público cuasi-concesional de «ejecución privada subsidiaria» donde la iniciativa, legitimación e impulso son públicos, en general, y su imagen se refleja en un Plan creador de deberes y derechos y de certidumbre (seguridad jurídica), pero donde la financiación y ejecución material es llevada íntegramente en beneficio y a costa de los propietarios fundiarios.

En **Alemania** la ejecución urbanística es **responsabilidad exclusiva de la Administración municipal**. No cabe pacto, convenio o transacción a este respecto. Por lo tanto, el urbanismo alemán es prescriptivo y vinculante en el nivel del BbP. Ahora bien, en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos se garantiza de manera directa la participación activa en las decisiones y en el reparto de los costes entre todos los interesados, tanto públicos como privados. Por otro lado, es **la Administración la que debe llevar a cabo las obras de urbanización**, pero los propietarios son los que **deberán sufragar los gastos** (hasta un 90 por 100) de los costes de suelo expropiado, de la urbanización e, incluso, de las construcciones públicas al servicio de la urbanización, a través de **contribuciones especiales**. La edificación privada deberán llevarla a cabo los particulares de conformidad con el Derecho urbanístico de policía (en particular, las normas de calidad de la edificación) y el control de la

Administración que, inicialmente, se produce con el otorgamiento de la licencia. La edificación puede quedar condicionada siempre que haya gozado de algún tipo de ayudas públicas.

En **Francia** la ejecución del planeamiento se caracteriza porque:

- (i) no existen «sistemas» orgánicos de ejecución predeterminados (como los españoles). No existe un encadenamiento entre el planeamiento y su ejecución, desarrollándose por iniciativa pública o privada, según la extensión territorial de la urbanización, las normas urbanísticas de detalle que complementan al POS y el programa y realización de los equipamientos. Por lo tanto, se está en presencia de un **urbanismo concertado o pactado** con ocasión de cada actuación, en la que los particulares pueden participar, sin estar obligados a ello. Las normas generales del Código de Urbanismo se limitan a definir los objetivos generales de la

- ejecución-urbanización y la finalidad de la actividad de la Administración en este ámbito; y
- (ii) La *iniciativa pública* es la más relevante y puede servirse de la forma de *lotissement* o *Associations Foncières Urbaines* (AFU, asociación voluntaria, formalmente como el sistema español de cooperación mixta administración-propietarios fundiarios). La fórmula habitual de ejecución pública de la urbanización se hace en las *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC). Una vez delimitadas estas zonas, se procede a la redacción y aprobación de un *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ) que contiene las normas urbanísticas de detalle aplicables. Al mismo tiempo, se aprueba el programa de equipamientos públicos a desarrollar en la zona. Los modos de gestión son tres: (a) por gestión directa de la administración, por expropiación; (b) por concesión administrativa a un *établissement public d'aménagement* o una sociedad de economía mixta para la urbanización (SEMA), fórmula la más frecuente, también por expropiación; o (c) por convenio con una sociedad privada urbanizadora seleccionado por concurso administrativo, en la que los particulares que lo desean participan económicamente en el proceso urbanizador aportando sus terrenos (AFU). En consecuencia, la Administración condiciona la actividad urbanizadora al servicio de la realización de los objetivos de su política territorial y en particular, de viviendas y equipamientos públicos.

La ejecución urbanística en **Holanda** proviene de un *urbanismo prescriptivo y vinculante* mediante el instrumento de planeamiento correspondiente (*Bestemmingsplan*), aunque, como ya nos consta, este plan admite un considerable grado de flexibilidad; tanto es así que sus determinaciones pueden ser de orden global o criteriológico y requerir, según se establezca, el plan detallado de desarrollo o ejecución. Por lo tanto, se intenta combinar seguridad con flexibilidad, lo que se consigue, sin mayor obstáculo, desde el momento en que el principal actor de la

ejecución urbanística es precisamente la *Administración municipal*. Esta controla todo el proceso que va desde la planificación hasta la ejecución y venta de solares. El control sobre la ejecución lo consigue por la vía de la adquisición de la mayoría del suelo a urbanizar; adquirido, pasa a realizar la urbanización y, en su caso, la edificación. En efecto, la ejecución urbanística está dominada por el sector público. Una vez aprobado el *Struktuurplan*, la Administración municipal va adquiriendo el suelo a precio de suelo rústico y, desde esta posición casi monopsónica, elabora y aprueba el *Bestemmingsplan*, «procurando» situar las zonas edificables en sus terrenos y las dotaciones públicas en los no adquiridos, procediendo a la ejecución ajustada al plan aprobado. Actúa al servicio del interés general, en consecuencia, como propietario privado de suelo, evitando la especulación que pudiera surgir del conocimiento anticipado por los propietarios de qué es lo que se va a ejecutar. Una vez adquirida esta posición privilegiada en interés general, procede a la venta casi monopólica de las parcelas para recuperar la inversión, sometido a la condición legal de que los beneficios cubran estrictamente los costes reales de cada operación en sí misma, sin sobreganancias especulativas; y en el contrato correspondiente de venta de las parcelas (mayoritariamente, el 70%, a ciertas asociaciones privadas de viviendas sociales, como las *Housing Associations* inglesas, sin ánimo de lucro) se establecen las condiciones precisas de plazos, obligaciones, etc., para la correcta ejecución, sin menoscabo de las contenidas en la licencia de edificación. Esto le permite impedir la especulación, estableciendo un control efectivo de los precios de mercado del suelo y la vivienda (mayoritariamente subvencionada) que de otro modo se dispararían, dada la escasez absoluta y elevados costos de preparación y drenajes del suelo urbanizado.

En **España** la ejecución urbanística está basada en el valor originario y prescriptivo del planeamiento y viene articulada por las exigencias derivadas del principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados. En el suelo urbanizable opera una suerte de modalidad de «subsidiariedad cuasi-concesional» por la

que se hace que al propietario fundiario le sea atractiva o persuasiva su intervención activa en el proceso, a cambio de garantizarle la financiación de las obras y un amplio margen de beneficios; es decir, el propietario interviene con el deber o contrapartida (función social) de urbanizar y ceder gratuitamente todos los suelos de uso público con cargo a esos beneficios previamente otorgados con el aprovechamiento urbanístico creado por el plan con su aprobación. Por lo cual, en el Plan general municipal (en el suelo urbanizable «sectorizado», *i.e.* programado, convenido o concertado) y en el plan parcial de desarrollo (en todos los casos, incluso en el urbanizable no-sectorizado o no-programado) han de predeterminarse cuidadosamente los valores medios de los aprovechamientos futuros, ya que con el 90% de este aprovechamiento lucrativo medio del plan (beneficios objetivados y homogeneizados por edificabilidades y usos, para todos por igual) habrán de financiarse y costearse todas las obras de urbanización y aún dejar beneficios que nutren el entero «valor residual del suelo» por cada metro cuadrado edificado. Así los propietarios integrados en una unidad de gestión o sector delimitado de iniciativa privada están obligados a ejecutar el plan que les afecta en sus propios términos, urbanizar, redistribuir costes y beneficios entre ellos (reparcelación) y ceder gratuitamente todos los terrenos públicos señalados y el suelo edificable necesario para soporte del 10% del aprovechamiento medio para uso de la colectividad (recuperación de plusvalías públicas). En el suelo urbanizable «no-sectorizado» las propuestas de planeamiento y urbanización son de iniciativa voluntaria, por lo que la aprobación del sector impondrá su ejecución, incluso a los propietarios minoritarios renuentes. Como el valor del suelo a redistribuir entre los propietarios (una vez cedidos los suelos públicos) es función de la edificación y uso que sobre cada solar haya previsto el plan, la edificación suele abordarse para recuperar la inversión en la urbanización, pero puede posponerse y especular con el solar, aunque algunas leyes suelen prescribir que se edifique antes de dos años. Algunas leyes autonómicas vinculan la ordenación a que

un elevado porcentaje (el 50% o más) de las viviendas construibles se acojan a alguna de las formas de protección social o subvención pública a precios tasados.

En **Italia** la ejecución urbanística proviene, en la práctica, de un *urbanismo programado y concertado* para cada actuación urbanizadora. Los Ayuntamientos conciernen con los propietarios o, en su defecto o inactividad, siendo expropiados y concertando la *convenzione edilizia* con los grandes operadores para la ejecución del planeamiento, e incluso, su modificación, vía su ajuste a *Programas plurianuales de actuación* (ver §8) que marcan las prioridades y procesos de ejecución de las grandes infraestructuras y desarrollos.

En **Suiza** la ejecución urbanística es *competencia de los Cantones y Municipios*, en sus respectivos ámbitos competenciales. No obstante, la legislación cantonal ha establecido varias vías que hacen posible la *colaboración de los particulares* (distribución de la responsabilidad de la ejecución; encomienda a los particulares; asociación o sindicación de propietarios; ejecución anticipada, previo acuerdo municipal; ejecución por sustitución; ...) En todo caso, se requiere la autorización, concesión o contrato administrativo. Desde esta perspectiva, la ejecución proviene de un *urbanismo prescriptivo y vinculante*, aunque, como ya se ha indicado, también caben fórmulas dirigidas a concertar el modo y forma de la ejecución cuando el Municipio no la realiza. A este respecto merece destacarse la fórmula de la reparcelación o recomposición parcelaria. La Legislación federal la contempla como instrumento para la realización de los planes de afectación o de usos, pudiendo ser acordada, en su caso, de oficio por el Municipio. Por último, no existe relación de causalidad entre urbanización y edificación, ni vinculación temporal.

La principal característica del urbanismo **inglés** radica, por lo que ahora nos interesa, en que, por un lado, en cualquiera de sus escalas o niveles (menos en el último de la autorización precisa) el *planeamiento es puramente indicativo*, mientras que, por otro lado, es el *development control* (autorizaciones y licencias) la fase o momento en que se negocia con los interesados los términos en que debe realizarse la actividad edificatoria a cambio de contrapartidas en obras concretas

de muy distinta índole, plazos, calidades, *public facilities*, etc., en general, a cambio de las *planning gains* públicas y discrecionales en cada situación. Por lo tanto, desde este punto de vista, el *urbanismo es indicativo, concertado y consensuado en cada actuación, no prescriptivo ni garantista*. El acuerdo previo al otorgamiento del *planning permission* sirve para concretar estos extremos en cada actuación.

En los **Estados Unidos** no es posible establecer una regla general aplicable en toda la Unión, más allá de la formulación de reglas tan vigorosas como las relativas a la vinculación de la ejecución a lo previamente establecido en los instrumentos de planeamiento. No obstante el las *Zoning Ordinances* habilitan a que los particulares puedan iniciar sus actuaciones, previo

acuerdo con la comunidad local que establecerá las contrapartidas por aquellos costes externos de infraestructuras, servicios, parques, etc., que cada actuación concreta genere, sin extralimitarse más allá de unas *razonables* contrapartidas por la autorización. La ausencia de apoyatura en un planeamiento objetivado de los derechos y usos del suelo y basado en la capacidad discrecional de las autoridades locales, tanto en Inglaterra como en USA, para aceptar o no las propuestas urbanizadoras e imponer condiciones al promotor ha generado un proceso de exclusión generalizada de actuaciones de viviendas sociales, con fondos federales, basada en el llamado NIMBY (*Not In My Back Yard*, «donde quiera, pero no junto a mi casa», literalmente «no en mi patio trasero») que preocupa a las autoridades responsables.

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

La ejecución urbanística en Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y Suiza **se rige por el Derecho administrativo**, sin desconocerse el trasfondo de Derecho privado que existe en toda esta materia urbanística.

En los países anglosajones (Inglaterra y Estados Unidos) no se reconoce la distinción entre Derecho privado (*civil law*) y Derecho público (*public law*): el Derecho que ordena la ejecución es el **Derecho común** (*common law*), salvo cuando razones tácticas exijan que sea otro Derecho *especial*; el Derecho que disciplina las formas de ejecución se maneja con un enorme **criterio pragmático y discrecional**, en función de la finalidad que se pretenda alcanzar. Así, por ejemplo, en Inglaterra no existe un Derecho administrativo sistematizado y definido como un cuerpo con entidad propia integrante del ordenamiento jurídico (*common law*). Sin embargo, la actuación de las Administraciones públicas está sometida a leyes *especiales* que contienen un régimen distinto del *común*, constituyendo una suerte de «Derecho administrativizado». Puede afirmarse que la ejecución urbanística está sometida al Derecho administrativo en lo relativo a la actividad de la propia Administración. Sin embargo, en todo lo demás, es el *common law* el que disciplina la actividad urbanizadora (*urban development*), ya no sólo de los particulares sino también de la Administración.

En cuanto a los **actores reales de la ejecución** del planeamiento y de la urbanización deben distinguirse dos tipos de sujetos: por un lado, el responsable jurídico-político de la ejecución y, por otro lado, el que ejecuta materialmente la urbanización. En cuanto al primero no cabe duda de que **siempre es la Administración municipal, responsable y competente en la función pública de urbanizar, programar y aceptar o no**. En cuanto al segundo, normalmente también es la Administración pública, en lugar de o conjunta y **concertadamente con los empresarios particulares**. Ahora bien, en Inglaterra son los urbanizadores o promotores privados (*developers*) los que toman normalmente la iniciativa (salvo las urbanizaciones de viviendas públicas del *County*). En Suiza pueden ser también los propietarios-empresarios a resultas de autorización o contrato con la Administración, al igual que en Francia (*aménageur*) e Italia (aunque es una posibilidad complementaria o marginal a la ejecución pública). En Alemania y Holanda, la Administración ejecuta siempre la urbanización, bien en el primer caso cobrándosela a los propietarios favorecidos o bien por su condición de propietario quasi-monopólico del suelo antes de urbanizarlo, en el segundo.

Los deberes y derechos legales de los procesos de ejecución de la urbanización **en ningún país** (excepto en Alemania, España y Suiza) **van referidos al propietario o titular del suelo**, en cuanto tal **condición subjetiva**, sino a los **empresarios, developers, o urbanizadores** que voluntariamente tomen la iniciativa, en su **condición objetiva** de tales interlocutores ante la Administración, para financiar y realizar en su lugar aquella función pública; sin perjuicio de que también puedan ser ellos mismos eventualmente propietarios de su suelo o asociarse con éstos.

En **Alemania** la Administración realiza las obras de urbanización a costa de los propietarios del suelo, que la sufragan (hasta el límite legal del 90 por 100) por la vía del pago de «contribuciones especiales a los ribereños», siendo éstos los obligados, en cuanto tales. En cambio, los propietarios materializan los actos edificatorios autorizados sobre sus parcelas. Debe advertirse que entre los gastos de urbanización a sufragar por éstos se cuentan no sólo las obras sino también los costes de obtención de terrenos para dotaciones públicas y primera instalación, así como los equipamientos y edificios públicos necesarios a su servicio.

En **Francia** los actores son (ver § 17):

- (i) la iniciativa pública, bien de gestión directa o a través de los *Établissements publics d'aménagement*, las *Sociétés d'Economie Mixte d'Amenagement*, SEMA, que actúan en las *Zones d'Amenagement Concerté*, ZAC); y
- (ii) los constructores o empresarios privados (*constructeurs o aménageurs*), a través de la *lotissement* o parcelación urbanística y las *Associations Foncières Urbaines* (AFU) o unión voluntaria de los propietarios en comunidad solidaria o sociedad *ad hoc*.

Sin embargo, es la iniciativa *pública* la que ocupa un destacado papel, mientras que el de la privada es un *rol complementario* (*lotissement*) o marginal (AFU). En todo caso, los deberes y obligaciones legales de pagar las tasas de equipamientos locales (*taxe local d'équipement, TLE*) se refieren al constructor, urbanizador o emprendedor de las obras (*aménageur, promoteur, entrepreneur*), aunque sean asociaciones voluntarias de propietarios los que urbanizan (AFU).

En **España** la ejecución urbanística se rige por el Derecho administrativo que se superpone alterando el estatuto de la

propiedad del Derecho civil. Los actores o agentes que despliegan el derecho conferido a la ejecución del planeamiento, conforme a la legislación estatal, son los propietarios de suelo (sistemas de *compensación* y parcialmente el de *cooperación*) y la Administración (sistema de *expropiación urbanística* que carece de sentido y no suele aplicarse nunca, ya que el justiprecio expropiatorio es el del valor urbanístico añadido y no el preexistente; ver §7). Los propietarios del suelo, en cuanto es aprobado el plan, patrimonializan el 90% del valor medio añadido (su aprovechamiento medio lucrativo), reservándose el 10% de éste para el patrimonio público y fines de interés social. Los empresarios urbanizadores tienen una importancia secundaria en la consideración de la legislación estatal, ya que son concebidos sólo como constructores contratados por los propietarios para hacer las obras públicas que han de cederse al dominio público. Sin embargo, en la realidad, las grandes urbanizaciones son promovidas y ejecutadas por empresas urbanizadoras que previamente se convierten en propietarios del suelo (con el coste que esta conlleva) o, en su caso, llegan a acuerdos privados con los propietarios del suelo. En algunas leyes recientes, en el sistema *concursal o concurrencial* el principal agente ejecutor del planeamiento es el urbanizador-concesionario seleccionado por concurso, ya sea propietario o no, quien es el que desarrolla la acción urbanizadora y toma el rol impulsor del proceso.

En **Holanda** el actor principal es la Administración municipal, como ya nos consta, aunque últimamente se han emitido directrices que otorgan cada vez más iniciativa y capacidad de gestión a los urbanizadores privados.

En **Italia** los actores reales de la ejecución del planeamiento son los

Ayuntamientos y los particulares. Este protagonismo se pone de manifiesto no sólo en la ejecución material de la urbanización-edificación sino también en la elaboración y aprobación del planeamiento de detalle necesario para que lo establecido en los planes se haga realidad. Los instrumentos de planeamiento de detalle de iniciativa y ejecución pública (*piano particolareggiato*, *piano per l'edilizia económico e popolare*, *pliano per insediamenti produttivi* y *el piano di recupero*) conviven con los de iniciativa y ejecución privada (*piano di lotizzazione convenzionata* y *piano di recupero di iniziativa privata*)

En **Suiza** la Administración es la responsable de la ejecución, no obstante se admiten distintas vías de colaboración con los particulares, eso sí con el beneplácito de aquélla o en su sustitución. Por otro lado, los actores reales de la ejecución del planeamiento son los propietarios del suelo.

En cambio en **Inglaterra** son la Administración (central y local) y los promotores particulares. Entre éstos

merecen destacarse a las agrupaciones nacionales de promotores que lideran las relaciones entre los promotores privados y las Administraciones (no más de quince grandes urbanizadores en toda Inglaterra). Debe llamarse la atención de que, por las características del urbanismo inglés, el papel que estos actores desarrollan es muy importante, máxime cuando se habilitan amplios ámbitos para la negociación y participación pública y abierta (*public inquiry*) de las contrapartidas (*planning gains*) con la Administración, en particular, con ocasión del otorgamiento de su autorización pública (*planning permission*). Puede afirmarse que, en la práctica, son los promotores-urbanizadores privados los que ejecutan el planeamiento, la urbanización y la edificación, negociando sus propuestas con aquélla y mediante opciones de compra con los terratenientes.

En los **Estados Unidos** los actores varían en función de cuál sea la forma elegida para llevar a cabo la ejecución (privada, pública o mixta).

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

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen sistemas de ejecución privada reglados o predeterminados administrativamente, al modo de los que existen en nuestro ordenamiento (compensación o cooperación). Las formas de ejecución varían en función del sujeto que tiene la iniciativa. Según este criterio, la ejecución puede revestir dos modalidades: la ejecución pública o privada. En Alemania, Francia y Suiza, la ejecución es dominante públicamente. En cambio, en Inglaterra, Estados Unidos e Italia es del tipo privado. El caso holandés es el más intervencionista público de todos. El caso español es de potente intervencionismo público para proteger y garantizar la valoración o justiprecio del suelo, la actuación urbanizadora y la ejecución obligada de los propietarios del suelo sin intervención pública directa sustitutoria. Por último, existen en cada uno de los ordenamientos, sobre la base indicada, múltiples modalidades y combinaciones de unas y otras formas.

En **Alemania** la forma ordinaria de gestión consiste en la realización por la Administración de las obras de urbanización y por los propietarios —previa obtención de la pertinente licencia— las de edificación, una vez realizada la urbanización conforme al Plan. Los procedimientos existentes de redistribución física de las parcelas rurales en urbanas (*Umlegung*) tienen como única finalidad regularizar linderos para hacer surgir fincas aptas para la edificación (sólo

formalmente parecida a la «normalización de fincas» o «concentración parcelaria» nuestra, mas no a la «reparcelación» y su fuerte contenido jurídico-económico).

En **España**, la original modalidad de gestión urbanística (que se instaura con la Ley del Suelo de 1956) ha podido calificarse como un urbanismo público de ejecución privada subsidiaria quasi-concesional de propietarios de suelo, debido a que la legislación ha tratado de tutelar las relaciones, derechos, deberes y

compromisos que se establecen entre todos los propietarios fundiarios —agrupados forzosos en una mancomunidad de gestión encargada subsidiariamente de realizar todas las obras públicas en lugar de la propia Administración con cargo a los beneficios obtenibles por el valor añadido de los terrenos—, así como de las relaciones de éstos con los industriales constructores-urbanizadores, interviniendo para garantizarles a los primeros la conservación de su propiedad (aunque evidentemente disminuida por las cesiones) y amparando a los más débiles de los propietarios rústicos originarios, teóricamente los más frágiles y vulnerables ante estas operaciones financieras y empresariales de alto riesgo y muy larga duración.

(i) La iniciativa *pública* puede ser por:

- *sistema de expropiación urbanística* (directa por la Administración o mediante concurso entre concesionarios adjudicatarios de las obras; incluso otras variantes formales de las CCAA, como la «ejecución forzosa» o la «ocupación directa»);
- *sistema de cooperación* o modo mixto entre la iniciativa pública (que gestiona el proceso) y los propietarios del suelo del ámbito de gestión (que repartelan sus terrenos y adelantan y financian todos los costes de urbanización y cesión) [excepto en su obligatoriedad ejecutiva, con expropiación substitutoria del minoritario renuento, sería como las AFU francesas y el «reajuste de tierras» japonés y coreano, salvo que en ellos son todos voluntarios].

(ii) La iniciativa *privada* puede ser por:

- *sistema de compensación* (gestión, ejecución y financiación íntegra entre los propietarios del suelo afectados, incluso con propietario único, y expropiación del renuento minoritario);
- *sistema concurrencial* para seleccionar mediante licitación pública al urbanizador concesionario de las obras que serán íntegramente costeadas por los propietarios mediante adjudicación de algunos solares urbanizados, tras la preceptiva repartelación de todos los terrenos afectados.

Como ya se ha indicado (en §17 y 18), la ejecución del planeamiento en **Francia** se caracteriza por tratarse de un urbanismo concertado o consensuado con ocasión de cada actuación. Cada iniciativa, a su vez, da origen

a distintas modalidades y subsistemas; *existiendo un amplio campo para la concertación y el convenio.*

(i) La ejecución pública consiste en que la Administración (municipal u organismos públicos estatales), una vez delimitada una zona (ZAC) y aprobado el plan correspondiente (PAZ), promueve una operación urbanística dirigida a la construcción de viviendas o zonas comerciales, industriales o servicios y a la dotación del equipamiento que la zona requiere. La Administración promotora puede asumir o no los riesgos financieros de la operación urbanística llevándola por gestión directa (*régie direct*) o bien confiada a la gestión indirecta (*contrat*), en cuyo caso puede ser: (a) mediante un *établissement public d'aménagement* (EPA), una agencia montada al efecto y en cada caso, como una delegación de poder (i.e.: *rond-point de la Défense* en París); (b) mediante una concesión administrativa (*concession d'opération d'aménagement*) a una sociedad urbanizadora local de economía mixta (SEMA) de capital público mayoritario, sometida al régimen general concesional de las obras públicas, forma la más extendida y practicada;

(ii) Los modos privados de ejecución son dos: (a) el *lotissement* que consiste en una iniciativa de los propietarios dirigida a dividir la propiedad en lotes o parcelas con destino a la urbanización, por el que, una vez autorizada y aprobado el reglamento de uso del suelo y el programa de equipamientos colectivos que debe ejecutarse, se constituye por convenio (*convention*) la *association syndicale des propriétaires*, organización privada, como promotor inmobiliario que deberá hacerse cargo de los equipamientos y su conservación, o bien acordar con el municipio su cesión, bajo las condiciones que éste establezca; y (b) una *Association Foncière Urbaine* (AFU) que es una asociación o unión de propietarios como la anterior, pero especial de urbanismo, ciertamente marginal y reservada a operaciones limitadas, cuya finalidad puede ser la repartelación urbanística, la simple agrupación de parcelas o la restauración inmobiliaria de edificios existentes, que no han tenido éxito por su lentitud y pesantez.

La gran originalidad de la gestión urbanística **holandesa** radica en que se basa en la *adquisición previa por la Administración de la mayoría del suelo objeto de la operación urbanística a precios de suelo rústico*. Una vez ganada por la Administración esta posición de propietaria mayoritaria de la zona, se aprueba el BeP (plan de detalle). Se evita así favorecer la especulación como consecuencia de la retención de suelo en manos privadas ante la expectativa del aprovechamiento generado por el plan. Desde esta posición resulta más sencillo ejecutar y garantizar el control del precio del suelo y de la edificación, así como las características de ésta. Además, el municipio puede recuperar la inversión y parte de la plusvalía a través de la venta del suelo o sujeción a un régimen de cesión del derecho de superficie.

De acuerdo con el Derecho **italiano** vigente, la ejecución del planeamiento se puede llevar a cabo de dos maneras. La primera manera consiste en la *expropiación* de las zonas de expansión para su urbanización y venta sin sobreprecio especulativo. La segunda manera es la del *urbanismo concertado, de iniciativa y ejecución privada*. En este último caso, los propietarios de una amplia zona de edificación privada y dotaciones públicas pactan entre ellos la reasignación de las volumetrías privadas, de acuerdo con el plan de detalle previamente aprobado y los porcentajes de equivalencia con las propiedades originarias aportadas, cediendo al Ayuntamiento las dotaciones. En todo caso, se requiere el convenio o pacto con éste (*convenzione edilizia*).

En **Suiza** la ejecución es fundamentalmente *pública*, en los términos que ya se han indicado. Esto obedece a que es competencia municipal, si bien, los municipios pueden convenir con los propietarios la

ejecución. En estos convenios se fijarán las condiciones en que éstos la llevarán a cabo.

Como ya se ha indicado, la principal característica del urbanismo **inglés** radica, por un lado, en el carácter indicativo del planeamiento y, por otro lado, en el *carácter negociado de la gestión*. Los promotores privados —son éstos los que mayoritariamente ejecutan el planeamiento y la urbanización— solicitan de la autoridad local (*Local Planning Agency*) un *planning permission* para la propuesta que formulan. Tras las consultas, examen, evaluación e información públicas, la Agencia podrá denegar o conceder la autorización. En este caso, puede hacerlo de manera condicionada o no. En el supuesto de sujetar la autorización a condición, antes de su otorgamiento, quedan recogidas en un acuerdo que suscribe la Administración con el promotor (*agreement*). Estas condiciones deben ser ajustadas al planeamiento, no pueden ser arbitrarias o manifiestamente irrazonables y no pueden suponer la imposición a los promotores de costes derivados de desarrollos exteriores ajenos a su ámbito de influencia. Aunque deben integrar los costes por las externalidades negativas que generen. En cuanto a su contenido, pueden referirse a la urbanización, uso del suelo o edificación, plazo de la urbanización o edificación, o plazo de inicio. En ningún caso pueden tratarse de compensaciones en metálico. Normalmente se traducen en obras y servicios para la comunidad local donde se implantan. Su denegación puede ser elevada al Secretario de Estado, quien tiene la última palabra, antes de los tribunales.

En los **Estados Unidos** la gestión es —en general— de *carácter privado*, a cargo del *developer o subdivider*. Sin embargo, también es posible encontrar supuestos de gestión *pública o mixta*.

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

El suelo para dotaciones se obtiene por **adquisición libre y coactiva** u obligatoria. En este último caso, la **expropiación** es la vía ordinaria (Alemania y Suiza), aunque existen en algunos casos (Francia) en que se acude también de manera excepcional a la cesión obligatoria y gratuita de viales (10 por 100 de la superficie de la parcela, a fin de atender a la creación, rec-

tificación o ampliación de las vías públicas). En estos casos la Administración, por un lado, cobra en metálico las tasas, tributos o contribuciones correspondientes a los promotores o propietarios beneficiados y, por otro, compra o expropia los terrenos no lucrativos, haciendo de intermediario financiero en la operación. Sin embargo, en otros ordenamientos (Inglaterra, Estados Unidos e Italia) la *Administración y el promotor pactan*, de acuerdo con lo establecido en las normas aplicables, los términos de la *cesión de suelo vial y dotacional*, así como su destino. En Holanda, como ya consta, la posición monopolística de la Administración le permite *resolver* por esta vía de compra pactada (o bajo la presión de la expropiación, según el BeP) el problema de obtención de las dotaciones, repercutiendo sus costes y los de las obras de urbanización con los otros propietarios minoritarios, cerrando a cero costes y beneficios en cada operación. **En ninguno de los países examinados** existe la forma de **reparto entre los propietarios**, de modo **obligatorio y administrativamente regulado**, que conlleve la **cesión obligada y gratuita de todos los terrenos públicos** necesarios, **ni de suelos con aprovechamiento lucrativo** (como ocurre en la legislación española con la *reparcelación* compensatoria y la cesión obligatoria y gratuita del suelo soporte del 10% del valor lucrativo total creado por el plan)

Los terrenos dotacionales se obtienen en **Alemania** por *compra* o, en su defecto, *expropiación*; pero, en todo caso, a precios de mercado antes del plan. Ahora bien, la Administración repercute el coste sobre los propietarios que deberán sufragarlo junto con los gastos de urbanización por contribuciones especiales.

En **España** los terrenos para equipamientos e infraestructuras dentro de cada sector de plan parcial (sistemas locales) o en el seno de un área de reparto con varios de ellos (sistemas municipales generales) se obtienen por *cesión gratuita y obligatoria* a cambio de poder transferir el 90% del valor medio añadido por el plan (aprovechamiento medio creado con el plan) desde estos suelos de destino público a los terrenos edificables en la propia área de reparto (*reparcelación intra e intersectorial*) que posean un aprovechamiento potencial superior al medio global (reparto proporcional o equidistribución por transferencias del aprovechamiento). En alguna ley autonómica se han regulado también las cesiones de suelo para sistemas o redes regionales como parte de un estándar universal de cesiones para suelo público de equipamientos e infraestructuras (ver §15). Además debe cederse al patrimonio municipal suelo lucrativo para viviendas o usos de interés social para soporte, como máximo, del 10% del aprovechamiento medio creado en cada área del plan. Los terrenos en el suelo urbano consolidado destinados a equipamientos públicos no afectos a plan parcial o especial han de ser expropiados al valor medio de los aprovechamientos del

entorno o, en algunas leyes autonómicas, pueden ser cedidos gratuitamente también si se aplican las transferencias del aprovechamiento tipo en áreas homogéneas en suelo urbano. Las reservas de suelo para el patrimonio municipal están previstas en todas las leyes, pero tiene muy escasa aplicación.

En **Francia** los suelos para dotaciones se obtienen por el Municipio bien por: (i) *adquisición (pactada o forzosa)*, por la que, una vez calificado el suelo por el POS como *emplazamiento reservado*, los propietarios pueden solicitar de la Administración o del beneficiario de la reserva la adquisición de los terrenos dotacionales previstos por vía de convenio; transcurrido un año desde la solicitud sin que sea atendida, podrán acudir ante el Juez administrativo competente en materia de expropiación para que declare la transferencia forzosa y fije el precio de adquisición. Este precio se fijará por el de mercado del bien en sí en la actualidad, *como si no estuviera afectado por un emplazamiento reservado*. O bien por (ii) *cesión obligatoria y gratuita de viales*, en la que la cesión obligatoria de terrenos sólo está prevista hasta el límite del 10 por 100 de la superficie del terreno a fin de atender a la creación, rectificación o ampliación de las vías públicas, solamente, sin incluir otras dotaciones públicas; no obstante, el pago en metálico de las participaciones obligatorias o tasas locales de equipamientos (TLE) pueden ser sustituidas en especie por el equivalente en suelo dotacional a precios de mercado (ver *ut infra* §22).

En **Holanda** la Administración municipal elabora el BeP y aprueba el plan de explotación una vez alcanza la posición de propietario (único o mayoritario) de la zona en la que pretende ejecutar la operación urbanística. La Administración fija entonces el valor de cada parcela, en el que repercutirá el coste de la urbanización (los costes estimados de las obras de infraestructuras son repartidos a tanto alzado en proporción a la superficie del suelo por m²). En el caso de que el Ayuntamiento no fuese el propietario único, sino el mayoritario, todos los propietarios (incluida la Administración) deberán sufragar dichos costes por anticipado o con posterioridad una vez realizados los beneficios, aunque abonando un interés. Ejecutadas las obras de urbanización cada propietario puede iniciar la materialización del aprovechamiento, previa obtención de la correspondiente licencia o permiso.

En **Italia** las dos formas principales de ejecución del planeamiento (expropiación y ejecución privada concertada con el Ayuntamiento) conducen a dos sistemas o formas de obtención de suelo para dotaciones. En el primer caso, la titularidad en manos municipales de todo el suelo garantiza que sólo se pondrá a disposición de los particulares el suelo *una vez deducido el necesario para satisfacer las exigencias de dotaciones públicas*. En el segundo caso, el Ayuntamiento y los particulares *pactan los términos de la ejecución de la urbanización y, en particular, la distribución de los gastos y las cesiones para dotaciones*. Por último, no existe la institución de los patrimonios públicos de suelo. Los Ayuntamientos pueden expropiar suelo para ejecutar el planeamiento, devolviéndolo al mercado, una vez urbanizados, sin sobreprecio especulativo.

En **Suiza** los suelos para dotaciones se obtienen ordinariamente por *expropiación* o subsidiariamente, por *convenio con los*

particulares. Tanto es así que si la urbanización es realizada directamente por los propietarios, cederán *ex lege* aquellos terrenos que deban ser de dominio público o de interés público, pero el Municipio deberá reembolsarles los gastos de adquisición y urbanización proporcionales.

En **Inglaterra** no hay obligaciones legales relativas a cesiones de suelos públicos, ni estándares de reservas, etc. En todo caso, estos extremos se concretan en el acuerdo previo al otorgamiento del *planning permission*. Se *negocian* las cesiones, equipamientos, etc., convenientes y adecuados a cada operación. Este proceder tiene cobertura legal en la figura de los *planning gains* o contrapartidas privadas que exige la Administración en concepto de externalidades en beneficio de la comunidad. Por otro lado, la utilización de la *compulsory purchase* (expropiación) es hoy excepcional, aunque está prevista en la legislación urbanística. La Administración local se puede servir de ella para el desarrollo, renovación o mejora de áreas urbanas, así como para la ejecución de la planificación adecuada. Por último, no es relevante el suelo propiedad en manos de la autoridad local.

En los **Estados Unidos** el promotor privado (*subdivider*) debe ceder los suelos aptos para dotaciones, así como costear la urbanización, para cumplir con los requisitos que le exige la normativa urbanística de la actuación. En caso contrario, el Municipio no puede aprobar la urbanización y, por consiguiente, no se puede producir su integración efectiva en el núcleo urbano. En todo caso, estas obligaciones o *exactions* deben ajustarse a los términos de la norma habilitadora del poder municipal en virtud del cual puede exigirlas, no pudiendo exceder de lo razonable. Por último, las Administraciones retienen importantes cantidades de suelos públicos.

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

En todos los ordenamientos estudiados la **Administración despliega la doble función** de, por un lado, **promotor o impulsor activo** de la ejecución y, por otro lado, de **control pasi-**

vo. Las técnicas de las que se vale para desplegar una u otra función son muy variadas. En los países continentales la Administración es impulsora y promotora activa, pero también controladora pasiva de los procesos privados declarativos de derechos, debidamente reglados y escasamente discrecionales, ejerciendo de policía e impulsora de los conciertos urbanísticos con los particulares. En Inglaterra y USA la Administración es fundamentalmente pasiva, mera policía de control de la ejecución privada, pero a cambio tiene mayores márgenes de discrecionalidad a través de la negociación *case by case* con los promotores, controlando su ejecución, dado que el acuerdo recoge las condiciones de la ejecución a cambio de la concesión o constitución de las magnitudes de la facultad de edificar mediante el *planning permission* necesario. Por último, el principal instrumento de control es, en todos los casos, la licencia o permiso de edificación.

En **Alemania** la Administración municipal es, por un lado, quien lleva a cabo las obras de urbanización; y, por otro lado, quien controla los actos edificatorios (a través de la licencia y de la supervisión de dichos actos a los efectos de comprobar su ajuste al título administrativo). En cambio, no está previsto que la Administración pueda obtener plusvalías de la acción urbanística. Ahora bien, no puede olvidarse que puede contar con suelo y que de resultas de su venta puede obtener unas rentas al igual que cualquier otro propietario; pero parece descartarse que pueda realizar actuaciones urbanísticas dirigidas exclusivamente a obtener dichos beneficios. En este sentido, queda excluida la posibilidad de que se sirva de la reclasificación o recalificación de terrenos públicos a efectos de generar rentas especulativas.

En **España** la Administración local interviene activamente definiendo su política urbanística en el Plan y luego controlando y disciplinando a los propietarios en su actividad de desarrollo. En muchos casos interviene activamente en la iniciativa, promoción e impulso con capitales mixtos o públicos de áreas de servicios, centros direccionales, parques industriales o empresariales o de ocio, etc. En la relación privada entre las Administraciones con el urbanismo, al tratarse de bienes patrimoniales, éstos son tratados en principio igual que cualquier otro patrimonio privado, pudiendo obtener plusvalías de la acción urbanística pública por «reclasificación» o «reclasificación» de sus patrimonios. Los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) se podrían definir como aquellos inmuebles de titularidad municipal, constituidos por bienes patrimoniales cuya la finalidad es la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo par-

actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento; están sometidos a un amplio conjunto de restricciones legales, en cuanto a los usos a los que se pueden destinar, la forma de enajenarlos, etc.

La Administración **francesa** actúa como promotor y como policía en el ámbito del urbanismo. En la fase de gestión-ejecución urbanística, la Administración es, por un lado, agente impulsor de la urbanización, especialmente en el marco de las ZAC y, por otro lado, controla la ejecución realizada por iniciativa privada. Por otro lado, no puede descartarse que la Administración obtenga importantes plusvalías bien de la venta del suelo resultante de las operaciones urbanísticas que dirige (ZAC) o bien de la venta de suelo público, previa modificación de la calificación inicial; posibilidad esta última que no es muy frecuente, ante fuertes controversias habidas, siendo las mutaciones demaniales de espacios públicos lo más normal.

En **Holanda**, el papel de la Administración es capital. Es el principal agente urbanizador. A tal fin, prevaleciéndose de su conocimiento de la ordenación a realizar, adquiere suelo a precio rústico, aprueba el plan de detalle, urbaniza y vende, recuperando la inversión y parte de las plusvalías, conservando un control total sobre la ejecución y, lo que es particularmente, relevante, sobre los precios de venta de suelo e incluso de las edificaciones. Su papel, más que investida de una potestad del Derecho administrativo legalmente exclusivista, es el de un gran operador privado omnisciente, de capital público, que interviene masivamente en y desde las propias reglas del mercado, estableciendo en la práctica los comportamientos generales de éste, desde su posición rectora *de facto*.

