

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXIII. Tercera época  
N.º 129, otoño 2001

---

*Nuevas políticas  
empresariales en las  
intervenciones para la  
regeneración urbana:*

- *Berlín*
  - *Bilbao*
  - *Dublín*
  - *Lille*
  - *Lisboa*
- 



MINISTERIO  
DE FOMENTO



# Índice

## EDITORIAL

La competitividad en la revitalización urbana: entre la necesidad y la especulación Arantxa RODRÍGUEZ & Frank MOULAERT & Erik SWYNGEDOUW .....	405
---	-----

## ESTUDIOS

Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa Arantxa RODRÍGUEZ & Frank MOULAERT & Erik SWYNGEDOUW .....	409
Reorganizando el nuevo Berlín: Grandes proyectos en busca del crecimiento Harmut HAUSSERMANN & Katja SIMONS .....	425
Del declive a la revitalización: Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao Arantxa RODRÍGUEZ & Elena MARTÍNEZ .....	441
Regeneración urbana en Dublín Brendan BARTLEY & K. T. SHINE .....	461
Euralille y los desafíos de la política urbanística en Francia Frank MOULAERT & Elodie SALIN & Thomas WERQUIN.....	475
El proyecto urbanístico de la Expo'98 de Lisboa: ¿política urbanística nueva o antigua? João CABRAL & Berta RATO .....	493
<b>Abstracts</b> John POWNALL .....	511

## URBANISMOS COMPARADOS

Estados Unidos de América: Líneas básicas de su legislación urbanística Ángel Manuel MORENO MOLINA .....	517
---	-----

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

La coyuntura inmobiliaria de 2001 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	559
--	-----

## INTERNACIONAL

Argentina: Rubén PESCI .....	575
Brasil: Roberto SEGRE .....	576
Estados Unidos: Thomas F. GLICK .....	581
Italia: Federico OLIVA .....	583

## DOCUMENTACIÓN

Extractos de la sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril de régimen de suelo y valoración Ángela DE LA CRUZ MERA .....	589
• <i>Memoria histórica</i> .....	611
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	619

- *Planeamiento urbanístico*  
Pedro MARTÍNEZ TAPIA ..... 633

**LIBROS Y REVISTAS**

Reseñas y Recensiones ..... 643

Acuse de recibo ..... 648



## Editorial

### «La competitividad en la revitalización urbana: entre la necesidad y la especulación»

*Los artículos que se presentan en este número monográfico de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales son el resultado de un amplio proyecto de investigación llevado a cabo durante los últimos dos años dentro del Programa Marco IV de la Comisión Europea sobre estrategias de revitalización urbana en Europa. Con el título de «Urban Redevelopment and Social Polarisation in the City» (URSPIC), esta investigación ha examinado los cambios en la formulación y gestión de la política urbana tomando como eje analítico los grandes proyectos urbanísticos (GPU) puestos en marcha desde mediados de la década de los 80 en trece ciudades europeas. Los proyectos urbanos analizados en este estudio comparativo son: Olympic Village en Atenas, Adlershof en Berlín, Abandoibarra en Bilbao, International Convention Centre en Birmingham, Leopold Quarter en Bruselas, Ørestaden en Copenhague, International Financial Services Centre en Dublín, Expo'98 en Lisboa, South Bank Project en Londres, Centro Direzionale en Nápoles, Kop van Zuid en Rotterdam, y Donau-City/Nordbahnhof en Viena.*

*En este número monográfico presentamos cinco de estos proyectos urbanos: Berlín-Adlershof, Bilbao-Abandoibarra, Dublín-Docklands, Lille-Euralille y Lisboa-Expo'98. Cada uno de ellos refleja, al margen de evidentes particularidades, la lógica actual dominante de buena parte de la intervención para la revitalización de las ciudades en toda Europa. En este sentido, puede decirse que estos proyectos son la expresión material de la realineación estratégica de las políticas urbanas en la era de la competencia global. Los casos seleccionados subrayan la importancia de varios componentes innovadores de la intervención urbana: el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia el crecimiento y la competitividad, la adopción de criterios empresariales en la gestión urbana, la aparición de nuevas configuraciones y estructuras institucionales, el énfasis en la coordinación y concertación, etc.*

*El primer artículo introductorio de RODRÍGUEZ & MOULAERT & SWYNGEDOUW establece el marco de análisis general en el que se sitúan los cinco casos de estudio sobre la transformación y reformulación de la política urbana en las ciudades Europeas en la última década. Las nuevas políticas urbanas que se describen han acompañado y han facilitado la formación de una nueva forma de gobernanza urbana que descansa principalmente en el desarrollo de nuevas relaciones entre el estado local y el sector privado. Estos grandes proyectos urbanísticos (GPU) se han convertido en uno de los componentes más visibles de las estrategias de revitalización urbana puestas en marcha por las ciudades en busca de crecimiento y competitividad. Estas operaciones son la expresión material de una lógica desarrollista renovada que los concibe como instrumentos clave para generar crecimiento futuro y reforzar la competitividad urbana. Los GPU se han convertido en símbolos emblemáticos y en la manifestación concreta de los procesos de globalización que permiten comprender la propia globalización, no tanto como un proceso de transnacionalización, sino principalmente como la reestructuración localizada que reconfigura las geometrías del poder que dan forma al tejido urbano.*

*El artículo de HÄUSSERMANN & SIMONS analiza los cambios en la política urbana en Berlín después de la unificación, a partir de la formulación y puesta en marcha del proyecto de Adlershof. Adlershof es un ambicioso programa urbanístico que integra actuaciones de renovación física de un área anteriormente ocupada por la Academia de las Cien-*

*cias de la República Democrática Alemana, con una política de desarrollo económico, tecnológico y de empleo con el fin de crear una «nueva ciudad» de la ciencia y la tecnología. El proyecto de Adlershof se presenta como exponente máximo de una estrategia de revitalización dirigida por el mercado y como un nuevo modelo de intervención pública urbana para Berlín. Sin embargo, las dificultades financieras y de otro tipo que han marcado la implementación de Adlershof muestran que estas operaciones son una aventura arriesgada y apta sólo para coyunturas económicas expansivas.*

*El proyecto de Abandoibarra ejemplifica la reorientación de las prioridades y la instrumentación de la intervención urbana en la década de los 90 en Bilbao. La reconversión de esta antigua zona portuaria e industrial en un nuevo centro direccional inaugura una nueva etapa en la política urbanística de la ciudad marcada por los objetivos de la revitalización a partir de la recuperación de suelos «liberados» por la reestructuración y el declive industrial. Buque insignia de la regeneración y modelo para futuras intervenciones, Abandoibarra pretende ser, además, un ejemplo de eficiencia y maximización de oportunidades urbanísticas combinando la concertación pública con una gestión empresarial de la operación. Sin embargo, RODRÍGUEZ & MARTÍNEZ defienden que el imperativo de la viabilidad financiera ha dejado a Abandoibarra cautiva de una lógica de maximización de plusvalías a corto plazo que subordina los componentes estratégicos a las exigencias de la revalorización urbanística especulativa.*