La Administración en **Italia** es, por un lado, el gran impulsor del urbanismo a través de los instrumentos de planeamiento y programas plurianuales públicos e, incluso, la expropiación; y, por otro lado, el garante del cumplimiento del Derecho a través de técnicas de control previo (concesión, convenios y autorización) y posterior al acto edificatorio.

En **Suiza** la Administración despliega la doble función de policía y de promotor. En la primera controla la realización de la urbanización-edificación. En la segunda, es la responsable de la ejecución urbanística, de forma directa o en colaboración con la iniciativa privada. En ambos casos, los Municipios ocupan una especial posición. No obstante, los Cantones despliegan un papel activo en orden a la realización de los objetivos de protección del planeamiento territorial, así como en lo relativo a la ejecución del planeamiento especial de la Confederación.

En **Inglaterra** la Administración, por un lado, impulsa el desarrollo urbanístico sirviéndose de ayudas financieras y, por otro lado, negocia los términos de la materialización de los aprovechamientos,

pudiendo condicionar el otorgamiento de los *planning permission* a todo tipo de contrapartidas razonables y vinculadas a la ejecución de la operación, como cesiones, equipamientos, etc. Desde esta perspectiva, la Administración juega un doble papel: (i) *controla* la ejecución urbanística ajustada al planeamiento y, en general, a los criterios políticos relativos a la utilización racional del uso del suelo; y (ii) *ejecuta*, a través de los promotores y la imposición de condiciones, las determinaciones de las políticas públicas de planeamiento, para asegurar un uso coherente del suelo al servicio del interés general.

En los **Estados Unidos** la Administración despliega la doble función de *policía y promotor*. Como policía actúa controlando la ejecución de la urbanización y de la edificación. Como promotor impulsando las distintas políticas vinculadas la vivienda, en particular, la de índole social (*federal funds*). Por otro lado, la tenencia de suelo por parte de la Administración está asociada a la ejecución de programas concretos. No es concebible que retenga suelo o lo recalifique a los efectos de generar plusvalías.

§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros. ¿Existen estándares o cánones de «cesión», «urbanización» (primaria y secundaria) y «edificación» promediados en toda la ciudad o por áreas?; ¿cómo se formalizan? Cánones o módulos de coste de urbanización (reparto de los costes de urbanización entre la Administración y los propietarios) ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate plusvalías por vía fiscal en §27).

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen estándares, reglas directas o cánones de equidistribución reglada de cesiones obligatorias y gratuitas, en el sentido que nos son conocidos en nuestro Derecho español. Ahora bien, en los ordenamientos que admiten un urbanismo concertado, la Administración y los promotores **negocian la cuantía y naturaleza de las cesiones**, siempre que o bien se ajusten a lo dispuesto en los criterios de las normas (Francia, Italia, Suiza) o bien sean razonables (Inglaterra, Estados Unidos). En otros, como en Alemania, la única vía que tiene la Administración para adquirir suelo para dotaciones es por la vía de la compra o de la expropiación. En Italia y Suiza la contribución de los propietarios a los gastos de urbanización varían en función de que las obras exigidas sean de *urbanización primaria* (infraestructuras necesarias, estandarizadas y regladas que soportan los promotores linealmente) o *secundaria* (dotaciones, parques, equipamientos, a convenir la proporción ponderadamente).

En **Alemania** no existen tales estándares o cánones de cesión. Las dotaciones públicas deben ser materializadas por la Administración sobre suelo que debe adquirir a tal efecto, bien por procedimientos voluntarios o bien por otros forzados (expropiación). Su costo lo repercuten sobre

los propietarios, sin que, en cualquier caso, exista una relación pormenorizada de cuáles deben ser el tipo y numero de tales dotaciones. En cada licencia de construcción se paga un canon urbanístico proporcional al valor de la edificación que se realiza, además de las tasas correspondientes.

En Francia no existe propiamente una fijación de estándares o cánones promediados de cesiones de suelo con la urbanización (salvo las recomendaciones internas de 1959 con la *grille Dupont d'équipement* de las ZUP). No obstante, por un lado, se establecen prescripciones específicas de calidad ambiental que deben respetarse y, por otro lado, el alcance de los equipamientos se fija en cada actuación (en particular, en las ZAC), al aprobarse el programa correspondiente, así como, al fijarse las tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de constructores y urbanizadores a la financiación de los equipamientos. Por otro lado, dada su analogía relativa con las fórmulas españolas, ha de pormenorizarse que en las construcciones en suelos urbanos o ya urbanizados, con independencia de las anteriores grandes cesiones convenidas, cada construcción o *permis de construir* (PC) puede estar sometido a dos tipos de contribuciones:

1) al *régimen general facultativo* de tasas locales (*taux locaux d'équipements*, TLE), para ciudades superiores a 10.000 hab., de naturaleza fiscal y carácter de tanto alzado, del 1% al 5% del valor de mercado en venta de los m² netos de techo construidos, reconstruidos o aumentados (incluido el valor de repercusión del suelo), progresivamente variable según los usos y localizaciones, como instrumento de control de la política local de usos del suelo; y

2) al régimen de las *contribuciones complementarias* específicas. Estas son de tres clases: por compensación, especiales y contraprestaciones en especie:

- (a) Las *contribuciones compensatorias* pueden ser de tres tipos a la vez, según el solar concreto:
- (i) Por el *versement pour dépassement* del PLD o pago por sobrepasar el techo legal de densidad o de edificabilidad (*plafond legal de densité*, ver §5) fijado (en m²t/m²s) facultativamente (desde la Ley de 23-XII-1986) en y por cada POS, por el cual se autoliquida el equivalente del precio (de mercado) del suelo necesario virtual, en la propia parcela, para que la edificabilidad que lo supere siga respetando dicho PLD, cuando se pueda y se quiera sobreponer, por consentirlo así el COS del POS. Cuando

la edificabilidad posible o el COS señalado en el plan son menores que el PLD no hay compensación al propietario (como ocurre en España, *mutatis mutandi*), por ser el PLD no un derecho patrimonial adquirido sino una mera posibilidad edificatoria eventual no garantista.

- (ii) Por la *participation pour dépassement* del COS o participación por sobreponer el COS (*coefficient d'occupation du sol*, ver §5) señalado por el volumen y alturas, en cada caso y solar, por el POS, siendo igualmente autoliquidable por el precio del suelo ficticio o virtual necesario para generar la edificabilidad del exceso sobre dicho COS. El pago de este exceso puede ser sustituido en especie por la constitución de una servidumbre de minoración de densidad y una cesión correlativa de un COS suficiente para compensar el exceso en otra parte del suelo urbano.

En ambos casos (i) y (ii), si la Administración cree que el precio declarado no es conforme puede adquirir preferentemente dicho solar por ese precio o puede remitirlo al Juez de expropiaciones para que lo fije más ajustado al mercado efectivo; si el exceso de (i) y (ii) coinciden en el mismo campo de edificabilidades generadas, se paga sólo por uno.

- (iii) Por la *no realización de plazas de aparcamiento*, por la que si el constructor no puede satisfacer el estándar exigido por el POS para este fin, según usos, superficies y volúmenes generadores de aparcamientos, debe pagar una pesada cuota por plaza no satisfecha (25.000 F por plaza), cantidad finalista afectada a la realización de estacionamientos públicos.

- (b) Las *contribuciones especiales* son numerosas, según sean *localizadas* (por contribuciones departamentales para espacios verdes, como las TLE, o disuasorias para descentralizar industrias y actividades terciarias) o *especiales por el objeto* (por acometida de alcantarillado, por redes públicas de residuos, de otros equipamientos públicos, etc.)

- (c) Las *prestaciones en especie* son obras exigibles al promotor o constructor para mejorar la vialidad, conexiones de infraestructuras sanitarias, de agua, para financiar la construcción de locales comerciales o/y bien en cesiones de viales obligatorias y gratuitas del 10 % del suelo, ya mencionadas.

En **España** (como ya se apuntaba en §15) los estándares de suelos de reserva para equipamientos públicos cumplen además la función de equidistribución de cargas, ya que son suelos cedidos obligatoria y gratuitamente al municipio debidamente urbanizados por los propietarios. No hay cánones de urbanización, ya que es un deber del propietario urbanizar todos los viales y equipamientos internos, pero no los equipamientos o infraestructuras de sistemas generales municipales para los que sólo se cede gratis el suelo. Con la licencia de edificación no se incluye ninguna carga urbanística, ni forma de rescate de plusvalías, salvo en suelo urbano donde se apliquen las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

En **Holanda** e **Inglaterra** tampoco existen fórmulas de equidistribución regladas. Esto no es óbice para que en éste último caso se negocien con ocasión del otorgamiento de los *planning permission*.

En **Italia** el elemento clave es el *convenio* que suscriben Ayuntamiento y particulares en el caso de que sean éstos los que lleven a cabo la ejecución del planeamiento. Establece la Ley que los gastos derivados de la urbanización primaria correrán a cargo de los particulares y los de la secundaria en función de la importancia de la localización de su parcela y de las características de su aprovechamiento. En consecuencia, los gastos de la urbanización los soportan los promotores, si bien su distribución será lineal si se trata de la primaria o ponderada en el supuesto de la urbanización secundaria.

La legislación federal **Suiza** distingue entre urbanización básica y la de detalle. De acuerdo con estos criterios la legislación cantonal ha especificado que obras forman parte de una y otra.

En los **Estados Unidos** existen varias clases de *exactions*: las tradicionales, las *off-site exactions o improvements*, las no tradicionales y las *impact fees*. En todo caso, su legitimidad y su exigibilidad están vinculadas a su razonabilidad y a su mayor o menor relación con fines de interés público. En cuanto a su contenido, se extienden a todo aquello que constituye nuestras dotaciones.

§23. La urbanización ¿es gravosa para el Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades?

La mayor o menor onerosidad de la urbanización para el Municipio está en función de los modos de ejecución de la misma y del mayor o menor protagonismo de la Administración en su ejecución. En los sistemas en los que la Administración urbaniza, la Administración corre o bien con parte de los gastos (la otra parte la sufragan los propietarios, como en Alemania y Suiza) o bien con todos los gastos materiales y financieros, sin perjuicio de que pueda recuperarlos por la vía del mercado (Holanda e Italia) o del sistema fiscal (Francia). En los sistemas en que la ejecución es privada (Inglaterra, USA, Italia y España) son los promotores los que soportan los gastos; excepto en el caso español, donde son los propietarios los que han de sufragarla íntegramente.

En **Alemania** la urbanización es gravosa para el Municipio desde el momento en que debe soportar al menos el 10 por 100 de los gastos que supone, pudiendo pasar por contribuciones especiales igual o menos del 90% de los costes de todo tipo. El resto, como ya se ha indicado, lo deben abonar los propietarios.

En **España** los procesos de nueva urbanización, como son prácticamente siempre a cargo y a cuenta del valor urbanístico añadido a las propiedades, no sólo no le cuestan nada a la Administración local, sino que obtiene gratuitamente para el dominio público, sin tener que expropiarlos, todos los suelos de uso público previstos; y

además se le cede el suelo necesario para el patrimonio municipal con el 10% del aprovechamiento total creado en cada plan. En las actuaciones concursales pueden ofertarse mayores beneficios públicos.

En **Francia** el Municipio recupera, en general, los gastos de urbanización por vía fiscal y tasas, cánones o tributaciones especiales.

En **Holanda** la Administración debe equilibrar gastos con ingresos en cada operación asiladamente considerada, recuperando las inversiones a través de la venta de las parcelas ya urbanizadas, e incluso obtener un beneficio de gestión necesariamente reciclado en un stock de maniobra para nuevas operaciones.

En **Italia** la urbanización es gravosa para el Municipio en el supuesto de que se sirva del sistema de expropiación y su posterior transmisión una vez urbanizado a través del mercado. En los casos en que la ejecución la realicen los particulares, estos deben soportar, normalmente, los gastos de urbanización.

En **Suiza** se puede decir que, en líneas generales, la acción urbanística de los

Municipios es equilibrada en la medida en que los particulares contribuyen —junto con la Administración— al sostenimiento de los gastos de urbanización.

En **Inglaterra** no es gravosa porque las autoridades locales utilizan su poder para otorgar o denegar los *planning permission* para conseguir importantes contrapartidas que hagan posible que la urbanización y edificación se realizará en los términos más satisfactorios para el interés general de la propia comunidad local y, por consiguiente, a menor costo. Si las contrapartidas exigibles por la Administración (*planning gains*) no hacen rentable la operación privada en sí, ésta no se realizará en esa localización, debiendo buscarse otra menos gravosa o con mayores incentivos y subsidios nacionales en zonas deprimidas. El juego de intereses públicos y privados ha de llevarse al equilibrio de los mismos.

En los **Estados Unidos** el principio rector es el de la autofinanciación de toda operación urbanizadora por cuenta de los particulares que la ejecutan.



PARTE V. SOBRE LA PROGRAMACIÓN TEMPORAL DE LA PLANIFICACIÓN

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

En los ordenamientos estudiados **no se fijan ni en la Ley ni en el planeamiento plazos imperativos de ejecución**, salvo en el último escalón de la autorización o licencia concreta. Esto no es óbice para que se puedan establecer por vía convenios o conciertos particularizados (Francia, Holanda e Inglaterra). Caso similar es el de Italia, donde los municipios tienen la obligación de aprobar un *Programmi Pluriennali di Attuazione* en el que deberán fijar, de acuerdo con los objetivos de política territorial y de los recursos de que dispongan, una horquilla de tiempos para la ejecución temporal del planeamiento por los particulares o, en su defecto, por la Administración misma. En España los plazos y programas fueron básicos para el funcionamiento del sistema de gestión privada.

En **Alemania** *no se establece en las leyes programación temporal* de la urbanización. Depende del *Gemeinde* y de su diligencia en la ejecución de las obras de urbanización la puesta a disposición del suelo apto para edificar por los propietarios. No obstante, sobre estos *no pesa ninguna obligación compulsiva de edificar en tiempo determinado*. Salvo que se considere una obligación de edificar saber que sólo durante siete años desde que se acaba la nueva urbanización o el plan ha sido modificado se conserva el derecho a ser indemnizado por una reducción de las posibilidades conferidas por éste, pero que pasado ese plazo, la Administración *puede modificar* las condiciones sin deber indemnizar a los afectados. Ahora bien, existen mecanismos dirigidos a impedir la retención, como los fiscales, e incluso en casos especiales la impartición de órdenes de ejecución. No existe, por último, ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios de suelo, dado que éstos no tienen más que deberes fiscales y contributivos. Sólo cuando edifiquen deberán pagar los cánones y cuotas correspondientes.

En **España** parece haberse entrado en una etapa en la que la programación no fuera importante. No obstante, las actuaciones de la propia Administración o las convenidas tienen que programarse temporalmente; las leyes autonómicas suelen exigir, en ausencia de plazo establecido por el plan, diversos plazos para la ejecución del

planeamiento (entre otros para aprobación del planeamiento de desarrollo, equidistribución, cesión y urbanización, solicitar licencia de edificación y edificar realmente). La cuestión es cuál sea la consecuencia del incumplimiento de un determinado plazo programado. Se arbitra la expropiación y la venta forzosa, pero su aplicación ha sido muy escasa. En algunas leyes autonómicas recientes se establece la posibilidad de entrada de terceros no propietarios proponiendo la urbanización o la edificación de los terrenos de los incumplidores. Estas mismas leyes eliminan la programación «a medio o largo plazo»: sus Programas de Actuación se refieren a actuaciones concretas, de las cuales ya se puedan conocer todos los detalles, de ordenación, económicos, temporales, etc.

En **Francia** *tampoco existe una programación temporal vinculante*. En el caso de las ZAC y cuando el organismo promotor pacta con un tercero la ejecución de la urbanización, puede establecerse por vía de *contrat* (concesión o convenio) la programación temporal de la operación urbanística. Por otro lado, las licencias (de construcción o de repartelación) están sujetas a un plazo de caducidad de dos o cinco años, respectivamente. No existe, por último, ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios de suelo, por no tener más que deberes fiscales. Sólo cuando edifiquen deberán pagar las tasas y cuotas urbanísticas correspondientes.

En **Holanda**, una vez urbanizado el suelo por la Administración, las parcelas son objeto de venta y en su *contrato civil* pueden exigirse o pactarse las cláusulas condicionantes de rescisión por incumplimiento que las partes concierten. Entre ellas se suelen incluir plazos de ejecución de la edificación por las que, si pasados unos años determinados no se ha edificado, el suelo reverte a la titularidad del Municipio, devolviéndose al propietario condicional las cantidades percibidas (en forma de *leasing*); aunque forma parte de la cultura que si se adquiere el suelo es para edificar y no para especular.

Los Municipios **italianos** deben aprobar su *Programmi Pluriennali di Attuazione* en los que deberán fijar, de acuerdo con los objetivos de política territorial y de los recursos de que dispongan, la ejecución temporal del planeamiento. Tanto es así que sin *Programmi* no pueden ejecutarse los instrumentos generales de planificación. Tienen una vigencia mínima de tres años y

máxima de cinco. Deben mantener una proporción adecuada entre uso residencial público y privado. No precisan de aprobación regional. Por último, los propietarios afectados deberán solicitar la *concesione edilizia*; en caso contrario, podrán ser expropiados.

La legislación federal **Suiza** y de los Cantones es poco precisa en este extremo. Se establece, por regla general, que la ejecución de la urbanización será realizada en el tiempo oportuno o útil.

No existe en **Inglaterra** obligación ni vinculación alguna de que en los planes se incluyan tales determinaciones. Ahora bien, no puede desconocerse que en la negociación que conduce al otorgamiento del *planning permission* pueden introducirse condiciones de esta índole. En todo caso, estos permisos o autorizaciones de urbanización y construcción tienen una caducidad de cinco años.

En los **Estados Unidos** los plazos tienen, en general, un carácter indicario.

PARTE VI. SOBRE LAS VALORACIONES Y FISCALIDAD INMOBILIARIA

§25. Valoraciones urbanísticas. ¿Son objetivas, administrativas o de mercado?; ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

Todos los ordenamientos jurídicos estudiados, excepto el español, parecen obedecer a la regla según la cual **el valor del bien es el valor actual de mercado del uso y características existentes del bien en cuestión**. No existen criterios legales de valoración urbanística o valores administrativizados, salvo como precios de referencia interna o con fines fiscales, casi siempre muy lejos de los de mercado (como en Alemania o Inglaterra). Para el justiprecio expropiatorio se tiene en cuenta dicho valor en el momento anterior al del plan que legitima la expropiación. En algún ordenamiento (Francia), si hay discrepancia en la valoración, el valor lo fija, caso a caso, el Juez administrativo competente en materia de expropiación (*référé*). En Suiza el valor es el valor neto de sustitución del bien actual por su equivalente. En España las valoraciones están fijadas por ley estatal para garantizar que sean referenciadas a los respectivos estatutos de las propiedades según las clases de suelo y los aprovechamientos otorgados por el plan.

Las valoraciones urbanísticas en **Alemania** se rigen fundamentalmente por el mercado. En teoría, las fiscales deben recoger las de mercado. A tal fin, se establece la exigencia de su revisión cada seis años; sin embargo, su incumplimiento reiterado ha determinado un manifiesto desfase y la

inobservancia de la regla citada (la última valoración catastral es de 1965).

Las valoraciones urbanísticas son fundamentalmente en **Francia** de carácter fiscal. Ahora bien, no tienen una incidencia directa sobre los justiprecios expropiatorios. En este caso, el Juez competente en materia

de expropiación los fija sirviéndose de criterios objetivos de no existir acuerdo. La actualización de los precios fiscales se suele obtener por la información derivada de las transacciones en las áreas urbanas sujetas a *droit de préemption* (tanteo y retracto) y por las declaradas con el permiso de edificar y sobrepasamiento del PLD o el COS.

En **Holanda, Inglaterra** y en los **Estados Unidos** las valoraciones urbanísticas se basan en los precios de mercado del bien en su estado y uso en el momento de su tasación pericial, sin valoración tasable por sus expectativas edilicias.

En **Italia** las valoraciones urbanísticas deben ajustarse a la determinación constitucional según la cual el valor del bien debe acomodarse a sus características esenciales y a su destino económico. Hasta 1865, los valores del suelo rural, estaban legalmente administrativizados por criterios de valoración por accesibilidades, sirviendo de base para los valores urbanos que subían por el aprovechamiento de éstos, prevaleciendo ahora los de mercado en cada caso, según la Ley de expropiación de 1895. No obstante, sólo se tiene en cuenta la situación preexistente al planeamiento, no el plusvalor añadido por la aprobación de éste. Por otro lado, el valor fiscal de los bienes no se acomoda al urbanístico, ni viceversa.

§26. Valor actual (uso y realidad existentes) o derivado del plan que se ejecuta. ¿Valores de posición diferentes del aprovechamiento?. Grado de informatización de las bases imponibles; estabilidad de las mismas en el tiempo. Grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: «catástro», «registro de la propiedad» y la gestión urbanística municipal.

En todos los ordenamientos estudiados el valor del bien es el de su **tasación pericial por su localización, estado y uso existentes actuales de mercado**. No obstante, en algunos ordenamientos el bien incopora algunos de los valores potenciales o expectantes que el mercado aprecia en cada momento; esto tiene un efecto tanto multiplicador como reductor del valor.

En **Alemania** parece deducirse que el valor incorpora todo aquello que el mercado aprecia en un determinado momento que puede formar parte del bien, dado que la facultad edificatoria forma parte del derecho de propiedad y las valoraciones urbanísticas se rigen por el mercado. Por lo tanto, se trata del *valor actual* en el momento en que dicha valoración se lleva a cabo, con estimación de sus potenciales expectativas.

En **Francia** el valor urbanístico es, como ya se ha indicado, el *fiscal*, pero es el *objetivo* del bien, fijado por el Juez competente en la

En **Suiza** las valoraciones urbanísticas obedecen, al igual que la indemnización expropiatoria, a doble carácter de plenitud e integridad. Por lo tanto, tenderá a ajustarse a lo que puede denominarse como el *valor de sustitución* del bien que garantice la indemnidad del patrimonio del afectado. Desde esta perspectiva, el valor será tendencialmente el valor de mercado del bien en sí.

En **España** el cálculo del valor unitario del suelo urbano y urbanizable se realiza a partir de la hipotética existencia de la construcción futura, de manera que, por un método residual *ad hoc*, se obtiene aquél multiplicando el precio máximo en venta del producto terminado por unidad de techo construible, menos los costes de construcción y financieros [que es el precio unitario de «repercusión del suelo» que puede soportar cada unidad de superficie construible, según la posición espacial y el uso potencial más alto autorizado por el plan], por la edificabilidad admisible por cada metro cuadrado de suelo. Incluso las reservas públicas de suelo —cuyo valor en el mercado sería nulo, por ser bienes que van a ser de dominio público— se valoran a partir del aprovechamiento medio virtual del área donde se hallen y, por supuesto, no existente ni materializable en el terreno en cuestión.

materia, el que se sigue en cualquier procedimiento de transferencia coactiva de la propiedad.

En **Holanda, Inglaterra** y los **Estados Unidos** la valoración urbanística se basa fundamentalmente, como ya se ha indicado, en el *valor de mercado del uso actualmente existente*, por lo tanto, no incorpora todas las expectativas que sobre ese mismo bien el mercado hubiera podido formar, pero sí las estimadas como razonables, por comparación con otros bienes análogos.

En **Italia** es el *valor actual*, sin tener en cuenta el plusvalor derivado del planeamiento. Por otro lado, los registros están deficientemente coordinados y su valoración no actualizada.

En **Suiza** es el *valor actual*. Además, se tendrá en cuenta al exigirse un valor venal las calificaciones aportadas por el planeamiento, en cuanto puedan suponer una ventaja o una desventaja. Por otro lado, la organización y el funcionamiento de los registros, en particular, el de la propiedad, alcanzan altos niveles de eficacia y eficiencia, lo que viene provocado por el carácter constitutivo de la inscripción. Desde esta perspectiva es un importante instrumento de la ordenación del territorio y del urbanismo.

En **España** la valoración es diferente según la clase y categoría de suelo de que se

trate. Desde la LSV1998 en suelo no urbanizable se obtiene por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas; en su defecto, mediante la capitalización de las rentas rústicas reales o potenciales del suelo. En suelo urbanizable en transformación y en suelo urbano el valor del suelo se determina por aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales (que se obtiene a partir de valores de mercado). Por tanto, mientras que en suelo no urbanizable se valora su valor existente, en suelo urbanizable en transformación y urbano su valoración depende del valor del aprovechamiento futuro añadido por el plan que se ejecuta.

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

La fiscalidad tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria. En algunos ordenamientos sirve como eficaz instrumento de recuperación de plusvalías, así como de mecanismo para obtener recursos con los que subvenir a las necesidades de interés colectivo presentes en el área objeto de la operación urbanística.

En **Alemania** la fiscalidad pretende coadyuvar a los objetivos urbanísticos; pero la inadecuación de los valores parece restarle efectividad en la realización de tal finalidad.

En **Francia** los tributos en el urbanismo ocupan un importante papel dado que no existe un sistema de deberes o cargas inherentes a la propiedad. Se pretende así, por un lado, recuperar las plusvalías y, por otro lado, contribuir a la financiación de los equipamientos públicos por parte de los constructores. Las figuras son muy variadas.

En **España** la fiscalidad en el urbanismo tiene más carácter recaudatorio que coadyuvante de la ejecución del planeamiento. Existen tanto tributos estatales como autonómicos y locales. Se produce una recuperación fiscal final de plusvalías de la actuación urbanística y, en ocasiones, los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento pueden ser recuperados a través de contribuciones especiales. El Catastro es un inventario de la riqueza inmueble nacional;

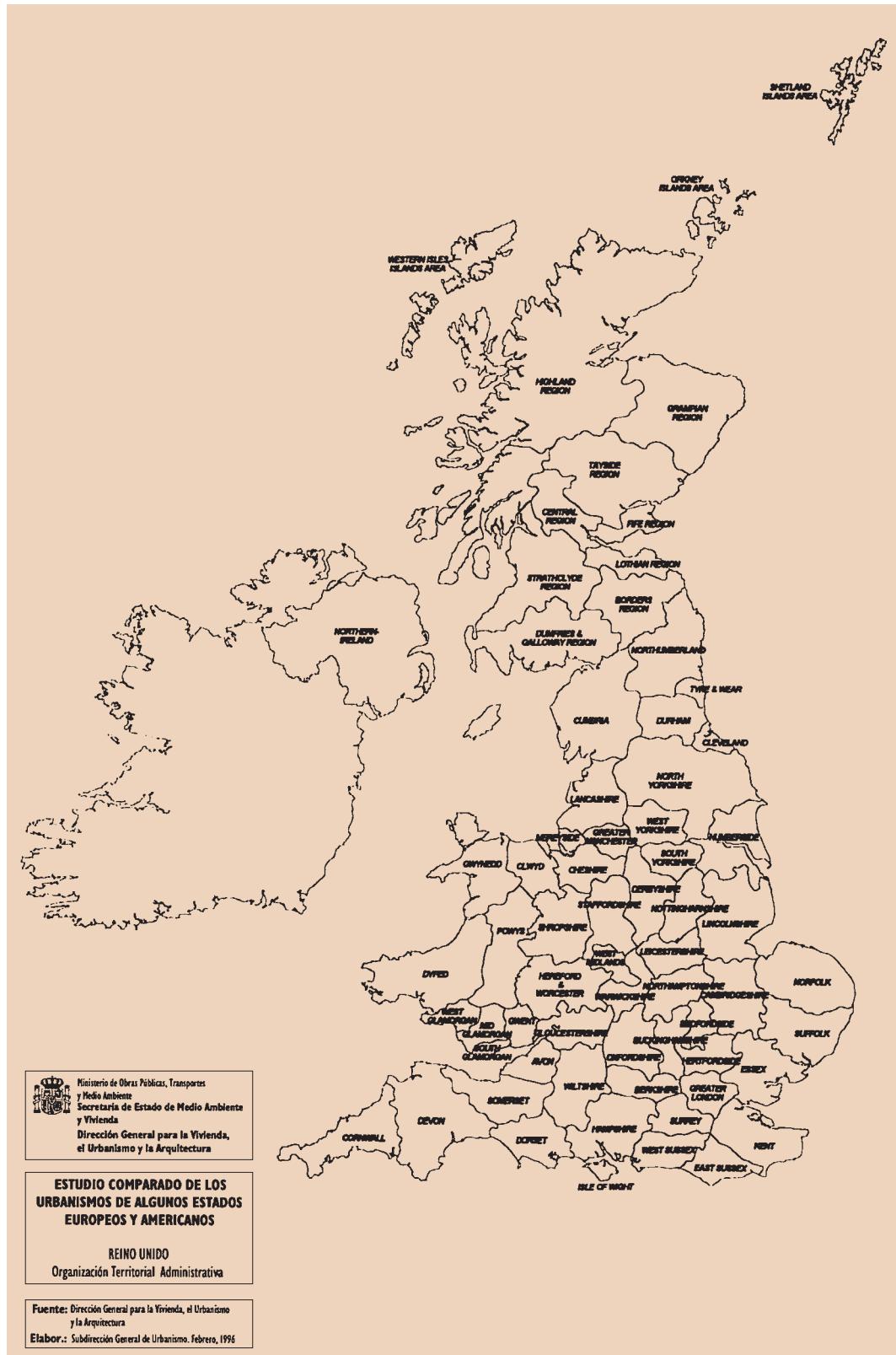
tiene finalidad fundamentalmente fiscal. Su actualización es periódica.

En **Holanda** e **Inglaterra** la fiscalidad en el urbanismo tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria.

En **Italia** la fiscalidad tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria. Ahora bien, la valoración que del inmueble realiza su propietario será tenida en cuenta a los efectos de fijación del justiprecio expropiatorio, así como, en su caso, la base imponible del impuesto.

En **Suiza** existe una importante fiscalidad inmobiliaria, tanto federal como cantonal, sin olvidar la limitada autonomía fiscal local; si bien, no juega un papel estratégico en la política urbanística, sino simplemente una finalidad recaudatoria.

También en los **Estados Unidos** es un instrumento tradicional al servicio de objetivos de interés general, entre los que cabe incluir los urbanísticos. Sin embargo, entre fiscalidad y urbanismo no existe, en el terreno legislativo, una relación estrecha, salvo en determinados Estados.



PARTE VII. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS URBANÍSTICOS

§28. La autorización o licencia del Municipio para realizar la urbanización, ¿es preciso para realizar la urbanización? Quién otorga la autorización de urbanización, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento? ¿Para quién es la autorización de urbanización: propietario de suelo o urbanizador?

En todos los ordenamientos estudiados se requiere permiso o autorización para realizar la urbanización. En Alemania las concede el *Land* y en Francia las autoridades estatales departamentales (salvo que el Municipio cuente con POS). En los demás casos, su otorgamiento le corresponde a la autoridad municipal. En Inglaterra este permiso no es un derecho siendo objeto de negociación y, por lo tanto, su contenido es libremente fijado por las partes, en particular, en lo relativo a las condiciones de la ejecución de la urbanización.

En **Alemania** se requiere la *licencia* para la realización de cualquier acto de construcción, modificación, uso y cambio de uso, así como para el derribo de edificaciones (con algunas excepciones de índole menor). Su otorgamiento compete al *Land*; puede ejercer la competencia por sí o delegarla en favor incluso del Municipio. La autorización se concede a quien la solicita, en el entendido de que se trata del propietario pues sólo este tiene la facultad edificatoria. Esto explica que la licencia se concede sin perjuicio de derechos de terceros.

En **España** la competencia para urbanizar es de la Administración municipal, que puede ejecutar la obra urbanizadora directamente por sí misma o indirectamente a través de personas privadas mediante cuasi-concesión subsidiaria a los mismos propietarios o mediante concurso público entre urbanizadores concesionarios de la obra pública. En el caso de actuaciones integradas de ejecución privada, la autorización para la ejecución de la urbanización la otorga el órgano municipal que aprueba el Proyecto de Urbanización. La autorización es a favor del urbanizador o edificador (que puede ser la propiedad del suelo). No existe un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al gobierno municipal para otorgar este tipo de aprobaciones o autorizaciones.

En **Francia** se precisa le *permis de construir* o licencia para realizar cualquier acto de construcción o de modificación de las edificaciones existentes. Se excluyen una serie de actividades (infraestructuras de vías de comunicación, construcciones

provisionales y otras de escasa importancia), así como otras en atención al sujeto que las promueve (operaciones sobre monumentos, las afectadas por el secreto, las relacionadas con determinados servicios públicos). En todo caso, se precisa de un certificado de conformidad con las normas urbanísticas. La competencia para el otorgamiento de la licencia recae o bien en la *autoridad municipal* o bien en las *estatales*. Si el Municipio carece de POS son las estatales (el Alcalde, en nombre del Estado, o el Prefecto) las que la otorgan. Si el Municipio dispone de POS, le compete al Alcalde; salvo que se trate de construcciones del Estado u otros entes públicos o relacionadas con la energía, la defensa nacional o un proyecto de interés nacional, en cuyo caso, la competencia recae en las autoridades estatales. Para solicitar la licencia se requiere justo título para disponer del suelo, aunque la licencia no se considera un acto real sino personal. No obstante, se requiere autorización municipal para realizar su transferencia en favor del nuevo adquirente del suelo.

Para que se puedan realizar cualquier tipo de edificación en **Holanda** se requiere del *Bouwvergunning* o permiso de edificación. En otro caso, se requiere del *Aanlagevergunning* o permiso de construcción. Igualmente, para realizar obras de demolición se precisa del correspondiente permiso. Por último, si existen intereses supra-municipales, el BeP puede exigir, antes de la concesión de los correspondientes permisos, una declaración del Ejecutivo provincial de que nada se opone a su otorgamiento. Por otro lado,

compete al Ejecutivo municipal el otorgamiento de los permisos, previo informe del Inspector de Vivienda del municipio, en el plazo de dos meses, prorrogable otros dos más. Actualmente la duración media aproximada es de 13 semanas.

En **Italia** se requiere de la *concesione edilizia* para realizar *cualquier actividad* que comporte la transformación urbanística o edificatoria del territorio municipal, urbano o rural. El Alcalde la otorga a aquellos que cuentan con título suficiente para realizar sobre el bien las actividades que suponen su transformación, cobrando el *canon* concesional en relación al valor fiscal del suelo. Desde la Ley 10/77 la concesión prescribe a los 30 años, en que revierte al Municipio.

En **Suiza** la urbanización, como ya nos consta, la lleva a cabo el Municipio, directa o indirectamente; en éste último caso, por los propietarios y mediante un convenio en el que se fijen el modo y forma en que será realizada. En todo caso, se realizará a costa de los propietarios. En consecuencia, es el propio Municipio quien decide, una vez aprobado el instrumento de planeamiento correspondiente.

En **Inglaterra** es preciso contar con el *planning permission* para poder desarrollar

cualquier actividad que suponga un desarrollo urbanístico o edificación. Lo concede el *Consejo de Distrito*, aunque normalmente lo delega en favor del Comité de Planeamiento o, en caso de pequeños asuntos, en el Jefe de la Oficina de Planeamiento del Distrito. En el procedimiento se garantiza, más por obra de una práctica que de una expresa disposición legal, la participación de los interesados, tanto si se trata de otras Administraciones como de los vecinos. Por otro lado, el *planning permission* es *constitutivo* del derecho a urbanizar y edificar en las condiciones previamente pactadas entre el promotor y la Administración local. Además, *no es reglado*. La Administración actúa con enorme discrecionalidad en el otorgamiento o no del permiso y en la imposición o no de condiciones, aunque, como ya se ha indicado, existe unos fines (razonabilidad, conformidad con el planeamiento, etc.) que actúan como límites a los que deberá ajustarse.

En los **Estados Unidos** la regla general es la necesidad de la previa *autorización o licencia del municipio* para la realización de la urbanización y/o edificación. Su otorgamiento le corresponde, por lo general, al municipio.

§29. La licencia de edificación: (*idem* que en §28) ¿es reglada? o ¿es negociable su contenido? ¿Es «constitutiva» o «declarativa» del derecho a edificar? (para las cuestiones relativas a los procedimientos de tramitación de las licencias, *vide infra* §30).

En todos los ordenamientos estudiados se requiere licencia para la realización de cualquier actividad edificatoria. Esta licencia es de petición previa obligatoria y de **concesión declarativa y reglada**; excepto en Inglaterra, donde se sigue el mismo procedimiento que para la autorización **constitutiva** de la facultad de urbanización. La autoridad competente para su otorgamiento es la municipal, salvo en los países centralizados que, en defecto de aquél y por recurso, puede ser el órgano superior (prefecto o ministro).

En **Alemania, España, Francia, Holanda, Suiza y los Estados Unidos** la licencia es declarativa y reglada desde el momento en que la facultad edificatoria, como ya nos consta, forma parte del derecho de propiedad. No obstante, en **Francia** y **Holanda** la Administración puede establecer algunas condiciones. También en todos estos países, la licencia es de otorgamiento obligado si se cumplen los requisitos establecidos en la legislación aplicable, en particular, la calificación de usos del suelo y

la urbanización. Así, por ejemplo, en **Holanda** sólo puede ser denegada en los supuestos establecidos en la legislación territorial (incumplimiento de las Normas de edificación de la zona, del Plan detallado, del Plan de uso, de las ordenanzas de edificación o, no haber obtenido otros permisos especiales igualmente requeridos). Se requiere una justificación fuerte para denegarla. Holanda e Italia cuentan con regímenes jurídicos peculiares, si bien por razones distintas.

La Ley **italiana** 10/77 procedió a la separación entre propiedad y *ius aedificandi*. Tanto es así que esta facultad era concedida u otorgada por la Administración. Esto significaba que tenía carácter constitutivo. Sin embargo, de las posteriores Sentencias de la Corte Constitucional se entiende inconstitucional tal separación. La jurisprudencia considera, de manera no uniforme, que forma parte de la propiedad el *ius aedificandi*. Esto significa que el título que habilita su ejercicio es de otorgamiento obligatorio, es declarativo, así como reglado, en todo caso, con pleno ajuste a lo establecido en la legislación y planeamiento correspondiente, ya que la *concesione edilizia* opera *de facto* como una licencia reglada, al poderse otorgar solamente al dueño del suelo, sin cumplirse la condición general de

la libre concurrencia en toda concesión pública típica.

En **Inglaterra** el derecho a edificar se concede con el *planning permission*. Una vez obtenido, se formaliza en un *development scheme* que habilita la obtención particularizada de cada *building permit* o permiso de edificación conforme, en su caso, al plan aprobado. Su carácter es difícil de ajustar a los parámetros usuales entre nosotros. Por un lado, es una facultad que forma parte difusa del derecho de propiedad, pero, por otro lado, las dimensiones precisas de su ejercicio está condicionado y trae causa de la previa aprobación del *planning permission*. Además, el otorgamiento del *building permit* deberá ajustarse a lo establecido en dicha autorización urbanizadora.

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

En todos los ordenamientos estudiados la Administración cuenta con **poderes de control de los actos autorizados**; controles tanto preventivos como posteriores a la ejecución del acto. Por otro lado, en la mayoría de los países no se contempla el trámite de información pública en los procedimientos de otorgamiento de la licencia, con la salvedad de Suiza e Inglaterra. En Alemania sólo está garantizada la participación de los propietarios de fincas colindantes. En Francia, una vez otorgada, cualquier interesado puede consultar el expediente. Por último, en todos se garantiza la publicidad del acto de otorgamiento.

En **Alemania** en el procedimiento de otorgamiento *no existe ningún trámite de información pública*, aunque sí está prevista la *participación de los propietarios de fincas colindantes*. Su duración puede extenderse hasta los tres meses. Por último, la licencia no obvia la necesidad de contar con cuantas otras autorizaciones sean menester por así exigirlo el Derecho aplicable. Con ella se liquida el canon urbanístico proporcional al coste real de la obra.

En **España** el carácter «reglado» de la licencia de edificación y su necesario ajuste a las determinaciones del planeamiento hacen rígida e innegociable la relación plan-licencia de edificación. El procedimiento de otorgamiento de licencia tiene las fases típicas de cualquier procedimiento administrativo, con una serie de pasos en cada fase: iniciación

(con consulta previa, presentación de solicitud, visado en su caso), instrucción (subsanación de deficiencias, informes varios) y terminación. No existe un trámite de información pública (salvo para usos nocivos o peligrosos que se hace entre los vecinos próximos previsiblemente afectados). Los plazos establecidos en la normativa local para el otorgamiento de licencias raramente se cumplen. El ajuste de la construcción a la legalidad puede controlarse durante la construcción y hasta 4 años después de terminada (como más normal, variable según la Comunidad Autónoma).

En **Francia** la Administración despliega ciertos controles sobre la ejecución de la edificación: control temporal (la licencia caduca en el plazo de dos años sin haber iniciado la edificación) y de ajuste a los

términos de la autorización (tanto durante, como después de la terminación de la construcción). La conformidad se formaliza en el Certificado de terminación de las obras. En cuanto al procedimiento de otorgamiento, *no existe ningún trámite de información pública*. Ahora bien, una vez otorgada, cualquier persona puede consultar el expediente durante el plazo de dos meses. Por último, se ha pretendido coordinar todas las autorizaciones requeridas a los efectos de su integración en la licencia de construcción. Con este fin, el Municipio solicita de las autoridades competentes durante la instrucción o tramitación del expediente las correspondientes autorizaciones. No obstante, quedan al margen otras licencias u autorizaciones. Con su concesión se liquidan todas las tasas locales (TLE) y, en su caso los cánones o contribuciones por el *dépassement* del PLD o el COS.

En **Italia** el Alcalde antes de otorgar una *concesione edilizia* debe comprobar que se reúnen los requisitos establecidos en la legislación aplicable; requisitos a los que igualmente está sometido y debe cumplir en orden a la ejecución de la edificación. A tal fin,

existen los mecanismos de control pertinentes. Por último, el otorgamiento *no está sometido a trámite de información pública, si lo está al de publicidad*.

En **Suiza** está garantizada en el procedimiento la *participación de los interesados, así como la publicidad*. En cuanto a los interesados, la legitimación es muy amplia. Lo están, tanto las personas directamente afectadas, las organizaciones privadas que tengan relación con la construcción, así como las autoridades para la salvaguardia de sus respectivos intereses.

En **Inglaterra** la ejecución de la edificación debe ajustarse a las normas de la edificación y está sometida a importantes controles tanto de la autoridad local como del *Approved Inspector* o inspector reconocido por el Secretario de Estado del Medio Ambiente. Por último, en el procedimiento *siempre existe un trámite de información pública*, en el que a tal fin se establecen mecanismos para dar la máxima publicidad al procedimiento (anuncios en el sitio, capacidad de alegar, etc.).

En los **Estados Unidos** no es preciso llevar a cabo un trámite de información pública.

§31. Suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración o tramitación de un plan

En Alemania, España, Italia y Suiza se pueden suspender cautelarmente licencias de edificación para elaborar los planes. En España, Francia y Holanda cabe la posibilidad de conceder licencia sobre la base del nuevo plan en trámite y no aprobado, pero en Inglaterra no. En los Estados Unidos no se prevé la suspensión cautelar de licencias puesto que la regla general es la imposibilidad de su otorgamiento hasta tanto no esté aprobado el nuevo plan.

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

Grado de intervención administrativa directa. Áreas de preferente adquisición y desarrollo.

Cesiones del derecho de superficie. Derechos de tanteo y retracto, ayudas financieras, etc. (para la descripción de la actuación directa de la Administración en la ejecución, *vide* §21).

En todos los ordenamientos estudiados la Administración interviene en el mercado del suelo bien como mero sujeto o agente del mercado (comprando y vendiendo suelo) o como regulador dotado de poderes imperativos como el expropiatorio y el derecho de tanteo y retracto. Los países anglosajones son la excepción. Holanda es un caso peculiar como nos es conocido: la Administración compra el suelo para dirigir y ejecutar la urbanización y controlar la edificación a través de los contratos de venta que suscriba.

La Administración en **Alemania, Francia, Italia y Suiza** interviene en el mercado del suelo sirviéndose de la técnica expropiatoria y de los derechos de tanteo y retracto (en determinadas zonas previamente declaradas).

En **Alemania** la Administración debe enajenar el suelo adquirido o constituir un

derecho de superficie para hacer posible la materialización del interés público en atención al cual fue adquirido. Las medidas urbanísticas de desarrollo permiten la adquisición por el Municipio de todo el terreno que forma parte del ámbito de desarrollo, los urbaniza y los enajena a quien esté dispuesto

a construir conforme al Plan en un plazo adecuado.

En **España**, además de la ejecución directa de la urbanización, la Administración puede intervenir el mercado del suelo a través del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS); delimitación de áreas donde ejercitar los derechos de tanteo y retracto (adquisición preferente a favor de la administración); delimitación de áreas sometidas a expropiación, como reservas para PMS, en suelo urbanizable no sectorizado; cesiones de derechos de superficie, etc.

La intervención de la Administración en **Holanda** es considerable. Interviene en la ejecución en su condición de propietario mayoritario o incluso único del suelo objeto de la operación urbanística. En esta condición controla de manera amplia todo el proceso; tan amplia como el respaldo que le ofrece su título jurídico-privado. Puede decirse que constituye casi el único agente urbanizador. Además, como ya nos consta, controla el

proceso edificatorio a través del otorgamiento o denegación de los permisos de edificación solicitados.

En los últimos años, la intervención de la Administración en **Inglaterra** se ha visto sensiblemente reducida. Esto ha sucedido no sólo en lo que puede denominarse como actividad *privada* de la Administración, sino también en la *pública*. En este ámbito se puede observar una fuerte *desregulación* dirigida a reducir los trámites urbanísticos y atraer la inversión. Esta desregulación se concreta en las fórmulas de las *simplified Planning Zones*, *Entreprise Zones* y en las *Urban Development Corporations*.

Por último, en los **Estados Unidos** la actividad administrativa es limitada, tradicionalmente circunscrita a la de naturaleza policial. No obstante, no es descartable la de índole positiva o de promoción, en particular la asociada a la realización de políticas de vivienda social.

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

En todos los ordenamientos cabe recurso contra normas, planes y actos de ejecución. La legitimación es muy variada aunque, por un lado, **no se admite la acción pública** y, por otro lado, se reduce a los **titulares de derechos o intereses directos y legítimos** perjudicados por el acto recurrido. La instancia que ventila los recursos varía en función de la peculiar organización administrativa y judicial.

En **Alemania** sólo están legitimados los que cuentan con un *derecho subjetivo lesionado* por el acto urbanístico cuya impugnación se pretende. En cambio los planes revisten el carácter de normas y cualquier persona que se considere *perjudicada* pueden interponer contra ellos un recurso directo.

En **España** la legitimación activa para la impugnación de los actos de contenido urbanístico es muy amplia. Además de los propietarios y demás titulares de bienes y derechos legítimos directamente afectados que pueden intervenir en los procedimientos concretos y deducir sugerencias, alegaciones e impugnaciones y recursos de todo tipo que sean procedentes en defensa de sus derechos, y de todos los ciudadanos que tengan algún derecho legítimo afectado para interesarse por participar en la tramitación de los

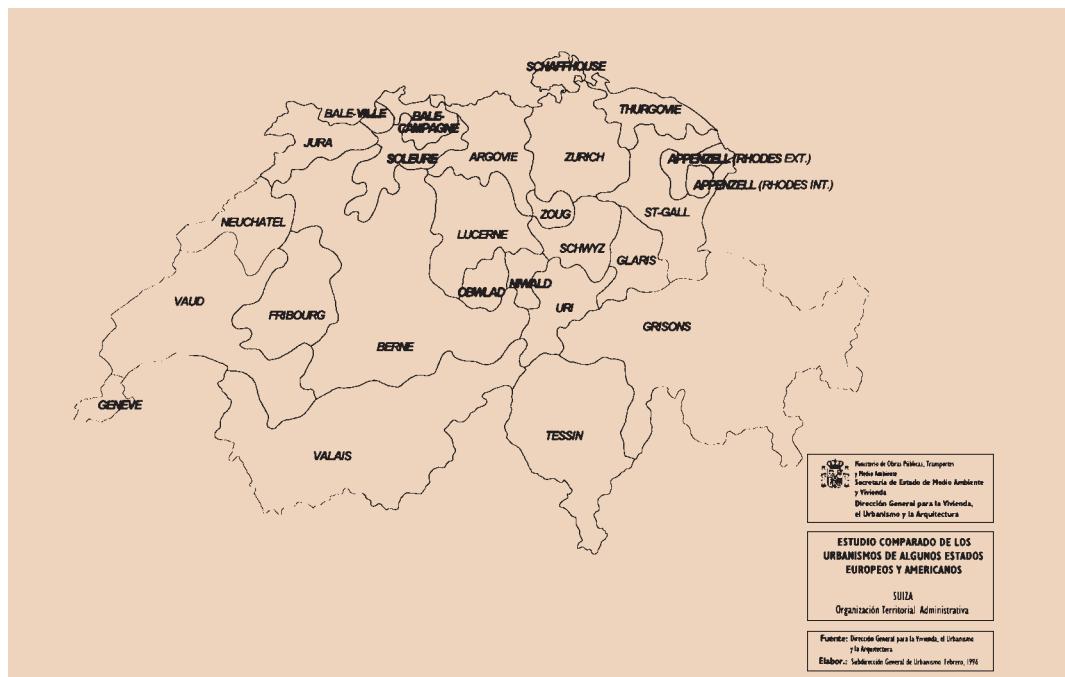
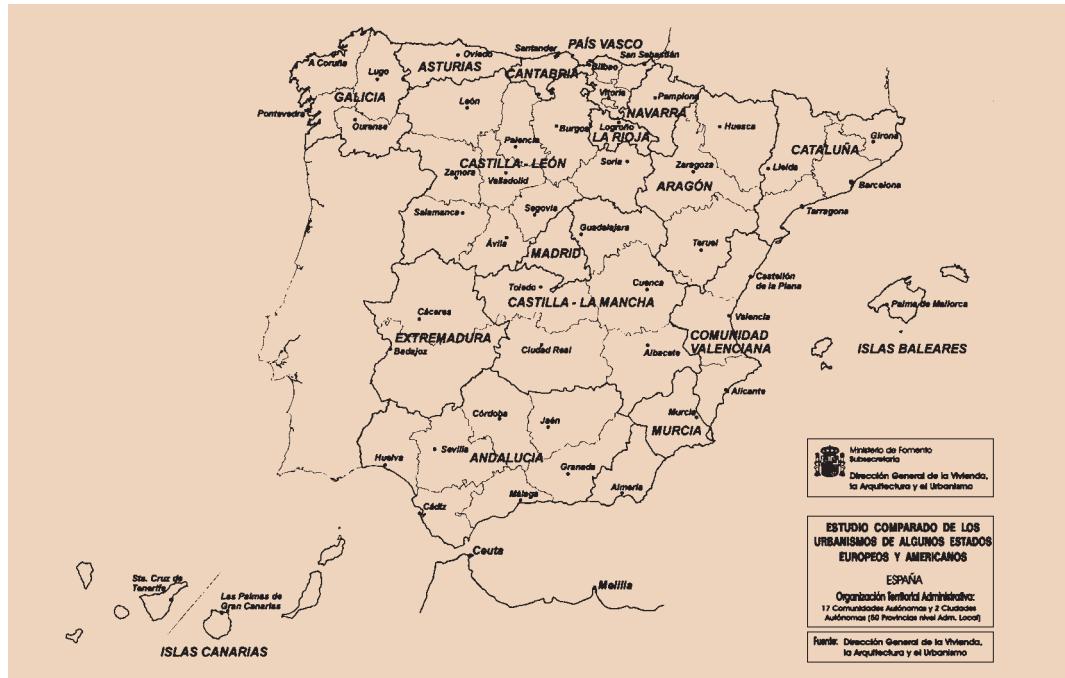
instrumentos de planeamiento, existe en el ámbito urbanístico la **acción pública**, ejercitable por cualquier persona física o jurídica para exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales el ajuste de los actos urbanísticos a la legislación y planeamiento urbanístico aplicable (ver §11).

En **Francia** la legitimación varía en función de la pretensión que se ejercite. Si se pretende la simple anulación o declaración de ilegalidad, la legitimación es tan amplia que puede afirmarse que se está en presencia de una *acción popular*. En cambio, si se pretende, además de la anulación, el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva, se requiere contar con un *interés directo*.

En **Italia** la legitimación es muy estricta ya que sólo pueden recurrir aquellos que cuentan con un *derecho lesionado* por la norma o acto que se recurre.

También en Inglaterra la legitimación es muy estricta: sólo el solicitante puede interponer los recursos. Por otro lado, el recurso se ventila ante los Tribunales competentes, en función del orden jurisdiccional que en cada uno existe. En Inglaterra cabe recurso contra los planes y

contra los actos de gestión. Ahora bien, la impugnación cabe tanto ante el Secretario de Estado como ante la *High Court*. En el primer caso, se debe basar en cualquier aspecto relativo al contenido de lo decidido, en cambio, en el segundo caso, sólo puede basarse en la Ley.



Coyuntura inmobiliaria 2000- 2001. Se mantiene elevada la actividad constructiva

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Presidente Caja General de Ahorros de Granada

«A lo largo de los últimos veinte años, las estadísticas hacen aparecer cuatro tendencias : el peso creciente de las viviendas existentes , la estabilidad de las tasas de esfuerzo soportado por los compradores, el atractivo por las mansiones y grandes apartamentos y un abanico de precios de viviendas cada vez más amplio».

(«*Inmobilier: l'euphorie retrouvé*» Isabelle Rey—Lefebvre. *Le Monde* 13.3.01)

INTRODUCCIÓN

Los datos disponibles para 2000 revelan que en dicho año en España todavía creció a buen ritmo la oferta de nuevas viviendas. Sin embargo, en dicho año bajó la demanda de vivienda usada y volvió a acelerarse el ritmo de aumento de los precios de la vivienda. La política de vivienda, al menos en su componente de oferta de viviendas protegidas, mantuvo un bajo perfil en cuanto a presencia en la oferta inmobiliaria y en cuanto se refiere a apoyos a las familias con menos ingresos.

En 2001 los nuevos descensos de los tipos de interés derivados de las actuaciones de la Reserva Federal de Estados Unidos contribuirán a mantener más entonada la demanda de vivienda, aunque el menor ritmo de crecimiento previsto para este año no estimulará adicionalmente a la demanda.

Las expectativas de nuevos aumentos significativos en los precios de las viviendas en 2001 soportará la demanda de los inversores, con lo cual persistirá un volumen importante de actividad constructora y se acentuará la dependencia general de la coyuntura económica respecto de la construcción residencial.

I. COYUNTURA ECONÓMICA. SE GENERALIZA LA DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO

La escena económica del primer cuatrimestre del año 2001 ha resultado ser bastante más complicada que la existente en el mismo período de 2000. Durante la segunda mitad del pasado año, las expectativas económicas se revisaron

sustancialmente a la baja, especialmente en Estados Unidos. Este país registró en los años noventa una de las etapas de expansión más intensas y prolongadas de su historia, apoyada en este caso en el desarrollo de nuevas tecnologías de la información, en las elevadas inversiones efectuadas por las empresas, con la transformación derivada de las formas de producción, así como en la ausencia de tensiones inflacionistas significativas. El fuerte ajuste a la baja de las cotizaciones bursátiles que tuvo lugar después de marzo de 2000 volvió a actuar como un indicador «preursor» de la marcha real de la economía.

Durante el año 2000 el ritmo de crecimiento de Estados Unidos se desaceleró sustancialmente, manteniendo la Unión Europea un perfil más homogéneo dentro del año en cuanto a crecimiento. La incidencia de una fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento y la evolución insegura de las bolsas de valores ha provocado que en el año 2001, entre enero y abril, la Reserva Federal haya modificado a la baja los tipos de interés de intervención, que ha pasado desde el 6,5 % vigente a 1.1.2001 hasta el 4,5 % a final de abril de 2001. El Banco Central Europeo ha mantenido en el 4,75 % el tipo de intervención durante este período, poniéndose de manifiesto el mayor activismo de la autoridad monetaria de Estados Unidos, para la cual la lucha contra la inflación parece ser un objetivo bastante menos relevante que en el caso del BCE.

Los remedios a la desaceleración del crecimiento empleados en Estados Unidos, esto es, descenso de los tipos de interés y reducción de impuestos, son de «libro de texto» de economía, instrumentos que pueden no bastar para frenar la caída de las inversiones empresariales y el declinante mercado de renta variable. Si la desaceleración se debe a una reducción de los elevados niveles de existencias, entonces los remedios «convencionales» pueden funcionar, pero si se trata de una desaceleración ligada a un exceso masivo de capacidad productiva instalada, entonces dicha desaceleración puede resultar más peligrosa.

El menor tono de la economía de Estados Unidos ha afectado a las empresas de la Unión Europea, donde también han empezado a producirse señales de reducciones importantes de empleo en

algunas empresas ligadas a las nuevas tecnologías, con lo cual es evidente que el «contagio» transoceánico opera no solo por la vía comercial.

Las previsiones de crecimiento de la primavera de 2001 se han revisado a la baja por parte de la Comisión Europea y del FMI. La Comunidad Europea ha previsto un crecimiento del 1,6 % en 2001 para la economía de Estados Unidos, previéndose un crecimiento del 2,7 % en 2001 para el conjunto de la Unión Europea y Zona Euro, aumento en este caso medio punto inferior a la previsión de fin de año.

La economía española creció en el año 2000 en un 4,1 %, crecimiento apoyado en la demanda interna, puesto que el sector exterior se mantuvo «neutro» en lo que se refiere a aportación al crecimiento en 2000 (FIG. 1). Dentro de la demanda interna y de la oferta, la construcción mantuvo un claro protagonismo en lo que a ritmo de crecimiento se refiere, destacando el más fuerte ritmo de la inversión en construcción residencial. El crecimiento del empleo se mantuvo elevado en 2000 (4,8 % fue el aumento de los ocupados). La balanza por cuenta corriente registró un déficit superior al 3 % del PIB. La inflación, medida por el índice de precios de consumo, se elevó al 4 %, estimulada por los más altos precios energéticos y por los más elevados precios de la alimentación.

Los tipos de interés a largo plazo se mantuvieron estables, con ligera tendencia a la baja a lo largo de 2000, reduciéndose los tipos de interés a corto plazo con claridad en el último trimestre de 2000 y primer trimestre de 2001 (FIG. 2).

Tras haberse previsto un crecimiento del PIB del 3,6 % para 2001 en los Presupuestos Generales del Estado para 2001, en abril de este año el Gobierno ha revisado a la baja la previsión de crecimiento del PIB (3,2 %) y del empleo (2,1 %).

Existe abundante información que apunta a que el crecimiento de la economía española en 2001 puede no superar el 3 %, aunque la menor tensión de la demanda podría reducir el alcance del déficit corriente de balanza de pagos hasta el -3 % del PIB, siendo difícil que la inflación baje del 3,5 %.

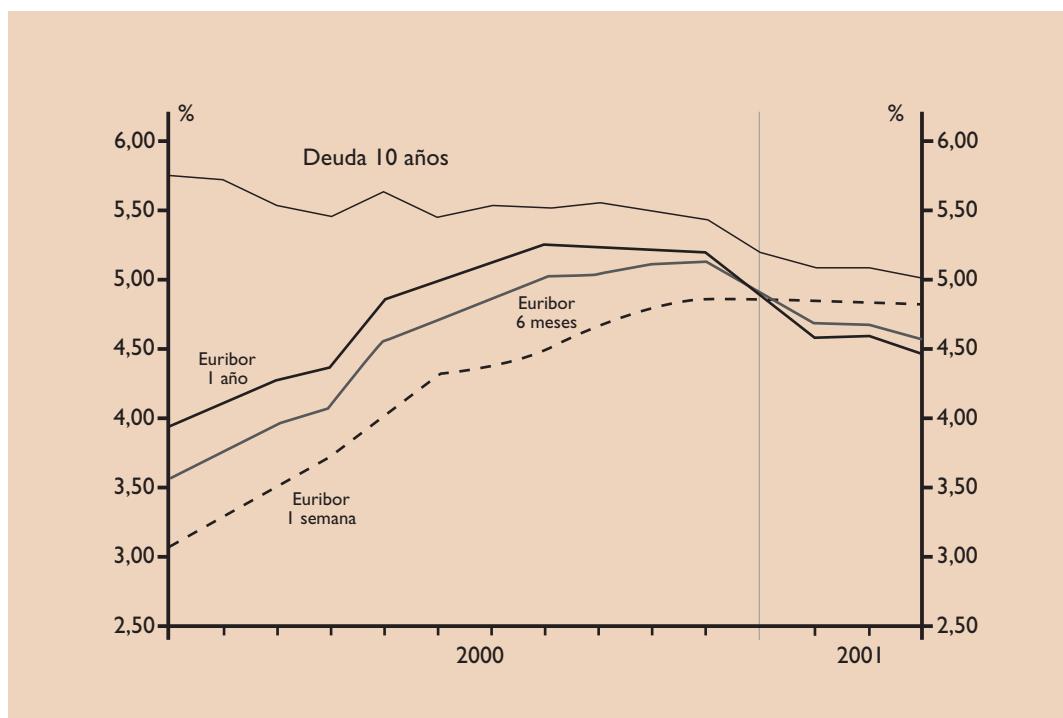
Las expectativas económicas no son, pues, claras para la segunda mitad de 2001 y todo apunta a que la UE crecerá este año,

FIG. I. Principales agregados económicos, 2000-2001.

Tasas reales de crecimiento (anual %).

	2000	Previsión 2001
Actividad y demanda (I)		
1. PIB, precios de mercado	4,1	3,2
2. Demanda interna. Total	4,1	3,3
2.1. Consumo privado	4,0	2,7
2.2. Consumo público	2,6	2,0
2.3. Formación Bruta de Capital Fijo	5,9	5,3
2.4. Construcción	6,3	5,7
3. Exportaciones	10,8	8,1
4. Importaciones	10,4	7,9
Empleo (II)		
5. Ocupados EPA	4,8	2,1
6. Desempleo (% Activos)	14,1	12,7
Precios (III)		
7. Índice de precios de consumo. (D/D)	4,0	3,3
Balanza de Pagos (% PIB) (IV)		
8. Saldo Balanza cuenta corriente	-3,2	-3,0
9. Previsión OCDE. Zona euro		
9.1. PIB	3,4	2,7
9.2. Desempleo (%Activos)	9,0	8,4

Fuente: INE, Ministerio de Fomento, Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuestos Generales del Estado 2001.

**FIG. 2. Tipos de interés. Evolución 2000-2001**

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

después de varios años sin conseguirlo, por encima de Estados Unidos.

2. LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El mantenimiento del régimen transitorio en la desgravación fiscal por compra de vivienda propia para los adquirentes anteriores al 4 de mayo de 1998, la exención del impuesto sobre actos jurídicos documentados en las escrituras de cancelación de hipoteca o de novación modificativa de la misma y la actualización de los valores catastrales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, fueron las principales modificaciones de la normativa que inciden sobre la vivienda derivados de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 17/2000) y de su ley de acompañamiento.

En 2001, el Real Decreto 115/01 de 9-2-01, ha modificado el R.D. 1186/1998 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, creándose la ayuda estatal directa al pago de entrada a la vivienda.

El citado Real Decreto ha introducido, como principales medidas, la adaptación de los precios máximos de venta de las Viviendas de Protección Oficial (el precio base se ha situado en 100.500 pta/m² y los autonomías pueden elevar dicho precio básico hasta un 25 %), ha ampliado a diez años el plazo mínimo para poder vender una VPO (hasta ahora era cinco años), ha introducido la posibilidad de actuaciones de urbanización del suelo para su inmediata edificación, se ha elevado la superficie máxima (90 m²) de las viviendas susceptibles de disfrutar del subsidio reforzado y ha elevado hasta 35 años la posibilidad de percibir dicho subsidio para los compradores en dicha circunstancia.

La introducción de la ayuda estatal directa a la entrada a la vivienda (AEDE) es el componente más importante de la nueva normativa. Se trata de subvención en una cuantía variable, según precios, edad y tamaño familiar, el pago de entrada a la vivienda. Esta subvención la efectuarán las entidades financieras y la abonará en cinco años el Ministerio de

Fomento a las mismas, al tipo de interés del convenio correspondiente.

De producirse la AEDE, no habrá subsidio reforzado, persistiendo la subsidiación de tipos de interés en las viviendas protegidas de régimen especial en los cinco primeros años.

Un acuerdo de Consejo de Ministros de 30-3-01 (BOE de 20-4-01) ha modificado el tipo de interés efectivo anual para los préstamos cualificados concedidos o que se concedan en el ámbito del Plan de Vivienda 1998-01. La revisión citada del tipo de interés se ha efectuado de acuerdo con el procedimiento establecido en el R.D. 1186/1994, resultando un nuevo tipo de interés del 5,38 % (TAE) para 2001, 1,5 puntos porcentuales por encima del 3,88 % que ha estado vigente durante el último trimestre de 1999 y todo el año 2000 (FIG. 3).

La elevación de los costes de construcción, el mantenimiento de los precios máximos de venta y del tipo de interés de los préstamos cualificados han contribuido a que el grado de ejecución del Plan de Vivienda haya sido muy reducido en 1999-2000. Este comportamiento anticíclico de las VPO se ha producido en etapas precedentes de «boom» inmobiliario, aunque los niveles alcanzados en materia de iniciación de viviendas protegidas han sido especialmente reducidos en 1998-2000 (FIG. 4).

3. MERCADO INMOBILIARIO. LA DEMANDA RESISTE

Durante el primer trimestre de 2001, el número total de tasaciones inmobiliarias de Tinsa experimentó un retroceso del 5,6 % sobre el mismo período de 2000. Fue más intensa la caída de las tasaciones de viviendas, que ascendió al -7,4 % y que sucedió a la más moderada de 2000 sobre 1999, el -2,3 % (FIG. 5). Los datos desestacionalizados de tasaciones (FIG. 6) revelan que en el primer trimestre de 2001 las tasaciones mejoraron respecto de los últimos meses del pasado año, posiblemente impulsadas por los descensos de tipos de interés registrados en dicho período. En términos interanuales la caída se concentró sobre todo en viviendas usadas (-12,5 %) y ha sido más moderada en viviendas nuevas

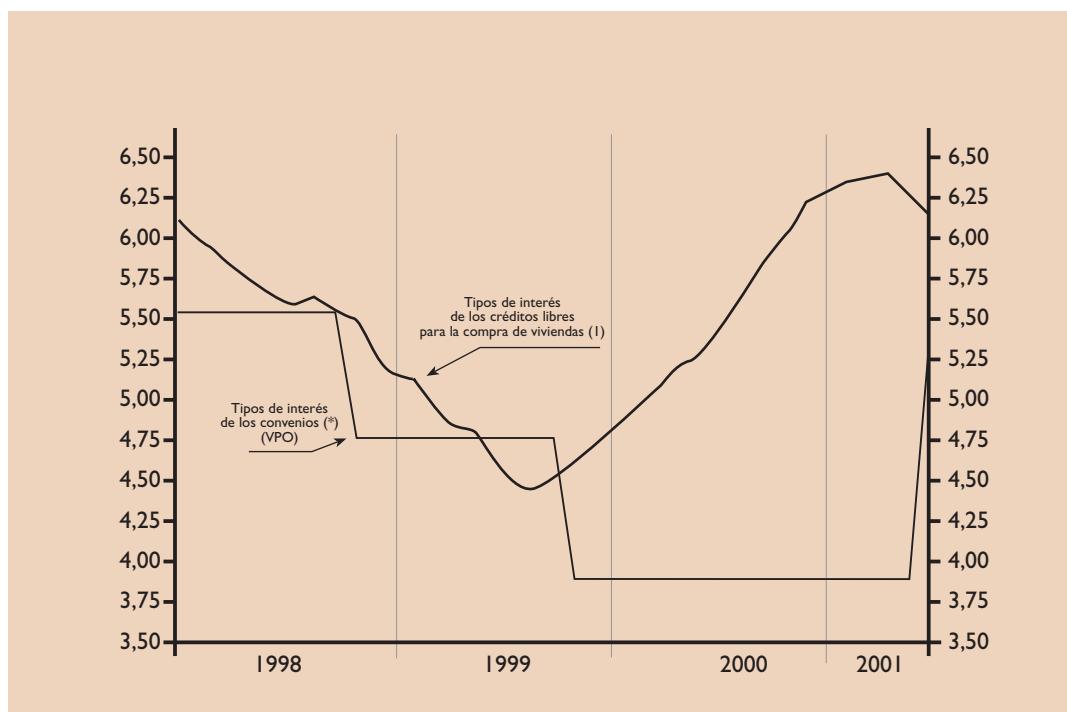


FIG. 3. Viviendas: tipo de interés de los préstamos.

(*) Fijados en Resoluciones de Acuerdo de Consejo de Ministros. (BOE 17-6-97, BOE 20-10-98, BOE 24-9-99, BOE 20-4-01)
 (I) Datos obtenidos por el Banco de España.

FIG. 4. Actividad en la construcción residencial ligada a la política de vivienda.

	Total anual			Estimación (%)	
	1997	1998	1999	2000	
1. Viviendas iniciadas con ayudas públicas	64.434	56.003	57.523	39.752	(-30,9%)
1.1. VPO Promoción Privada. Régimen General	39.966	40.175	45.767	32.441	(-29,1%)
1.2. VPO Promoción Pública	4.040	3.575	2.122	380	(-82,1%)
1.3. VPO Régimen especial (promoción privada)	20.428	12.253	9.634	6.721	(-30,2%)
2. Viviendas.Visados de Dirección de obra.					
Obra nueva	337.728	429.821	515.493	535.314	(5,4%)
3. Cobertura aparente de la política de vivienda					
3.1. Nuevas viviendas.Visados aparejadores					
(1)/(2)x 100		19,1%	13,0%	11,2%	7,4%

(*) Para el 2000 se hace una estimación del total anual a partir de los crecimientos interanuales correspondientes al período para el que se dispone de información. Enero-Junio para las viviendas iniciadas con ayudas públicas.

Fuente: Ministerio de Fomento.

FIG. 5. TINSA Tasaciones según tipología del inmueble (a). ESPAÑA

	Totales anuales			Variaciones (%)		
	1999	2000	2001 (*)	99/98	00/99	Ene-Mar 01/00
1. Total viviendas	316.691	309.419	286.522	21,2	-2,3	-7,4
1.1. Viviendas nuevas	192.166	200.624	191.797	32,6	4,4	-4,4
1.2. Viviendas usadas	124.525	108.795	95.631	7,1	-12,6	-12,1
2. Locales Comerciales	11.281	10.859	9.306	9,9	-3,7	-14,3
3. Oficinas	1.274	1.170	1.011	18,6	-8,2	-13,6
4. Naves Industriales	5.012	4.924	4.771	15,2	-1,8	-3,1
5. Edificios de viviendas y oficinas	13.268	13.476	12.667	22,6	1,6	-6,0
6. Terrenos	4.614	5.156	6.198	32,2	11,7	20,2
7. Total tasaciones	388.585	390.225	368.372	21,3	0,4	-5,6

(a) Número de valoraciones efectuadas por TINSA.

(*) Cifras absolutas del 2001 obtenidas aplicando a 2000 las tasas de aumento de Enero-Febrero 01/00.

Fuente: TINSA

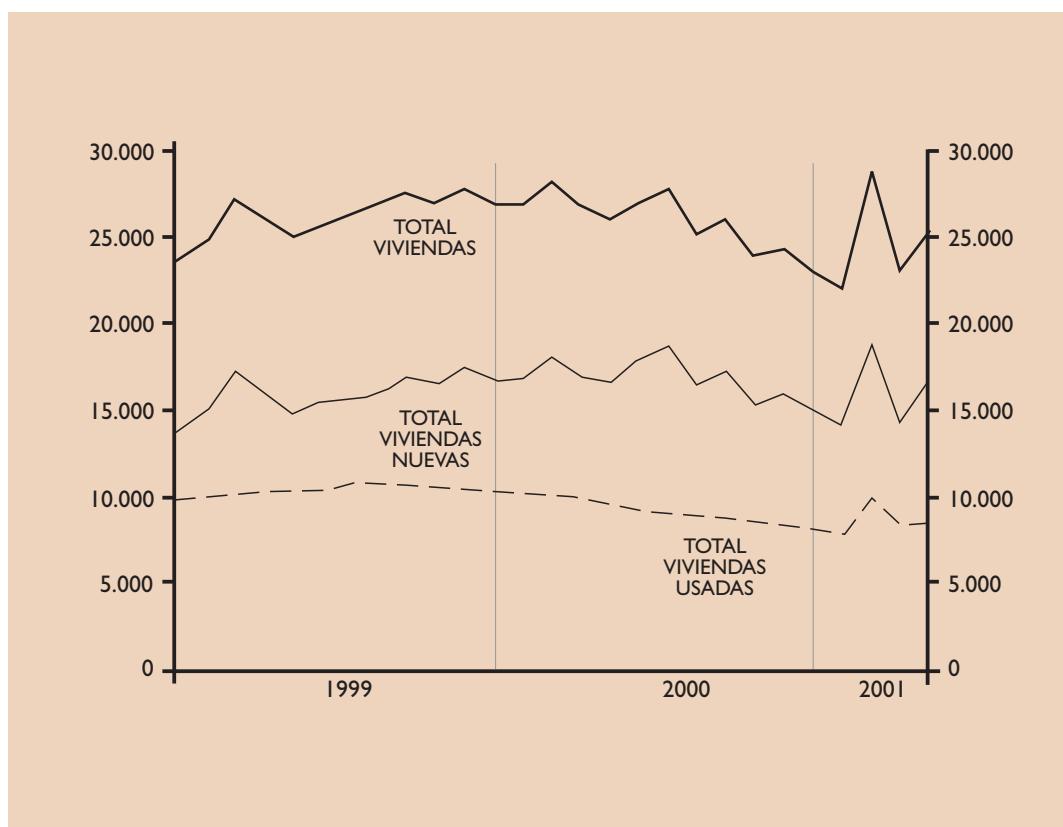


FIG. 6. Tinsa. Tasaciones de viviendas. Series mensuales desestacionalizadas

(-4,4 %) lo que puede revelar la presencia de un número más reducido de nuevas promociones en 2001.

La Encuesta Coyuntural de la Construcción arrojó un aumento del 7,3 % en la producción de edificios en 2000, lo que contrastó con el crecimiento inferior al 1 % que presentó la Obra Civil. La edificación de viviendas familiares fue el componente más dinámico de la construcción (FIG. 7).

Los proyectos visados de Arquitectos retrocedieron ligeramente en 2000 (-0,6 %) concentrando el retroceso en el componente

de viviendas protegidas. Mientras que los visados de los arquitectos descendieron ligeramente (FIG. 8), los de dirección de obra de los aparejadores se desaceleraron en 2000 creciendo todavía por encima del 5 %. El importante aumento del número de hipotecas urbanas registradas (8,4 %) revela también la pujanza de la demanda y de la actividad de la construcción residencial, siendo aún muy elevado el aumento en 2000 de las hipotecas registradas sobre viviendas proyectadas (11,8 %).

Los precios de las viviendas tasadas, según el MOFO, aceleraron su crecimiento

FIG. 7. Mercado Inmobiliario. Principales indicadores de actividad.

Variaciones interanuales (%)

	Cifras absolutas 2000	1999/1998	2000/1999	Último dato disponible
Indicadores de actividad				
1. Encuesta coyuntural de la construcción. Producción. (MOFO) Precios constantes.				
1.1. Total edificación (miles mill.)	2.999	10,3	7,3	IV Trimestre
1.2. Viviendas familiares (miles mill.)	1.981	13,2	8,5	IV Trimestre
1.3. Edificación no residencial (miles mill.)	1.065	6,0	8,8	IV Trimestre
2. Hipotecas urbanas registradas (miles)				
2.1. Total	657,1	11,0	8,4	Diciembre 00
2.2. Viviendas proyectadas-	79,8	26,4	11,8	Diciembre 00
2.3. Viviendas construidas	480,9	8,5	6,3	Diciembre 00
3. Proyectos visados Colegios Arquitectos (miles)				
3.1. Total	582,8	23,5	-0,6	IV-Trimestre
3.2. VPO	43,9	-5,2	-24,0	IV-Trimestre
3.3. Viviendas libres	538,9	27,7	1,9	IV-Trimestre
4. Proyectos visados Colegios Aparejadores (miles)24,6 (Obra nueva y rehabilitación)	594,4	20,5	6,5	Diciembre 00
5. Licencias municipales de obras (Viviendas)				
5.1. Superficie a construir (miles de m ²)	72.864	12,9	12,1	Octubre 00
5.2. Viviendas a construir y a rehabilitar (miles)	459,9	11,3	13,5	Octubre 00
6. Viviendas terminadas (miles)	356,1	19,1	13,1	Junio 00
7. Stocks de viviendas en construcción	1.074,4	18,1	15,9	Junio 00
8. Índice de costes de la construcción (MOFO)				
8.1. Índice general (dic/dic)	139,8	4,0	5,0	Diciembre 00
8.2. Índice de mano de obra (dic/dic)	161,2	2,2	3,4	Diciembre 00
8.3. Índice de materiales (dic/dic)	127,1	5,4	6,2	Diciembre 00
9. Materiales para la construcción. INE (Dic/Dic)				
9.1. Índice de producción	125,8	11,8	-3,1	Diciembre 00
9.2. Índice de precios	122,0	3,0	1,7	Diciembre 00

Fuente: INE, Ministerio de Fomento, Colegios de Arquitectos de España.