*El proyecto de reconversión de los muelles (docklands) del puerto de Dublín aporta algunos elementos singulares sobre la evolución de la política de regeneración urbana en Irlanda. BARTLEY & SHINE sostienen que las estrategias de regeneración urbana en Dublín han evolucionado desde un enfoque inicial centrado exclusivamente en la renovación físico-económica hacia un modelo más integrado que incorpora objetivos económicos y sociales más amplios para las áreas designadas. Frente al esquema inicial de regeneración basada en la Corporaciones Urbanística, Dublín ha evolucionado hacia un nuevo tipo de urbanismo empresarial, un enfoque híbrido entre las políticas de promoción económica neo-liberales del Reino Unido y Estados Unidos y las políticas sociales de participación de la Unión Europea diseñadas para promover la integración y la cohesión social.*

*El proyecto de Euralille es un típico producto francés, en el sentido que se basa en el procedimiento estándar para la planificación espacial pública y para la implementación del proyecto. Pero la reconversión de una antigua zona militar en un nuevo centro direccional forma parte de la decidida reorientación de la metrópoli de Lille hacia la regeneración urbana. MOULAERT & SALIN & WERQUIN muestran cómo la estrategia de regeneración de Lille se estructura a partir de la movilización de la política local para la promoción económica combinando un fuerte liderazgo del sector público con una presencia destacada del sector privado. Pero estos autores critican el predominio de una lógica economicista y limitada desplazando los objetivos sociales a otros ámbitos de la política urbana francesa como los Convenios de Ciudad.*

*Por último, el caso de Lisboa ofrece una visión del proyecto urbanístico de la Expo de 1998 y lo relaciona con los cambios en el sistema urbanístico portugués y la innovación en las políticas urbanas en el Área Metropolitana de Lisboa. Para CABRAL & RATO, Expo'98 es un arquetipo de los grandes proyectos urbanos llevados a cabo durante los 90 que utiliza un evento internacional como motor y muestra de una nueva vocación urbana. Como tal, exhibe los elementos característicos de esta intervención: un importante carácter emblemático, un fuerte sesgo morfológico y de diseño que contrasta con los objetivos de convertirse en un centro terciario dinamizador, la utilización de marketing urbano como elemento promocional, etc.*

Arantxa RODRÍGUEZ  
Frank MOULAERT  
Erik SWYNGEDOUW  
Coordinadores



**Estudios**





# Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa

Arantxa RODRÍGUEZ & Frank MOULAERT & Erik SWYNGEDOUW

Universidad del País Vasco & Université de Lille I & Oxford University

**RESUMEN:** Este artículo analiza los cambios en la formulación y gestión de la política urbana en las ciudades Europeas desde mediados de los años 80. La primera parte sitúa el contexto general de reestructuración socioeconómica urbana como consecuencia de la crisis fordista y la globalización en este periodo. La segunda parte analiza la realineación de la política urbana a las exigencias del ajuste competitivo global y su impacto en la agenda política urbana: las nuevas prioridades, los nuevos modelos de gestión empresarial y las nuevas formas de 'gobernanza'. En la tercera sección, se relacionan estas tendencias con el auge de los grandes proyectos urbanísticos como elemento central de las nuevas políticas urbanas para la revitalización. En el último apartado, se plantean algunas reflexiones a modo de conclusión sobre los riesgos de fragmentación y exclusión social y territorial que incorporan estas intervenciones y las nuevas políticas urbanas competitivas.

**Descriptores:** Globalización. Competitividad urbana. Política económica. Rehabilitación urbana. Europa.

## I. INTRODUCCIÓN

Las grandes operaciones de renovación urbana se sitúan en el contexto y son, al mismo tiempo, parte integral de los procesos de reestructuración y de globalización que han transformado la suerte de ciudades y regiones en todo el mundo. En numerosas áreas metropolitanas Europeas, la reorganización de las condiciones globales de la producción y la demanda ha traído consigo cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance: recomposición de la jerarquía de sectores y localizaciones, declive industrial, aumento del paro y la pobreza, fuerte deterioro medioambiental, etc. Estos cambios han contribuido decisivamente a reorientar las prioridades de la política

urbana realineándose con los imperativos de la reestructuración competitiva global.

Pero la reorientación de los objetivos ha tenido, a su vez, consecuencias importantes para la formulación y gestión de la política urbana. En la mayoría de los casos, las nuevas prioridades vienen de la mano de cambios radicales en la instrumentación y regulación de la intervención urbana. Las grandes operaciones urbanas, aunque decididamente locales, capturan las tendencias globales y las nuevas formas de intervención a escala nacional y local que se materializan en una localización específica y, en este sentido, son uno de los componentes centrales de lo que se viene denominando «Nuevas Políticas Urbanas».

En este artículo introductorio analizamos la transformación y reformulación de la política urbana en las ciudades Europeas desde mediados de los años 80. La primera

Recibido: 15-01-02.

parte sitúa el contexto general de reestructuración socioeconómica urbana como consecuencia de la crisis fordista y la globalización en este periodo. La segunda parte analiza la realineación de la política urbana a las exigencias del ajuste competitivo global y su impacto en la agenda política urbana: las nuevas prioridades, los nuevos modelos de gestión empresarial y las nuevas formas de gobernanza de la intervención urbana. En la tercera sección, se relacionan estas tendencias con el auge de los grandes proyectos urbanísticos como elemento central de las nuevas políticas urbanas para la revitalización. En el último apartado, ofrecemos algunas reflexiones a modo de conclusión sobre los riesgos de fragmentación y exclusión social y territorial que incorporan estas intervenciones y las nuevas políticas urbanas.

# **I. GLOBALIZACIÓN, REESTRUCTURACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL URBANA**

A lo largo de las dos últimas décadas, las ciudades europeas han sido el escenario privilegiado de cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance. Estos cambios tienen su origen en la crisis del fordismo y en los procesos de reestructuración y globalización económica que han transformado drásticamente el contexto para el desarrollo urbano a finales del siglo XX. La necesidad de adaptación a las nuevas condiciones de la producción y la demanda globalizada ha sido el eje principal sobre el que ha girado la dinámica urbana en este periodo. Pero la reestructuración urbana no es una mera transposición local de la dinámica de reestructuración global. Los cambios a nivel local, urbano, son el resultado de dinámicas estructurales e institucionales que operan a escalas espaciales diversas e interrelacionadas en las que lo global y lo local interactúan mutuamente (MASSEY, 1994; SWYNGEDOUW, 1997). La dinámica de reestructuración urbana es simultáneamente, por tanto, una consecuencia y un elemento clave en la formación de la nueva economía global.

En la mayoría de las ciudades europeas, los procesos de reestructuración y

globalización económica están asociados a cambios en la organización de la producción y de la demanda que han alterado la jerarquía de sectores, han transformado los mercados de trabajo y han favorecido la aparición de nuevas formas de fragmentación y diferenciación social y territorial (FAINSTEIN, GORDON & HARLOE, 1992; BENKO & LIPIETZ, 1992, 2000; MOULAERT, 1996; MARCUSE & VAN KEMPEN, 2000). Al mismo tiempo, el impacto de esta dinámica de cambio estructural se ha agudizado como consecuencia de las políticas neo-liberales de ajuste aplicadas por la mayoría de los gobiernos occidentales desde finales de la década de los 70. Estas políticas, en la medida en que han priorizado el control de la inflación y el gasto público sobre el empleo, no sólo han contribuido decisivamente a aumentar el desempleo y la precarización laboral sino a debilitar, además, los mecanismos y estructuras de bienestar y el Estado social, factores que están en la base de una creciente desprotección y vulnerabilidad de amplios sectores de la población (ROOM, 1990).