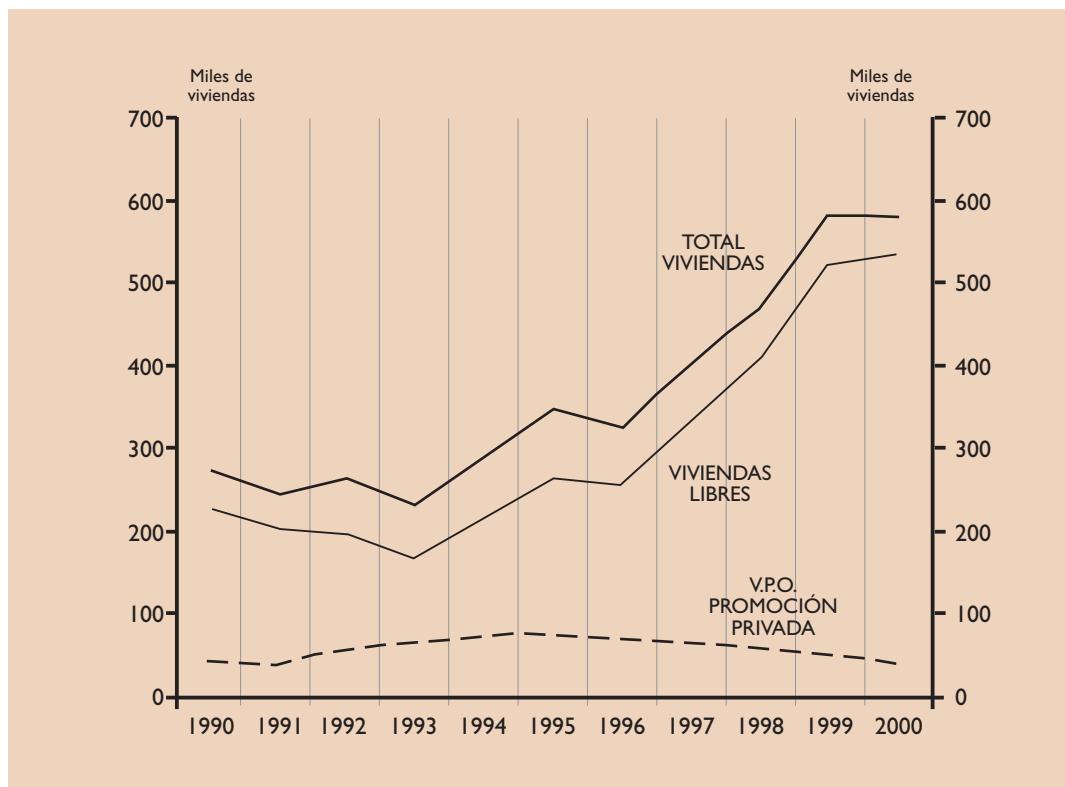


FIG. 8. Proyectos visados por los Colegios de Arquitectos Totales Anuales.

Fuente: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

desde el 12,4 % de 1999 hasta el 14,8 % en 2000, destacando el más intenso aumento de precios registrado por dichos precios en los municipios de más de 500.000 habitantes (15,5 %) (FIGS. 9 y 10). Las viviendas de nueva construcción crecieron más en precios que las viviendas usadas en 2000. Los aumentos más intensos de los precios en 2000 tuvieron lugar en Baleares (22,1 %) y País Vasco (20,7 %), correspondiendo los más reducidos a Extremadura (9,4 %) y Castilla—La Mancha (8,4 %). Los precios absolutos más altos fueron los de la Comunidad de Madrid (236.500 pta/m²), Baleares (206.200 pta/m²) y Cataluña (205.600 pta/m²). Los precios de vivienda menos elevados fueron los de Castilla—La Mancha (89.900 pta/m²) y Extremadura (79.700 pta/m²). (FIGS. 11 y

12). Los precios de las viviendas de nueva construcción en capitales (Sociedad de Tasación) aceleraron su crecimiento (diciembre/diciembre) desde el 9 % de 1999 hasta el 12,5 % en 2000 (FIG. 13). Los aumentos más intensos en 2000 fueron los de las capitales de Canarias (17,5 %) y de Cataluña (16 %), y los menos intensos volvieron a ser los de Extremadura (3,3 %). Los precios absolutos de viviendas nuevas más elevados fueron los de las capitales de Cataluña (314.700 pta/m²) y Madrid (311.800 pta/m²).

En cuanto a los costes de construcción, los datos del Ministerio de Fomento aportaron hacia una aceleración desde el 4 % de 1999 hasta el 5 % en 2000, correspondiendo a los materiales (6,2 %) los crecimientos más destacados.

FIG. 9. Precios de las viviendas (MOFO)

	Cifras absolutas			Variaciones anuales (*)		
	1998-IV	1999-IV	pta/m ²	1998	1999	2000
			2000-IV			
Total viviendas						
1. España	122.890	138.081	158.532	6,8	12,4	14,8
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes	96.647	108.243	122.096,0	6,7	12,0	12,8
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes	131.694	149.165	172.195,0	9,2	13,3	15,4
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes	113.020	127.162	146.899,0	7,2	12,5	15,5
Viviendas de nueva construcción						
1. España	145.581	161.267	185.941	10,1	10,8	15,3
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes	112.009	122.377	141.529	6,2	9,3	15,6
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes	153.320	170.203	196.305	14,4	11,0	15,3
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes	143.410	164.715	180.975	22,1	14,9	9,9
Viviendas de nueva construcción						
1. España	119.495	134.220	153.810	7,4	12,3	14,6
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes	93.298	103.935	117.274	8,6	11,4	12,8
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes	127.324	144.824	166.865	9,1	13,7	15,2
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes	107.384	122.527	140.923	5,8	14,1	15,0

(*) Variación 4º trimestre sobre mismo trimestre del año anterior.
 Fuente: Ministerio de Fomento.

4. LA FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

En el año 2000 se mantuvieron unos crecimientos elevados de los créditos hipotecarios, el 19,6 % para el conjunto de entidades financieras, destacando el aumento del 22,9 % correspondiente a las cajas de ahorros. El crédito a la construcción y a las actividades inmobiliarias aumentó por encima del crédito a las personas físicas, lo cual apunta hacia crecimientos mayores en el crédito a la promoción respecto de los créditos destinados a la compra. Destaca el descenso del -2,3 % registrado por los créditos privilegiados a las VPO, donde sólo las Cajas Rurales no registraron descensos

en el saldo vivo de créditos de dichas características (FIG. 14).

Los tipos de interés de los créditos a la vivienda mantuvieron un ritmo creciente en el período transcurrido entre enero de 2000 y enero de 2001, descendiendo ligeramente en febrero y marzo de 2001. En este último mes el tipo medio de los créditos— vivienda, el 6,15 %, superaba en 0,92 puntos porcentuales al del mismo mes del año precedente (FIG. 15).

Los tipos de interés interbancario han venido descendiendo desde el otoño de 2000, trasladándose con cierto retroceso los menores tipos de interés de los mercados mayoristas a los tipos practicados en los créditos hipotecarios a largo plazo (FIG. 16).



FIG. 10. Precios medios de las viviendas tasadas en España. Tasas de variación interanuales

Nota: Para los años 1981 a 1986 se ha estimado la variación de los precios para España aplicando las tasas de variación de los precios medios en Madrid, obteniendo por Tecnigrama.

Fuente: Ministerio de Fomento

FIG. 11. Precios de las viviendas por Comunidades Autónomas. (Ministerio de Fomento)

Comunidades Autónomas	Pesetas/m ² (*)		Tasas de variación (**) (%)	
	1999	2000	99/98	00/99
1. Andalucía	101.328	114.900	10,2	13,4
2. Aragón	118.106	133.200	14,8	12,8
3. Asturias	124.320	136.500	11,6	9,8
4. Baleares	168.885	206.200	28,9	22,1
5. Canarias	144.997	167.500	15,6	15,5
6. Cantabria	135.186	156.200	12,3	15,6
7. Castilla-La Mancha	82.556	89.500	8,0	8,4
8. Cataluña	179.573	205.600	17,9	14,5
9. Castilla-León	125.821	140.600	9,7	11,7
10. Comunidad de Madrid	202.920	236.500	9,4	16,5
11. Comunidad de Valencia	100.795	113.600	12,6	12,5
12. Extremadura	72.831	79.700	5,7	9,4
13. Galicia	103.974	114.400	2,5	10,0
14. La Rioja	115.239	136.100	15,7	18,1
15. Murcia	81.634	93.900	6,7	15,0
16. Navarra	144.552	170.400	11,7	17,9
17. País Vasco	207.599	250.600	16,3	20,7
Total Nacional	138.081	158.532	12,4	14,8

(*) Datos a IV-Trimestre.

(**) Variación del IV-Trimestre de 1999 sobre mismo período de 1998 y IV-Trimestre de 2000 sobre mismo período de 1999.

Fuente: Ministerio de Fomento.

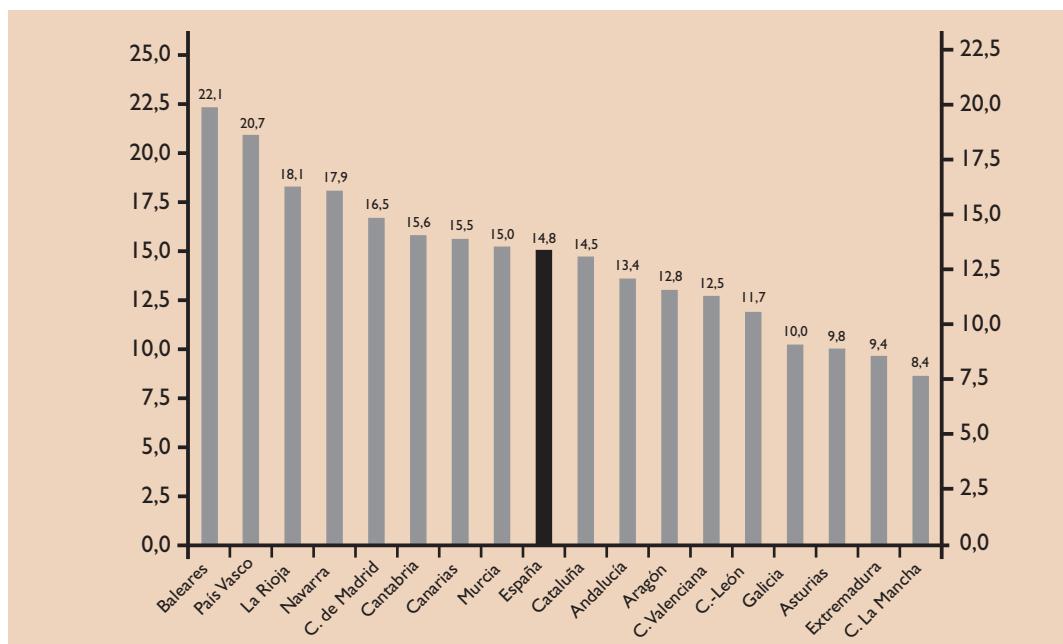


FIG. 12. Precios de las viviendas por Comunidades Autonómicas aumentos interanuales. Cuarto trimestre 2000.

Fuente: Ministerio de Fomento

FIG. 13. Precio de mercado de las viviendas de nueva construcción en las capitales de provincia, por CC. Autónomas (31-12-00)

Comunidades Autónomas	Cifras absolutas (pta/m ²)	Variaciones anuales (%)	
		99/98	99/00
1. Andalucía	150.400	10,4	10,0
2. Aragón	183.600	16,7	12,0
3. Asturias	208.200	10,6	11,2
4. Baleares	160.900	8,5	13,1
5. Canarias	180.800	8,6	17,1
6. Cantabria	188.200	5,0	5,1
7. Castilla-León	185.500	10,1	9,5
8. Castilla-La Mancha	134.000	4,4	9,5
9. Cataluña	314.700	9,4	16,0
10. Extremadura	109.200	4,0	3,3
11. Galicia	156.000	7,4	3,7
12. La Rioja	161.400	9,3	14,1
13. Madrid	311.800	8,5	9,9
14. Murcia	145.900	10,6	11,5
15. Navarra	192.300	12,6	10,2
16. País Vasco	279.100	6,8	12,4
17. Valencia	147.000	10,8	8,2
Media Nacional	222.100	9,0	12,5

(*) Variación interanual a 31 de Diciembre.

Fuente: Sociedad de Tasación, S.A.

FIG. I4. Créditos hipotecarios y Financiación a la construcción

	Cifras absolutas (miles de millones pta)			Tasas interanuales (%)		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
	Diciembre	Diciembre (**)	Febrero	(dic/dic)	(dic/dic) (**)	(feb/feb)
I. Saldo vivo de créditos hipotecarios.						
Total (*)	34.871	41.689	42.729	20,0	19,6	19,6
1.1. Bancos	13.983	16.226	16.698	23,0	16,0	15,5
1.2. Cajas de Ahorros	18.273	22.458	22.972	18,2	22,9	23,3
1.3. Cajas Rurales	2.043	2.457	2.531	24,8	20,3	22,4
2. Financiación a la construcción por tipo de prestatario. Total						
2.1. Personas físicas	22.794	27.825	-	18,5	22,1	-
2.2. Actividades inmobiliarias	3.933	5.328	-	30,9	35,4	-
2.3. Construcción	5.308	6.410	-	19,9	20,8	-
3. Financiación privilegiada. Total						
3.1. Bancos	1.282	1.250	-	1,7	-3,4	-
3.2. Cajas de Ahorros	2.263	2.211	-	-0,4	-3,0	-
3.3. Cajas Rurales	110	113	-	3,3	3,7	-

(*) El total incluye los Establecimientos Financieros de Crédito.

(**) La Financiación Privilegiada se refieren al III-Trimestre.

Fuente: Banco de España y Asociación Hipotecaria Española.

FIG. I5. Tipos de interés de los créditos hipotecarios. Cuota a pagar (*)

T.A.E. (%)	Tipo Nominal (%) (**)	Cuota mensual por millón	Variación anual de la cuota (%)
			(1)
Tipos medios anuales			
1990	16,72	15,56	14.381
1991	16,04	14,97	13.975
1992	15,02	14,07	13.364
1993	14,00	13,17	12.764
1994	10,42	9,95	10.715
1995	11,04	10,52	11.064
1996	9,45	9,06	10.181
1997	6,91	6,70	8.824
1998	5,65	5,51	8.176
1999	4,72	4,62	7.714
2000	5,76	5,59	8.222
Enero-Marzo			
2000	5,15	5,03	7.923
2001	6,27	6,26	8.582

(*) La cuota incluye intereses y devolución del principal, de un préstamo a 15 años.

(**) Se obtiene a partir del TAE correspondiente, suponiendo que los pagos son mensuales.

(***) Se obtiene comparando la cuota correspondiente a las Cajas de Ahorros, al no disponerse de un índice total para 1989.

Fuente: Banco de España.

La aceleración de la inflación en 2000 implica, pues, que el alza de tipos de interés del pasado año en los créditos vivienda fue bastante poco intensa en términos reales. Los nuevos descensos de tipos de interés de 2001, unidos al mantenimiento de la tasa de inflación en las proximidades del 4% implican que los actuales tipos de interés a la vivienda apenas sobrepasan el 2 %.

5. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

En el año 2000 destacó el fuerte aumento de la relación precio de la vivienda/salario medio anual (FIG. 17), a la vez que el tipo de interés medio de los créditos ascendió en un punto. Como consecuencia de las dos evoluciones antes citadas, el esfuerzo medio de acceso a la vivienda en España se elevó desde el 32,5 % de 1999 respecto de la renta familiar monosalarial, hasta el 38,8 % en 2000, porcentaje que aún queda lejos del existente en la primera mitad de los años noventa, aunque en la segunda parte de 2000 bordeó el 40 % de la renta familiar.

Los bajos tipos de interés reales existentes están manteniendo elevada la demanda de vivienda, con lo cual los precios inmobiliarios subirán hasta que el esfuerzo de accesibilidad se sitúe a niveles insoportables, todo ello bajo el supuesto de que se mantenga un crecimiento significativo de la actividad y del empleo.

El FMI, en sus previsiones de primavera, ha anunciado una desaceleración del crecimiento de las economías occidentales más intenso de lo previsto, con lo que la expansión de la economía española en 2001 podría ser inferior al 3 % y la creación de empleo podría resultar ser muy inferior a la prevista inicialmente.

El esfuerzo medio de accesibilidad a la vivienda del cuarto trimestre de 2000, el 38,6 %, osciló entre el 54,5 % de Baleares y el 23,8 % de Extremadura, porcentajes ambos referidos a la renta familiar monosalarial (FIG. 18).

Una vez más, en 2000 los precios de las viviendas superaron ampliamente en su crecimiento al de los salarios y a los precios de consumo FIG. 19). El subsector de la segunda vivienda está desempeñando un

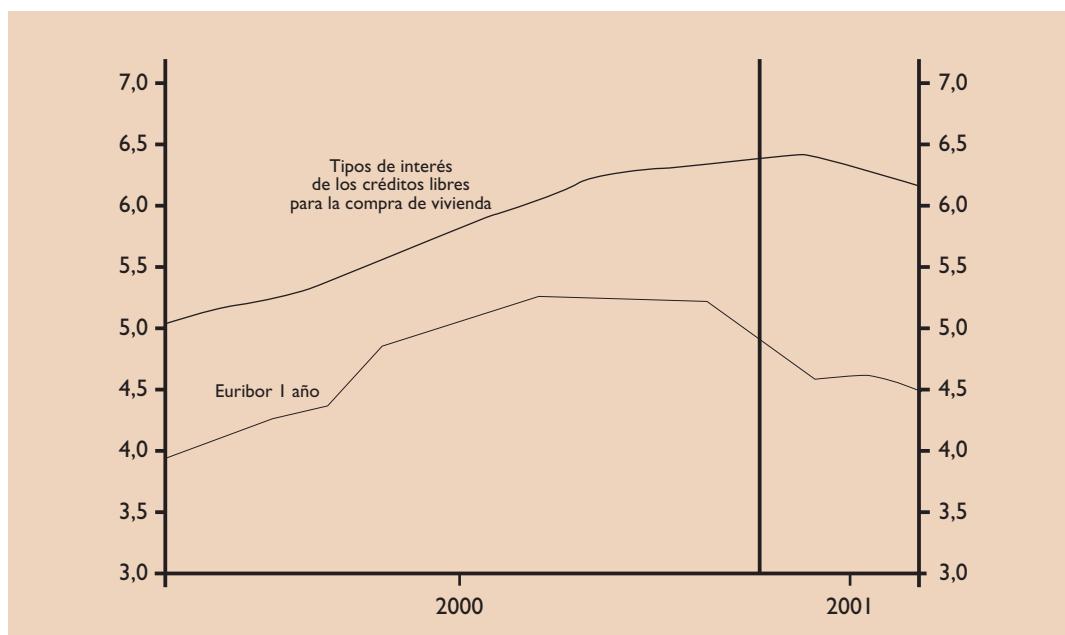


FIG. 16. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Media de las entidades financieras y Euribor a un año 2000-2001

Fuente: Banco de España.

papel encarecedor de los precios inmobiliarios, manteniendo elevada la demanda en las zonas costeras, donde el último «boom» inmobiliario está generando cambios notables en la composición de la actividad productiva, puesto que el «afán calificador» de suelo residencial por parte de los ayuntamientos está condicionando sustancialmente el futuro económico de amplias zonas del territorio nacional, lo que también afecta al comportamiento macroeconómico de España y a su capacidad de competir.

Resulta, pues, evidente que los descensos de los tipos de interés practicados en la Reserva Federal de Estados Unidos han acentuado el retroceso de los tipos de

interés a largo plazo, lo que ayudará a mantener más elevada la demanda inmobiliaria en España en 2001. Los altos precios de venta de las viviendas y la persistencia en su elevación (Tinsa ha anunciado una previsión de crecimiento de los precios de las viviendas entre el 7 y el 10 % para 2001) descartan por el momento el espectro de una recesión inmobiliaria, aunque los más elevados precios darán lugar a que el esfuerzo de acceso continúe creciendo, en especial para los jóvenes hogares que deseen residir en las principales Áreas Metropolitanas, en las que los aumentos de los precios han sido notoriamente más elevados en los últimos años.

FIG. 17. Accesibilidad de la vivienda existente en España.

	Precio medio de la vivienda M.º Fomento miles pta	Renta disponible familiar anual miles de pta	Tipo de interés medio de los préstamos a comprador	Relación precio/ingresos familiares	Esfuerzo bruto en % sobre renta familiar
	(1) (a)	(2) (b)	(3) (c)	(4) = (1)/(2)	(5)
1985	3.084,91	1.221,60	14,29	2,53	32,77
1986	3.828,37	1.360,80	13,53	2,81	35,12
1987	4.751,01	1.402,80	12,84	3,39	40,80
1988	5.938,65	1.544,62	12,51	3,84	45,51
1989	7.322,31	1.633,36	13,84	4,48	56,85
1990	8.466,30	1.772,92	15,56	4,78	65,93
1991	9.678,87	1.906,96	14,97	5,08	68,09
1992	9.549,18	2.050,49	14,08	4,66	59,77
1993	9.510,30	2.180,90	13,17	4,36	53,45
1994	9.577,26	2.284,40	9,95	4,19	43,14
1995	9.913,95	2.387,42	10,52	4,15	44,11
1996	10.097,73	2.496,58	9,06	4,04	39,53
1997	10.254,60	2.582,27	6,70	3,97	33,63
1998	10.731,42	2.641,42	5,51	4,06	31,89
1999	11.864,05	2.701,76	4,62	4,39	32,51
2000	13.581,41	2.763,90	5,62	4,91	38,84

(a) Se considera una superficie media por vivienda de 75 m² útiles, es decir, 90 m² construidos (coeficiente corrector de 1,20), y se supone que el plazo de los préstamos es de 15 años, y que su cuantía no sobrepasa el 80 % del precio de venta.

(b) Ingresos de una familia con un solo perceptor. Se toma como ingreso el salario medio por persona ocupada, dato procedente de la Encuesta de Salarios del I.N.E.

(c) Tipo nominal anual medio de Banco de España, para vencimientos mensuales.

Fuente: Ministerio de Fomento, Encuesta de Salarios del I.N.E. y B. E.

FIG. 18. Accesibilidad de la vivienda existente en España. Datos por comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	Precio medio de la vivienda existente Mº Fomento miles pta.	Renta disponible familiar anual miles de pta.	Tipos de interés medio de los préstamos a comprador -B.E.-	Relación precio/ingresos familiares	Esfuerzo en % sobre renta familiar sin bonificaciones fiscales
	(1) (a)	(2) (b)	(3) (c)	(4) = (1)/(2)	(5)
Andalucía	10.341,00	2.725,31	6,16	3,79	31,05
Aragón	11.988,00	3.041,75	6,16	3,94	32,25
Asturias	12.285,00	3.114,50	6,16	3,94	32,28
Baleares	18.558,00	2.786,78	6,16	6,66	54,49
Canarias	15.075,00	2.508,26	6,16	6,01	49,18
Cantabria	14.058,00	3.009,66	6,16	4,67	38,22
Cast.-La Mancha	8.055,00	2.520,76	6,16	3,20	26,15
Cast.-León	12.654,00	2.924,75	6,16	4,33	35,40
Cataluña	18.504,00	3.174,68	6,16	5,83	47,70
C.Valencia	10.224,00	2.701,91	6,16	3,78	30,96
Extremadura	7.173,00	2.464,21	6,16	2,91	23,82
Galicia	10.296,00	2.645,57	6,16	3,89	31,85
Madrid	21.285,00	3.515,42	6,16	6,05	49,55
Murcia	8.451,00	2.427,04	6,16	3,48	28,49
Navarra	15.336,00	3.218,75	6,16	4,76	38,99
País Vasco	22.554,00	3.640,67	6,16	6,20	50,69
Rioja	12.249,00	2.855,96	6,16	4,29	35,10
MEDIA NACIONAL	14.267,88	3.028,85	6,16	4,71	38,55

(a) Se considera una superficie media por vivienda de 75 m² útiles, es decir, 90 m² construidos (coeficiente corrector de 1,20), y se supone que el plazo de los préstamos es de 15 años, y que su cuantía no sobrepasa el 80% del precio de venta.

(b) Ingresos de una familia con un solo perceptor. Se toma como ingreso el salario medio por persona ocupada, dato procedente de la Encuesta de Salarios del I.N.E.

(c) Tipo nominal anual medio de Banco de España, para vencimientos mensuales.

Fuente: Ministerio de Fomento, Encuesta de Salarios del I.N.E. y B.E.

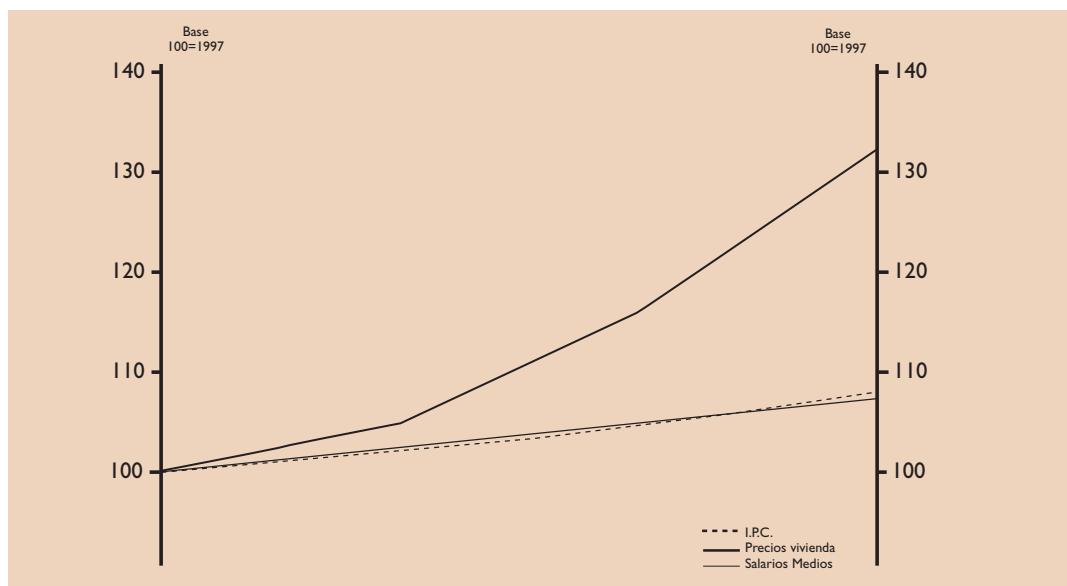


FIG. 19. Precios viviendas, salarios, IPC.

Fuente: I.N.E., BHE, Ministerio de Fomento

Argentina

RUBÉN PESCI

Arquitecto. Presidente Fundación CEPA, FLACAM.

«GOBERNABILIDAD EN LAS CIUDADES»

La creciente preocupación por el desarrollo sustentable se ha finalmente instalado como cuestión prioritaria en el escenario de las cuestiones urbanas. En especial en los países de América Latina, la insustentabilidad del desarrollo urbano actual se ha vuelto una cuestión desafiante por la presencia simultánea de tres amenazas:

- **Acelerado crecimiento demográfico** (con tasas del 2 al 10 % anual, en especial en las áreas periurbanas). Debido al fuerte incremento demográfico vegetativo, pero también a las migraciones internas que escapan de las condiciones de pobreza en el medio rural, con ese crecimiento demográfico es difícil atender a las necesidades que se acumulan año a año.
- **Escasas inversiones**, en razón de las crecientes crisis económicas de nuestros países, que tienen en la abultada deuda externa y sus obligaciones de pago una amenaza permanente.
- **Discontinuidad de políticas y manejo incorrecto de recursos** por parte de la mayoría de las administraciones municipales y de gestión urbana a nivel estatal. Lo que ha hecho un gobierno el subsiguiente lo desconoce. Lo que se decide en la letra no es correspondido en las acciones. Se privilegia la acción electoralista ante aquello que es prioritario hacer.

Para alcanzar cualquier nivel de desarrollo sustentable en nuestras ciudades se impone aumentar el nivel de gobernabilidad de las mismas y de sus políticas principales. Recientemente hemos participado en un seminario para dar inicio al Plan de Desarrollo Sustentable de la

ciudad de Santa María, en el Estado de Rio Grande do Sul (Brasil). Se trata de una ciudad mediana, de unos 300.000 habitantes, en el corazón rural de ese Estado, con problemáticas de crecimiento caótico y transformación de su viejo rol de centro de servicios rurales en ciudad industrial y universitaria. Considerese que para el gigante brasileño se trata de una ciudad de menor significación, quizás el equivalente de una ciudad de 50.000 habitantes en Europa, si se considera su nivel de organización y su tradición de planificación.

En el seminario mencionado, políticos, técnicos y ciudadanía pactaron en la necesidad imperativa de lograr un desarrollo más sustentable y una planificación urbana acorde. Teniendo en cuenta que tienen como umbral de partida, en relación a países como Argentina, Chile, Uruguay, etc., una mayor carencia de antecedentes de planeamiento urbano, catastro de tierras y propietarios y dotación de infraestructuras, el nivel de compromiso acordado en Santa María resulta más descollante.

Lo antedicho ya implica un juicio de valor: la Argentina en particular está demostrando un profundo olvido de sus excelentes antecedentes de desarrollo urbano y de justicia social. La epopeya fundacional de La Plata en 1882 es quizás el testimonio mayor en este sentido, pero no es un milagro. Fue parte de un proceso de poblamiento del interior tan creativo como ordenado, donde cada ciudad o pueblo fueron planificados, dotados de infraestructuras básicas, servicios y equipamientos para la calidad de vida, y un proceso de gobernabilidad de un crecimiento que, siendo lento, permitió su adecuada regulación.

Hasta hace tres décadas, sólo Buenos Aires escapaba a esta regla, por su gigantismo periurbano. Pero precisamente en estas últimas décadas, como venimos mencionando en esta corresponsalía, esos

rumbos se fueron perdiendo y la planificación urbana y regional en Argentina fue demostrándose más y más impotente ante ese extravío.

No me atrevo a incluir en este breve diagnóstico a Chile, Uruguay, México, países que también fueron señeros en ejemplos de esta línea. Pero tengo la impresión (de visitante asiduo) que también se han encontrado ante el imperio de la centralización y la globalización económica y que no poseen hoy la fuerza y la confianza con que Brasil quiere enfrentar la gobernabilidad y la sustentabilidad de las ciudades. No es casual que en este último país sea fácil recordar ejemplos testimoniales de que el cambio es posible, como los casos bien conocidos de Curitiba, Porto Alegre y el mismo Río de Janeiro.

Cabe sospechar que la política, aquella con mayúscula, la que se refiere al paradigma de desarrollo y justicia que asume un país, tiene mucho que ver con ello. En realidad estamos diciendo

metafóricamente lo que creemos paradigmáticamente. Santa María tiene un gobierno municipal progresista, en el marco de un gobierno progresista en el Estado de Rio Grande do Sul, y el aroma de cambio y compromiso se convierte en ese entorno en una práctica política y social concreta. Porto Alegre, Río y Curitiba tienen gobiernos municipales progresistas, así como San Pablo y casi todas las ciudades importantes de Brasil. También está aconteciendo algo semejante en el caso de Montevideo, en Uruguay.

Sin buen proyecto de desarrollo urbano, el mejor gobierno municipal puede equivocar el rumbo. Pero sin buen gobierno, de aquellos que asumen el rol del Estado en la defensa de la sustentabilidad social y ambiental, todo proyecto técnico queda cuanto menos amputado, postergado, o deformado.

Sin Estado, por bien que funcione el mercado, no hay gobernabilidad ni sustentabilidad.

Brasil

Roberto SEGRE

Arquitecto. PROURB, UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil

LOS HÉROES URBANOS DEL «TERCER MUNDO»

Dos autores del siglo XX deben aún citarse en busca de la imagen de la ciudad del siglo XXI: Henri Lefebvre, al defender «el derecho a la ciudad» por parte de «todos» sus habitantes; e Italo Calvino, al imaginar las infinitas ciudades posibles. Ambos establecieron el vínculo entre la dura realidad y la ansiada utopía. El primero, demostrando las profundas contradicciones que rigen la urbe contemporánea; el segundo, transformando los problemas en metáforas estéticas y culturales.

Cuando Hipódamos diseñó Mileto pocos habitantes del planeta vivían en ciudades, y menos aún decidían su destino. Desde el mundo clásico, las ciudades crecieron sin cesar hasta alcanzar millones de habitantes, tanto en la Roma Imperial como en la París de Haussmann. Sin embargo, siempre fue una reducida élite la que marcó las directrices de su forma, mientras los habitantes anónimos forjaron su destino. Desde Platón hasta Le Corbusier se mantuvo la idea de que la propuesta de una «buena forma» urbana, lograría una sociedad justa, homogénea y democrática.

Hoy, en los albores del siglo XXI, la forma ha perdido significación —como bien lo

rumbos se fueron perdiendo y la planificación urbana y regional en Argentina fue demostrándose más y más impotente ante ese extravío.

No me atrevo a incluir en este breve diagnóstico a Chile, Uruguay, México, países que también fueron señeros en ejemplos de esta línea. Pero tengo la impresión (de visitante asiduo) que también se han encontrado ante el imperio de la centralización y la globalización económica y que no poseen hoy la fuerza y la confianza con que Brasil quiere enfrentar la gobernabilidad y la sustentabilidad de las ciudades. No es casual que en este último país sea fácil recordar ejemplos testimoniales de que el cambio es posible, como los casos bien conocidos de Curitiba, Porto Alegre y el mismo Río de Janeiro.

Cabe sospechar que la política, aquella con mayúscula, la que se refiere al paradigma de desarrollo y justicia que asume un país, tiene mucho que ver con ello. En realidad estamos diciendo

metafóricamente lo que creemos paradigmáticamente. Santa María tiene un gobierno municipal progresista, en el marco de un gobierno progresista en el Estado de Rio Grande do Sul, y el aroma de cambio y compromiso se convierte en ese entorno en una práctica política y social concreta. Porto Alegre, Río y Curitiba tienen gobiernos municipales progresistas, así como San Pablo y casi todas las ciudades importantes de Brasil. También está aconteciendo algo semejante en el caso de Montevideo, en Uruguay.

Sin buen proyecto de desarrollo urbano, el mejor gobierno municipal puede equivocar el rumbo. Pero sin buen gobierno, de aquellos que asumen el rol del Estado en la defensa de la sustentabilidad social y ambiental, todo proyecto técnico queda cuanto menos amputado, postergado, o deformado.

Sin Estado, por bien que funcione el mercado, no hay gobernabilidad ni sustentabilidad.

Brasil

Roberto SEGRE

Arquitecto. PROURB, UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil

LOS HÉROES URBANOS DEL «TERCER MUNDO»

Dos autores del siglo XX deben aún citarse en busca de la imagen de la ciudad del siglo XXI: Henri Lefebvre, al defender «el derecho a la ciudad» por parte de «todos» sus habitantes; e Italo Calvino, al imaginar las infinitas ciudades posibles. Ambos establecieron el vínculo entre la dura realidad y la ansiada utopía. El primero, demostrando las profundas contradicciones que rigen la urbe contemporánea; el segundo, transformando los problemas en metáforas estéticas y culturales.

Cuando Hipódamos diseñó Mileto pocos habitantes del planeta vivían en ciudades, y menos aún decidían su destino. Desde el mundo clásico, las ciudades crecieron sin cesar hasta alcanzar millones de habitantes, tanto en la Roma Imperial como en la París de Haussmann. Sin embargo, siempre fue una reducida élite la que marcó las directrices de su forma, mientras los habitantes anónimos forjaron su destino. Desde Platón hasta Le Corbusier se mantuvo la idea de que la propuesta de una «buena forma» urbana, lograría una sociedad justa, homogénea y democrática.

Hoy, en los albores del siglo XXI, la forma ha perdido significación —como bien lo

demuestra Rem Koolhaas en su Biblia urbanística (S,M,L,XL)— frente a la necesidad de esta congestionada Humanidad, de soluciones vitales que logren la armonía, fraternidad, convivencia, felicidad y belleza. Sin embargo, los antagonismos sociales, raciales y las desigualdades económicas siempre acompañaron la historia de la especie humana. En la medida en que millones de habitantes del «Primer» y «Tercer Mundo» se apiñaron en las megalópolis, las contradicciones se hicieron cada vez más agudas y evidentes, multiplicándose sus particularidades y consecuencias: violencia, opresión, desorden, exclusión, segregación, decadencia, derroche, corrupción, autoritarismo, contaminación, congestión, inseguridad, incultura, etc. De allí la urgente necesidad de la búsqueda de soluciones creativas e innovadoras para resolver estos problemas y buscar la imagen de la ciudad vital —parafraseando al inglés Charles Landry— del siglo XXI.

El mundo confió persistentemente en las iniciativas de los demiurgos, de los *heros* divinizados desde la mitología griega. Los destinos de la Humanidad fueron determinados por los hombres que lucharon, para bien o para mal, por cambiar el mundo a través de guerras, poder político, transformaciones sociales y económicas: Jerjes, Ramsés, Alejandro Magno, Augusto, Carlomagno, Carlos V, Napoleón, Simón Bolívar, Lenin, Roosevelt, Fidel Castro, etc. Otros *heros* pasaron a la historia por su vocación urbana; Teseo, Vítruvio, Adriano, Sixto V, Moro, Felipe II, Luis XIV, Haussmann, Le Corbusier, entre otros.

Hoy, los «héroes» ya no son los hombres divinizados en el Olimpo, sino aquellos que silenciosa y sacrificadamente intentan corregir, modificar y mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes urbanos del sufrido planeta, ante la percepción de la llegada inminente del aterrador Apocalipsis, consecuencia del persistente egoísmo e irracionalidad de algunos hombres. La primacía absoluta de la acción individual, propugnada ahora por el neoliberalismo globalizante, ha sido sustituida por la fusión de la iniciativa individual con las esperanzas, los sueños, los deseos y las necesidades comunitarias.

Por lo tanto, la búsqueda de los «Héroes Urbanos» en el «Tercer Mundo» implica una

concepción diferente a la existente en la mitología griega. El individuo sobresale, en la medida en que es parte integrante de la comunidad y no impone arbitrariamente su destino en sus planteamientos y orientaciones, sino que es el vocero de sus aspiraciones y necesidades. Si generalmente el *heros* había forjado los valores y designios de su pueblo, proyectándose su reconocimiento a escala universal por su dimensión titánica, hoy nuestro «Héroe», es reconocido por su modestia, espíritu de sacrificio, dedicación total a sus semejantes próximos y locales, que habitan en las contradictorias ciudades del «Tercer Mundo», durante siglos explotado, sometido, esquilmando y marginado por el «Primero».

La identificación de estos «héroes» urbanos fue uno de los objetivos que se propuso la Fundación Prince Claus de Holanda a lo largo del año 2000, dedicando a este tema los premios que otorga anualmente a personalidades de la cultura de los países del Tercer Mundo. En esta ocasión lo recibieron el arquitecto brasileño Jaime Lerner, quien impulsó el desarrollo urbano de la ciudad de Curitiba, convirtiéndola en un paradigma urbano de América Latina; el promotor social Rubem César Fernandes, coordinador del movimiento «Viva Rio», dedicado a mejorar las condiciones de vida de las comunidades carentes en Río de Janeiro; y el prestigioso pintor mexicano Francisco Toledo de Oaxaca, conocido internacionalmente no sólo por su obra artística, sino por su dedicación a la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de dicha ciudad.

No es casual que la iniciativa de la Fundación Príncipe Claus coincida en el año 2000 con la declaración de las Naciones Unidas de «Año de la Cultura de la Paz». Existe una clara correspondencia entre las categorías que definen a los «Héroes Urbanos» y los principios del Manifiesto 2000, elaborado por los laureados del Premio Nobel, en ocasión del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El respeto a la vida, el rechazo a la violencia, la generosidad y el altruismo, la apertura democrática, la salvaguardia del planeta y el reforzamiento de la solidaridad humana son también los principios necesarios para

la supervivencia en las ciudades, como afirma el egipcio Ismail Serageldin.