Uno de los resultados más notorios y visibles de la reestructuración socioeconómica urbana en este periodo ha sido la intensificación de los procesos de exclusión social y polarización (FAINSTEIN & GORDON & HARLOE, 1992; MINGIONE, 1994; MARTENS & VERVAEKE, 1997; PACIONE, 1997). Tanto en áreas urbanas dinámicas como en declive, el aumento de la exclusión social y la desigualdad forman parte integral del nuevo contexto urbano (MADANIPOUR *et al.*, 1998). Las nuevas divisiones socio-espaciales urbanas reflejan esta dinámica de fragmentación y segregación que ha inspirado una plétora de términos como la ciudad «dual» (MOLLENKOPF & CASTELLS, 1991; VAN KEMPEN, 1994), «polarizada» (SASSEN, 1991), «cuarteada» (MARCUSE, 1989), «dividida» (FAINSTEIN & GORDON & HARLOE, 1992), etc. Estos procesos han sido analizados predominantemente en términos de la combinación y articulación entre las transformaciones socioeconómicas globales y las políticas de ajuste estructural a escala local, regional y/o nacional (HAMMET, 1994; PRETECEILLE, 1997).

La transformación del empleo es, sin duda, uno de los pilares de la reestructuración

socioeconómica urbana y el principal factor que alimenta la creciente desigualdad y fragmentación social urbana (LAWLESS & MARTIN & HARDY, 1998). Los cambios en las formas de organización de la producción y la demanda hacen que amplios sectores de la población encuentren cada vez más dificultades para entrar en el mercado de trabajo formal y adaptarse a las nuevas realidades económicas. De este modo, los procesos de reestructuración contribuyen directamente e indirectamente a aumentar la exclusión social; directamente porque el aumento del desempleo, la pérdida de ingresos, los recortes salariales, etc. tienen consecuencias directas en la disminución del poder adquisitivo así como en la exclusión de las redes sociales relacionadas con el empleo y el consumo; indirectamente porque los niveles de cualificación laboral exigidos por las nuevas condiciones productivas son cada vez menos alcanzables para segmentos importantes de la población y porque la capacidad de acceso institucionalizado a los sistemas de protección social y subsidios se limita considerablemente. Por otra parte, la promoción del crecimiento y el empleo, considerados tradicionalmente como instrumentos claves para combatir la exclusión social, pueden también contribuir decisivamente a aumentar el riesgo de exclusión de grupos vulnerables a través de la extensión de formas flexibles y precarias de empleo (MOULAERT *et al*, 2000). Así, la recuperación de la dinámica de crecimiento y el desarrollo de nuevas oportunidades están favoreciendo el aumento de la desigualdad social y económica en muchas ciudades como consecuencia de la precarización del empleo que introduce un potencial de inseguridad, riesgo y vulnerabilidad social extraordinario (CASTEL, 1995; EUROPEAN COMMISSION, 1997). De manera que la simultaneidad del crecimiento económico y la extensión de nuevas formas de pobreza, precariedad y exclusión es hoy la base sobre la que se produce el agravamiento de las fracturas sociales y territoriales (COMMISARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1997).

El aumento de la fragmentación y segregación social urbana no es sólo consecuencia de la reestructuración del empleo; la reorganización del estado social ha contribuido directamente a la intensificación de la exclusión social. Por

una parte, el fin de la dinámica de crecimiento sostenido fordista ha puesto decisivamente en cuestión la capacidad y el compromiso del estado social keynesiano de mantener las políticas de gestión de la demanda y de bienestar e integración social. El aumento de las necesidades de protección social, que acompaña la crisis del empleo, choca así frontalmente con las presiones fiscales y financieras que enmarcan la reorientación del gasto público y el debilitamiento de los sistemas de bienestar social en la mayoría de las economías industriales avanzadas a finales del siglo XX. Las políticas de gestión de la crisis y la austeridad presupuestaria han favorecido una realineación productivista y subordinada de la política social que forma parte de una tendencia a la sustitución progresiva del estado social keynesiano (*welfare*) por un modelo de estado schumpeteriano (*workfare*) guiado predominantemente por la búsqueda del crecimiento y la competitividad (JESSOP, 1994; NAVARRO, 1998). La reestructuración de los sistemas de bienestar social es de este modo arrastrada por los vientos de la liberalización, privatización, desregulación y mercantilización que enmarcan, en mayor o menor medida dependiendo del contexto político e institucional, la reestructuración del sector público en las economías industriales avanzadas.

Por otra parte, la reorganización del estado social keynesiano es parte integral de lo que JESSOP (1994) denomina el «vaciamiento» del estado-nación. Esta noción expresa la erosión progresiva de la capacidad del estado-nación para responder a los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la acumulación flexible globalizada, procesos que operan de forma creciente a escala supranacional pero también localizada. La pérdida progresiva de poder y capacidad económica del estado-nación se ve reforzada por la aparición de nuevas estructuras de coordinación supranacional pero también subnacional que asumen buena parte de las competencias y responsabilidades de un estado-nación cada vez más *impotente* (CASTELLS, 1997). De este modo, el vaciamiento del estado nacional conlleva la transferencia de parte de las competencias y capacidades a un número creciente de entidades pan-regionales,



plurinacionales o internacionales, mientras que otras son desplazadas a escala subnacional en el marco de una profunda reorganización del estado local y el desarrollo de nuevas formas de gobernanza local y regional, mientras que otras son apropiadas por redes horizontales de poder, translocales, que al margen del estado nacional conectan localidades y regiones entre países (JESSOP, 1994; PECK & TICKELL, 1994). El resultado es una profunda transformación del contexto de intervención del estado con importantes consecuencias para la fragmentación social y territorial.

La interdependencia entre los procesos globales de reestructuración socioeconómica y los recortes y limitaciones en el acceso a los sistemas de protección social han generado una amplia diversidad de nuevas categorías de pobres urbanos (BENASSI & KAZEPOV & MINGIONE, 1997). Pero, además, los procesos de exclusión social se han visto reforzados también por mecanismos culturales y políticos (MINGIONE, 1994). En la esfera cultural, la aparición de nuevas elites urbanas, beneficiarias directas o indirectas de la reestructuración socioeconómica, contrasta con el aumento de la pobreza y marginalización de los desfavorecidos de ese mismo proceso (MERRIFIELD & SWYNGEDOUW, 1996). La codificación de los valores y símbolos del éxito a la medida de estas nuevas elites urbanas (yuppies, neppies, etc.) y, en su caso, su solapamiento monolítico con nuevas imágenes publicitadas de la ciudad contribuye, asimismo, a construir identidades urbanas excluyentes para los grupos sociales con menos «éxito» (GOODWIN, 1993). Esta dinámica entronca directamente con la dimensión política de la exclusión social.

En la esfera política, la exclusión de los espacios y redes sociales de poder y de los procesos de toma de decisiones constituyen el principal factor de exclusión. En este sentido, la desvinculación de los procesos políticos formales de amplios sectores de la población urbana y la ausencia de los grupos sociales y/o barrios implicados en la elaboración de programas, planes y proyectos estratégicos urbanos son elementos centrales de exclusión y marginalización social del nuevo contexto socioeconómico urbano (GEDDES, 1997).

## 2. LA REALINEACIÓN DE LA POLÍTICA URBANA: COMPETITIVIDAD, URBANISMO EMPRESARIAL Y GOBERNANZA URBANA

Las nuevas realidades económicas globales y la generalización de las políticas de ajuste y competitividad no han sido los únicos factores determinantes de la reestructuración urbana. La dinámica de transformación urbana se inserta además en las respuestas y estrategias que las propias ciudades han puesto en marcha durante este periodo para adaptarse al nuevo contexto socioeconómico y político. Estas estrategias se articulan en el marco de tres tendencias interdependientes de cambio en la política urbana: a) el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia la crecimiento y la reestructuración competitiva; b) la reorientación del enfoque predominantemente gestor y regulador de la política urbana hacia un enfoque «proactivo» y empresarial; y c) los cambios en la instrumentación de la intervención y la aparición de un nuevo modo de gobernanza urbana.

### 2.1. Las nuevas prioridades de la agenda política urbana: crecimiento y competitividad

Los desafíos planteados por los procesos de reestructuración económica y los cambios en las condiciones globales de la competencia han tenido importantes consecuencias para la formulación y gestión de la política urbana. El fin de la dinámica expansiva del fordismo y la transición hacia un nuevo modelo de acumulación flexible globalizada ha alterado, en buena medida, la naturaleza de los problemas urbanos y ha forzado una redefinición de las prioridades y objetivos de la intervención pública en la ciudad. Los problemas sociales, funcionales y medioambientales urbanos de las últimas dos décadas son parte integral de los procesos de cambio estructural que han creado ganadores y perdedores a lo largo de toda la geografía urbana. En un contexto marcado por la crisis, el declive o el estancamiento económico, la política urbana de las ciudades europeas ha pasado, en este periodo, de ocuparse



mayoritariamente de la gestión del crecimiento y el control de las externalidades negativas provocadas por los procesos de expansión urbana, a intervenir para compensar los efectos de la crisis y apoyar el desarrollo de nuevas funcionalidades urbanas (HALL, 1988). La preocupación con la base productiva de la ciudad y el desarrollo económico local se incorporan como elementos innovadores y claves de la intervención urbana cuyo eje tradicional ha sido predominantemente físico, de ordenación y equipamiento territorial (BORJA, 1990; VÁZQUEZ, 1993). Pero, en la medida en que la fortuna de las ciudades se considera, cada vez más, dependiente del modo como éstas se articulen a la nueva economía global, el objetivo de la política urbana va a consistir básicamente en reforzar la capacidad local para enfrentar con éxito la competencia global. La búsqueda de la competitividad urbana se transforma así en el principal argumento de las políticas urbanas en la globalización y la política urbana en un instrumento clave de la gestión local de la economía global (BORJA & CASTELLS, 1997).

En un contexto marcado por las nuevas realidades de la economía global y la creciente competencia inter-urbana, la reorientación de las prioridades de la agenda política urbana hacia la reactivación económica y la competitividad ha convertido la revitalización en uno de los ámbitos principales de la intervención urbana en las ciudades europeas (OATLEY, 1998; ROBERTS & SYKES, 2000; *website* <http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001). Sin embargo, en la década de los 90, las estrategias de revitalización urbana están fuertemente marcadas por la realineación productivista de la intervención urbana que implica la subordinación de los objetivos redistributivos a las exigencias de la reestructuración competitiva global (FAINSTEIN, 1991; IMRIE, 1997).

Por otra parte, las nuevas realidades socioeconómicas han puesto drásticamente en cuestión la validez de un modelo de urbanismo funcionalista y regulador diseñado para controlar y orientar los procesos de crecimiento en la ciudad que se revela impotente para afrontar los problemas derivados tanto de la crisis urbana como de la adaptación a las nuevas condiciones de la competencia global (BRINDLEY *et al.*, 1989).

Cuestionado por su inoperancia supuesta o efectiva en el nuevo contexto socioeconómico y, debilitado por el auge del discurso liberalizador y flexibilizador, el enfoque de la gestión urbana, característico del urbanismo fordista-keynesiano, basado en la asignación de inversiones públicas, mediante estructuras de organización burocráticas y formales, a partir de un marco regulador y normativo determinado y orientado por un sesgo redistributivo, deja paso -aunque de forma gradual y desigual- a un enfoque productivista, guiado por la búsqueda del crecimiento y la competitividad, con un énfasis manifiesto en la atracción de inversiones y actividades generadoras de empleo, basado en formas y estructuras de intervención más flexibles, menos formalizadas, y con una retórica de competitividad y eficiencia (GRIFFITHS, 1998; OATLEY, 1998). En este sentido, los cambios en las prioridades de la agenda política urbana reflejan los límites del urbanismo desarrollista de grandes planes de expansión pero también la desconfianza en los instrumentos tradicionales del urbanismo, en particular, los planes urbanísticos. La crisis del plan urbanístico abre paso a una etapa marcada por la valorización estratégica del proyecto y las operaciones urbanísticas a gran escala que desde mediados de los 80 se confirman como una alternativa que combina las ventajas de la flexibilidad con la eficacia de la gestión selectiva y focalizada así como una extraordinaria capacidad de significación simbólica (CAMPOS, 1985; TERÁN, 1985; BORJA & CASTELLS, 1997). De hecho, los grandes proyectos emblemáticos son una pieza clave de las estrategias de revitalización urbana de la última década.

La reorientación de las prioridades y objetivos de la política urbana viene acompañada por el redescubrimiento del papel que las áreas urbanas desempeñan en la dinámica regional y la economía nacional (SASSEN, 1991; OHMAE, 1993).

Paradójicamente, el reconocimiento de las ciudades y regiones urbanas como centros estratégicos se sitúa en un contexto de creciente desconfianza en la capacidad de los estados-nación para responder a los retos planteados por los procesos de globalización y de integración económica (JESSOP, 1994; AMIN, 1994). Frente a la erosión de la capacidad reguladora del estado central, la

revalorización de la escala local y regional refleja cambios importantes en la división institucional del trabajo entre las diferentes escalas territoriales (MAYER, 1994; JESSOP, 1994). Sin embargo, el mayor protagonismo de la escala urbana/regional en las estrategias de adaptación a las nuevas condiciones globales no significa necesariamente un mayor poder de decisión o autonomía de las relaciones central/local (PECK & TICKELL, 1994). A menudo, los procesos de globalización contribuyen a erosionar la autonomía de las ciudades y regiones frente al mercado y a restringir el ámbito de la intervención económica local a la creación de un buen entorno empresarial y reconstituir a escala local las estructuras sociales de regulación debilitadas a nivel nacional; esta dinámica se sitúa en un marco de transferencia de responsabilidades pero no tanto de poder de decisión y no exento de conflictos (MOULAERT *et al*, 1988; AMIN, 1992; SWYNGEDOUW, 1992; LOVERING, 1997). La transferencia de responsabilidades y el aumento de la capacidad de decisión local viene así fuertemente condicionada por los imperativos de la regeneración económica convertida en el eje fundamental de la intervención local y regional en toda Europa (JESSOP, 1993; LOVERING, 1995). En qué medida y cómo estas tendencias se manifiestan en cada caso difiere, sin embargo, considerablemente entre países y en función de condiciones locales concretas.