Paralelamente a los premios, la Fundación Príncipe Claus decidió crear un *web-site* para divulgar la obra de los «Héroes Urbanos» del llamado «Tercer Mundo», estableciendo un punto de partida para facilitar el conocimiento de los esfuerzos realizados en pueblos o megalópolis de África, Asia, América Latina y el Caribe, tendentes a resolver los agudos problemas que afectan negativamente las condiciones de existencia de millones de habitantes. Solicitada su realización a un equipo del PROURB, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, bajo la dirección de José Kós, Roberto Segre y José Barki, se contactaron otras personalidades que dedicaron su vida a mejorar la vida social y cultural de la población de sus ciudades. Fueron integrados en el *site*, el arquitecto Mariano Arana, actual Alcalde de Montevideo, reconocido por su labor en pro del rescate del centro histórico y de promover las mejoras estructurales de la ciudad; el historiador de la Ciudad de La Habana, Eusebio Leal Spengler, impulsor de los trabajos de restauración que han transformado radicalmente la imagen de La Habana Vieja y la vida cotidiana de la población de escasos recursos residentes en ella; Sergio Magalhães, quien fuera Secretario de la Vivienda en la Municipalidad de Río de Janeiro, creador del Programa

Favela-Bairro que introdujo el diseño de los espacios públicos y las infraestructuras básicas en un centenar de Favelas de la región metropolitana; el crítico de arte paraguayo Ticio Escobar, fundador de diversas instituciones culturales y artísticas en la ciudad de Asunción, dedicadas a la preservación de las tradiciones indígenas; el joven arquitecto hindú Ratish Nanda, dedicado al inventario de los monumentos históricos de Nueva Delhi y el arquitecto Kenneth Yeang de Malasia, autor de conocidos edificios ecológicos en el sudeste asiático.

Se trata de un foro abierto, un *work in process* que aspira a abrir el diálogo, el intercambio, la participación, el debate entre los actores y protagonistas de la vida y la cultura urbana. Aquí están presentes funcionarios públicos, alcaldes, diseñadores, urbanistas, arquitectos, artistas, conservadores, intelectuales, trabajadores sociales, religiosos, dirigentes comunitarios; en fin, todos aquellos que luchan por la armonía entre la sociedad y el ambiente; entre el entorno construido y la naturaleza; entre la modernidad y la tradición.

Ante el ejemplo y el optimismo esperanzador de estos pocos e iniciales «Héroes Urbanos», que germinen y se multipliquen las iniciativas, para que algún día los pobres de este infinito mundo urbano logren una vida mejor.

Francia

Vicent RENARD

CNRS École Polytechnique, París

LEY DE SOLIDARIDAD Y RENOVACIÓN URBANAS (1) PROCESO DE ELABORACIÓN, CONTENIDO Y PERSPECTIVAS

El desarrollo cuantitativo y cualitativo de la legislación y reglamentación urbanísticas en Francia ha sido casi constante desde hace aproximadamente cinco décadas.

Este desarrollo engloba, en primer lugar, el sistema de planificación urbanística, a diversas escalas, desde ordenanzas de edificación —de articulación de operaciones inmobiliarias—, hasta normas de medio ambiente que tienen un papel creciente, en el nivel tanto nacional como de la Unión Europea.

(1) *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (LSRU)* du 13 décembre 2000.

la supervivencia en las ciudades, como afirma el egipcio Ismail Serageldin.

Paralelamente a los premios, la Fundación Príncipe Claus decidió crear un *web-site* para divulgar la obra de los «Héroes Urbanos» del llamado «Tercer Mundo», estableciendo un punto de partida para facilitar el conocimiento de los esfuerzos realizados en pueblos o megalópolis de África, Asia, América Latina y el Caribe, tendentes a resolver los agudos problemas que afectan negativamente las condiciones de existencia de millones de habitantes. Solicitada su realización a un equipo del PROURB, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, bajo la dirección de José Kós, Roberto Segre y José Barki, se contactaron otras personalidades que dedicaron su vida a mejorar la vida social y cultural de la población de sus ciudades. Fueron integrados en el *site*, el arquitecto Mariano Arana, actual Alcalde de Montevideo, reconocido por su labor en pro del rescate del centro histórico y de promover las mejoras estructurales de la ciudad; el historiador de la Ciudad de La Habana, Eusebio Leal Spengler, impulsor de los trabajos de restauración que han transformado radicalmente la imagen de La Habana Vieja y la vida cotidiana de la población de escasos recursos residentes en ella; Sergio Magalhães, quien fuera Secretario de la Vivienda en la Municipalidad de Río de Janeiro, creador del Programa

Favela-Bairro que introdujo el diseño de los espacios públicos y las infraestructuras básicas en un centenar de Favelas de la región metropolitana; el crítico de arte paraguayo Ticio Escobar, fundador de diversas instituciones culturales y artísticas en la ciudad de Asunción, dedicadas a la preservación de las tradiciones indígenas; el joven arquitecto hindú Ratish Nanda, dedicado al inventario de los monumentos históricos de Nueva Delhi y el arquitecto Kenneth Yeang de Malasia, autor de conocidos edificios ecológicos en el sudeste asiático.

Se trata de un foro abierto, un *work in process* que aspira a abrir el diálogo, el intercambio, la participación, el debate entre los actores y protagonistas de la vida y la cultura urbana. Aquí están presentes funcionarios públicos, alcaldes, diseñadores, urbanistas, arquitectos, artistas, conservadores, intelectuales, trabajadores sociales, religiosos, dirigentes comunitarios; en fin, todos aquellos que luchan por la armonía entre la sociedad y el ambiente; entre el entorno construido y la naturaleza; entre la modernidad y la tradición.

Ante el ejemplo y el optimismo esperanzador de estos pocos e iniciales «Héroes Urbanos», que germinen y se multipliquen las iniciativas, para que algún día los pobres de este infinito mundo urbano logren una vida mejor.

Francia

Vicent RENARD

CNRS École Polytechnique, París

LEY DE SOLIDARIDAD Y RENOVACIÓN URBANAS (1) PROCESO DE ELABORACIÓN, CONTENIDO Y PERSPECTIVAS

El desarrollo cuantitativo y cualitativo de la legislación y reglamentación urbanísticas en Francia ha sido casi constante desde hace aproximadamente cinco décadas.

Este desarrollo engloba, en primer lugar, el sistema de planificación urbanística, a diversas escalas, desde ordenanzas de edificación —de articulación de operaciones inmobiliarias—, hasta normas de medio ambiente que tienen un papel creciente, en el nivel tanto nacional como de la Unión Europea.

(1) *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (LSRU)* du 13 décembre 2000.

La descentralización —reforma pujante e importante aplicada a partir de 1981— no ha cambiado fundamentalmente el sistema normativo en su diseño general, sino en la responsabilidad jurídica de los poderes ejecutivos a nivel local, sobre todos los municipios.

Este desarrollo ha engordado el derecho urbanístico hasta hacerlo hoy tan complejo que su aplicación se ha hecho arriesgada. Hay una acumulación de normas, tanto de procedimiento como de fondo, que plantean problemas importantes para «garantizar» jurídicamente las operaciones inmobiliarias.

Eso explica el tema omnipresente desde hace... más de 15 años sobre la necesidad de una «desregulación», simplificación, depuración, descontaminación —según algunos— de la legislación.

De hecho esta voluntad se ha reflejado aquí o allá, en algunas medidas, unas reformas de ley, unos decretos, pero cabe decir que globalmente no se ha interrumpido el flujo de producción normativa.

Esta voluntad de simplificación estaba muy presente cuando llegó el nuevo Gobierno en el verano de 1997. Al mismo tiempo, en este campo el primer objetivo de dicho Gobierno fue el de impulsar un mayor equilibrio social en las ciudades y más mixtura social, especialmente en las grandes ciudades y evidentemente en la aglomeración parisina que presenta un caso claro de polarización social. Una ley de 1991 («Ley de Orientación del Desarrollo Urbano») con este mismo objetivo había fracasado por razones de técnica jurídica (un método de equidistribución bastante sofisticado) y, sobre todo, por una difícil coyuntura, una profunda crisis de los mercados inmobiliarios debido a la «burbuja» de los ochenta.

Esta voluntad tuvo inicialmente como eje central la idea de obligar (o incentivar fuertemente) a cada municipio a construir vivienda social en una proporción suficiente (*«fair share»*, dice el Tribunal Supremo en los Estados Unidos); esta proporción puede ser entre el 0% y más del 50% y, eso entre municipios de la misma aglomeración urbana. El tema de la vivienda se mantuvo como una parte de la ley, pero se han ido añadiendo paulatinamente diversas cuestiones y el proceso legislativo concluyó con una ley de ... 209 artículos, que ahora necesita cerca de cincuenta decretos para su

desarrollo y aplicación. La simplificación ¡ya no es total!

Comentar este texto es bastante difícil porque abarca un número importante de medidas de distinta importancia sobre diversas materias con efectos reales difícilmente previsibles. Además, se realizó un trabajo importante por parte del Parlamento, con más de 3.500 enmiendas. Cabe insistir en dos asuntos que sobresalen entre todos:

- Los nuevos instrumentos de planeamiento
- «Solidaridad urbana» y vivienda social.

Otras medidas importantes tienen relación con el plan de transporte, la reforma de la gestión de la «copropiedad» (*condominio*), o la vivienda privada de alquiler para hogares con menos recursos.

Al comienzo del mandato del Ejecutivo en 1997-1998 se expuso la cuestión —prioritaria— de incentivar u obligar al «reciclado urbano», reduciendo al mismo tiempo la expansión en la periférica de las ciudades. Pero esta voluntad política se ha ido restringiendo en sus límites en el transcurso de su elaboración de manera parecida a la evolución acontecida en Inglaterra entre el «informe Rogers» (*«urban renaissance»*) y el Libro Blanco del 2000.

Antes de abordar los asuntos centrales indicados, es de interés describir el proceso de preparación, debate y aprobación de la Ley porque tuvo gran importancia en la reorientación del proyecto.

I. ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE SOLIDARIDAD Y RENOVACIÓN URBANAS

En un principio se estableció en el Gobierno, una voluntad política, de «refundir» la política global de ordenación territorial con una idea central de mayor coordinación en las políticas de desarrollo urbano, de transporte y de vivienda, así como de incentivar a los municipios para que se agruparan para la realización de un planeamiento urbanístico más adecuado, especialmente en las aglomeraciones urbanas.

Esta voluntad política se encontró con varios elementos de información y/o de presión, procedentes de profesionales, «sociedad civil», y también con varios informes públicos: por ejemplo un informe del Ministerio de la Vivienda sobre la «vivienda insalubre» de alquiler.

La elaboración de la Ley se realizó en el Ministerio de Asuntos Urbanos (ahora *«Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement»*), principalmente por el nuevo departamento de «urbanismo y vivienda» resultado de la fusión, en abril de 1998, de los dos departamentos distintos de «urbanismo» y de «vivienda». Existió también una contribución del departamento de transporte del mismo Ministerio.

La evolución más importante en esta fase de preparación fue sobre todo el engrosamiento global del texto, la aparición progresiva de ideas nuevas (por ejemplo, de artículos nuevos) y también el cambio de enfoque. Por ejemplo, la cuestión de la priorización del «reciclado urbano» casi desapareció, desde la expresión inicial de «lucha contra la expansión periférica» hacia «la gestión del desarrollo urbano» para acabar como «una utilización económica del espacio». Este aumento (de 87 artículos en el texto inicial hasta los 209 artículos en la ley aprobada) fue el resultado, en primer lugar, del trabajo de preparación en el Ministerio en 1998 y 1999 y de las consultas múltiples con asociaciones laborales, ONGs, etc.

Fue también resultado del trabajo Parlamentario: además del trabajo preparatorio, la discusión parlamentaria propiamente dicha alcanzó a cerca de 3.700 enmiendas, con más de 155 horas de debate.

Por un lado, se puede considerar como un enriquecimiento del texto, que ha tocado muchas cuestiones no previstas al comienzo. Del otro, esta «hipertrofia» del número de artículos aumenta el «inseguridad jurídica» y la inestabilidad del marco jurídico global del urbanismo y de la construcción.

2. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: NUEVOS INSTRUMENTOS, NUEVA CONCEPCIÓN

La descentralización llevada a cabo entre 1982 y 1983 no ha afectado a la

descentralización del derecho urbanístico mismo: no existe en Francia un derecho (o un Código) del urbanismo regional, como lo hay, por ejemplo, en España, Bélgica o Italia. Hasta la Ley de Solidaridad y Renovación Urbanas (LSRU en adelante), la única excepción estaba contenida en tres leyes relacionadas no con regiones particulares sino más bien con tipos de áreas específicas, concretamente zonas costeras, zonas de montaña y alrededores de los aeropuertos.

La LSRU no cambia este principio, pero sí amplía los principios generales y los objetivos específicos que deben cumplir los diferentes planes de urbanismo, añadiendo explícitamente la «mixtura urbana», la integración urbana (tanto social como funcional) y la organización del transporte público para contribuir al «desarrollo sostenible».

Uno de los objetivos voluntad del proyecto era el de garantizar que los planes urbanísticos cumplieran efectivamente estos principios, es decir, que no se quedasen como principios abstractos sin efecto real.

La voluntad inicial del Gobierno —según el texto inicial, *«todos* los planes hubieran debido cumplir con estos principios— se ha enfrentado, especialmente en el debate parlamentario, con una intención de atenuarlo para que no se estableciera como de obligado cumplimiento de aprobación, sino más bien como compatibilización. Otra vez, surge la preocupación en limitar el riesgo de «un gobierno de los jueces».

Otras dos características generales (2) se introdujeron en los mecanismos generales del planeamiento urbanístico:

En primer lugar, fueron ampliadas la «asociación» y la consulta de varias entidades en el proceso de preparación de los planes. Una innovación se refiere a los territorios transfronterizos —Francia tiene fronteras con 5 países— donde los planes deben tener en cuenta el planeamiento del otro lado de la frontera, así como consultar con los municipios encargados de su aplicación.

(2) cf Henri JACQUOT (2001):»Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine», in Colloque du GRIDAUH, *La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*; Orleans, 25 et 26 janvier 2001.

Otra innovación interesante se refiere a la manera de resolver los conflictos, a través de la ampliación del uso de los *mecanismos de conciliación* en la fase de elaboración de los instrumentos de planeamiento. Aquí aparece otra vez la voluntad de limitar la actividad contenciosa de los tribunales tras la aprobación de los planes.

2.1. Un OPNI (objeto planificador no identificado) el SCOT, «Schéma de Cohérence Territoriale»

El SCOT es probablemente el elemento más innovador en la nueva Ley. Tanto en su elaboración como en su contenido, cambia de manera evidente con respecto a sus predecesores, el «esquema director» («Schéma directeur»). Por supuesto su aplicación podría plantear una serie de problemas. Su elaboración seguirá un camino muy simplificado, con el objetivo de facilitar el proceso, de garantizar una gestión flexible y, además, reducir el riesgo jurídico de impugnaciones.

El principio básico del SCOT es la armonización de las políticas públicas (desarrollo urbano, vivienda, medio ambiente, transporte público) a un nivel que garantice la coherencia de todas estas políticas.

La iniciativa de elaborar un SCOT procede de los municipios y/o sus agrupaciones, pero el ámbito del SCOT es aprobado por el Prefecto, a partir de la propuesta de los municipios, con una casi obligatoriedad en las condiciones de que las reglas de la mayoría son respetadas, siendo estas la conformidad de 2/3 de los municipios con mas del 50 % de la población del ámbito, o viceversa. El ámbito debe ser una superficie continua, sin discontinuidades o enclaves. El proceso mismo de elaboración es flexible, sobre todo en las modalidades de participación de otras entidades públicas, especialmente el Estado.

Por otro lado, la participación de los ciudadanos se ha reforzado, a través de la definición precisa de sus modalidades por la entidad pública encargada de la elaboración y, también por la generalización de la «información

pública» que en lo sucesivo se aplicarán a todos los SCOT.

Sólo queda un problema en el procedimiento de aprobación del SCOT: no ha cambiado la condición inicial de incluir la posibilidad de que un municipio que estime que «sus intereses esenciales están comprometidos» por el SCOT, pueda abandonar el ámbito del mismo.

Esta posibilidad tuvo un efecto bastante negativo en el mecanismo de los «schemas directeurs» previos, frenando la elaboración a causa de la incertidumbre sobre su aprobación final. Esta incertidumbre se mantiene en la nueva ley, pero tal vez la flexibilidad en la fase de elaboración podría (3) reducir este riesgo.

Por otra parte, tanto el proceso de elaboración como el de gestión y de revisión, cambia en su institucionalización, ya que se establece una vinculación *permanente* entre el SCOT y la entidad pública (*Établissement public de coopération intercommunale*) que lo desarrolle.

La desaparición de la entidad pública, formada por la agrupación de municipios, implica la cancelación del SCOT. Y los dos, esquema y entidad pública, conviven juntos dado que la ampliación del ámbito de responsabilidad de la entidad conlleva automáticamente la ampliación del ámbito de aplicación del SCOT. Esto es una novedad importante explicitada en el artículo L122-14, que introduce la obligación de hacer periódicamente «un análisis de los resultados de la aplicación del SCOT». El incumplimiento de esta obligación conlleva la caducidad del SCOT.

Desde el punto de vista del contenido, el objetivo fue al mismo tiempo reforzar el papel de este esquema en el sistema global de planeamiento y evitar que se desarrolle como un «super plan local», con zonificación y otras reglas definidas en un plano vinculante. Los SCOT ahora serán más bien guías de políticas urbanísticas que instrumentos de gestión de los suelos urbanos. Su contenido tendrá como objetivo central garantizar la coherencia de políticas definiendo objetivos, sin vincular necesariamente los resultados

(3) cfr RENARD, V. (2000): Sección Internacional CyTET (123): 126-129

Un elemento muy importante, manifestado en el artículo L 122-2, es un punto clave para incentivar el «reciclado urbano»: en los municipios que se incluyan en un SCOT, el planeamiento municipal locales no podrá prever ninguna extensión de su urbanización a menos de 15 km de una aglomeración de más de 15.000 habitantes, ni a menos de 15 km de la costa. Hay excepciones limitadas a esta regla, pero sigue siendo un fuerte incentivo elaborar un SCOT para librarse de esta obligación.

Globalmente, la definición jurídica de los SCOT parece bastante innovadora a través de una concepción distinta de su papel. Al mismo tiempo, el progreso desde hace unos años de la cooperación intermunicipal y del desarrollo de entidades supra municipales (sobre todo «*Communautés urbaines*» y «*Communautés d'agglomération*»)*** están creando condiciones más favorables que las que existían hace 15 años para la elaboración de los «esquemas directores». Sin embargo, se mantiene una fuerte incertidumbre al final del proceso ya que, las dificultades de la cooperación podrían seguir frenando su elaboración.

2.2. Continuidad con flexibilización: los PLU («*Plans Locaux d'Urbanisme*»).

El marco jurídico de los PLU se puede analizar como una respuesta a las críticas dirigidas a los previos POS (*Plans d'Occupation de Sol*): exceso de precisión y de formalidad, ausencia frecuente de un «proyecto» verdadero para la ciudad.

La primera respuesta, además del cambio de denominación (de POS a PLU), se encuentra en la introducción de un elemento nuevo: el PADD (*Project d'Aménagement et Development Durable Retenue*) que debe definir una visión estratégica del desarrollo, a través de «la identificación de barrios o sectores a reestructurar, rehabilitación de espacios de centralidad a crear o a desarrollar etc», con una visión global. Pero, en el seguimiento del «informe de los POS, se plantea el problema de la fuerza jurídica del PADD, a efecto de los derechos conferidos. De hecho, los informes de los POS han sido pocas

veces utilizados como armas jurídicas y es muy posible que esta realidad no cambie notablemente con los PLU.

El contenido de los PLU no es radicalmente distinto del que tenían los POS: zonificación, normas particulares, servidumbres de uso público, etc. Una modificación parece, no obstante, importante: en general, la clasificación previa binaria, entre zonas naturales y zonas urbanizadas se convierte en una clasificación ternaria, con la introducción de la categoría «zonas urbanizables», sean programadas o no programadas.

Otro cambio se produce con las ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*), inicialmente concebidas (hace 30 años) como una manera de «olvidar» el POS, a través de un proceso derogatorio. A pesar de un acercamiento entre ZAC y POS, quedaba el aspecto derogatorio (debe recordarse que la utilización de la ZAC es fundamental, son una parte importante de las operaciones claves y complejas en zonas urbanas y periurbanas). La ley cambia precisamente el que las normas particulares de una ZAC sean automáticamente integradas en el PLU.

Desde el punto de visita de la simplificación (constante voluntad del legislador), la elaboración, tramitación y aprobación del plan se simplifican, con la supresión de unas etapas, quizás pesadas, en la elaboración.

Por otro lado, en los POS durante la revisión existía la posibilidad de una «aplicación anticipada» del POS en curso de revisión cuando la tramitación del proyecto estuviera muy avanzada. De hecho, esta posibilidad se ha aplicado de manera muy distinta de un municipio a otro, con abusos evidentes y, a veces, una revisión permanente para aplicar esta disposición. Tras un fuerte debate esta posibilidad de «aplicación anticipada» se ha suprimido. Para compensar —un poco— esta pérdida de flexibilidad la ley ha introducido una posibilidad de «revisión urgente» del PLU que se puede aplicar de manera rápida para aprobar un proyecto cuando «tenga un carácter de interés general». El control judicial otra vez volverá a tener un *rol* importante.

De este modo predomina globalmente la continuidad que facilitará el período de transición entre la ley previa y la LSRU, entre los POS y los PLU y, en cierta manera,

se acerca más la ley a las prácticas políticas locales desde el punto de vista de la flexibilidad.

Sin embargo (¿no será demasiado?), a pesar de la nueva articulación entre los SCOT y los PLU, la flexibilidad continúa y es evidente que ello puede ayudar a solucionar algunos peligros ya detectados de incertidumbre jurídica.

3. LA LSRU Y LA SEGREGACIÓN URBANA

El tema no es nuevo. Desde hace ya décadas y décadas definir un nivel adecuado de mixtura social de mezcla de clases sociales en la ciudad, sigue siendo uno de los problemas permanentes de la gobernanza urbana.

Los mecanismos del mercado, a través de los precios del suelo, producirían espontáneamente la segregación, en una ciudad hecha mediante coronas concéntricas, clasificadas según el beneficio de las actividades y/o los ingresos de los hogares. Tal ciudad sería al mismo tiempo inaceptable desde un punto de vista ético e ineфicaz desde el punto de vista económico.

En Francia —como en otros países europeos desde hace, aproximadamente, dos décadas— se puede observar un incremento de la segregación en la mayoría de las ciudades importantes, especialmente en la región parisina. Esta evolución puede ser el resultado de dos factores particularmente la descentralización a escala de los municipios y la desregulación, que se produjo en varios países de Europa.

Además, la creciente volatilidad de los mercados inmobiliarios —en especial, la «burbuja» que se ha desarrollado en la segunda parte de los años 1980 produjo el alejamiento a la periferia de las operaciones de vivienda social, a causa de los precios del suelo.

El Código del Urbanismo no dice mucho al respecto: «las entidades públicas armonizan sus previsiones y decisiones para proporcionar sin discriminación a la población presente y futura condiciones de vivienda, de empleo (...) correspondiente a la diversidad de sus necesidades y recursos». Pero es difícil utilizar este texto de manera operativa.

Sin embargo, se han introducido elementos de reforma, en primer lugar por una ley de 1989 sobre el «derecho a la vivienda», iniciando un mecanismo de planificación para la vivienda social y después por la Ley de 13 de julio de 1991 (*Loi d'Orientation sur la Ville*) que explicita en su primer artículo el objetivo de «favorecer la cohesión social y evitar o suprimir los fenómenos de segregación».

Para conseguir este deseo se establecen dos medidas importantes: desarrollar bancos (públicos) de suelo e instituir subsidios cruzados entre operaciones inmobiliarias «libres» y operaciones de vivienda social.

De hecho, la aplicación de esta Ley de 1991 fue víctima además del cambio político, de una crisis en los mercados inmobiliarios que la hizo imposible. La LSRU —hace expresamente referencia a la palabra «solidaridad» en el título de la Ley— para conseguir el mismo objetivo siguió otro camino distinto, EL DE especificar un objetivo que valga para cada municipio, señalando que un porcentaje del 20 % del *stock* de vivienda deberá ser para vivienda social (con una definición precisa de lo que es una vivienda social) y, los municipios que se nieguen a acercarse al objetivo previsto de acuerdo con un procedimiento y un ritmo definidos tienen que pagar una compensación (¿multa?) a la entidad intermunicipal encargada de la materia. La cuantía escogida es de 1.000 FF por cada vivienda social «que falte», es decir que esté por debajo del citado 20% actualizado anualmente. El porcentaje del 20 % de vivienda social se refiere a cada municipio, no a la aglomeración en su conjunto.

Esta disposición ha atraído mucha atención durante la elaboración del proyecto de ley y el debate parlamentario y, por supuesto, tiene un peso importante en la ley, pero sigue teniendo limitaciones en su aplicación. Debe interpretarse como una voluntad del Gobierno Central de representar un papel más fuerte en la política de vivienda de las ciudades.

Concretamente, esta obligación se aplicará a cada municipio con más de 3.500 habitantes (1.500 en la región parisina), incluidas (en el sentido del censo)

en una aglomeración de más de 50.000 habitantes, que contenga por lo menos un municipio de más de 15.000 habitantes (de acuerdo con la definición para la creación de «*Communautés d'agglomération*»). Según las primeras previsiones, la disposición se aplicara a 1.113 municipios, en 114 aglomeraciones.

Se ha planteado el problema de la definición de la «vivienda social» abordando, además de los HLM (*Habitation à Loyer Modéré*), por un lado incluyendo la vivienda en «propiedad social» (al final la ley no consideró este tipo de vivienda) y, por otro lado, la vivienda privada de alquiler para hogares pobres, que fue incluida en la definición de vivienda social, pero únicamente en la parte que fuese objeto de un «acuerdo» con las entidades públicas. Sigue siendo un problema difícil, no muy conocido, que ha suscitado otra serie de disposiciones para limitar y enmarcar jurídicamente la actividad de los «vendedores de sueño», como se llama a esos propietarios de edificios degradados que alquilan viviendas a la gente con menos recursos.

El texto legal de este modoincluye una nueva noción: la «vivienda digna», planteando que el derecho a una «vivienda digna» es una «libertad pública». Queda pues una definición precisa de lo que es digna y, eso no es únicamente un problema francés sino más bien un problema europeo. El principio del derecho a una vivienda digna, a la espera de una jurisprudencia europea, fue incluido en la «Carta de los derechos fundamentales» aprobada en la cumbre de Niza el 7 de diciembre de 2000.

La ley SRU ha incluido varias medidas de importancia variable. Se puede señalar, antes de concluir, la importante parte denominada «política de transporte al servicio de un desarrollo sostenible» que introduce por primera vez la sistematización de la articulación estrecha entre la planificación del sistema de transporte y el planeamiento urbanístico, especialmente a través de los PDU (*Plans de Déplacements Urbains*) y de normas sobre estacionamiento.

Comentar una ley inmediatamente después de su votación, antes de conocer

los decretos y otros textos de aplicación, parece arriesgado. Sin embargo, nos podemos atrever a hacer tres comentarios:

- En primer lugar, esta ley contiene una vuelta a los auténticos razonamientos urbanísticos, más amplio que la simple zonificación, coordinando varias políticas públicas, reintroduciendo —por lo menos esa es la voluntad del legislador— un planeamiento urbanístico al nivel adecuado, con objetivos cualitativos y no únicamente formalistas. Desde este punto de vista, la experiencia real en el desarrollo de los SCOT podría ser un *test* del éxito de la ley.
- Desde el punto de vista de la complejidad jurídica y del riesgo de litigación, parece difícil ser completamente optimista, ya que la elaboración y después el debate parlamentario han complicado un texto ya bastante ambicioso. Se han introducido nociiones jurídicas nuevas, mecanismos innovadores, cada uno con su propia vulnerabilidad jurídica. El legislador no ha cumplido con la voluntad inicial de «esclarecer» y «simplificar» el derecho urbanístico por lo que los juristas especializados en el tema no deben temer el desempleo técnico.
- Finalmente, la aplicación de esta ley planteará, con más fuerza aún, el problema del nivel adecuado de la descentralización y del desarrollo de la cooperación intermunicipal. El paquete de medidas ofrecidas por la ley podrá ser utilizado por unas entidades mayores y mejor dotadas que dispongan de servicios técnicos de alto nivel y de una verdadera política de agrupaciones (como por ejemplo las «comunidades urbanas» de Lyon o Lille). Pero la aplicación en municipios más pequeños, ciudades medianas, que no formen parte de una entidad fuerte de cooperación intermunicipal queda bastante problemática. Aún hace falta en Francia un nivel intermedio entre el Estado y los treinta y seis mil y pico municipios.

ANEXO

«Treinta y Cuatro Medidas de la Ley sobre Solidaridad y Renovación Urbanas» (extraídas del Dossier de Prensa). Ministerio de Equipamiento, Transportes y Vivienda Secretaría de Estado de Vivienda*

TÍTULO I. LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS URBANAS Y TERRITORIALES: EL DERECHO URBANÍSTICO: POLÍTICAS URBANAS MÁS COHERENTES;

Los Documentos Urbanísticos

1. Esquemas de coherencia territorial (SCT) (sustituyen a los esquemas directores SD). Los representantes determinan juntos la evolución de la aglomeración y las prioridades en materia de vivienda, comercio, áreas de actividad, transporte; mientras que los SD se encargaban principalmente de los usos del suelo sin tener en cuenta las otras políticas al nivel de la aglomeración (urbanismo, vivienda, transportes) (Decreto que aparecerá durante el primer semestre de 2001) Serán sometidos a información pública previa a su aprobación y serán objeto de examen periódico. Su elaboración y revisión serán simplificadas.
2. Planes locales de urbanismo (PLU) (sustituyen a los POS) presentan el proyecto urbanístico del ayuntamiento en lo que se refiere a la ordenación, al tratamiento del espacio público, del paisaje y del medio ambiente (1^{er} trimestre de 2001). Deberán ser compatibles con los otros documentos urbanísticos especialmente los SCT y se someterán a información pública previa a su aprobación.
3. Cartas municipales para los pequeños municipios que carezcan de PLU: instrumentos para ordenar su evolución en materia de urbanismo tras

su información pública. Son reconocidos, desde ahora, como verdaderos documentos urbanísticos.

Fiscalidad del urbanismo: para favorecer un uso más racional del espacio y desanimar el urbanismo periférico difuso.

4. Participación de los colindantes en la financiación de nuevas vías (contribuciones especiales).
5. Supresión de la participación por superación del COS y del pago por superación del techo legal de densidad (PLD) en determinados municipios.
6. Corrección de los valores globales que sirven para el cálculo de la tasa local de equipamiento (TLE) para ayudar a la construcción de viviendas colectivas.
7. El impuesto sobre solares (TFPNB) aplicable al suelo edificable no edificado podrá aumentarse, lo que impulsará a los propietarios de suelo edificable a ponerlo en el mercado.
8. Vivienda adaptada a los disminuidos físicos: las superficies de techo suplementario necesario para la adaptación de las viviendas para los disminuidos físicos serán deducidas del cálculo de las tasas urbanísticas (2001).

* Véase la pág.: www.urbanisme.equipement.gouv.fr/, donde además del muy extenso texto completo de la LSRU están las exposiciones y justificaciones de toda su tramitación.

TÍTULO II. MEJORAR LA POLÍTICA DE LA CIUDAD: UNA CIUDAD MÁS SOLIDARIA

Solidaridad entre los municipios en materia de vivienda: Asegurar la mixtura social en el hábitat dentro de las aglomeraciones.

9. Reforma de la Ley de orientación de la ciudad (LOV): los municipios de más de 1.500 habitantes en Île-de-France (y 3.500 en las otras regiones situadas en las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes) en los que menos del 20% de sus viviendas sea vivienda social deberán comprometerse con un plan de máxima recuperación para alcanzar este umbral en 20 años (a contar desde el 1 de enero de 2002).
10. Estos municipios satisfarán una aportación financiera por vivienda que «falte» y por año, exacción que llegará hasta el 20% del potencial fiscal por habitante en los municipios en los que el potencial fiscal sobrepase los 5.000 francos al año. Exacción que revertirá en la comunidad urbana aglomeración si se aprueba el PLH (programa local de vivienda)
11. Poder subsidiario del Estado en caso de incapacidad del municipio. El Estado dispondrá como último recurso de dos instrumentos: neutralización del derecho de tanteo y retracto del municipio y expedición del permiso de construir directamente por el propio Estado central.

Protección del comprador de inmuebles y régimen de copropiedad: (entrada en vigor: 1 de junio de 2001)

12. Plazo de revocación de la decisión: el adquiriente, no profesional, de un bien inmueble, puede volverse atrás de su decisión de compra durante un plazo de 7 días. Lo que hasta ahora sólo es aplicable para la compra o construcción de una vivienda nueva, se ha extendido a la adquisición de las viviendas usadas. (Entrada en vigor el 1 de junio de 2001).
13. Prohibición de abonar cantidades de dinero: el abono de cantidades de dinero

estará prohibido durante el plazo de revocación de la decisión, salvo en el caso de la nueva construcción y en el de actuación de un intermediario profesional. En este caso, si hubiera revocación, las cantidades de dinero entregadas deberán ser restituidas en el plazo de 21 días.

14. Prohibición de ofertas de compra de vivienda con entrega de dinero: algunos vendedores reclamaban el 10% del precio de compra del bien inmueble a los solicitantes. Aquellos a cuyo favor no se produzca finalmente la compra, tenían dificultades para recuperar su dinero. Esta práctica estará claramente prohibida por Ley.
15. Garantizar el estado de la vivienda: queda prohibida la incorporación en régimen de copropiedad de viviendas insalubres, en peligro, sin un mínimo de confort (agua potable, superficie mínima, etc...) o con características insuficientes respecto a su habitabilidad y seguridad.
16. Diagnóstico técnico (seguridad, salubridad, ausencia de amianto...) que deberá realizarse obligatoriamente antes de la incorporación en régimen de copropiedad de un inmueble de más de 15 años (Aplicación inmediata).
17. Libro de mantenimiento: es obligación para el responsable de la comunidad disponer de una libro de obras de mantenimiento del edificio. El futuro adquiriente de un inmueble en copropiedad podrá consultar tanto dicho libro como su diagnóstico técnico (antes de junio de 2001).
18. Plan contable específico: las cuentas de la comunidad de propietarios deberán ser llevadas de conformidad con un plan contable específico con el fin de responder a los objetivos de transparencia y más fácil lectura por los copropietarios (1 de enero de 2004).
19. Presupuesto: las comunidades de propietarios votarán cada año un presupuesto de previsiones respecto de los gastos corrientes de gestión y con aportaciones trimestrales de fondos.
20. Apertura de una cuenta: los ingresos

- de los copropietarios serán abonados en una cuenta separada abierta a nombre de la comunidad de propietarios, salvo acuerdo en contrario adoptado en la Junta General (primer trimestre 2002).
21. Procedimiento de recuperación de los gastos: En caso de impago de sumas debidas en concepto de gastos, el juez arbitral (procedimiento rápido) podrá condenar al copropietario que no haya realizado su abono a que lo realice. La condena comportará así mismo el pago de los gastos trimestrales aún no vencidos (para el año en curso).
 22. Recuperación de un crédito: los gastos a que deba hacer frente la comunidad de propietarios por culpa de un propietario que encarezca los gastos comunes serán únicamente imputables al copropietario moroso.
 23. Nuevas reglas de mayoría en la Junta General:
 - Para la votación sobre las obras de carácter obligatorio, si se obtiene sólo un tercio de los votos de todos los copropietarios y no la mayoría, la propia Junta puede proceder a una segunda votación con la mayoría de los propietarios presentes.
 - En lo sucesivo, las abstenciones no se contabilizarán en el recuento de votos.
 24. Concurso entre empresas: con independencia del importe aprobado por la Junta General de propietarios, las obras deberán ser objeto de un concurso previo entre empresas.
 25. Individualización de los contadores de agua: se facilitará la individualización de los gastos de agua y se favorecerá la instalación de contadores individuales.

TÍTULO IV. ASEGURAR UNA OFERTA DE VIVIENDA DIVERSIFICADA Y DE CALIDAD

La vivienda social: fortalecer el papel de los HLM (vivienda social protegida) y del patrimonio arrendatario social

26. Acelerar los procedimientos tendentes a facilitar los cambios de colectivos de reincorporación de los organismos HLM.

Solidaridad entre los organismos de vivienda social.

27. Caja de garantía de la vivienda de arrendamiento social (CGLLS): la nueva cotización de la CGLLS se calculará en función de la ocupación social de las viviendas del organismo (número de arrendatarios que se benefician de las ayudas personales a la vivienda). La CGLLS financiará las asociaciones de arrendatarios como era ya el caso de la Unión Nacional de Organismo de HLM (a partir del primer trimestre de 2001).
28. Creación de una caja de garantía autónoma para el acceso a la propiedad: esta sociedad garantiza a los organismos del HLM contra los riesgos financieros,

dentro del marco de operaciones inmobiliarias destinadas al acceso a la propiedad.

Insalubridad y la situación de peligro

29. Inmuebles declarados insalubres o en amenaza de ruina: simplificación del procedimiento: las obras realizadas con cargo al propietario, en su defecto, por ejecución subsidiaria del Estado o del Municipio, hipoteca legal sobre el inmueble por su cuantía; suspensión del pago del alquiler (desde la declaración de insalubridad o del peligro hasta la realización de las obras) con realojo temporal de los arrendatarios, en caso de obras de reparación, o realojo definitivo en caso de demolición.
- **ANAH (Agencia Nacional para la Mejora de la Vivienda)**
30. La “gran ANAH”: la competencia de la ANAH (subvenciones para la mejora del parque privado de viviendas) se extiende

a todos los poseedores (ocupantes y censitarios) ya que no está limitada sólo a los propietarios-arrendadores.

Los derechos de los arrendatarios:

31. La noción de vivienda digna: se afirma el derecho a una vivienda digna: la vivienda no debe mostrar riesgos manifiestos que puedan llegar a atentar contra la seguridad física y la salud y debe estar dotada de todos los elementos necesarios para su uso como vivienda. En su defecto, el arrendatario puede exigir la subsanación adecuada, y si llega el caso acudiendo ante el juez.
32. Resolución amistosa de los conflictos arrendaticios: la comisión Departamental de conciliación (compuesta paritariamente por arrendadores y arrendatarios, con sede en la prefectura) podrá ser requerida tanto por el arrendatario como por el arrendador para los litigios individuales (estado de los inmuebles, gastos de urbanización, etc...) a diferencia de lo que ocurría anteriormente que sólo podía ser requerida para los litigios relacionados con los aumentos de alquileres (primer trimestre de 2001).
33. Desarrollo de la concertación arrendaticia en el patrimonio perteneciente a los arrendadores personas jurídicas (públicas o privadas): un plan de concertación arrendaticia al nivel de cada patrimonio determinará el marco de la concertación arrendaticia local.
34. La protección de personas alojadas en albergues: estas personas alojadas a título de residencia permanente en un albergue tienen derecho a la firma de un contrato escrito (segundo trimestre de 2001).

Traducción del francés: PPG
Revisión: RSD & JGB

Estados Unidos

Thomas F. GLICK

Departamento de Historia. Universidad de Boston. Estados Unidos.

LOS INICIOS DEL GIS EN ESTADOS UNIDOS

Es curioso, y algo frustrante, que al buscar los orígenes del GIS se de con tantos indicios (en cierto sentido paralelos, pero a la vez desconexos) que el esfuerzo parece estar condenado al fracaso. No obstante, y a pesar de las dificultades historiográficas intrínsecas que el tema presenta, algo concreto puede decirse: hasta al menos mediados de los años 80 la contribución norteamericana era predominante por una serie de motivos, incluyendo la presencia de unos teóricos influyentes, el desarrollo de la tecnología

de ordenadores, y el gran tamaño del mercado interno, sobre todo por las agencias burocráticas federales y estatales.