## 2.2. De la gestión a la promoción urbana: la irresistible ascensión de la ciudad emprendedora

La reorientación de las prioridades y la mayor implicación local en la gestión de la crisis han transformado radicalmente las bases para la intervención pública en la ciudad y han forzado una reconsideración del papel y el ámbito de la política urbana (ALBRECHTS, 1992; HEALEY *et al*, 1995; SOJA, 1995). La nueva «agenda urbana» incorpora no sólo el objetivo prioritario del crecimiento y la competitividad sino la movilización, además, de la política local para la regeneración económica. El creciente protagonismo de los gobiernos locales y urbanos se asimila así a una mayor

implicación de éstos en la promoción económica tanto en términos cuantitativos como cualitativos, adoptando un estilo dinámico, «proactivo» y empresarial (JUDD & READY, 1986; HARVEY, 1989; LEITNER, 1990; FAINSTEIN, 1991). El enfoque empresarial en la intervención pública local remite a una orientación «empresarial» en el sentido schumpeteriano de crear/identificar oportunidades innovadoras de inversión y la asimilación por parte del sector público de los modos de funcionamiento del sector privado. La noción de «proactividad» sugiere que el liderazgo del mercado y el sector privado es sostenido activamente por el sector público local a través de formas más directas de apoyo a la participación del sector privado. De este modo, la descentralización de responsabilidades a nivel local y las prioridades del crecimiento caminan de la mano de la substitución paulatina del enfoque de la regulación y gestión urbanística, dominante durante las décadas de los 60 y 70, por una política urbana «proactiva» y empresarial orientada hacia el crecimiento económico y la movilización de recursos y actores locales para maximizar la capacidad de atracción de la ciudad. Ya no se trata tanto de minimizar las consecuencias negativas del crecimiento urbano mediante mecanismos de redistribución; se trata de maximizar las oportunidades en un contexto de recursos reducidos y en condiciones de creciente competencia inter-urbana (ALBRECHTS, 1992).

El «empresarialismo» urbano se ha convertido en el paradigma dominante de respuesta a los problemas urbanos que comparten orientaciones estratégicas por demás muy dispares. De acuerdo con JESSOP (1997), el común denominador es el objetivo de crear «nuevas combinaciones» de factores económicos y/o extra-económicos que avancen la competitividad urbana (o regional). Estas «nuevas combinaciones», pueden bien contribuir a asegurar ventajas competitivas dinámicas para una ciudad (o región) o, en un sentido más débil, reforzar las ventajas competitivas estáticas (JESSOP, 1997:31). Específicamente, la búsqueda de la competitividad incluye, en opinión de HARVEY (1989), cuatro estrategias básicas de empresarialismo urbano:

- i) la búsqueda de ventajas competitivas respecto a la producción, mediante

- inversiones públicas y privadas en infraestructuras físicas y sociales que refuercen la base económica y la atracción de la región urbana;
- ii) la mejora de la posición competitiva respecto a la distribución espacial del consumo, a través de inversiones dirigidas a atraer consumidores que se centran cada vez más en la calidad de vida como la innovación cultural, los eventos e infraestructuras de ocio y la mejora física del medio ambiente urbano, que son un componente clave de las estrategias de regeneración urbana;
  - iii) la competencia para captar funciones estratégicas de control y decisión en las finanzas, administración pública o en sectores de las comunicaciones e información, funciones que requieren infraestructuras específicas y muy costosas que garanticen la eficiencia y centralidad de la región urbana en un contexto globalizado; y
  - iv) la búsqueda de ventajas competitivas en la captación de excedentes del sector público que, a pesar de los cambios en las prioridades del gasto público, sigue siendo un mecanismo importante de redistribución. En cada uno de los casos, el objetivo es asegurar la formación de ventajas competitivas (ver PORTER, 1995) y, por ende, el crecimiento.

La reorientación estratégica hacia el urbanismo empresarial asume la existencia de la competencia inter-urbana y, en consecuencia, la búsqueda de ventajas competitivas tanto respecto de la producción como del consumo del urbanismo empresarial exige proyectar una imagen de ciudad dinámica e innovadora, estimulante y creativa capaz de competir con éxito por la atracción tanto de inversiones productivas y funciones direccionales como consumidores internacionales. Y, aunque buena parte de lo que pasa por empresarialismo corresponde más a lo que LOVERING (1995) denomina «mercantilización», es decir, un nuevo envoltorio para vender lo que ya existe (ASHWORTH & VOOGD, 1990; GOODWIN, 1993), lo cierto es que la adopción de técnicas autopromocionales y publicitarias, de marketing urbano, es uno de los componentes característicos del urbanismo empresarial. La

construcción de una nueva imagen de la ciudad, a la medida de las necesidades promocionales, se asocia con los esfuerzos por proyectar una identidad diferenciada a través de proyectos emblemáticos, eventos internacionales, festivales, etc. (ver BIANCHINI & PARKINSON, 1993 y KEARNS & PHILO, 1993). Paradójicamente, la repetición en serie de los mismos instrumentos y artefactos, desde el diseño de la arquitectura, hasta los eslóganes y las campañas publicitarias, reintroduce la tendencia a la homogeneización e indiferenciación entre distintos proyectos emblemáticos (HARVEY, 1989).

### 2.3. De la gestión urbana a la gobernanza plural: fragmentación, pluralidad y concertación

La reorientación empresarial de la política urbana viene acompañada de innovaciones radicales en la instrumentación de la política urbana que se manifiestan en el desarrollo de nuevas formas de gobernanza urbana, un aspecto clave de la reestructuración de la intervención pública en las ciudades (STOKER & YOUNG, 1993; LE GALÈS, 1995; NEWMAN & THORNLEY, 1996; HEALEY, 1997). El término «gobernanza urbana» ha sustituido, a lo largo de los últimos años, al de «gobierno urbano» para referirse a la creciente complejidad de la intervención pública en la ciudad. El concepto de gobernanza urbana incorpora a las instituciones formales de los gobiernos locales, la participación de un conjunto de instituciones informales en el gobierno de la ciudad, incluyendo el sector privado, el sector voluntario y el ámbito doméstico. Esta expansión de la esfera de la acción política local implica la fragmentación de las decisiones de intervención local entre un abanico de agencias públicas, semi-públicas y privadas. Pero esto supone, además, que los gobiernos locales han dejado de ser el núcleo central de la integración material e ideológica de las relaciones urbanas y se han convertido en uno entre los muchos actores que intervienen en la gobernanza compitiendo, a menudo, por el control de la agenda urbana y el acceso a recursos (MAYER, 1994; HEALEY, 1995).

Los cambios en las estructuras de gobierno incluyen procesos de

descentralización y fragmentación de responsabilidades en la gestión urbana combinando la participación de distintas agencias locales, regionales, nacionales y supranacionales así como de una mayor implicación directa del sector privado y, en ocasiones, de la sociedad civil (MAYER, 1994). La dinámica de descentralización y transferencia de responsabilidades a nivel local forma parte de la reestructuración del estado nacional fordista-keynesiano. Con la crisis del fordismo, el cuestionamiento de la capacidad de gestión del estado nacional y de la viabilidad de las políticas keynesianas de bienestar, la descentralización de poderes y funciones desde el estado central a las escalas local y regional se propone como una alternativa a la crisis de legitimidad. Al mismo tiempo, la reestructuración del gobierno local según una reorientación productivista orientada por criterios de eficiencia en la provisión de servicios y subordinando los objetivos sociales a los imperativos de la competitividad y la promoción del crecimiento económico (JESSOP, 1994; GAFFIKIN & WARF, 1993). Y, tanto en la esfera social como en la económica, las formas de provisión y gestión pública de servicios se descentraliza y complementa (o sustituye) con una variedad de agencias e iniciativas semi-públicas, privadas o voluntarias mediadas por nuevas estructuras de coordinación (MAYER, 1994). El gobierno local reestructurado se convierte así en uno más de los múltiples agentes que intervienen en la política local con un nuevo papel como facilitador estratégico y promotor de iniciativas en coordinación con otros actores locales (STOKER & YOUNG, 1993).

La sustitución progresiva del estado nacional keynesiano por la administración empresarial local ha llevado a un aumento del peso y la importancia de las coaliciones de crecimiento, las redes multi-agentes, los consorcios público-privados y la externalización de servicios públicos a agencias privadas (MOULAERT *et al*, 1988; SWYNGEDOUW, 1997b; PRETECEILLE, 1997). El resultado ha sido la fragmentación de la responsabilidad y la creciente participación del sector privado y, en menor medida, de las organizaciones civiles, en la definición, planificación e implementación de la política urbana (HEALEY *et al*, 1995). La gobernanza

urbana se difumina entre una multiplicidad de agentes y relaciones sociales que acompaña el «desembarco» de responsabilidades que previamente detentaba el gobierno hacia el sector privado, el sector voluntario y hacia los hogares (HEALEY, 1997). El patrón institucional que emerge se caracteriza por la proliferación de instituciones y organizaciones pero también de estructuras paralelas de coordinación. En efecto, la fragmentación y la extensión de la esfera política local introduce la exigencia de coordinación que se manifiesta en la tendencia a la formación de consorcios de colaboración y 'partenariados' público-privados y público-públicos (NEWMAN & THORNLEY, 1996) y del reconocimiento de la importancia de dinámicas de colaboración en la construcción de nuevos consensos entre agentes claves de la ciudad, superando la dinámica conflictiva que ha dominado tradicionalmente los procesos de negociación local (OSBORNE & GAEBLER, 1992; HEALEY, 1997). La recomposición de la fragmentación introduce así la posibilidad de la «ventaja colaborativa» (FONT, 1997) como un componente innovador de la reinención del gobierno local y la gobernanza urbana.

En resumen, puede decirse que a lo largo de las dos últimas décadas, la reestructuración urbana ha venido acompañada de cambios profundos en las prioridades, en la orientación y en la instrumentación que han redefinido el papel y el ámbito de la política urbana. En términos generales, las nuevas políticas urbanas reflejan la prioridad de la búsqueda del crecimiento y la regeneración urbana, subordinando los objetivos sociales a la lógica de la competitividad. En un contexto marcado por la transferencia de poderes y responsabilidades a nivel local, las prioridades del crecimiento caminan de la mano de la substitución paulatina del enfoque de la gestión urbanística por una política urbana «proactiva» y *empresarial* orientada hacia el crecimiento económico y la movilización de recursos y actores locales para la regeneración económica. Pero la instrumentación de la política urbana se desarrolla en el marco de una profunda reconsideración de la forma, funciones y alcance de la política urbana y en paralelo al surgimiento de un nuevo modo de gobernanza urbana en el que la

fragmentación de responsabilidades entre múltiples agentes locales redefine drásticamente el papel del gobierno local.

Las estrategias de revitalización, punta de lanza de las nuevas políticas urbanas, se desarrollan en un marco de progresiva flexibilidad y desregulación en la intervención urbana que combina la eliminación de barreras normativas, reguladoras y extra-económicas con formas más directas de apoyo público al capital privado, incluyendo el uso de subvenciones directas, partenariados público-privados, fondos palanca, etc., con el fin de crear un entorno mas atractivo para la inversión privada. De acuerdo con HALL (1988), esta tendencia ha llevado a la «colonización» de la agenda urbana por criterios emprendedores y a una creciente autonomización de la revitalización respecto del conjunto de la planificación urbana. La regeneración urbana se define entonces como la respuesta empresarial y flexible a nuevas oportunidades de desarrollo, segregada del cuerpo básico de la planificación urbana estatutaria que se orienta básicamente a la codificación o normativación de cambios incrementales (HALL, 1988:409). Puede decirse, entonces, que las estrategias de revitalización urbana no son sólo la punta de lanza de las políticas urbanas sino la expresión material de una reorientación radical de la agenda política de las ciudades. Y, aunque el espectro de estilos y modos de intervención es muy amplio (BRINDLEY *et al*, 1989), la regeneración urbana viene, cada vez más, envuelta en un lenguaje común de flexibilidad, «proactividad», eficiencia, competitividad, empresarialismo y concertación (HEALEY, 1997; JESSOP, 1998; OATLEY, 1998).

### 3. NUEVAS POLÍTICAS URBANAS PARA LA REVITALIZACIÓN: LOS GRANDES PROYECTOS URBANÍSTICOS

En toda Europa, las ciudades y regiones han puesto en marcha procesos de reestructuración competitiva a través de una variedad de estrategias de regeneración y revitalización urbana (PRECEDO, 1993; FOX-PRZEWORSKI, 1991). Pero, sin duda, el elemento recurrente de las estrategias de

revitalización urbana son los Grandes Proyectos Urbanísticos (GPU), las operaciones emblemáticas del urbanismo *emprendedor* de los 90. Los GPU tienen como objetivo la reorganización estructural del tejido físico y económico urbano a través de la reconversión de amplios espacios degradados como consecuencia, generalmente, del desplazamiento o cese de actividades y funciones previas. La transformación de estos espacios en áreas cuidadosamente diseñadas para usos mixtos, integrando oficinas, viviendas, actividades comerciales, culturales y de ocio, se vincula a la creación de nuevos espacios de producción y de consumo adaptados a las exigencias de las nuevas realidades locales y globales. Al mismo tiempo, estas grandes operaciones emblemáticas persiguen la reconstrucción radical de la imagen urbana mediante una combinación de proyectos emblemáticos, arquitecturas de prestigio, parques temáticos, exposiciones internacionales, festivales de arte y cultura, y otros eventos que cumplen una función publicitaria importante de la nueva orientación y trayectoria para el futuro de la ciudad. Y si bien es cierto que los grandes proyectos no son una innovación urbanística en sí mismos, la nueva generación de GPU se diferencia de las intervenciones a gran escala de los años 60 y épocas anteriores en dos rasgos básicos:

- i) el objetivo de transformación y reconversión de espacios degradados en áreas de nueva centralidad adaptadas a las requerimientos locacionales de las nuevas formas de producción y consumo en el espacio, creando las condiciones físicas para una nueva fase de urbanización a partir de nuevas funcionalidades, y
- ii) la adopción de técnicas auto-promocionales de marketing urbano y de nuevas formulas de gestión empresariales guiadas por criterios de eficiencia y rentabilidad.