Una de las raíces teóricas fundamentales fue, sin lugar a dudas, la «nueva» geografía cuantitativa, emergente en los años 50, y dominante en la geografía académica norteamericana en los años 60, justamente al mismo tiempo que el desarrollo de ordenadores de alta velocidad (concretamente el IBM 360/65, 1964) hacía posible procesar datos numéricos, empezando, lógicamente, con bancos informáticos que ya existían en forma legible para máquinas, en particular, el Censo. Y exactamente ahí, en el

a todos los poseedores (ocupantes y censitarios) ya que no está limitada sólo a los propietarios-arrendadores.

Los derechos de los arrendatarios:

31. La noción de vivienda digna: se afirma el derecho a una vivienda digna: la vivienda no debe mostrar riesgos manifiestos que puedan llegar a atentar contra la seguridad física y la salud y debe estar dotada de todos los elementos necesarios para su uso como vivienda. En su defecto, el arrendatario puede exigir la subsanación adecuada, y si llega el caso acudiendo ante el juez.
32. Resolución amistosa de los conflictos arrendaticios: la comisión Departamental de conciliación (compuesta paritariamente por arrendadores y arrendatarios, con sede en la prefectura) podrá ser requerida tanto por el arrendatario como por el arrendador para los litigios individuales (estado de los inmuebles, gastos de urbanización, etc...) a diferencia de lo que ocurría anteriormente que sólo podía ser requerida para los litigios relacionados con los aumentos de alquileres (primer trimestre de 2001).
33. Desarrollo de la concertación arrendaticia en el patrimonio perteneciente a los arrendadores personas jurídicas (públicas o privadas): un plan de concertación arrendaticia al nivel de cada patrimonio determinará el marco de la concertación arrendaticia local.
34. La protección de personas alojadas en albergues: estas personas alojadas a título de residencia permanente en un albergue tienen derecho a la firma de un contrato escrito (segundo trimestre de 2001).

Traducción del francés: PPG
Revisión: RSD & JGB

Estados Unidos

Thomas F. GLICK

Departamento de Historia. Universidad de Boston. Estados Unidos.

LOS INICIOS DEL GIS EN ESTADOS UNIDOS

Es curioso, y algo frustrante, que al buscar los orígenes del GIS se de con tantos indicios (en cierto sentido paralelos, pero a la vez desconexos) que el esfuerzo parece estar condenado al fracaso. No obstante, y a pesar de las dificultades historiográficas intrínsecas que el tema presenta, algo concreto puede decirse: hasta al menos mediados de los años 80 la contribución norteamericana era predominante por una serie de motivos, incluyendo la presencia de unos teóricos influyentes, el desarrollo de la tecnología

de ordenadores, y el gran tamaño del mercado interno, sobre todo por las agencias burocráticas federales y estatales.

Una de las raíces teóricas fundamentales fue, sin lugar a dudas, la «nueva» geografía cuantitativa, emergente en los años 50, y dominante en la geografía académica norteamericana en los años 60, justamente al mismo tiempo que el desarrollo de ordenadores de alta velocidad (concretamente el IBM 360/65, 1964) hacía posible procesar datos numéricos, empezando, lógicamente, con bancos informáticos que ya existían en forma legible para máquinas, en particular, el Censo. Y exactamente ahí, en el

encuentro entre la Oficina del Censo y la nueva geografía cuantitativa, es quizás donde se puede, identificar los orígenes de GIS.

A la Oficina del Censo le hacía falta una técnica para poder cotejar datos por direcciones postales, el único dato geográfico contenido en sus encuestas. Uno de los asesores de la Oficina era precisamente, William Garrison, discípulo de Donald Hudson, el coordinador, si no fundador, de la nueva geografía. Hudson, como jefe del Departamento de Geografía de la Universidad de Washington, había formado o atraído un grupo de discípulos que protagonizaban la nueva geografía, entre ellos Garrison, Brian Berry y William Bunge. Anteriormente, Hudson fue empleado por la *Tennessee Valley Authority* (TVA), una agencia federal que dirige el desarrollo hidráulico, agrario y económico de una vasta región del sureste del país y que había desarrollado un método (llamado «código fraccional») para evaluar simultáneamente factores como el uso y fertilidad del suelo, la cubierta vegetal, y diferentes restricciones al desarrollo. A través de Hudson, por lo tanto, la geografía cuantitativa involucró desde sus comienzos unos enfoques que condujeron directamente al GIS.

Bunge, autor del texto canónico del movimiento (*Quantitative Geography*, 1962) había ideado lo que pudiera ser una «metacartografía» pero sin poder indicar cómo hacerla operativa. Bunge y compañía, paradójicamente, habían creado un «análisis espacial» que era estadístico, pero no espacial. El concepto de Bunge se implementó unos años después, en otro ambiente universitario, el *Laboratory of Computergraphics* de Harvard, fundado por Howard Fisher, arquitecto de formación, en 1965, de donde saldrían en los años

siguientes las primeras versiones de SYMAP patrocinadas por la Fundación Ford. A finales de la década, el grupo de arquitectura paisajista, cuya figura central era Carl Steinitz, transformaba una versión de SYMAP en GRID (*Graphic Display of Rectangular Grid Information*, 1969), para crear una cartografía capaz de representar los resultados del análisis simultáneo de distintos factores.

Las distintas oficinas gubernamentales que habían estimulado tal desarrollo se mostraron, a la vez, incapaces de utilizar ordenadores para reproducir el nuevo estilo cartográfico y continaron produciendo mapas al viejo estilo (aunque generados por ordenadores) hasta principios de los años 80, cuando el centro de actividades relacionadas con GIS había emigrado desde el Censo hacia el *Geological Survey* (USGS). Bajo su dirección el cuerpo cada vez más largo e incoherente de software para análisis de datos espaciales fue concentrado y difundido a otros organismos del gobierno a todos los niveles de la administración. Fue del USGS de donde salió en los años 70 el *Geographical Information Retrieval and Analysis System* (GIRAS) desarrollado específicamente para analizar información sobre uso del suelo contenida en mapas generados por *remote sensing*. Al mismo tiempo, distintos proyectos basados en el Censo habían producido el esquema DIME (*Dual Independent Map Encoding*) al tiempo que matemáticos empleados en el Censo lograban aplicar principios topológicos a la digitalización de datos cartográficos (James P. CORBETT, 1979).

Estos distintos enfoques, algo desconexos entre sí, fueron los puntos más importantes en el desarrollo inicial del GIS en Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- COPPOCK, J.T. & RHIND, D.W. (1991): «The History of GIS», en D. J. MAGUIRE et al., eds., *Geographical Information Systems, Principles and Applications*, vol. I, pp. 21-43. Londres.
- CHRISMAN, N.R. (1998): «Academic Origins of GIS», en T. W. FORESMAN, ed., *The History of*

Geographic Information Systems: Perspectives from the Pioneers:
pp. 33-43. New Jersey.

STEINITZ, Carl (1993): «GIS: A Personal Historical Perspective», *GIS Europe* (junio, julio, septiembre de 1993).

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

ENTRE LAS VINCULACIONES URBANÍSTICAS Y LA DESREGULACIÓN

La XIII Legislatura parlamentaria se ha cerrado sin la aprobación de la reforma urbanística, como en las tres legislaturas anteriores, signo evidente del poco interés que los grupos políticos italianos demuestran en relación con los problemas de las ciudades y del territorio. Sin embargo el nuevo gobierno de centro-derecha ya ha dado a entender claramente cuáles son sus intenciones, proponiendo al nuevo Parlamento, en el ámbito del programa de los primeros «100 días», una ley cuyo fin es «relanzar las infraestructuras y las actividades productivas» que, en lo concerniente al urbanismo, propone medidas de agilización de las disposiciones administrativas para las intervenciones sobre el patrimonio edificado, que desde hace algunos años representan la mayoría del conjunto de las actuaciones urbanas.

Actualmente las intervenciones sobre el patrimonio histórico están reguladas por tres disposiciones: A) la *concessione edilizia* (concesión-licencia de edificación), B) la *autorizzazione edilizia* (autorización de obras) y C) la «*dichiarazione di inizio attività*» [DIA] (permiso de uso del edificio o de la actividad).

A) La concesión-licencia de edificación se refiere a (1) las intervenciones de «*restauro*» (restauración), o sea, las relativas a los edificios de mayor calidad histórico-arquitectónica, normalmente sujetos al *nihil obstat* de la *Soprintendenza ai Beni Culturali*, (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) además de las intervenciones de (2) «*ristrutturazione edilizia*» (reestructuración edificatoria)

más radical, que modifica la tipología del edificio; y naturalmente las de (3) demolición y reconstrucción; en estos dos últimos casos (2) y (3) la concesión-licencia es onerosa, es decir, subordinada al pago de los costes de urbanización municipales para la mejora de las infraestructuras y la adecuación de los equipamientos.

- B) La autorización de obras, cuyo campo de aplicación se ha restringido mucho en los últimos años, se refiere a las intervenciones de «*risanamento conservativo*» (rehabilitación), con el objetivo de la recuperación, incluso tipológica, de un organismo edilicio completo (en realidad es una intervención muy parecida a la restauración, pero que concierne a edificios de menor calidad arquitectónica); esta autorización de obras es siempre gratuita.
- C) La «*DIA*», como su misma definición indica, es en cambio una simple declaración que el proyectista hace llegar al Ayuntamiento cuando comienzan los trabajos de «*manutenzione*» (mantenimiento) de un inmueble existente; intervenciones que en Italia pueden atañer también a la organización interna de una vivienda, la sustitución de partes estructurales como los forjados, la introducción de nuevos cuerpos de escalera. En los últimos años la aplicación de la *DIA*, que obviamente es gratuita, se ha extendido mucho (con menoscabo de la autorización de obras), aunque los *Piani Regolatori* (Planes de Ordenación) pueden limitar su utilización en los Centros Históricos; incluso en algunas Regiones administradas por mayorías de centro-derecha se ha propuesto utilizar la *DIA* también para las nuevas construcciones en zonas carentes de

vinculaciones sectoriales (ambientales, históricas, sísmicas), pero la disposición ha perdido su vigencia por *inconstitucional*.

Las disposiciones para la construcción presentadas por el gobierno Berlusconi en el ámbito del programa de los primeros «100 días», tienden a extender al máximo el uso de la *DIA* en las intervenciones de recuperación, poniendo como única vinculación la del «respeto a los volúmenes originarios». Fundamentalmente se trata de una ley desreguladora porque esa vinculación no tiene mucho sentido, dado que consiente, por ejemplo, la introducción de nuevas plantas habitables en los viejos edificios caracterizados por alturas entre pisos muy altas, modificando completamente su proporción con la subdivisión de las fachadas; o consiente la introducción de nuevos usos que podrían ser incompatibles desde el punto de vista urbanístico con el tejido urbano en el que se engloba el edificio. El enfoque de la desregulación de la propuesta de ley se acentúa por el hecho que a la *DIA* se le atribuyen asimismo las intervenciones de ampliación de los edificios existentes, como las sobrealturas; ampliaciones que en las zonas sísmicas, donde vive el 40% de los italianos y donde el 65% de los edificios existentes no respeta las normativas antisísmicas, son incluso incentivados, con una importante posibilidad explícita de derogación del índice de volumetría, con el fin de facilitar económicamente las intervenciones de adecuación antisísmica.

Italia, como siempre, es el país de los excesos. En este caso, quiere pasar de una situación donde la burocracia urbanística, los estudios técnicos, las comisiones de edificación, han desempeñado a menudo un papel negativo, con excesivos e inútiles controles y con una insoportable demora en los tiempos de emisión de las autorizaciones (aunque muchos Ayuntamientos han demostrado que se puede actuar bien y en poco tiempo), a una nueva situación de total liberalización, que llevará a resultados igualmente negativos, en particular en lo referente a la tutela y la evaluación del patrimonio histórico edificado. El problema no es tanto reducir o aumentar los controles, sino de reformar en su globalidad un sistema de procedimientos que parece viejo e

inadecuado respecto al proceso de transformación urbana fáctica; interviniendo al mismo tiempo sobre la Administración Pública, sobre la calidad profesional de sus técnicos y sobre las motivaciones de su trabajo; modificando asimismo, junto a las responsabilidades de los técnicos públicos, incluso, su *status* social y económico como ya se ha empezado a hacer con algunas reformas aprobadas en la pasada legislatura.

Hoy más que nunca el proceso de transformación urbana (o igualmente el simple mantenimiento del patrimonio edificado) requiere un marco de referencia general, el plan urbanístico y una mejor capacidad de gestión, es decir mayor profesionalidad en la traducción de las indicaciones del plan al proyecto. Si el plan urbanístico debe ser reformado, reduciendo su contenido prescriptivo y aumentando su grado de flexibilidad, paralelamente debe ser aumentada la capacidad de gestión por parte de la Administración Pública, cuyos técnicos deben ser capaces de discutir y encontrar las soluciones mejores, las que el plan propone como indicación programática y que deben transformarse en un proyecto de edificación, en una relación constructiva entre técnicos internos y externos, sin la sumisión (o la subordinación) que ha caracterizado durante muchos años el trabajo de las oficinas técnicas municipales.

Pero del mismo modo el enfoque general de la intervención sobre el patrimonio histórico debe ser modificado, aunque el proceso que se ha desarrollado en Italia en los últimos treinta años puede ser considerado uno de los pocos éxitos de la cultura urbanística italiana (por otra parte Italia es un País de Centros Históricos y el patrimonio inmobiliario representa un gran recurso). Actualmente, el modelo que se aplica en Italia para las intervenciones de recuperación es esencialmente el experimentado por primera vez en el plan del Centro Histórico de Bolonia de 1969, bajo la dirección de Campos Venuti y la ejecución técnica de Cervellati; un modelo que retoma las indicaciones del debate que se había desarrollado a partir de la «carta de Gubbio» de 1960, que propone pues una estrategia sustancialmente «conservadora», y que, repetido centenares de veces, ha sido codificado muchos años después, en 1978, con la ley número 457, que atribuía precisamente

puntuales modalidades de intervención (la restauración, la rehabilitación, la reestructuración con o sin demolición, el mantenimiento) a las distintas tipologías edilicias individualizadas por el análisis urbanístico. Retomando de este modo también una serie de estudios sobre la morfología urbana, desarrollados justamente a partir de las tipologías edilicias (Muratori, Caniggia, Aymonino).

Si el enfoque conservador se justificaba plenamente a finales de los años sesenta del siglo pasado, cuando las heridas causadas por el desarrollo edilicio en los Centros Históricos estaban a la vista de todos y los mismos arriesgaban su desaparición; hoy, con una tendencia edificatoria bastante ralentizada y una opinión pública completamente convencida ya de la necesidad de no malgastar el gran patrimonio histórico nacional constituido también por los tejidos urbanos, se pueden abrir diferentes y más interesantes escenarios. Por otra parte, treinta años de planes urbanísticos para los Centros Históricos han aportado una gran contribución a la recuperación de edificios, pero no han conseguido casi nunca el resultado de una salvaguardia efectiva de las partes más antiguas de la ciudad, de su vitalidad, de su habitabilidad, del hecho de ser el lugar donde lo que hoy los urbanistas llaman el *mix* (mezcla) funcional, la *mixité* (mixtura), era la natural condición urbana. Si después se profundiza en la reflexión sobre aquella experiencia, se puede sostener legítimamente que no tiene mucho sentido, sino para parar un proceso considerablemente negativo, fotografiar en un momento dado (el del análisis urbanístico) un Centro Histórico y proponer la rigurosa conservación de la fotografía; cuando, como es sabido, el Centro Histórico es precisamente aquella parte de la ciudad que ha sufrido los procesos más radicales de sustitución de la edificación, de demolición y reconstrucción, de estratificación; es en suma un palimpsesto que la sociedad ha borrado y vuelto a escribir continuamente.

Hoy, en las políticas urbanísticas para los Centros Históricos –o mejor, para la «Ciudad Histórica», dado que no es evidentemente correcto circunscribir la historicidad de una ciudad al trazado de las murallas medievales o a las del s. XVI– la componente proyectual puede integrar aquella política conservadora

y las nuevas intervenciones de sustitución de la edificación pueden garantizar resultados de recalificación y de revitalización urbana mucho más consistentes que los ampliamente experimentados con las acciones conservadoras. Hay que mitigar la tendencia –que en Italia se está acentuando peligrosamente, precisamente porque es el país de los excesos– que todo deba ser conservado y que nada deba ser demolido y reconstruido, cuando en cambio la historia urbana demuestra lo contrario. Están pues maduros los tiempos para preparar, incluso en Italia, planes para la «Ciudad Histórica» distintos de los rígidos planes de zonificación pormenorizados hasta el edificio singular y que van acompañados de normas muy precisas que especifican hasta el más pequeño detalle del proyecto. Planes que deben ir destinados a ser poco a poco modificados por variantes puntuales, porque no existe urbanista o historiador de la ciudad capaz de establecer los caracteres generales y particulares de cada intervención de recuperación sin incurrir en errores. Planes que corresponibilicen en la «coplanificación» a las mismas Direcciones (además de la de los *Beni Culturali* está asimismo la *Archeologica*, que en algunas ciudades tiene competencias bastante relevantes), organismos ya anclados en el tiempo que no pueden continuar sustrayéndose a la confrontación política y cultural como hacen hoy, atrincherándose tras los poderes absolutos y sin motivación que viejas leyes de los años treinta (siempre del siglo pasado) les atribuían. Planes que establezcan un *iter* para las intervenciones de recuperación, donde el análisis del edificio se conduzca paralelamente al proyecto y al tipo de intervención, la cual se define a favor y no en contra de este *iter*, en una relación paritaria entre proyectistas privados y técnicos del ayuntamiento. Planes que prescriban sólo las elecciones esenciales, como los destinos de uso incompatibles en ciertos tejidos urbanos y no los de detalle y que individualicen los lugares donde la transformación urbanística pueda ser más radical, para garantizar una efectiva revitalización de la Ciudad Histórica. Planes que abandonen el camino de la prescripción edificatoria minuciosa y vejatoria que impide el logro de estándares competitivos con los de la edificación de nueva construcción (que representa una de

las causas principales de decadencia de las partes históricas de la ciudad) y que facilita el camino a las infracciones urbanísticas.

De estos planes y de estas reglas modernas tendríamos necesidad hoy en Italia en vez de la banal (y al mismo tiempo peligrosa por los probables resultados) ley de desregulación propuesta por el nuevo gobierno, en la ilusión que con estas disposiciones las cosas puedan mejorar espontáneamente. Bastaría por otra parte informarse de los nefastos resultados que las políticas de desregulación urbanística y municipal han conseguido en los Países donde han sido aplicadas, pensando además en la situación particular de Italia, donde, incluso en presencia de destacados profesionales, la mayoría de los proyectistas, arquitectos, ingenieros y técnicos diplomados (que gestionan gran parte de las intervenciones) no brillan precisamente en cuanto a ética profesional y donde las Universidades, masificadas, se afanan todavía, a pesar de algún progreso, en formar

técnicos adecuadamente preparados.

En un país prácticamente dividido por la mitad entre centro-derecha y centro-izquierda (que incluso ha perdido las elecciones por posturas excesivamente conservadoras sobre temas como los tratados en las resoluciones gubernativas), tras una campaña electoral larguísima y caracterizada por acidísimos enfrentamientos, con un nuevo Gobierno que suscita comprensiblemente grandes expectativas, será muy difícil reflexionar sobre estas cuestiones con la racionalidad necesaria, sin abandonarse a las soluciones de mayor efecto político y por tanto electoral. A pesar de todo esto, el enfoque reformista parece indispensable, si se considera que el patrimonio histórico es un recurso para el país, una riqueza por valorizar en interés de todos los ciudadanos.

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio
Revisión: JGB

Memoria histórica

Presentación: El desarrollo reglamentario de la primera Ley de Casas Baratas de 1911 tiene interés histórico en la medida en que —con independencia de los demás aspectos financieros, fiscales y civiltas que por vez primera se introducen en España para la vivienda social— inicia la normalización de las condiciones técnicas higiénico-sanitarias y de calidad mínima exigibles o recomendables a los proyectos arquitectónicos —a veces en términos justificativos («...para conciliar la higiene, sencillez y economía»)— que tendrán una lógica continuidad posterior en todas las Ordenanzas municipales y Normas Técnicas de las VPO. Como punto de inflexión histórica aparece la recomendación de acabar con las recámaras-dormitorio de ventilación indirecta (art. 35) y la prohibición de «retretes comunes a varias familias» (art. 41) iniciando la exigencia de que cada vivienda tenga un cuarto de baño independiente. Se omite en este extracto los capítulos III a X referentes a: Calificación de la casa barata (arts. 47 a 54), Organización y funcionamiento del servicio de casas baratas (55 a 79), Exenciones tributarias (80 a 93), Subvenciones (94 a 105), Seguro (106), Intervención municipal (107 a 130), Sucesión en las casas baratas (131 a 138) y Disposiciones generales (139 a 142) (JGB).

Extracto del Reglamento de 11 de abril de 1912 en desarrollo de la Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911
(Mº Gobernación, Gaceta de Madrid del 15/06/1911)

Capítulo I. —Condiciones generales de las casas baratas

Art. 1.º Las casas baratas a que se refiere el art. 2.º de la ley de 12 de Junio de 1911, deberán destinarse a los obreros en general, jornaleros del campo, pequeños labradores, empleados, dependientes de comercio, y, en sentido amplio, a cuantos viven principalmente del trabajo, percibiendo honorarios, jornales o sueldos modestos ú otra clase de emolumentos, así como a quienes perciban pensiones por razón de servicios prestados al Estado, la provincia, el Municipio o los particulares.

Art. 2.º Las Juntas de fomento y mejora de las habitaciones baratas, teniendo en cuenta lo dispuesto en la ley y en este reglamento, determinarán, en vista de las circunstancias especiales de la localidad, el máximo de ingresos, por todos conceptos, que han de tener los comprendidos en el artículo anterior para gozar de los beneficios de la ley.

Las propuestas de las Juntas pasarán al Instituto de Reformas Sociales, y éste, informadas, las someterá a la aprobación del Ministro de la Gobernación.

En ningún caso, el cabeza de familia que tenga en arrendamiento una casa barata, ni quien trate de adquirirla, ha de tener al año un ingreso total superior a 3.000 pesetas, que ha de proceder en más del 50 por 100 del salario, sueldo o pensión.

Para determinar aquella cantidad, se deducirán los impuestos y descuentos que el interesado tenga que satisfacer.

La exclusión que determina el art. 2.º de la ley no se refiere a los miembros de la familia que puedan habitar con el cabeza de la misma la casa barata.

Art. 3.º En los casos de duda sobre las condiciones que la ley señala para tener derecho al alojamiento en las casas baratas, las Juntas decidirán según las circunstancias especiales de la respectiva localidad.

Contra su acuerdo se podrá recurrir ante el Ministerio de la Gobernación, quien decidirá oyendo al Instituto de Reformas Sociales, que formará con estas decisiones un cuerpo de doctrina que las Juntas tendrán presentes en casos análogos.

Art. 4.º El derecho de poseer o de habitar una casa de las comprendidas en la ley, no se invalidará por venir el adquirente a mejor fortuna después de pagados algunos de los plazos.

(. . .)

Art. 7.º En las casas que se construyan acogiéndose a la ley de 12 de Junio de 1911, y en las ya construidas que aspiren a gozar de sus beneficios, podrán establecerse tiendas, comercios o pequeñas industrias; pero se prohíbe terminantemente abrir establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

Art. 8.º Para acogerse a lo dispuesto en el artículo anterior será necesaria la autorización expresa de la Junta de fomento y mejora de las habitaciones baratas.

Art. 9.º Las Juntas, oyendo a los constructores o Sociedades, fijarán el precio del alquiler de los pisos o cuartos. Mientras subsista el contrato con el inquilino, no podrá alterarse el precio del alquiler.

(. . .)

Capítulo. II. —Condiciones técnicas de las casas baratas

Art. 13. La Junta de fomento ha de tener conocimiento previo del terreno en que se pretenda construir habitaciones baratas, familiares, colectivas o de pisos, o de cualquier clase, y de las obras que se proyecten para el saneamiento de aquél, si fueran necesarias, y sin su aprobación no han de comenzar las obras de edificación.

Esta aprobación sólo recaerá sobre los terrenos que cumplan las condiciones higiénicas y de situación que a continuación se expresan, ya sean naturales o adquiridas por obras de avenamiento y saneamiento de todas clases.

Art. 14. La capa de agua subterránea ha de estar a profundidad suficiente para que, cualesquiera que sean sus oscilaciones y la naturaleza del subsuelo, no pueda llegar la ascensión de la humedad, por acción capilar, a los cimientos y partes más bajas de la infraestructura del edificio.

Art. 15. El terreno de asiento del edificio no ha de tener humedad proveniente de manantiales, ríos, estanques o cualquiera otro origen de aguas superficiales, subterráneas o meteóricas. Para conseguirlo, serán obligatorias obras de avenamiento eficaces que den al subsuelo la sequedad completa.

Art. 16. El grado de permeabilidad del terreno ha de sustraer a las casas de la penetración en las viviendas de los gases subterráneos, debiendo, cuando exista este peligro, adoptarse eficaces disposiciones de aislamiento compatibles con la economía de la obra.

Art. 17. No se asentarán los cimientos de las casas sobre terrenos naturales o de acarreo que estén impurificados por materias animales, vegetales o fecales, a no proceder un completo saneamiento.

Art. 18. Cuando la situación de las viviendas, familiares, colectivas o de cualquier clase, por su alejamiento de los centros populares, o por otras circunstancias influyentes en la baratura de los solares, permita disponer sin dificultad de suficiente extensión de terreno, se preferirá, a igualdad de las demás condiciones, el que se preste a las mejores orientaciones de los edificios, y a reservar áreas mayores y mejor dispuestas para calles o avenidas, y creación futura de servicios comunes públicos y privados, atendiendo también a la proximidad de los centros de trabajo y medios de comunicación.

Art. 19. Las casas habrán de estar alejadas de aguas estancadas, estercoleros y basureros, cementerios, establecimientos insalubres y,

en general, de todo foco de impurificación del aire.

Art. 20. Cuando la orientación de las fachadas no esté subordinada a alineaciones impuestas por Ordenanzas municipales, y, aun en este caso, cuando haya libertad para la elección de la exposición de las fachadas principales, se adoptará la más conveniente, según la diversidad de climas, localidades y circunstancias metereológicas de cada lugar, a fin de conseguir en el mayor grado posible:

- Aire, luz y soleamiento para las habitaciones.
- Condiciones térmicas las más convenientes y uniformes, con arreglo a la localidad.
- Evitar el efecto nocivo de los vientos reinantes, en su acción higrométrica, calorífica, y como transportadores de humos, gases, malos olores y gérmenes de enfermedades.

Art. 21. Las dimensiones mínimas de los patios destinados a dar luz y aire a dormitorios, salas de estancia prolongada, comedores y otras piezas principales serán:

En los patinillos para desahogo, ventilación e iluminación de cocinas, retretes, pasillos o piezas accesorias, las dimensiones mínimas deberán ser:

Número de pisos de la casa	Superficie mínima del patio en m ²	Lado menor del patio en m
1	12	3
2	20	3
3	30	5
4 ó más	50	5

Debe darse preferencia, cuando sea posible, a los patios abiertos por alguno o algunos de sus lados.

Número de pisos de la casa	Superficie mínima del patio en m ²	Lado menor del patio en m
1 ó 2	10	2
3 o más	15	3

Art. 22. La altura de las casas se acomodará, como máximo, a la que permitan las Ordenanzas municipales; pero en las casas de varios pisos y barriadas de casas baratas se restringirá la altura en cuanto sea conciliable con la economía, aun proporcionándola a la anchura de las vías o calles, para obtener que las fachadas estén sometidas, con la mayor eficacia higiénica posible, a la acción de los rayos solares. También se cumplirán las citadas Ordenanzas en cuanto haga relación con los salientes y vuelos de las construcciones.

Art. 23. En las casas para una sola familia, que conviene no excedan de dos plantas, ya estén aisladas o formando grupos de dos, cuatro, etcétera, el área de asiento de la parte edificada para cada casa no podrá exceder de la mitad a tres cuartas partes de la superficie total de solar, dedicándose el resto a jardines o patios.

Art. 24. Si las casas se destinan a habitaciones colectivas, de muchos vecinos, y formadas por más de dos pisos, se destinará a patios, calles y jardines, la cuarta parte de la superficie del solar, como mínimo.

Art. 25. A fin de evitar aglomeraciones peligrosas para la higiene, se procurará que en cada casa colectiva o grupo de casas familiares no se alberguen más de 40 familias.

Art. 26. Los cimientos, y los muros hasta un metro de altura han de construirse, por sus materiales y disposiciones que se adopten, de modo que resulten protegidos de la humedad del suelo.

Art. 27. Los muros exteriores y las cubiertas de los edificios han de proteger al interior contra las influencias atmosféricas, evitando la humedad y las bruscas variaciones de temperatura.

Cuando por el espesor de aquellos elementos del edificio o por la naturaleza de los materiales, impuestos por la economía, no se pudiesen alcanzar estos fines, se establecerán cámaras de aire, o se tomarán las disposiciones convenientes en cada caso.

Art. 28. Se rodearán las casas de aceras que impidan las filtraciones de aguas meteóricas en la parte inferior de los muros.

Art. 29. La altura mínima de las habitaciones será de 3,60 metros en planta baja, y de tres metros en las demás plantas, incluso en la de los sótanos, cuando existan.

Art. 30. Si en las construcciones nuevas se estableciese planta de sótanos, deberá tener, cuando menos, tres metros de altura, y su techo una elevación mínima de un metro sobre la superficie exterior de la calle o patio.

Los sótanos no podrán alquilarse para viviendas. Se destinarán, cuando sea necesario, a cocinas, baños y otros usos accesorios, pero en ningún caso a dormitorios.

Art. 31. En las casas en que no se construya sótano, el piso bajo deberá tener una elevación mínima de 0,50 metros sobre la superficie del solar, y estar aislado de éste por cámaras de aire.

Art. 32. El programa de cada casa se acomodará a las costumbres de cada localidad, que tendrán en cuenta las Juntas de fomento; pero a fin de conciliar la higiene y comodidad con la economía de la construcción y la del alumbrado y calefacción, se limitará el número de piezas de

cada vivienda a lo estrictamente indispensable, si bien han de tener las dimensiones límites que se señalan en los arts. 29 y 36.

Para conseguir este resultado y el de la fácil vigilancia de los niños por las madres, es de recomendar una pieza o sala bien alumbrada y aireada, lo más espaciosa posible, que puede servir indistintamente de estancia familiar durante el día, de comedor, sala de trabajo, y aun de cocina, si preciso fuese, en casas pequeñas.

Art. 33. Ya se emplee la ventilación artificial, ya los sencillos procedimientos de la natural, en los que interviene de modo eficaz la distribución, dimensiones y disposición de los vanos, se tendrá en cuenta que la renovación del aire interior de las habitaciones es, si cabe, más necesaria é interesante que la cubicación grande de éstas.

Cuando sea necesario activar la ventilación natural, por ser poco eficaz, se adoptarán procedimientos de ventilación artificial, de instalación y entretenimientos fáciles y económicos, tales como conductos, registros y chimeneas de aspiración de aire viciado, dobles vidrios y otras clases de entrada de aire puro, etc.

Art. 34. Ha de procurarse que, por resultado de una buena distribución, combinada con situación acertada y amplitud conveniente de ventanas y balcones, se lleve al interior de las viviendas la mayor cantidad posible de aire, luz y de rayos de sol, cuya acción microbicida tanto influye en las condiciones de salubridad de aquéllas.

Art. 35. Se dispondrá la distribución interior, procurando que no haya habitaciones en las que el aire y la luz no puedan entrar directamente. Esta prescripción se recomienda más señaladamente para los dormitorios, especialmente para los situados en planta baja, y solamente se admitirán excepciones para pequeños cuartos roperos, o destinados a usos accesorios semejantes, y para los pasillos en que sea difícil cumplir esta condición.

Art. 36. Los dormitorios han de tener acceso lo más directo posible; estarán incomunicados con retretas y cocinas y han de contar con capacidad mínima de 20 metros cúbicos por persona. Se extremará en ellos la satisfacción de las condiciones higiénicas señaladas en los arts. 26 y 33 a 35.

Art. 37. Las escaleras han de ser claras y ventiladas, con mesillas o descansos que den fácil y directo acceso a los cuartos.

Art. 38. Para conciliar la higiene, sencillez y economía, se evitará el empleo de molduras y decoraciones en el interior de las habitaciones y se redondeará el encuentro de parametros y techos, a fin de no crear depósitos de polvo y de microbios.

Los enlucidos interiores serán de pintura o estucos que admitan lavado, o de encalados fácilmente renovables, y los pavimentos de material higiénico y económico, según las localidades.

Art. 39. Las viviendas dispondrán de agua potable, bien situada en el interior de las casas, alejada de toda contaminación.

A este efecto, los depósitos, pozos, aljibes y las canalizaciones se construirán con materiales impermeables, a cubierto de la irradiación directa del sol, y alejadas eficazmente de retretes, alcantarillas, fosas sépticas, lavaderos, depósitos y conducciones de aguas sucias, y depósitos de inmundicias y materias orgánicas é insalubres de todas clases.

Art. 40. Para cocción de alimentos, bebidas, lavados, limpieza, retretes y demás necesidades, se considerará como mínimo de dotación la de 50 litros diarios de agua por persona.

En casos de escasez, que apreciarán las Juntas de fomento, se admitirán dotaciones de agua menores.

Art. 41. Ha de atenderse cuidadosamente a la evacuación, en condiciones higiénicas, de materias fecales y aguas sucias, y al alejamiento rápido de basuras, detritus é inmundicias de todas clases.

Los retretes tendrán luz y ventilación directas y suficientes de patios o patinillos, y su acceso ha de ser independiente de cocinas, dormitorios, comedores, etc. Dispondrán, cuando sea posible, de cargas intermitentes de limpieza. Es preceptivo el empleo de sifones y la ventilación de los tubos de bajada, tanto en los retretes como en los desagües de aguas sucias.

Las tuberías y materiales empleados han de ser impermeables a líquidos y gases.

Si no hubiera red de alcantarillado, no se adoptará nunca el pozo negro, sino fosas sépticas Mouras o similares.

Las fosas sépticas y tubos de conducción han de alejarse de pozos, depósitos y conducciones de agua clara, de tal modo que por la naturaleza del terreno intermedio, distancia y materiales empleados, sea de todo punto imposible la contaminación de las aguas puras.

Se prohíbe el empleo de retretes comunes a varias familias.

Art. 42. Los constructores deben sujetarse a los planos de alineaciones y rasantes aprobados por los Ayuntamientos y a la intervención en los replanteos de alineaciones que prescriban las Ordenanzas municipales, solicitando al efecto las necesarias autorizaciones de las autoridades municipales.

Art. 43. Deberá atenderse también a lo que prescriben las Ordenanzas municipales en materia de higiene, que no sea contrario a lo que este reglamento consigna é incompatible con la calidad de casa barata, que ha de tener la construcción.

Art. 44. Han de tomarse las precauciones convenientes contra incendios en la construcción de hogares, cocinas, chimeneas, subidas de humo, etcétera.

Art. 45. Los sistemas y detalles de construcción son de la iniciativa de los arquitectos o peritos que proyecten las casas, los cuales adoptarán, en cada caso, los procedimientos más convenientes, dentro de la economía. Esta se obtendrá empleando fábricas y entramados de sencilla construcción y aprovechando hábilmente los materiales que brinde la localidad; pero no ha de imponerse la economía hasta el punto de que carezca la obra de las garantías de solidez y duración compatibles con la reducción razonable de los gastos de construcción y entretenimiento, ni ha de olvidarse tampoco que, para los efectos sociales, el concepto de casa barata no puede desligarse del de casa saludable.

Art. 46. Las Juntas de fomento podrán pedir a los alcaldes, y éstos habrán de facilitarlos gratuitamente, los datos que consideren necesarios y obren en los Laboratorios municipales, relativos a los estudios por éstos verificados y datos recogidos sobre la naturaleza del terreno, dentro del término municipal, composición, porosidad, permeabilidad al agua y los gases, composición del aire intermedio, profundidad de la capa de agua subterránea, termalidad y proporción y clase de las bacterias que en él se encuentren.

Del mismo modo, y por igual conducto, suministrarán los Laboratorios municipales a las Juntas de fomento de casas baratas los análisis químicos y microbiológicos de las aguas de alimentación de la población y de las que dichas Juntas les remitan.

En el caso de no existir estos Laboratorios o de que carezcan de algunos de estos datos, podrán las Juntas solicitar para estos efectos, por conducto del Ministerio de la Gobernación, los servicios gratuitos de Laboratorios oficiales.

Este precepto se hará extensivo a los Laboratorios de ensayo de materiales, con relación a los análisis y ensayos de materiales de construcción y de sustancias que éstos realicen.

De estos datos adquiridos, como de todos los de carácter local referentes a las condiciones higiénicas aplicables a la construcción de casas baratas, remitirán noticias las Juntas de fomento al Instituto de Reformas Sociales.

(. . .)

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES Y REALES DECRETOS-LEYES

- *Real Decreto-Ley 5/1996, 7 junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y Colegios Profesionales.* Por Providencia de 16 de enero de 2001 el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 4.831/2000, planteada por el T.S.J. del País Vasco. (BOE 31.01.2001).
- *Ley 55/1999, 29 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.* Por Providencia 16 enero 2001 el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 4546/2000, promovido por la Ciudad Autónoma de Ceuta. (BOE 31.01.2001).
- *Real Decreto-Ley 9/2000, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental.* Por Providencia 30 enero 2001 el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 71/2001. (BOE 08.02.2001).

REALES DECRETOS

- *Real Decreto 640/1994, 8 abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa.* Por Sentencia 306/2000, 12 diciembre, del Tribunal Constitucional, se declara la nulidad parcial. (BOE 16.01.2001)
- *Reglamento Hipotecario modificado por Real Decreto 1867/1998 de 4 de septiembre.* Por Sentencia del Tribunal Supremo, 12 diciembre 2000, se anula el artículo 332.6, párrafo primero. (BOE 26.03.2001).

NORMATIVA ESTATAL

REALES DECRETOS (Continuación)

- *Real Decreto 1687/2000, 6 octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.* (Corrección de errores en BOE 12.01.2001).
- Real Decreto 3489/2000, 29 diciembre, por el que se regula la naturaleza, composición y funciones de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. (BOE 07.02.2001).
- Real Decreto 3491/2000, 29 diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 1999. (BOE 26.01.2001 y Corrección de erratas 15.02.2001).
- Real Decreto 4/2001, 12 enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. (BOE 13.01.2001).
- Real Decreto 6/2001, 12 enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas. (BOE 13.01.2001).
- Real Decreto 114/2001, 9 febrero, por el que se modifica el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1821/1994, de 2 de septiembre. (BOE 21.02.2001).
- Real Decreto 115/2001, 9 febrero, por el que se modifica el R.D. 1186/1998, 12 junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, y se establece la ayuda estatal directa a la entrada. (BOE 10.02.2001).
- Real Decreto 283/2001, 16 marzo, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de deducción por inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. (BOE 17.03.2001).