#### 3.1. Lógica desarrollista y predominio físico y formal de los proyectos urbanísticos

Sin excepción, todos los casos analizados en esta investigación revelan que en los últimos 15 años las estrategias de revitalización se han convertido en uno de los



ejes centrales de la política urbana en Europa. Y uno de los elementos mas visibles de estas estrategias de revitalización son los proyectos emblemáticos de renovación urbanística a gran escala que ocupan un lugar destacado en todos los casos estudiados.

Los Grandes Proyectos Urbanísticos son la expresión material de la reorientación de la «agenda política urbana» hacia la búsqueda del crecimiento y la competitividad y la eficiencia en la intervención pública urbana. En efecto, los GPU son la manifestación de una lógica desarrollista renovada que considera los mega-proyectos como palancas de relanzamiento del crecimiento y la transformación funcional urbana. Como tales, estos proyectos operan en los intersticios entre el planeamiento físico y las políticas de desarrollo. Sin embargo, el predominio del sesgo físico y la banalización de la dinámica socioeconómica es uno de los rasgos más notorios y una de las principales limitaciones de esta estrategia de revitalización. El predominio del formalismo proyectual, el diseño y la morfología es consustancial a un modelo de urbanismo basado en intervenciones puntuales, fragmentadas y emblemáticas, un urbanismo «post-moderno» (QUERO, 1985; TERÁN 1985), desprovisto en buena medida de una razón social, en el que la estética se convierte en su argumento principal, en una verdadera ética de la actividad urbanística (LEAL 1989; HARVEY, 1989). El abandono progresivo de las propuestas de renovación estructural e integrada de la ciudad y la polarización del planeamiento en torno a proyectos singulares y emblemáticos revalida, de este modo, el predominio de los aspectos físicos y convierte la regeneración económica en un efecto cuasi-automático de la renovación física.

La banalización de la dinámica de crecimiento económico es especialmente notoria en los proyectos donde el fuerte sesgo físico forma parte integral de la tradición urbanística. Este sesgo, es especialmente marcado en algunas ciudades de nuestra muestra, donde las operaciones urbanas responden fundamentalmente a una lógica de determinaciones físicas desconectadas efectivamente de parámetros sociales y económicos que no sean estrictamente derivativos o vinculados a la viabilidad

financiera de la propia operación. Y, a pesar del recurso a una retórica integradora y global, estos proyectos siguen atrapados en una lógica predominantemente morfológica de asignación de usos del suelo, arquitecturas urbanas y dotación de infraestructuras. Los objetivos socioeconómicos de las operaciones se consideran dependientes de la reconversión física pero la relación entre renovación física y regeneración económica se presupone derivativa y no se problematiza. La ausencia de estudios prospectivos de demanda que sustenten decisiones en torno a la provisión de superficies terciarias o comerciales es sólo un ejemplo de cómo estas decisiones vienen determinadas por criterios estrictamente inmobiliarios, cuando no especulativos.

### 3.2. Empresarialismo de estado condicionado

Los casos de estudio de esta investigación revelan el ascenso y progresiva consolidación del enfoque empresarial en la intervención urbanística en Europa en la década de los 90. Aunque con importantes variaciones en el grado y alcance, en las ciudades europeas se ha impuesto una dinámica competitiva en la que el gobierno local respalda la razón desarrollista de la regeneración urbana basada en grandes proyectos de inversión, que siguen una lógica financiera global, del capital inmobiliario y de la necesidad real o imaginada de la reestructuración competitiva. En otras palabras, el gobierno local lidera, de forma (pro)activa una Nueva Política Económica (NPE) a nivel local promoviendo las inversiones privadas por medio de instrumentos de apoyo directo e indirectos, incluyendo el recurso a la desregulación, los incentivos fiscales y el *marketing* urbano (COX, 1997; MOULAERT *et al*, 2000). Al mismo tiempo, el gobierno local debe mediar en las relaciones políticas y sociales con distintos segmentos de la sociedad urbana: empresas locales, asociaciones de barrios y sus representantes, partidos políticos, activistas, etc. (JUDGE *et al*, 1995). Esta situación contradictoria a menudo lleva a las autoridades locales a perseguir estrategias oportunistas de gestión de las relaciones sociales. Entre éstas, el recurso creciente a la excepcionalidad en los

procedimientos de intervención, sobrepasando normas y regulaciones en curso, el establecimiento de instituciones no gubernamentales y sin obligación de responder democráticamente de sus decisiones, la formación de redes de interés y la puesta en marcha de medidas compensatorias (generalmente escasas) de economía social. De este modo, las autoridades locales se ven atrapadas en una tensión triangular entre esta Nueva Política Económica y el ambiguo discurso de legitimación en un intento por forjar una coexistencia más armónica entre lógicas de desarrollo intrínsecamente opuestas.

### 3.3. Proyectos urbanísticos y procedimientos «excepcionales»

Una de los elementos centrales de las nuevas políticas de regeneración urbana es la relación de los procedimientos de planificación y desarrollo de los GPU con los instrumentos y regulaciones de planeamiento. A menudo, encontramos que aunque estos proyectos se insertan en el marco de las directrices y normas de planificación estatutaria, la concepción inicial, el diseño y la implementación se sitúan al margen, o en paralelo, de las estructuras formales de planeamiento. El carácter de «excepcionalidad» asociado con estas iniciativas favorece una dinámica de autonomización vinculada a planes especiales, a iniciativas emblemáticas y operaciones de mero ajuste a criterios parciales en que los procedimientos y normas estatutarias quedan relegadas.

La excepcionalidad de los GPU se justifica en base a diferentes factores: la escala, el carácter emblemático y bandera de la operación, las presiones de la «agenda temporal» (por ejemplo en el caso de eventos internacionales como Juegos Olímpicos, Exposiciones Universales, etc.), la necesidad de mayor flexibilidad en la toma de decisiones, los criterios de eficiencia, etc. La excepcionalidad es un rasgo esencial de los nuevos métodos de intervención que abrazan la primacía de las iniciativas basadas y centradas en proyectos por encima de los procedimientos y planes reguladores. De modo que, aunque los planes y las normas estatutarias no han desaparecido de la arena

de la política urbana, su papel y poder ha sido seriamente recortado y los planes especiales y las medidas excepcionales a menudo se imponen. Y, frente a la crisis del planeamiento como previsión global e integral, el proyecto emblemático se presenta como una alternativa eficaz combinando las ventajas de la flexibilidad y de las acciones concentradas con una extraordinaria capacidad de significación simbólica. Y, en un contexto de permanente transformación e inestabilidad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación rápida se convierte en una condición necesaria para resultados eficientes.

La regeneración dirigida por proyectos también refleja una reorientación de las prioridades de la planificación a favor de un mayor peso de los criterios de eficiencia en la gestión de la regeneración urbana. En un contexto marcado por fuertes restricciones presupuestarias, numerosas demandas y limitadas oportunidades financieras, la cuestión de la eficiencia en el desarrollo e implementación de la política urbana deja de ser un *desideratum* para convertirse en un requisito. Sin embargo, el significado de eficiencia es, a menudo, ambiguo y se utiliza de forma retórica para justificar el desplazamiento de trabas y restricciones reguladoras y se mide en términos economicistas muy limitados y condicionados por objetivos de muy corto plazo. En la renovación urbana esto se reduce a un esfuerzo por maximizar la valorización inmobiliaria con un mínimo de costes de inversión en el más corto plazo de tiempo posible. Y el carácter de intervención contenida de los GPU se presenta como más adaptada a los imperativos de la eficiencia.