OTRAS DISPOSICIONES

- Resolución 19 diciembre 2000 por la que se convocan cursos centralizados incluidos en el Plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2001. (BOE 08.01.2001).
- Orden 20 diciembre 2000 por la que se señala la zona de seguridad de la instalación militar denominada Centro de Ensayos «Torregorda», en San Fernando (Cádiz). (BOE 04.01.2001).
- Resolución 21 diciembre 2000 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de «Transferencia de recursos hídricos del Júcar al Vinalopó» (BOE 16.01.2001).
- Resolución 22 diciembre 2000, de la Dirección General de Tributos, relativa a las cesiones obligatorias de terrenos a los Ayuntamientos efectuadas en virtud de los artículos 14 y 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y a las transmisiones de terrenos por parte de los mismos. (BOE 06.01.2001).
- Resolución 22 diciembre 2000 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo del proyecto «Línea Sevilla-Cádiz. Tramo aeropuerto de Jerez de la Frontera-Cádiz. Duplicación de vía». (BOE 15.01.2001).
- Resolución 26 diciembre 2000 sobre la Evaluación de Impacto Ambiental del «Proyecto de Conservación del Medio Natural y Regeneración mediante alimentación de arenas a la Playa de la Magdalena» (Santander). (BOE 15.01.2001).

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Orden 28 diciembre 2000 por la que se modifica parcialmente la Orden de 17 de julio de 1998 sobre convocatoria y selección de entidades de crédito y regulación de otros aspectos relacionados con los Convenios entre las mismas y el Ministerio de Fomento para la financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo durante el Plan de Vivienda 1998-2001. (BOE 05.01.2001).
- Resolución 29 diciembre 2000 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo de la variante ferroviaria de la línea Madrid-Hendaya, en Burgos. (BOE 27.01.2001).
- Resolución 11 enero 2001 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental del proyecto del Puerto Deportivo en San Andrés, término municipal de Santa Cruz de Tenerife. (BOE 09.02.2001).
- Orden 12 enero 2001 por la que se declara la utilización compartida del dominio público local de titularidad de los municipios de Petrer (Alicante), Benicarló (Castellón), Camargo (Santander) y Sevilla, a efectos de la instalación de redes públicas de telecomunicaciones. (BOE 29.01.2001).
- Resolución 16 enero 2001 por la que mensualmente se hacen públicos los índices de referencia oficiales para los préstamos hipotecarios a tipo variable destinados a la adquisición de vivienda. (BOE 20.01.2001).
- Resolución 18 enero 2001 por la que se dispone la publicación de un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Junta de Galicia y RENFE, para la mejora de la red ferroviaria interior de Galicia. (BOE 07.02.2001 y Corrección de erratas 13.02.2001).
- Resolución 22 enero 2001 por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, por el que se definen los compromisos de gasto para el 2000. (BOE 09.02.2001).
- Resolución 22 enero 2001 por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, por el que se definen los compromisos de gasto para el 2000. (BOE 09.02.2001).
- Resolución 24 enero 2001 por la que se dispone la publicación de un Tercer Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Sant Vicent dels Horts para financiar la ampliación de las actuaciones previstas en el Convenio de 30 de diciembre de 1992 sobre actuaciones de rehabilitación de viviendas en el municipio de Sant Vicent dels Horts. (BOE 13.02.2001).
- Resolución 24 enero 2001 por la que se dispone la publicación de un Cuarto Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Molins de Rei para financiar la ampliación de las actuaciones previstas en el Convenio suscrito el 30 de diciembre de 1992 sobre actuaciones de rehabilitación de edificio de viviendas en Molins de Rei. (BOE 14.02.2001).
- Resolución 24 enero 2001 por la que se dispone la publicación de un Segundo Convenio de cooperación entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma Valenciana, para dar continuidad a las actuaciones previstas en el Convenio suscrito el 15 diciembre 1992 para actuaciones en el polígono «Rafalafena», de Castellón de la Plana. (BOE 14.02.2001).
- Resolución 25 enero 2001 por la que se convocan cursos incluidos en el Plan de Formación en Administración Local y Territorial del Instituto Nacional de Administración Pública para el año 2001. (BOE 12.02.2001).

NORMATIVA ESTATAL

OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)

- Orden 26 enero 2001 por la que se modifica la relación de aeródromos utilizados conjuntamente por una base aérea o aeródromo militar y un aeropuerto contenida en el Real Decreto 1167/1995, de 7 de julio, sobre régimen de uso de los aeródromos utilizados conjuntamente por una base aérea y un aeropuerto y de las bases aéreas abiertas al tráfico civil. (BOE 01.02.2001).
- Orden 29 enero 2001 por la que se señala la zona de seguridad del Escuadrón de Vigilancia Aérea número 11, en Alcalá de los Gazules (Cádiz). (BOE 09.02.2001).
- Resolución 31 enero 2001 por la que se dispone la publicación del Convenio entre el Ministerio del Interior y la Generalidad de Cataluña para la financiación y ejecución de obras de la red viaria, infraestructuras y servicios necesarios para la operatividad de los planes de actuación municipal en emergencia nuclear del Plan Exterior de Emergencia Nuclear de las centrales nucleares de Ascó y Vandellós. (BOE 19.02.2001).
- Resolución 5 febrero 2001 sobre Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto «Ampliación del relleno de la playa de Aboño», de la Autoridad Portuaria de Gijón. (BOE 28.02.2001).
- Resolución 5 febrero 2001 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo «Ramal ferroviario del Llobregat». (BOE 02.03.2001).
- Resolución 5 febrero 2001 por el que se hace público un extracto de la Resolución de 19 diciembre 2000 de concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. (BOE 15.02.2001).
- Orden 15 febrero 2001 por la que se modifica la relación de bases aéreas o aeródromos militares abiertos al tráfico aéreo civil contenida en el Real Decreto 1167/1995, de 7 de julio, sobre régimen de uso de los aeródromos utilizados conjuntamente por una base aérea y un aeropuerto y de las bases aéreas abiertas al tráfico civil. (BOE 21.02.2001).
- Resolución de 19 febrero 2001 por la que se convoca el I Premio «Fermín Abella y Blave» para trabajos de estudio e investigación sobre Administración Local. (BOE 02.03.2001).
- Resolución 22 febrero 2001 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de construcción de las instalaciones aeroportuarias de Castellón. (BOE 14.03.2001).
- Orden 23 febrero 2001 por la que se regulan los Premios Nacionales de Medio Ambiente. (BOE 06.03.2001).
- Resolución 23 febrero 2001 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto «Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira, A Coruña». (BOE 14.03.2001).
- Resolución 23 febrero 2001 por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo complementario «Nuevo acceso ferroviario al norte y noroeste de España. Tramo: Madrid-Segovia». (BOE 15.03.2001).
- Orden 27 febrero 2001 por la que se señala la zona de seguridad de las instalaciones militares de la Zona Militar de Melilla. (BOE 10.03.2001).
- Orden 28 febrero 2001 por la que se aprueban las bases de la convocatoria de subvenciones para la realización de actividades relacionadas con las infraestructuras, transportes, vivienda y urbanismo competencia del Ministerio de Fomento. (BOE 14.03.2001).
- Resolución 1 marzo 2001 por la que se formula Declaración del Impacto Ambiental sobre el estudio informativo «Nueva calzada de Despeñaperros, N-IV, Venta de Cárdenas-Santa Elena (Jaén-Ciudad Real). (BOE 28.03.2001).
- Orden 5 marzo 2001 por la que se aprueba la convocatoria del XX concurso público para la adjudicación de ayudas a la investigación 2001 sobre temas de infraestructuras. (BOE 13.03.2001 y Corrección de errores BOE de 29.03.2001).

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Orden 6 marzo 2001 por la que se declara la utilización compartida del dominio público local de titularidad de los municipios de Sedaví (Valencia), Getxo (Vizcaya) y Agoncillo (La Rioja) a efectos de la instalación de redes públicas de telecomunicaciones. (BOE 22.03.2001).
- Resolución 7 marzo 2001 por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de febrero de 2001, sobre aprobación de las nuevas tarifas para el aprovechamiento del acueducto Tajo-Seguro. (BOE 21.03.2001).
- Orden 15 marzo 2001 por la que se modifica el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Barcelona, aprobado por Orden de 30 de diciembre de 1999. (BOE 30.03.2001).
- Resolución 16 marzo 2001 por la que mensualmente se hacen públicos los índices de referencia oficiales para los préstamos hipotecarios a tipo variable destinados a la adquisición de vivienda. (BOE 21.03.2001).
- Orden 16 marzo 2001 por la que se señala la zona de seguridad para la instalación militar acuartelamiento «Las Descalzas» en Granada. (BOE 27.03.2001).
- Orden 16 marzo 2001 por la que se señala la zona de seguridad para la instalación militar Delegación de Defensa «Cuartel de Garay», en Murcia. (BOE 27.03.2001).
- Orden 16 marzo 2001 por la que se señala la nueva zona de seguridad para la instalación militar Batería de Costa A-4 «Punta Camarinal», en el término municipal de Tarifa (Cádiz). (BOE 27.03.2001).
- Orden 16 marzo 2001 por la que se señala la zona de seguridad de la Instalación Militar de la Estación de Vigilancia de Tarifa (Cádiz). (BOE 27.03.2001).
- Orden 19 marzo 2001, por la que se convocan los Premios Nacionales de Medio Ambiente correspondientes al año 2001. (BOE 22.03.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Administración Local**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 388/2000, 5 septiembre, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Albánchez de Úbeda (Jaén), por el de Albánchez de Mágina. (Corrección de erratas en BOE 30.01.2001). – Decreto 8/2001, 16 enero, que aprueba la conversión de Villanueva de la Concepción, dependiente del municipio de Antequera, en Entidad Local Autónoma. (BOJA 13.02.2001). – Orden 26 diciembre 2000 de ayudas a los Ayuntamientos en materia de urbanismo comercial en desarrollo del Plan Integral de Fomento del Comercio Interior. (BOJA, 13.01.2001).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 9/2000, 27 diciembre, de Creación de la Comarca del Aranda. (BOE 06.02.2001). – Ley 10/2000, 27 diciembre, de Cooperación para el Desarrollo. (BOE 07.02.2001). – Decreto 53/2001, 13 marzo, que regula la Comisión Mixta de transferencias entre la Comunidad y la Comarca de Aranda. (BOA 16.03.2001). – Orden 14 marzo 2001 que modifica los Estatutos de la Mancomunidad Municipal de «Servicios de Javalambre» por incorporación del municipio de Abejuela. (BOA 28.03.2001).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 8/2000, de 27-10-2000, de normas reguladoras de los Consejos Insulares. Por Providencia 19 diciembre 2000 del Tribunal Constitucional se suspende la vigencia y aplicación de determinados preceptos. (BOCAIB 08.02.2001). – Resolución 5 febrero 2001 de cambio de denominación topográfica del municipio de Valldemosa por el de Valldemossa. (BOE 28.03.2001).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 12 marzo 2001 de adhesión del municipio de Abades a la Mancomunidad Municipal de Zorita «Manzo». (BOCyL 27.03.2001). – Orden 14 marzo 2001 de adhesión de varios municipios a la Mancomunidad Municipal de «Ruta del Vino-Afluentes Rural». (BOCyL 27.03.2001). – Anuncio 11 enero 2001 de Estatutos de la Mancomunidad Municipal de «Cantabria para la Mejora del Medio Ambiente». (BOC 07.03.2001).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 3/2001, 11 enero, que deniega la constitución de la Entidad Local Menor de Silanes en el término municipal de Miraveche. (BOCyL 17.01.2001). – Orden 15 diciembre 2000 de constitución y Estatutos de la Mancomunidad Municipal de «El Portillojo». (BOCyL 02.01.2001). – Orden 15 diciembre 2000 de adhesión del municipio de Santa Cristina de la Polvorosa a la Mancomunidad Municipal de «Valverde». (BOCyL 15.12.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONESAdministración Local (*continuación*)

	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 28 diciembre 2000 de adhesión del municipio de Priaranza del Bierzo a la Mancomunidad Municipal de «Bierzo Central». (BOCyL 12.01.2001). – Orden 10 enero 2001 de adhesión del municipio de Alar del Rey a la Mancomunidad Municipal del «Boedo-Ojeda» (Burgos-Palencia). (BOCyL 23.01.2001). – Orden 14 febrero 2001 de adhesión de los municipios de Coreses y Villaveza del Agua a la Mancomunidad Municipal de «Tierra de Campos-Pan-Lampreana». (BOCyL 05.03.2001). – Orden 27 febrero 2001 de constitución y Estatutos de la Mancomunidad Municipal de «Cañada Real». (BOCyL 13.03.2001). – Ley 8/1987, 15 abril, <i>Municipal y de Régimen Local de Cataluña</i>. Por Providencia del Tribunal Constitucional de 16 enero 2001 se admite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 4.569/2000. (BOE 31.01.2001). – Decreto 60/2001, 23 enero, que establece el procedimiento para el cambio de denominación de los núcleos de población y de las entidades municipales descentralizadas. (DOGC 28.02.2001). – Orden 23 enero 2001, de ayudas para el fomento de actuaciones de desarrollo del medio rural. (DOGC 02.02.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 30/2001, 22 febrero, de procedimiento de autorización previa a la desafectación de edificios públicos escolares de propiedad municipal (BOCM 02.03.2001). – Orden 28 diciembre 2000 que deroga la Orden 18.2.2000, de ayudas para infraestructuras y equipamientos en los Ayuntamientos. (BOCM 08.01.2001).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> – Ley Foral 8/2000, 21 de septiembre, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 81.937 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Lumbier. (BOE 20.02.2001). – Ley Foral 6/2001, 9 marzo, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 116.020 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Mendigorría. (BON 19.03.2001).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 30 enero 2001 que establece los límites territoriales y la separación patrimonial correspondientes a la Entidad Local Menor de Jesús Pobre, en el término municipal de Dénia. (DOGV 12.02.2001).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 18 diciembre 2000 que publica los nombres oficiales de los Ayuntamientos que se relacionan. (BOPV 11.01.2001). – Resolución 12 febrero 2001 de deslinde y amojonamiento de los municipios de Barrundia y Eskoriatza. (BOPV 28.02.2001).
PAÍS VASCO	

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Agricultura**

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 48/2001, 27 febrero, de ayudas para obras de mejora y modernización de infraestructuras de los regadíos existentes y para creación de nuevos regadíos. (BOA 16.03.2001).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 4/2000, 13 noviembre, de modernización y desarrollo agrario. (BOC 05.02.2001).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 23 marzo 2001 de ayudas para fomentar la repoblación forestal de tierras agrícolas. (BOC 29.03.2001).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 31 enero 2001 de ayudas para fomentar la repoblación forestal de tierras agrícolas. (DOCM 16.02.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 278/2000, 28 diciembre, por el que se aprueban los programas de inversión para el período 2000-2006. (BOCyL 02.01.2001). – Orden 26 diciembre 2000 de ayudas para la mejora de las estructuras agrarias (BOCyL 03.01.2001).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 1 marzo 2001 de ayudas agroambientales. (DOGC 12.03.2001). – Orden 13 marzo 2001 de ayudas a la transformación y la mejora de los regadíos. (DOGC 22.03.2001). – Orden 22 marzo 2001 que modifica la Orden 1.3.2001, de ayudas agroambientales. (DOGC 29.03.2001). – Decreto 23/2001, 5 febrero, de ayudas para la mejora y modernización de regadíos. (DOE 13.02.2001).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden Foral 2 marzo 2001 por la que se establece, para la campaña 2001, una prima excepcional única, a los beneficiarios titulares de superficies acogidas a la ayudas de carácter paisajístico y agroambiental, derivadas de la aplicación de la Orden Foral 2-10-2000. (BON 12.03.2001).

Aguas

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 24 noviembre 2000, por la que se declaran como minerales las aguas procedentes del sondeo «Zambrana» sito en la finca del mismo nombre, del término municipal de Barbate en la provincia de Cádiz. (BOE 13.02.2001).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 28 diciembre 2000, por la que se aprueba el Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables Jalón-Huerva y Gallocanta. (BOA 03.01.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
-------------	---

Carreteras

BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 1/2001, 5 marzo, de cesión gratuita al Ayuntamiento de Alcúdia de unos tramos de las carreteras C-712 y PN-225 a su paso por el núcleo urbano. (BOE 27.03.2001). – Ley 5/2001, 29 marzo, de cesión gratuita al Ayuntamiento de Palma del tramo de enlace Cala Mayor-Illetes a la PM-1 y la C-719, Calle Calvià, Cas Català. (BOCAIB 05.04.2001).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 8/2000, 28 diciembre, del Plan Regional de Carreteras. (BOE 23.01.2001).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 419/2000, 7 noviembre, que aprueba los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de determinadas Reservas Naturales de la provincia de Sevilla. (BOJA, 23.01.2001). – Decreto 461/2000, 26 diciembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Peñón de ZafraMág. (BOJA 01.02.2001). – Resolución 14 diciembre 2000 que aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de Despeñaperros. (BOJA, 18.01.2001). – Resolución 14 diciembre 2000 que aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural Sierra de Castril. (BOJA, 18.01.2001). – Resolución 15 diciembre 2000 que aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural Bahía de Cádiz. (BOJA, 18.01.2001). – Resolución 19 enero 2001 que aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque natural Sierra de Baza. (BOJA 08.03.2001). – Resolución 26 diciembre 2000 que aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural Sierra Mágina. (BOJA 22.02.2001). – Resolución 14 diciembre 2000 que aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de Sierra María-Los Vélez. (BOJA 23.01.2001).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 27 diciembre 2000 por la que se conceden ayudas para actuaciones en zonas de influencia socio económica de Espacios Naturales protegidos, Refugios de Fauna Silvestre y Reservas de Caza. (BOA 03.01.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*continuación*)

ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 14/2001, 8 febrero, por el que se crea el Refugio de Caza de Barayo. (BOPA 23.02.2001). – Acuerdo 23 noviembre 2000 que concede la aprobación definitiva al Plan Especial de Protección Paisajística de «Ladines y Soto de Agues». (BOPA 18.01.2001).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 6/2001, 22 enero, que establece el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cumbre Vieja, en la Palma. (BOCAN 07.02.2001). – Orden 29 agosto 2000 por la que se establecen las normas de conservación del Monumento Natural de la «Montaña de Guaza», en Arona. (BOCAN 26.02.2001). – Orden 26 enero 2001 que establece el Plan Director de la Reserva Natural Especial del Barranco del Infierno. (BOCAN 28.02.2001). – Orden 26 enero 2001 que establece el Plan Director de la Reserva Natural Especial del Chinyero. (BOCAN 23.03.2001). – Orden 29 enero 2001 que establece el Plan Director de la Reserva Natural Especial del Malpaís de la Rasca. (BOCAN 05.03.2001). – Orden 29 enero 2001 que establece el Plan Director de la Reserva Natural Especial de Los Marteles. (BOCAN 30.03.2001).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 182/2000, 19 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y declara Microrreserva a la Laguna de Alboraj, en Tobarra. (DOCM 16.01.2001). – Decreto 183/2000, 19 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna de Salicor, en Campo de Criptana. (DOCM 16.01.2001). – Decreto 184/2000, 19 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y declara Monumento Natural a la Laguna del Arquillo, en Masegoso, El Roblero y Peñascosa. (DOCM 16.01.2001). – Decreto 2/2001, 16 enero, por el que se declara el Monumento Natural de «Palancares y Tierra Muerta», en Cuenca. (DOCM 19.01.2001). – Decreto 3/2001, 16 enero, por el que se aplica la disposición final primera apartado 5 de la Ley 1/2000, de 6-4-2000, de declaración del Parque Natural del Alto Tajo a los terrenos de Checa y Ores. (DOCM 02.02.2001). – Acuerdo 19 diciembre 2000, por el que se inicia el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Calares y Cabeceras de los Ríos Mundo, Tú y Guadalimar, en Albacete. (DOCM 19.01.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva de la Sierra de Castelltallat, El Miracle, montaña de Sal de Cardona, riera de Navel y valle del río Llobregós. (DOGC 20.02.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Espacios Naturales (continuación)**

	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva del cabo de <i>Santes Creus</i>, la plana de Sant Jordi y la acequia Major. (DOGC 20.02.2001). - Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva de L'Alta Garrotxa. (DOGC 20.02.2001). - Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva de El Foix. (DOGC 20.02.2001). - Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva de Montserrat, núcleo de Sant Salvador de les Espases y Roques Blanques. (DOGC 20.02.2001). - Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva de Les Gavarres. (DOGC 20.02.2001). - Resolución 21 diciembre 2000 que aprueba inicialmente el Plan Especial de delimitación definitiva del Lago de Banyoles. (DOGC 20.02.2001).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 35/2001, 6 marzo, que declara Parque Periurbano la finca «Moheda Alta» en Navalvillar de Pela. (DOE 13.03.2001).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> - Orden 23 enero 2001 por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Isla de Corteada. (DOG 19.02.2001). - Orden 23 enero 2001 por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra da Enciña da Lastra. (DOG 19.02.2001). - Orden 14 febrero 2001 por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Ortigueira-Mera. (DOG 21.02.2001). - Orden 14 febrero 2001 por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Ancares-Courel. (DOG 21.02.2001).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Foral 16/2000, 29 diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales (BOE 21.02.2001 y BON 10.01.2001).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1/2001, 12 enero, que modifica el Decreto 44/2000, de 1.9.2000, del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Sotos del Ebro, en Alfaro. (BOR 13.01.2001).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Orden 6 noviembre 2000 que declara 18 microrreservas vegetales en la provincia de Alicante. (DOGV 30.01.2001). - Orden 6 noviembre 2000 que declara 23 microrreservas vegetales en la provincia de Valencia. (DOGV 30.01.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Espacios Naturales (continuación)**

	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 12 febrero 2001 que establece el inicio de los trabajos de revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Marjal de Pego-Oliva. (DOGV 16.02.2001). – Acuerdo 13 febrero 2001 que determina la forma de aplicación de las medidas cautelares en el ámbito comprendido por la Orden 12.2.2001, de inicio de los trabajos de revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Marjal de Pego-Oliva, durante su tramitación. (DOGV 16.02.2001). – Orden 9 febrero 2001 que aprueba provisionalmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Urkiola. (BOPV 28.02.2001).
PAÍS VASCO	

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 8 enero 2001, que publica la relación de las disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo Consultivo. (BOJA 01.02.2001).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 11/2000, 27 diciembre de Medidas en materia de Gobernación y Administración. (BOE 07.02.2001 y corrección de errores en B.O.E. 09.02.2001).
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 2/2001, 27 marzo, de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social. (BOPA 04.04.2001).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 4/2001, de normas reguladoras del Gobierno (BOCAIB 22.03.2001). – Decreto 13/2001, 2 febrero, de organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial. (BOCAIB 10.02.2001). – Orden 12 enero 2001 que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. (BOCAIB 18.01.2001). – Orden 21 febrero 2001 por la que se crea un grupo de trabajo de Calidad de la Edificación. (BOCAIB 03.03.2001).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 10/2001, 29 enero, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías. (BOCAN 30.01.2001). – Decreto 12/2001, 30 enero, por el que se determina la estructura central y periférica de las Consejerías. (BOCAN 31.01.2001). – Decreto 64/2001, 5 marzo, que establece el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Regional de Residuos. (BOCAN 21.03.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Estructura Orgánica (continuación)**

	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 24 enero 2001 que acuerda delegar en la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural competencias para imponer sanciones por infracciones a la Ley 11/1990, de 13.7.1990, de Prevención del Impacto Ecológico. (BOCAN 07.03.2001).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 13/2001, 19 febrero, que establece la estructura de la Administración Regional. (DOCM 21.02.2001). – Decreto 74/2001, 6 marzo, que establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Obras Públicas. (DOCM 08.03.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 73/2001, 20 febrero, que modifica el Decreto 125/1999, 4.5, que aprueba los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua. (DOGC 16.03.2001). – Decreto 79/2001, 6 marzo, de creación de las Delegaciones Territoriales de la Generalidad en las Tierras del Ebro. (DOGC 22.03.2001).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 2/2000, 21 diciembre, por la que se crea la Escala de Agentes Medioambientales. (BOE 18.01.2001).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 16/2001, 1 febrero, de normas provisionales de funcionamiento de las Cámaras de la Propiedad Inmobiliaria. (BOCM 08.02.2001).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 12/2001, 16 marzo, por el que se modifica el Decreto 26/1999, de 21-7-1999, de estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, (BOR 20.03.2001).

Medio Ambiente

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 23/2001, 13 febrero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas en materia de Medio Ambiente. (BOJA 17.02.2001).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 57/2001, 13 marzo, que regula el régimen de ayudas en materia de medio natural y desarrollo sostenible. (BOA 23.03.2001).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 12/1991, 20 diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Por Sentencia del TC 289/2000, 30 noviembre, se declara su íntegra inconstitucionalidad y nulidad. (BOE 04.01.2001). – Acuerdo 11 diciembre 2000 por el que se implantan las medidas de ahorro energético y de agua y fomento de la energía solar térmica en los edificios e instalaciones de titularidad pública. (BOCAIB 18.01.2001). – Orden 22 enero 2001 de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para actividades de educación ambiental. (BOCAIB 01.02.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Medio Ambiente (continuación)**

CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 55/2001, 19 febrero, que regula el premio «César Manrique» de Medio Ambiente. (BOCAN 05.03.2001).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 13/2001, 9 febrero, por el que se aprueba la ficha de Autoevaluación de Sostenibilidad. (BOC 16.02.2001).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 11/2000, 26 diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el Medio Ambiente. (BOE 27.02.2001 y Corrección de errores 30.01.2001).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 15 diciembre 2000, por la que se dispone la publicación de un Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente sobre vías pecuarias. (BOE 02.01.2001). – Resolución 15 enero 2001, que establece los criterios medioambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los productos y a los sistemas que favorecen el ahorro de agua. (DOGC 06.02.2001). – Orden 8 marzo 2001 que establece las ayudas para la realización de evaluaciones medioambientales y para la implantación de sistemas voluntarios de gestión ambiental. (DOGC 15.03.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 34/2001, 6 marzo, que establece ayudas a actividades y/o proyectos de educación y conservación de la naturaleza. (DOE 13.03.2001). – Orden 9 febrero 2001, que aprueba el Plan Director de Gestión Integrada de Residuos. (DOE 17.02.2001).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 295/2000, 21 diciembre, que desarrolla la Ley 1/1995, de 2.1, en materia de impacto ambiental. (DOG 03.01.2001). – Decreto 298/2000, 7 diciembre, que regula la autorización y notificación de productor y gestor y crea el Registro General de Productores y Gestores de Residuos. (DOG 05.01.2001).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 3/2000, 12 julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales e Implementación del Canon de Saneamiento. (BOE 09.01.2001).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley Foral 1/2001, 13 febrero, por la que se modifica la Ley Foral 13/1994, 20-9-1994, de gestión de los residuos especiales. (BON 23.02.2001).
NAVARRA	

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 441/2000, 28 noviembre, por el que se delimita el entorno de protección de la catedral nueva de Cádiz. (BOE 26.01.2001). – Decreto 460/2000, 26 diciembre, por el que se declara bien de interés cultural, con la categoría de zona arqueológica el yacimiento de «Urso», en Osuna. (BOJA 20.02.2001 y BOE 12.03.2001).
-----------	--

NORMATIVA AUTONÓMICA**COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONES****Ordenación del Territorio y Urbanismo (continuación)**

	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 7/2001, 9 enero, por el que se delimita la zona arqueológica de Itálica (Santiponce, Sevilla). (BOE 12.03.2001). – Decreto 4/2001, 9 enero por el que se declara con la categoría de conjunto histórico, el «Conjunto Histórico», de La Carlota. (BOJA 08.03.2001). – Decreto 6/2001, 9 enero, por el que se declara con categoría de conjunto histórico, el «Conjunto Histórico» de Loja. (BOJA 17.03.2001). – Resolución 15 junio 2000, por la que se incoa el procedimiento para la declaración como bien de interés cultural, categoría de Zona Arqueológica, a favor de El Pozuelo, Zalamea la Real (Huelva). (BOE 09.02.2001). – Orden 28 diciembre 2000 que desarrolla el Decreto 78/1999, de 30.3.1999, de normas especiales de intervención en el Recinto Histórico de Cádiz en materia de vivienda y suelo. (BOJA, 23.01.2001). – Ley 1/2001, 8 febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio. (BOE 13.03.2001, BOA 09.02.2001 y Corrección de errores en BOA 14.02.2001).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 13/2000, 21 diciembre, del Camí de Cavalls de Menorca. (BOE 19.01.2001). – Ley 14/2000, 21 diciembre, de Ordenación Territorial. (BOE 19.01.2001). – Ley 2/2001, 7 marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Eivissa y Formentera en materia de Ordenación del Territorio. (BOCAIB 15.03.2001). – Decreto 35/2001, 9 marzo, que establece medidas reguladoras del uso y mantenimiento de los edificios. (BOCAIB 17.03.2001). – Resolución 20 diciembre 2000 por la que se declara Bien de Interés Cultural con categoría de jardín histórico a favor de los jardines de Son Berga Nou, Establiments, Palma de Mallorca. (BOE 16.02.2001) – Resolución 9 febrero 2001, por la que se declaran bienes de interés cultural las áreas y núcleos urbanos delimitados de Deià. (BOE 14.03.2001).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 21 noviembre 2000 por la que se incoa expediente de declaración de bien de interés cultural, con la categoría de zona arqueológica, a favor del yacimiento altomedieval del Pico del Castillo, en el término municipal de Medio Cudeyo (Cantabria). (BOE 08.02.2001). – Resolución 28 noviembre 2000, por la que se delimita el entorno de protección del «Palacio de Sobrellano, su capilla-panteón y parque», en Comillas. (BOC 10.01.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
-------------	---

Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Resolución 28 noviembre 2000 por la que se incoa expediente de delimitación del entorno de protección del bien de interés cultural «Edificios y Jardines de la Universidad Pontificia» en Comillas (Cantabria). (BOE 28.02.2001). – Orden 2 enero 2001, de subvenciones para la conservación del patrimonio histórico-artístico civil construido. (BOC 02.01.2001) – Decreto 31/2001, 1 febrero, que establece el procedimiento de autorización previa a la desafección de edificios públicos educativos y otros inmuebles de titularidad municipal. (BOCyL 06.02.2001). – Resolución 19 enero 2001, que publica el Convenio de colaboración con el Mº de Medio Ambiente para la ejecución del proyecto de deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental en su trayecto por Ayllón-Villacastín. (BOCyL 01.02.2001). – Orden 8 marzo 2001 por la que se convoca concurso público para la concesión de ayudas destinadas a subvencionar la realización de obras de restauración y rehabilitación de construcciones o elementos tradicionales de la arquitectura popular. (BOCyL 29.03.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 16/2000, 29 diciembre, del Impuesto sobre grandes Establecimientos Comerciales. (BOE 23.01.2001 y Corrección de errores 07.02.2001). – Ley 17/2000, 29 diciembre, de normas reguladoras de los Equipamientos Comerciales. (BOE 23.01.2001 y DOGC 05.01.2001). – Ley 19/2000, 29 diciembre, de normas reguladoras de los Aeropuertos. (DOGC 11.01.2001 y BOE 02.02.2001).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 21/2001, 5 febrero, de valoraciones fiscales. (DOE 15.02.2001). – Decreto 22/2001, 5 febrero, que publica el Reglamento del Impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas. (DOE 13.02.2001).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 24/2001, 25 enero, por el que se delimita el entorno de protección del monasterio de San Clodio y su puente medieval, situados en el Ayuntamiento de Leiro (provincia de Ourense). (BOE 08.03.2001 y DOG 06.02.2001).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 32/2001, 1 marzo, que modifica el Decreto 96/1996, de 20-6-1996, que crea los «Premios Madrid de Urbanismo» y las Medallas de Oro y Plata de Urbanismo de Madrid. (BOCM 12.03.2001).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 24/2001, 9 marzo, por el que se declara con categoría de sitio histórico, las «Canteras Romanas», en Canteras. (BORM 20.03.2001). – Orden 1 febrero 2001, que establece subvenciones a Ayuntamientos para la revitalización de entornos urbanos a través de actuaciones en el patrimonio arquitectónico. (BORM 12.02.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 2 febrero 2001 que establece subvenciones a Ayuntamientos para la redacción de planeamiento urbanístico y adquisición de suelo destinado a uso público. (BORM 12.02.2001). – Ley Foral 14/2000, 29 diciembre, por la que se regula el proceso de enajenación del área afectada por el planeamiento sectorial de incidencia supramunicipal de Sarriguren. (BOE 21.02.2001 y BON 10.01.2001). – Decreto Foral 3/2001, 15 enero, por el que se modifica el ámbito territorial de las Normas Urbanísticas Comarcales de la Ribera del Ebro. (BON 31.01.2001). – Decreto Foral 40/2001, 26 febrero, de delimitación definitiva del entorno de protección del inmueble denominado Castillo de Javier, en Javier. (BON 30.03.2001).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 27 febrero 2001 que regula las subvenciones para el acondicionamiento y construcción de zonas verdes urbanas y periurbanas. (BOR 06.03.2001).
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 3/2000, 5 diciembre, que actualiza los valores catastrales, tanto de naturaleza rústica como de naturaleza urbana en Álava. (BOPV 08.01.2001). – Acuerdo 26 diciembre 2000 que convalida el Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 3/2000, 5-12-2000, que actualiza los valores catastrales, tanto de naturaleza rústica como de naturaleza urbana. (BOPV 12.01.2001).

Vivienda

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 376/2000, 1 septiembre, por el que se regulariza la ocupación de las viviendas de promoción pública a adjudicar en régimen de arrendamiento o acceso diferido a la propiedad. (BOJA 03.10.2000). – Decreto 377/2000, 1 septiembre, que regula el acceso a la propiedad de las viviendas de promoción pública cuyo régimen de tenencia sea el arrendamiento. (BOJA 03.10.2000). – Decreto 378/2000, 1 septiembre, que establece las normas especiales para facilitar la amortización anticipada a los titulares de las viviendas de promoción pública cedidas en régimen de venta con precio aplazado, acogidas a regímenes de protección anteriores al Real Decreto 3148/1978, 10 noviembre. (BOJA 03.10.2000).
-----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (*continuación*)

ARAGÓN BALEARES CANARIAS CANTABRIA CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 56/2000, 26 diciembre, por el que se modifica el Decreto 166/1999, de 27.7.1999, que regula las actuaciones contenidas en III Plan andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002. (BOJA 03.02.2001). – Decreto 56/2001, 26 febrero, por el que se adapta la normativa autonómica en materia de vivienda al R.D. 115/2001, 9 febrero, y al R.D. 1190/2000, 23 junio. (BOJA 03.03.2001). – Orden 7 agosto 2000 que establece los pliegos de cláusulas particulares, modelos-tipo, para la cesión en régimen de arrendamiento y enajenación, mediante subasta pública, de los locales comerciales, garajes y plazas de aparcamiento, existentes en los grupos de viviendas de protección oficial de promoción pública, propiedad de la Comunidad, adscritos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes. (BOJA 07.09.2000). – Decreto 21/2001, 16 enero, de adjudicación de viviendas de promoción pública. (BOA 07.02.2001). – Decreto 11/2001, 26 enero, que modifica el Decreto 76/2000, de 5.5.2000, de ayudas a la rehabilitación y declaración de Áreas de Rehabilitación Integrada. (BOCAIB 06.02.2001). – Orden 21 febrero 2001, que establece la cuantía máxima del precio de las viviendas de protección oficial. (BOCAIB 03.03.2001). – Decreto 172/2000, 6 septiembre, de modificación del Decreto 242/1998, 18 diciembre, que regula la gestión de las medidas de financiación protegida en materia de vivienda y suelo para el Plan 1998-2001. (BOCAN 25.09.2000). – Orden 3 agosto 2000, que establece la superficie mínima para las viviendas de protección oficial. (BOCAN 13.09.2000). – Resolución 12 enero 2001 por la que se dispone la publicación de un 2º Acuerdo entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife por el que se prorroga y modifica el Convenio de cooperación suscrito el 23 de junio de 1992, y su Addenda de 25 de mayo de 1995, para actuaciones relativas al Patronato Provincial de Viviendas. (BOE 30.01.2001). – Orden 20 febrero 2000 que modifica la Orden 24-3-1998, de bases de vigencia indefinida de las subvenciones y ayudas previstas para el cumplimiento y ejecución de los Planes Canarios de Vivienda, de acuerdo con su normativa específica. (BOCAN 13.03.2001). – Decreto 13/2001, 9 febrero, que modifica el Decreto 93/2000, de 13.12.2000, de actuaciones protegibles en materia de vivienda. (BOC 16.02.2001). – Orden 22 enero 2001 por la que se aplica el Decreto 2/2000, de 11.1.2000, de ayudas en materia de vivienda y se distribuye el número de actuaciones para el año 2001. (DOCM 02.02.2001).
--	---

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES
Y OTRAS DISPOSICIONESVivienda (*continuación*)

	<p>CASTILLA Y LEÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> – Orden 13 marzo 2001 reguladora de las bases para la concesión de financiación cualificada a la vivienda con protección pública y a la rehabilitación con protección pública, prevista en el Decreto 11/2001, 25.01. (DOCM 29.03.2001). – Decreto 45/2001, 22 febrero, que regula las ayudas a viviendas rurales protegidas. (BOCyL 27.02.2001). – Orden 15 septiembre 2000, que modifica la Orden 14.06.2000 de ayudas a la vivienda rural protegida. (BOCL 29.09.2000) – Orden 8 marzo 2001 de ayudas a la vivienda rural protegida. (BOCyL 29.03.2001). – Orden 14 marzo 2001 por la que se regula y efectúa convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural protegida. (BOCyL 29.03.2001). – Orden 14 marzo 2001 por la que se regulan ayudas económicas a jóvenes para la compra de su primera vivienda. (BOCyL 29.03.2001). – Orden 14 marzo 2001 por la que se convocan y regulan ayudas económicas y complementarias con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998/2001. (BOCyL 29.03.2001). – Orden 16 marzo 2001 por la que se resuelve la convocatoria para la concesión de ayudas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2000. (BOCyL 29.03.2001). <p>CATALUÑA</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ley 13/2000, 20 noviembre, de Regulación de los Derechos de Usufructo, Uso y Habitación. (BOE 09.01.2001). – Decreto 420/2000, 27 diciembre, de Constitución del Consorcio de la «Vivienda de Barcelona». (DOGC 15.01.2001). – Decreto 72/2001, 6 marzo, de modificación del Decreto 201/1998, 30 julio, sobre ayudas públicas en materia de vivienda y regulación de las ayudas previstas en el R.D. 1186/1998, 12 junio, para el período 1998-2000 (DOGC 16.03.2001). – Resolución 19 diciembre 2000, por la que se da publicidad al Protocolo de colaboración entre el Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña, sobre la realización del Programa «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler». (BOE 13.01.2001). <p>EXTREMADURA</p> <ul style="list-style-type: none"> – Orden 23 enero 2001 que publica el Reglamento de zonificación de actuaciones protegidas en el marco del Plan Regional 1999-2003. (DOE 03.02.2001). – Orden 16 febrero 2001 que desarrolla el Decreto 162/1999, de 14.9.1999, que regula las ayudas y subvenciones para la adquisición, adjudicación y promoción, rehabilitación y autopromoción y la promoción pública en el marco del Plan Regional de Vivienda 1999-2003. (DOE 24.02.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
Vivienda (continuación)	
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 27 febrero 2001 que modifica la Orden 23.1.2001, del Reglamento de zonificación de actuaciones protegidas en el marco del Plan Regional 1999.2003. (DOE 01.03.2001 y Corrección de errores en DOE 06.03.2001). – Decreto 304/2000, 21 diciembre, que regula las subvenciones a fondo perdido para rehabilitación de viviendas rurales. (DOG 08.01.2001). – Orden 20 febrero 2001 de desarrollo del Decreto 304/2000, 21.12, sobre subvenciones a fondo perdido para rehabilitación de viviendas en el medio rural. (DOG 01.03.2001 y Corrección de errores en DOG 07.03.2001). – Orden 16 marzo 2001 por la que se desarrolla el Decreto 275/1999, 14.10, y se regulan en régimen de concurrencia competitiva las ayudas para reparación de edificios de viviendas de protección oficial de promoción pública. (DOG 23.03.2001).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 11/2001, 25 enero, de financiación cualificada a actuaciones protegidas en materia de vivienda y su régimen jurídico para el período 2001-2004. (BOCM 31.01.2001 y Corrección de errores 28.02.2001). – Decreto 12/2001, 25 enero, de ayuda económica a la adquisición de la vivienda libre y de la protegida en segundas o posteriores transmisiones para el período 2001-2004. (BOCM 30.01.2001). – Acuerdo 11 diciembre 2000 que establece las bases para los sorteos de las viviendas resultantes de actuaciones de remodelación, renovación y rehabilitación. (BOCM 02.01.2001). – Orden 2 febrero 2001 que desarrolla el Decreto 12/2001, de 25.1, de ayuda económica a la adquisición de la vivienda libre y de la protegida en segundas o posteriores transmisiones para el período 2001-2004. (BOCM 08.02.2001). – Orden 13 marzo 2001, de bases para la concesión de financiación cualificada a la vivienda con protección pública y a la rehabilitación con protección pública. (BOCM 29.03.2001).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Orden 19 enero 2001 para la aplicación del Decreto 38/1985, 23 mayo, por el que se crea la Comisión Regional de Vivienda y se dicta la Normativa Regional de Adjudicación de viviendas de promoción pública. (BORM 31.01.2001).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 13/2001, 16 marzo, que modifica los Decretos 63/1998, de 13.11, de ayudas autonómicas complementarias al Plan Nacional de Vivienda y el 32/1992, de 9.7, de regulación de la descalificación voluntaria de las viviendas de protección oficial. (BOR 20.03.2001).
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 243/2000, 28 noviembre, que modifica la normativa sobre medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales, sobre medidas financieras y sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. (Corrección de errores BOPV 31.01.2001).

Cerrado en BB.OO. de 31.03.2001

Planeamiento

Pedro MARTÍNEZ TAPIA

Consejero Técnico de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO ENTRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Almería	155.120	PG/1998					
		Adra	20.898	NS/1996					
		El Ejido	47.610	NS/1988	PG	11.06.92	29.10.98		
		Roquetas de Mar	37.237	PG/1997 *					
	CÁDIZ	Cádiz	145.595	PG/1995 *					
		Algeciras	101.907	PG/1987	PG **	23.09.97	31.07.98		
		Arcos de la Frontera	28.110	NS/1987	PG			03.04.93	
		Barbate	21.888	PG/1995 *					
		Chiclana	53.001	NS/1987	PG		17.12.98	14.11.00	
		Jerez de la Frontera	182.269	PG/1995 *					
		La Línea	59.293	PG/1993 *					
		Puerto de Santa MarRa	72.460	PG/1992 *					
		Puerto Real	33.069	PG/1994 *	PG			07.08.99	
		Rota	24.197	PG/1995 *					
		San Fernando	85.882	PG/1992 *					
	CÓRDOBA	Sanlúcar de Barrameda	56.006	PG/1996 *					
		San Roque	22.168	PG/1987					
		Córdoba	306.248	PG/1986					
		Baena	20.423	NS/1989					
	GRANADA	Cabra (I)	20.707	PG/1985	PG **	20.05.94			
		Lucena	34.786	NS/1989	PG	19.02.93	22.10.94	13.06.98	
		Montilla	22.949	NS/1992					
		Priego	21.732	NS/1982					
		Puente Genil	27.472	PG/1991					
		Granada	245.640	PG/2001					
		Almuñecar	21.472	PG/1987	PG	24.11.95			

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
ANDALUCÍA	GRANADA	Baza	20.685	NS/1984					
		Guadix	20.310	PG/1990	PG			02.10.96	
		Loja	20.032	NS/1994					
		Motril	50.316	PG/1992					
	HUELVA	Huelva	140.675	PG/1999					
	JAÉN	Jaén	104.776	PG/1995*					
		Alcalá la Real	21.558	PG/1988					
		Andújar	37.705	PG/1989					
		Linares (I)	60.222	PG/1986	PG **			24.12.92	
		Martos	22.307	PG/1986	PG	14.01.97		12.08.98	
		Úbeda	32.086	PG/1984	PG **			05.04.95	17.10.96
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA	MÁLAGA	Málaga	549.135	PG/1998 *					
		Antequera	40.181	PG/1998					
		Benalmádena	27.147	PG/1975	PG **			27.05.99	
		Estepona	37.557	PG/1994*					
		Fuengirola	41.713	PG/2001					
		Marbella	98.823	PG/1986	PG			08.10.93	12.11.97
		Mijas	35.423	PG/2001					
		Ronda	34.385	PG/1993 *					
		Torremolinos	35.408	PG/1996 *					
		Vélez-Málaga	53.071	PG/2001					
	SEVILLA	Sevilla	697.487	PG/1987					
		Alcalá de Guadaira	56.313	PG/1994 *					
		Camas	25.679	PG/1988	PG	27.08.93	08.07.95		
		Carmona	25.266	NS/1983	PG **	20.03.93	30.06.94		
		Coria del Río	23.362	NS/1982	NS	04.02.95		23.11.98	06.04.00
		Dos Hermanas	91.138	PG/1987	PG			11.11.00	
		Ecija	37.292	PG/1987					
		La Rinconada	26.059	NS/1992	PG **	15.04.94	25.01.96	30.06.98	12.04.99
		Lebrija	23.833	NS/1985	PG			16.03.96	
		Mairena de Aljarafe	30.659	NS/1985					
		Morón de la Frontera	28.303	NS/1982					
		Palacios y Villafranca	31.718	PG/1989					
		S. Juan de Aznalfarache	21.484	NS/1983	NS			03.08.94	
		Utrera	46.173	NS/1983	P.G.	04.10.95			
ARAGÓN	ZARAGOZA	Zaragoza	601.674	PG/1986	PG **			24.10.97	18.06.99
	HUESCA	Huesca	45.607	PG/1980	PG **			15.07.94	
	TERUEL	Teruel	28.994	PG/1985					
P. DE ASTURIAS	ASTURIAS	Oviedo	200.049	PG/1999					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Aviles	85.696	PG/1986	PG **		01.07.94		
		Castrillón	22.361	PG/2001					
		Gijón	264.381	PG/1999					
		Langreo	50.597	PG/1984	PG **	03.02.93			
		Mieres	51.423	PG/1995 *					
		S. Martín del Rey Aurelio	22.129	NS/1997 *					
		Siero	46.315	PG/1988	PG **	16.11.93	20.12.96	29.12.99	
I. BALEARES	BALEARES	Palma de Mallorca	304.250	PG/1999	PG		17.04.01		
		Calviá	28.748	PG/2000					
		Ciutadella de Menorca	21.296	PG/1988					
		Eivissa	29.447	PG/1996 *					
		Inca	21.129	PG/1987	PG **	01.05.99			
		Llucmajor	20.474	PG/1984	PG	17.01.98	15.08.98		
		Mahón	21.884	PG/1987					
		Manacor	30.018	NS/1980	PG		02.90		
CANARIAS	L. PALMAS DE G. CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	355.563	PG/2000					
		Arrecife	38.091	PG/1991					
		Arucas	29.719	NS/2001					
		Gáldar	21.704	NS/1985	NS		01.08.94	01.02.95	
		Ingenio	24.394	NS/1992					
		S. Bartolomé de Tirajana	35.443	PG/1996 *					
		Santa Lucía	40.127	NS/1988					
		Telde	84.389	PG/1994 *	PG		25.02.00		
	SANTA CRUZ DE TENERIFE	Santa Cruz de Tenerife	203.787	PG/1992 *					
		Arona	28.208	PG/1994					
		Icod de los Vinos	21.364	NS/1987					
		La Laguna	121.769	PG/2000					
CANTABRIA	CANTABRIA	La Orotava	35.642	PG/1983	PG		12.06.98		
		Puerto de la Cruz	24.542	PG/1994 *	PG		19.05.97		
		Realejos	32.599	PG/1995 *					
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Santander	185.410	PG/1997 *					
		Camargo	22.311	PG/1996 *					
		Torrelavega	58.196	PG/1985					
	CIUDAD REAL	Albacete	143.799	PG/1999					
		Almansa	23.507	PG/1985					
		Hellín	26.021	PG/1995 *					
		Villarrobledo	22.165	PG/1991					
		Ciudad Real	59.392	PG/1997 *					
	Alcázar de San Juan		25.961	PG/1992 *					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
CASTILLA LA MANCHA		Puertollano	50.772	PG/1990					
		Tomelloso	29.586	PG/1984	PG	06.08.93			
		Valdepeñas	26.217	NS/1984	N.S.	23.09.96			
	CUENCA	Cuenca	43.733	PG/1995*					
	GUADALAJARA	Guadalajara	67.108	PG/1999					
	TOLEDO	Toledo	66.006	PG/1986					
		Talavera de la Reina	70.922	NS/1997*					
	CASTILLA Y LEÓN	Ávila	47.187	PG/1999					
	BURGOS	Burgos	163.156	PG/1999					
		Aranda de Duero	29.222	PG/2000					
		Miranda de Ebro	35.502	PG/1999					
CASTILLA Y LEÓN	LEÓN	León	145.242	PG/1982	PG **	21.01.92			
		Ponferrada	61.575	PG/1989					
		San Andrés del Rabanedo	23.226	NS/1989					
	PALENCIA	Palencia	78.831	PG/1992 *	PG	08.06.01			
	SALAMANCA	Salamanca	159.225	PG/1984	PG **	11/92	17.02.95		
	SEGOVIA	Segovia	54.287	PG/1984					
	SORIA	Soria	33.597	PG/1994 *	PG **		10.06.98	27.01.99	
	VALLADOLID	Valladolid	319.805	PG/1996 *	PG	11.04.01			
		Medina del Campo	20.174	PG/1989					
	ZAMORA	Zamora	63.783	PG/2001					
CATALUÑA	BARCELONA	Barcelona	1.508.805	PG/1976					
		Badalona	210.987	PG/1976					
		Barberà del Vallés	25.484	PG/2000					
		Castelldefels	38.509	PG/1976					
		Cerdanyola del Vallés	50.503	PG/1976					
		Cornella de Llobregat	82.490	PG/1976					
		Esplugues de Llobregat	48.810	PG/1976					
		Gavá	37.985	PG/1976					
		Granollers	50.951	PG/1984	PG		05.09.90		
		Hospitalet de Llobregat	255.050	PG/1976					
		Igualada	32.512	PG/1986					
		Manresa	64.385	PG/1997					
		Masnou (El)	20.387	PG/1986				06.07.00	
		Mataró	102.018	PG/1997					
		Mollet del Vallés	41.911	PG/1982					
		Moncada i Reixac	27.068	PG/1976					
		Prat de Llobregat	63.255	PG/1976					
		Premià de Mar	24.420	NS/1991					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
CATALUÑA	BARCELONA	Ripollet	28.903	PG/1976					
		Rubi	54.085	PG/1981					
		Sabadell	185.798	PG/1994	PG (TR)	30.12.98			
		Sant Adrià de Besos	33.361	PG/1976					
		Sant Boi de Llobregat	78.005	PG/1976					
		Sta. Coloma de Gramenet	123.175	PG/1976					
		Sant Cugat del Vallés	47.210	PG/1976					
		Sant Feliu de Llobregat	35.797	PG/1976					
		Sant Joan Despí	26.805	PG/1976					
		Sant Vicenç dels Horts	22.621	PG/1976					
		Terrasa	163.862	PG/1983					
		Vic	30.397	PG/1981					
		Viladecans	53.235	PG/1976					
		Vilanova i la Geltrú	47.979	PG/1985	PG	21.05.94	16.11.98		
		Vilafranca del Penedés	28.553	PG/1987					
	GIRONA	Girona	70.576	PG/1987					
	LLEIDA	Blanes	27.713	PG/1981					
		Figueres	33.157	PG/1983					
		Olot	27.482	PG/1991					
		Salt	21.519	PG/1987					
		Lleida	112.035	PG/1999					
	TARRAGONA	Tarragona	112.176	PG/1995	P.G.	05.07.00			
		Reus	90.993	PG/1999					
		Tortosa	30.088	PG/1986					
		Valls	20.206	PG/1988					
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Alicante	274.577	PG/1987					
		Alcoy/Alcoi	60.921	PG/1989					
		Benidorm	50.040	PG/1990					
		Crevillente	23.781	PG/1984					
		Denia	27.469	PG/1992					
		Elche	191.660	PG/1998					
		Elda	52.751	PG/1985					
		Ibi	21.076	PG/2000					
		Javea/Xàbia	21.393	PG/1991					
		Novelda	23.188	NS/1992*					
		Orihuela	50.724	PG/1993					
		Petrer	26.505	PG/1998					
		San Vicente del Raspeig	34.986	PG/1990	PG				
		Torrevieja (I)	35.998	PG/2000					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					TIPO	INICIO	AVANCE	A. INC.	A. PRO.
COMUNIDAD VALENTINA	CASTELLÓN	Villajoyosa	22.866	PG/1999					
		Villena	31.555	PG/1993					
	VALENCIA	Castellón de la Plana	135.729	PG/2000					
		Burriana	26.211	PG/1995*					
		Vall D' Uixó	28.283	PG/1995*					
		Villarreal	39.550	PG/1993 *					
		Vinaroz	20.940	PG/1988	PG			16.11.98	13.04.00
	VALENCIA	Valencia	746.683	PG/1988					
		Alaquás	25.514	PG/1990					
		Aldaia	23.425	PG/1990					
		Alfafar	20.302	PG/1991					
		Algemesí	25.029	PG/1987					
		Alzira	40.556	PG/1985	PG	27.10.94	05.10.95	06.04.98	
		Burjassot	34.061	PG/1990					
		Carcaixent	20.397	PG/1986	PG			12.06.91	20.01.94
		Catarroja	20.627	PG/1988					
		Cullera	20.595	PG/1995					
		Gandia	56.555	PG/1983	PG			02.06.98	
		Manises	25.170	PG/1988					
		Mislata	40.302	PG/1988					
		Oliva	20.654	PG/1982					
COMUNIDAD DE EXTREMADURA	BADAJOZ	Ontinyent	31.024	PG/1991	PG	29.03.99			
		Paterna	47.414	PG/1991 *					
		Quart de Poblet	27.112	PG/1992 *					
		Sagunto	58.135	PG/1992 *					
		Sueca	24.869	NS/1977	PG			24.03.99	03.08.00
	CÁCERES	Torrent	60.999	PG/1990					
		Xátiva	24.760	PG/2000					
		Xirivella	26.478	PG/1989	PG			27.10.92	
		Badajoz	122.510	PG/1988	PG			08.06.00	
		Almendralejo	27.209	PG/1996 *					
COMUNIDAD DE GALICIA	CÁCERES	Don Benito	31.022	PG/1993					
		Mérida	51.830	PG/2000					
		Villanueva de la Serena	23.833	PG/1982					
	A CORUÑA	Cáceres	77.768	PG/1999					
		Plasencia	37.299	PG/1997 *					
		Coruña (A)	243.785	PG/1998					
		Arteixo	20.898	NS/1995					
		Carballo	27.287	NS/1984	PG **			03.02.96	

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
GALICIA	FERROL	Ferrol	83.048	PG/2001					
		Narón	31.207	PG/1985	PG		23.12.95	29.03.01	
		Oleiros	23.057	PG/1996					
		Ribeira	26.572	PG/1966	PG			19.01.96	
		Santiago de Compostela	93.672	PG/1989	PG **			29.07.93	
	LUGO	Lugo	85.174	PG/1991	PG **	20.01.97	26/04/00		
		Monforte de Lemos	20.318	NS/1986					
	OURENSE	Ourense	107.060	PG/1986	PG	27.05.95	26.01.00		
	PONTEVEDRA	Pontevedra	74.287	PG/1989					
		Cangas	23.231	NS/1994					
		Estrada (a)	22.492	NS/1978	PG		29.07.93	22.02.00	
		Lalín	20.515	PG/1999					
		Marín	24.731	NS/1978	PG			21.10.98	
		Redondela	28.893	NS/1987	PG	18.04.01			
		Vigo	286.774	PG/1993 *	PG	10.05.01			
		Villagarcía de Arousa	33.375	PG/2000					
C. DE MADRID	MADRID	Madrid	2.866.850	PG/1997					
		Alcalá de Henares	163.386	PG/1991	PG	16.02.99			
		Alcobendas	83.081	PG/1999					
		Alcorcón	141.465	PG/1999					
		Aranjuez	38.900	PG/1996 *					
		Arganda del Rey	29.224	PG/1999					
		Colmenar Viejo	28.328	PG/1987	PG	19.02.96			
		Collado-Villalba	36.950	NS/1986	PG		14.09.92	12.11.96	
		Coslada	76.001	PG/1995 *					
		Fuenlabrada	163.567	PG/1999					
		Getafe	143.153	PG/1995 *	P.G.		24.07.00		
		Leganés	174.593	PG/2000					
		Majadahonda	40.042	PG/1998					
		Móstoles	196.173	PG/1999					
		Parla	69.163	PG/1997*					
		Pinto	25.038	PG/1984	PG	25.11.96	04.06.99	05.06.01	
		Pozuelo de Alarcón	60.120	PG/1974	PG			28.10.92	
		Rivas-Vaciamadrid	22.620	PG/1993	PG		16.07.99		
		Rozas de Madrid (Las)	45.280	PG/1994 *					
		San Fernando de Henares	29.688	PG/1988	PG **	07.11.96	18.05.00		
		San Sebastián de los Reyes	57.632	PG/1985	PG **	21.04.95	13.11.98	14.11.00	
		Torrejón de Ardoz	88.821	PG/1999					
		Valdemoro	21.240	PG/1999					
		Tres Cantos	27.715	PG/1987	PG **		16.03.01		

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
R. DE MURCIA	MURCIA	Murcia	345.759	PG/2001					
		Águilas	25.702	PG/1993 *					
		Alcantarilla	31.872	PG/1987	PG	21.11.98			
		Caravaca de la Cruz	21.824	PG/1984	PG **	08.01.93	27.12.97		
		Cartagena	170.483	PG/1987	PG	22.02.99			
		Cieza	31.680	PG/1984	PG **	26.02.97	05.03.99		
		Jumilla	20.439	PG/1986	PG	13.12.96	11.03.99		
		Lorca	69.045	PG/1987	PG	15.07.98			
		Molina de Segura	41.109	PG/1985					
		Torre-Pacheco	20.345	NS/1995					
		Totana	21.441	NS/1981	NS		22.08.98	05.02.00	
		Yecla	28.415	PG/1984					
C.F. NAVARRA	NAVARRA	Pamplona	166.279	PG/1984					
		Tudela	26.857	PG/1991					
PAÍS VASCO	ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	214.234	PG/2001					
		Llodio	20.251	PG/1993					
	GUIPÚZCOA	Donostia-San Sebastián	176.908	PG/1995 *					
		Eibar	30.314	NS/1989					
		Irún	55.215	PG/1998 *					
		Arrasate o Mondragón	24.571	NS/1991	PG **	26.05.93			
		Rentería	39.663	NS/1992					
	VIZCAYA	Bilbao	358.875	PG/1994 *					
		Basauri	48.490	PG/1998					
		Barakaldo	100.474	PG/2000					
		Durango	23.909	NS/1993					
		Erandio	23.613	NS/1992	PG **	10.10.94	01.08.97		
		Galdakao	29.646	PG/1993 *					
		Getxo	82.196	PG/2000					
		Leioa	26.256	PG/1999					
		Portugalete	54.071	PG/1991					
		Santurtzi	49.976	PG/1998 *					
		Sestao	34.496	PG/1999					
LA RIOJA	LOGROÑO	Logroño	123.841	PG/1998					
CEUTA		Ceuta	68.796	PG/1992 *					
MELILLA		Melilla	59.576	PG/1995 *					

* Plan adaptado a la Ley del Suelo 1992 (Texto Refundido).

** Tramitándose para su adaptación a la nueva Ley del Suelo.

(1) En trámite Revisión del Programa de actuación para la adaptación del Plan General a la nueva Ley del Suelo.

FECHA: 15 de junio de 2001

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Proyectar con la naturaleza

Ian L. McHarg, Barcelona, 28 × 28 cm, il., col. y b/n;
 Gustavo Gili, 2000, www.ggilis.com; E-mail: info@ggilis.com
 ISBN: 84-252-1783-0

Desde que hace mas de treinta años revolucionó el mundo académico con su publicación *Design with Nature* (*Proyectar con la naturaleza*), ha sido referencia continua que ha redefinido el campo, el paisajismo, el diseño ecológico y la planificación urbana y regional. Ha ejercido una influencia permanente en los debates en curso sobre el lugar que ocupa la humanidad en la naturaleza y viceversa dentro del marco de las ciencias físicas y las humanidades. Estamos pues ante una espléndida edición en español de un clásico, que todo urbanista con preocupaciones por el sentido ecológico de su trabajo debe poseer y consultar.

Cuando en 1969 el American Museum of Natural History publica por primera vez esta obra de Ian McHarg, su amigo Lewis Mumford le presenta como un competente «planificador ecológico». McHarg es *town planner* y *landscape architect*, pero a Mumford le parece más acertado decir de él que es un ecológico inspirado, capaz de avivar la *confianza en un mundo mejor*. Tras su éxito inicial la editorial Doubleday volvió a publicar el libro y en 1992 John Wley & Sons publicó la segunda edición, que fue reeditada en 1994 con motivo del 25 aniversario de su aparición, edición que es la que ahora se traslada al castellano, gracias al impulso de Juan Luis de las Rivas & Ignacio San Martín & Frederick Steiner, quienes además, escriben una densa introducción para situar al libro en su contexto histórico, académico y práctico, a la vez que analizan las importantes contribuciones del autor como teórico y profesional comprometido e innovador. De esta introducción y de la de Mumford entresacamos los siguientes comentarios:

Descrito por algunos críticos como el «manual del usuario para nuestro mundo», *Proyectar con la naturaleza* propone un programa práctico para una nueva y mas saludable relación entre la naturaleza y nuestro entorno. De esta manera, nos ofrece nada menos que los fundamentos científicos, técnicos y filosóficos para una civilización madura que, como dice Lewis Mumford en su introducción a la edición inglesa de 1969, «reemplazará un mundo contaminado, deshumanizado, amenazado por máquinas y explosiones, que ahora se desintegra y desaparece ante nuestros ojos».

Para muchos *Proyectar con la naturaleza* es un admirable y vigoroso relato de cómo funciona la Tierra y de cómo se interpreta su conocimiento para disponer adecuadamente los asentamientos humanos, lo que McHarg denominaba *human ecological planning*:

«Las posibilidades de crear una ecología humana parecen viables por una nueva ampliación e integración de las disciplinas científicas existentes. La Ecología está acostumbrada a integrar las ciencias del medio biofísico. Si ampliamos la ecología añadiendo la etología, introducimos el comportamiento como una estrategia adaptativa. Si la ampliamos más allá con la etnografía y la antropología podemos incluir el estudio del comportamiento humano como adaptación. Si finalmente la ampliamos en la antropología médica y la epidemiología podemos cerrar el ciclo examinando el medio natural y humano en términos de salud y bienestar».

A pesar de los avances de la biología y de otras ciencias; el desarrollo en las técnicas de gestión del medio ambiente y la conciencia general sobre las exigencias de la conservación de la naturaleza, este clásico de la planificación ecológica anticipa cuestiones hoy vivas y presenta ideas de extraordinaria vigencia. Al grupo central de profesores de planificación urbana y arquitectura del paisaje, McHarg incorporó varios ecológicos, un edafólogo, un geólogo, un experto en clima, un limnólogo, un economista de recursos, dos antropólogos y un especialista en sistemas de información geográfica.

Cuando la planificación urbana intentaba librarse de su herencia proyectual para convertirse en una ciencia social aplicada, McHarg orientó su curso hacia las ciencias medioambientales, anticipándose a la idea de *sostenibilidad* en su enfoque regenerativo.

Su colaboración fue renovadora desde el principio, en proyectos como el plan de *The Valley* cerca de Baltimore, o el plan general para el *Baltimore Inner Harbour*, aplicando las trasferencias de Derechos de Edificación (*Transfer of Development Rights TDR*) de unos lugares a otros para proteger las zonas de mayor valor ambiental. El despacho, denominado luego Wallace, McHarg, Roberts and Todd (WMRT), lideró la transformación del puerto de Baltimore, una parte importante de la ciudad entonces arruinada, hasta ofrecer uno de los más brillantes ejemplos de diseño urbano de finales de siglo en Estados Unidos. Esta transformación urbanística ilustra sobre cómo la acción ambiental puede proteger de malos proyectos y colaborar en la construcción de comunidades vibrantes.

La teoría central de McHarg es que la ecología debe estar en el fundamento de las artes que proyectan el ambiente. Para ello es necesario un reajuste básico entre los hombres, de carácter filosófico, ético y estético, que detenga la destrucción del planeta. Para él, los ciudadanos son los agentes positivos del cambio: para curar el planeta, para hacerlo más verde, para restaurar su salud.

El método de la planificación ecológica de McHarg «define las mejores áreas para un uso del suelo potencial y la convergencia de todos o casi todos los factores

considerados propicios para ese uso en ausencia de otras condiciones negativas. Las áreas que reúnen este estándar se estiman intrínsecamente idóneas para el uso del suelo considerado».

Para alcanzar este objetivo, es fundamental un proceso interdisciplinar de recogida de datos. Como decía Patrick Geddes, la investigación (*survey*) debe preceder al plan y, el plan debe liderar la acción. Utilizando el proceso denominado análisis de idoneidad (*suitability analysis*) los mapas se estructuran en capas (*layer cakes*) y se superponen o combinan (*overlay mapping*) para desvelar los modelos de paisaje y para identificar tanto las limitaciones como las oportunidades de usos potenciales. El equipo elaboró un *layer cake* de información para desvelar las oportunidades y los condicionantes, una herramienta que hoy se utiliza en programas de Sistemas de Información Geográfica (SIG) en todo el mundo.

Algunos proyectistas y profesores de Arquitectura del Paisaje criticaron a McHarg por promover un «determinismo ambiental» donde el conocimiento ecológico parecía la fuente de todo conocimiento proyectual. El diseño es una actividad repetitiva, decían que deriva de la historia y de la memoria, un proceso que estimula la búsqueda y la creatividad.

El trabajo de McHarg emerge en el idealismo de los años sesenta por el conocimiento de nuestro entorno, sigue urgiendo a planificar comprendiendo a la gente y a los lugares afectados por los proyectos y, continúa dedicado a establecer la base teórica de la configuración de los ambientes del hombre. En 1981 mantenía su tema central, la importancia de la ecología en la planificación y en el proyectos espaciales:

«La búsqueda de adecuación se denomina adaptación. De todos los instrumentos disponibles por el hombre para una adaptación exitosa, la adaptación cultural en general y la planificación en particular parecen ser los más directos y eficientes para mantener y hacer crecer la salud del hombre y su bienestar».

PPG

Del real al euro: historia de una peseta

J. García Delgado & J. M. Serrano (dir.) Barcelona, La Caixa 2000, ISBN: 84-88099-61-4

La peseta nació en 1868 y 130 años después, el 1 de enero de 1999, cedió el papel de unidad monetaria nacional al euro, al igual que lo hicieron otras diez monedas de la Unión Europea, de manera que su historia ha coincidido con el período más reciente de la historia económica y política de España. El advenimiento del euro a partir de 1999 supone el fin de este recorrido y ofrece una excelente oportunidad para recordar y explicar las distintas vicisitudes de la vida del hasta ahora signo monetario español.

El libro se divide en once capítulos más dos apéndices. Los dos primeros y los dos últimos tienen cierta singularidad, en tanto los capítulos centrales analizan el recorrido en las diversas etapas históricas de la peseta. En el primero se examina la economía española entre 1850 y el presente, como marco en el que se ha desenvuelto, principalmente, la peseta. Juan CARLOS JIMÉNEZ traza a continuación una panorámica del nacimiento de la moneda española, recreando los años previos, los pla-

nes, el momento y los primeros avatares. En ese punto comienza la historia de la peseta propiamente dicha, de la mano de Marcela SABATÉ SORT, que la prolonga hasta el fin de la Gran Guerra, abarcando, por tanto, los años en que la moneda española se encuentra ante el horizonte del patrón oro. Y si la neutralidad española en aquel conflicto bélico europeo condujo a la peseta a su máximo valor, pronto fue seguida de una etapa de confusión y crisis, que desembocó en la Guerra Civil, tras atravesar un cambio de régimen y una depresión, recreados por Pablo MARTÍN ACENA. La guerra civil abrió, al cabo, la brecha existente entre las dos Españas y dos pesetas en lucha, según relata en el capítulo correspondiente Juan VELARDE FUERTES. Después, la prolongada crisis de posguerra, cuando la moneda española quedó al margen de los sistemas de cooperación económica y política establecidos por Occidente, como explica José María SERRANO SANZ, en el siguiente capítulo. El Plan de Estabilización de 1959 fue el aldabonazo para integrar, por vez primera, la peseta en un sistema monetario transnacional, el que había surgido en Bretton Woods, y José AIXALA PASTOR se ocupa de su comportamiento. La crisis económica de los sesent, que puso fin a una intensa etapa de expansión, coincidió con la transición política y una descomposición del sistema monetario internacional, que llevó a la peseta -como explica José María SERRANO SANZ - a la flotación. La integración en el Sistema Monetario Europeo es la etapa final de la peseta como moneda independiente con lo que se inicia una etapa de aprendizaje de la esta bilidad relatada por María Dolores GADEA RIVAS. Los dos capítulos finales apuntan pronósticos: sobre el devenir de la economía española sin el instrumento tipo de cambio, en el caso de José Antonio MARTÍNEZ SERRANO y Vicente PALLARDÓ, y sobre el futuro del euro, como moneda que ha sustituido a la peseta y ahora se enfrenta a las otras divisas en la escena internacional, cuestión que aborda el consejero del Banco Central Europeo, Eugenio DOMINGO SOLANS. La obra se cierra con dos apéndices. El primero elaborado por Ana Belén GRACIA ANDÍA, en el que figuran los acontecimientos y las autoridades que han marcado la historia de los cien treinta años de vida de la peseta. El segundo de Miguel CRUSAFOINT I SABATER y Anna M BALAGUER que contiene algunas imágenes de la peseta a lo largo de su historia.

PPG

Desarrollo sostenible y evaluación ambiental: del impacto al pacto con nuestro entorno

Joaquín Romano Velasco (coord.) Valladolid, Ámbito 2000, ISBN: 84-8183-071-2

Vivimos en un peligroso tiempo de controversia. Años en los que hay que decidir entre continuar alejando la ambición de seguir creciendo económicamente, el impacto o, atender a la necesidad de conservar la naturaleza que nos acoge y cultivar la solidaridad social de la que depende la suerte de las futuras generaciones, el pacto.

La obra reseñada surge en la conciencia del riesgo ambiental y, pretende ser un punto de encuentro de los autores con los lectores desde el que efectuar una llamada a la conciencia. La idea de comunicación es la que da sentido a la obra que pretende servir como medio de correspondencia entre los autores y los lectores, para compartir una preocupación sobre los objetivos ambien-

tales planteados y la adecuación de las técnicas de decisión empleadas para alcanzarlos. En su contenido, la obra es el resultado de muchas obras, organizadas en torno a la conversación sobre los propósitos ambientales y la instrumentación técnica dispuesta para la acción, adoptando el orden sugerido por Stretton, para el que *los buenos propósitos son acciones equivocadas no son de gran utilidad, los malos propósitos con acciones eficientes pueden ser peores*. La biografía de los autores de la obra conforman un crisol en el que se plasman la transdisciplinariedad necesaria para el adecuado tratamiento de las patologías ambientales producidas por nuestro estilo de vida. En la obra se encuentran ingenieros que escriben de ecología, climatólogos volcados en el paisaje, arquitectos con vocación de profetas o filósofos, economistas irreverentes reclamando a los economistas el diálogo y la participación, químicos defensores del patrimonio, etc. Curiosos resultados que llegan en algunos casos al extremo de romper a favor del medio ambiente las vigentes leyes científicas de emigración o del silencio con las que se castiga a los académicos que trasgreden la frontera de su especialidad o a los que osan difundir teoremas ecológicos y proposiciones sociales contrarias al orden dominante del bienestar. La división del libro en dos partes «El desarrollo sostenible como propósito» y «La evaluación ambiental como acción» sólo pretenden mostrar las estrechas interrelaciones existentes. Las ideas sin las técnicas no son nada, y a la inversa, de modo que los especialistas ambientales han de serlo simultáneamente en uno y otro aspecto. Esta cuestión, evidente aparentemente, aparece como la principal causa de fracaso de las políticas y de los instrumentos ambientales, detrás de los cuales surgen toda una legión de expertos públicos y privados, profesionales del medio ambiente que han hecho de su formación su deformación, impidiendo el necesario cambio hacia el pacto con nuestro entorno.

PPG

De la urgencia social al negocio inmobiliario: promociones de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-1992)

José Luis García Cuesta, Valladolid, Ayuntamiento, Universidad, 2000, ISBN: 84-8448-076-3

La ciudad como espacio habitable, como continente hegemónico de la vida más cercana de los individuos está en el punto de mira de las investigaciones historiográficas de este principio de siglo. Y ha de estarlo, necesariamente, porque conocer y entender los procesos por los que nuestro habitat ha devenido en lo que ahora nos acompaña, es fundamental para sentirnos más solidarios con el entorno, para desempeñar nuestra visión de futuro.

Nunca la ciudad española en general y, la de Valladolid en particular, había experimentado un crecimiento tan desmesurado ni lo había hecho en un período de tiempo tan reducido como el ocurrido en la segunda mitad del siglo veinte.

El autor del libro, resultado de una investigación plasmada en una Tesis Doctoral, tiene una ambiciosa pretensión, la de interpretar el fuerte crecimiento urbano que ha experimentado la ciudad de Valladolid en los años indicados.

Se desprende del texto que el modo de crecer no es casual sino que es un trasunto de la actividad desplegada por unos agentes vinculados al sector inmobiliario que concibieron su actividad como una contribución, inevitablemente interesada, al acelerado desarrollo urbano en tres décadas cruciales para entender la ciudad. Las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta es el período de mayor transformación e la ciudad de Valladolid y, en general de todas las ciudades españolas. Es un período en el que se empieza a solucionar la crisis estructural de la vivienda, de optimismo urbanizador, del vértigo de las obras rápidas, de redención del suburbio y de la pérdida de respeto -si es que alguna vez se tuvo- a la historia de la ciudad y a la memoria de su futuro, dado el carácter despersonalizado, anónimo, de las nuevas periferias urbanas. Lamentablemente, en este proceso se fueron obviando algunos aspectos que sin duda hubiesen mejorado la calidad de vida de los nuevos barrios y harían innecesaria cuarenta años más tarde, la adopción de medidas extraordinarias de intervención-rehabilitación para remediar algunas de las carencias que, involuntariamente han dado carácter a los barrios obreros de la época del desarrollismo a ultranza de Valladolid y de España en general. Pero también, en aras de la modernidad, fueron sacrificadas algunas permanencias cuya pérdida ahora lamenta la ciudad porque, en realidad, no sólo se estaba prescindiendo de la edificación, sino que se estaban borrando las huellas de una ciudad que ya sólo permanece en los escasos testimonios gráficos que se han conservado en la memoria de cuantos han asistido a este voraz proceso.

Una primera parte del libro está dedicada a exponer aquellos aspectos que han incidido de alguna manera en el desarrollo urbano de la ciudad. Ésta es el resultado de la interacción de numerosos factores que ejercen una influencia desigual en la configuración final del espacio construido, de tal modo que la sucesión temporal de determinadas actuaciones coyunturales son causa y efecto de unos procesos urbanos más complejos y dinámicos que confieren una determinada forma e imagen a la ciudad. Así se abordan en primer lugar aquellos condicionantes socioeconómicos de un amplio período de tiempo en el que sin duda se producen las principales transformaciones espaciales y morfológicas de la ciudad en toda su historia. El despertar industrial de la ciudad, el fuerte crecimiento económico registrado en la década de los sesenta y la importante llegada de inmigrantes a la ciudad en busca de empleo son, entre otras, las principales características que definen el comienzo de una nueva etapa que se cierra a principios de los noventa, cuando las condiciones laborales, económicas, residenciales y urbanas de la ciudad poco tienen que ver con las anteriores.

La segunda parte del libro se destina al estudio del crecimiento y expansión urbana de Valladolid en el período elegido, para lo que, el autor, realiza un análisis pormenorizado de las características de la promoción inmobiliaria, el mercado de suelo, la creación de viviendas, la participación de distintos tipos de agentes inmobiliarios y sus diferentes formas de agrupación empresarial, así como los mecanismos y estrategias que estos desarrollan para acomodar una coyuntura cambiante a sus esquemas productivos e intereses económicos.

Acompañan al texto abundante material gráfico.

PPG

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ
Secretario de Estado de Infraestructuras

Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA
Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Vocales

Rodolfo SEGURA SANZ
Subdirector General de Urbanismo

Ramón LORENZO MARTÍNEZ
Director del Centro de Publicaciones

José CEBRIÁN PASCUAL
Subdirector General de Producción Cartográfica
del Instituto Geográfico Nacional

Miguel POZO DE CASTRO
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José Ignacio GÓMEZ CUESTA
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción
y Equipamiento del Suelo

Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

Subdirector de la Revista

Ricardo SANTOS DÍEZ
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

Secretaria del Consejo de Redacción

Paloma POZUELO GUILLÓ
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo
Subdirección General de Urbanismo

Corresponsales en el extranjero

Federico OLIVA
Bolonia (Italia)

Thomas F. GLICK
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM
Mijmejen (Holanda)

Rubén PESCI
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS
Porto (Portugal)

Vincent RENARD
París (Francia)

Roberto SEGRE
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES
Aquisgrán (Alemania)

Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA
Catedrática de Geografía
Regional, Universidad Autónoma
de Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO
Profesor del Centro de Estudios Europeos,
Universidad de Alcalá
de Henares

Jesús LEAL MALDONADO
Catedrático de Sociología
Urbana, Universidad Complutense
de Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH
Catedrático de Derecho
Administrativo, Universidad Autónoma
de Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ
Catedrático de Urbanismo, Universidad
Politécnica de Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO
Catedrático Dcho. Administrativo,
Universidad Carlos III

Fernando PARRA SUPERVÍA
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando de TERÁN TROYANO
Catedrático Urbanismo, Universidad
Politécnica de Madrid

Resúmenes en inglés

John Barry POWNALL



MINISTERIO
DE FOMENTO

CENTRO
DE PUBLICACIONES