La dictadura de la eficiencia y la rentabilidad suele ir acompañada de fuertes presiones para que los gobiernos locales adopten los modos de funcionamiento estratégico, empresarial y, si fuera necesario, oportunista asociados con el sector privado. La «proactividad», la visión empresarial y la asunción de riesgos están llamadas a reemplazar la gestión burocrática de los gobiernos locales. De este modo, un estilo de intervención afirmativo y empresarial se alinea con los objetivos de flexibilidad y eficiencia que se consideran básicos para el éxito en la regeneración y competitividad local.

#### 4. CONCLUSIÓN: **EMPRESARIALISMO URBANO LOCAL Y LA GOBERNANZA ASEDIADA**

A lo largo de los últimos 15 años, la política urbana en muchas ciudades europeas se ha realineado con los criterios y objetivos de la Nueva Política Económica (NPE). El objetivo de estas políticas ha sido potenciar la reestructuración competitiva para responder a los efectos de la crisis y el estancamiento de la dinámica urbana desde finales de los años 70. Los Grandes Proyectos Urbanísticos constituyen un ingrediente fundamental de estas nuevas políticas. La simple dimensión de estos proyectos los eleva a la categoría de iconos centrales de la remodelación de la imagen del futuro de las ciudades donde se localizan. No es necesario recalcar que la reimaginación del futuro de la ciudad se articula directamente con las visiones de aquellos que son puntales en la formulación, planificación e implementación del proyecto. Consecuentemente, estos proyectos han sido y, a menudo todavía son, arenas que reflejan intensas disputas de poder y posicionamiento de elites económicas, políticas, sociales o culturales que son instrumentales en el ámbito urbano. La delineación de estos proyectos subraya y refleja las aspiraciones de un conjunto particular de actores locales, regionales, nacionales o, en ocasiones, también internacionales, que dan forma, por medio del ejercicio de poder socioeconómico o político, a las trayectorias de desarrollo específicas de estas áreas.

En contraste con los discursos de empresarialismo y revitalización liderada por el mercado, los grandes proyectos urbanos son decididamente, y casi sin excepción, promovidos, liderados y, a menudo, financiados por el sector público y se inscriben en una lógica de gobernanza urbana. La regeneración urbana se considera una estrategia central para reequilibrar los desequilibrios fiscales de los gobiernos locales. Las políticas territoriales, orientadas a aumentar los ingresos, alterando la base socioeconómica contributiva y las actividades económicas rentables, se encuentran entre las pocas opciones disponibles, especialmente en un contexto en el cual la estructura de los ingresos fiscales está cambiando rápidamente. La revalorización del suelo urbano continua

siendo uno de los pocos medios de que disponen los gobiernos locales para incrementar la recaudación fiscal. A pesar de la retórica del liderazgo del mercado y de inversiones financiadas por el sector privado, la Administración es aún uno de los actores centrales que lideran el proceso de reurbanización. Los riesgos son asumidos por la Administración, en ocasiones compartidos por el sector privado pero, dado el carácter especulativo e inmobiliario de los proyectos, es bastante probable que se produzcan déficits que, a menudo, derivan en la socialización de los costes y riesgos y la privatización de los beneficios. Y, si en el pasado, se invocaban los beneficios sociales derivados de los proyectos para legitimar estas prácticas, en la actualidad se esconden detrás de contabilidades creativas, el desvío de fondos a través de organizaciones cuasi-gubernamentales y empresas mixtas público/privadas. En consecuencia, los grandes proyectos urbanos se han convertido en un factor de gasto en los presupuestos públicos bien directamente a través de inversiones públicas, o indirectamente, por las garantías de inversión del gobierno local. Una consecuencia de esta dinámica es que muchos proyectos de renovación de barrios se han reducido, retrasado o, en algunos casos, simplemente desaparecido. La combinación de una política basada en GPU, con sus rasgos de crecimiento desigual y la falta de acciones a nivel de los barrios, ha reforzado las desigualdades sociales entre barrios y ha acentuado procesos que ya eran graves de polarización y exclusión social.

Por otra parte, dadas las funciones socioeconómicas radicalmente nuevas asociadas con los GPU (como parte del esfuerzo por alinear el tejido socioeconómico urbano con las condiciones requeridas en un nuevo entorno competitivo internacional) es inevitable que se de un proceso de transferencia y/o dislocación de empleos. Los mercados de trabajo espaciales se desarticulan o están desajustados. Las políticas de empleo direccionadas, pueden remediar algunos de estos desajustes pero la misma amplitud de la reestructuración de los mercados de trabajo implica, a menudo, procesos de adaptación muy penosos y la creciente separación entre los residentes locales que se mantienen y la nueva fuerza de trabajo que se incorpora. Esto lleva a una dualización en dos bandas de los mercados de



trabajo: durante la fase de construcción y en sus efectos. De forma creciente, los mercados de trabajo urbanos duales están surgiendo, con un segmento de alta cualificación y remuneración, de un lado, y un segmento de trabajadores precarizados y, a menudo, irregulares. La profunda reestructuración de los mercados de trabajo, facilitada por la desregulación laboral y de otros marcos reguladores a nivel nacional, se consolida con la recomposición socioeconómica de los GPU, la inclusión de la reserva de mano de obra existente en el área se hace imposible mientras que las políticas de formación y reciclaje ocupacional dirigidas a facilitar la entrada en los mercados de trabajo tienden a ser poco efectivas, incluso aunque se prolonguen durante largos periodos.

Los GPU producen islas urbanas, espacios discretos con barreras de delimitación cada vez más pronunciadas (áreas comerciales, de ocio o residenciales vigiladas y enrejadas). Esta segregación se refuerza por medio de procesos de formación de obstáculos físicos, sociales y culturales. El resultado global es la ascenso de la ciudad fragmentada, la completa reorganización del tejido socio-espacial de la aglomeración urbana (MARCUSE, 1989). En algunos casos esto toma forma en la suburbanización de la pobreza a la vez que la diferenciación interna intensifica la diferenciación socio-espacial de la ciudad. El resultado es un aumento de la polarización socio-espacial, que a veces toma formas extremas de urbanización o revitalización a «dos velocidades» (RODRÍGUEZ, 1996; MOULAERT *et al.*, 2001).

Las Nuevas Políticas Urbanas han venido acompañadas por y han facilitado la formación de una nueva forma de gobernanza urbana que descansa principalmente en el desarrollo de nuevas relaciones entre el gobierno local y el sector privado y, consecuentemente, ha reorganizado las relaciones de poder político y social en gran medida. A menudo, la participación y la obligación de dar cuentas democráticamente se ha debilitado mientras

que se ha impuesto una visión y perspectiva elitista en la reestructuración de la ciudad. Además, estos grandes proyectos urbanísticos han contribuido activamente a producir los procesos que más tarde han sido reconocidos como constituyentes de la globalización. De hecho, los GPU son la manifestación material y político-económica a través de la cual se constituyen los actuales procesos de globalización económica, transnacionalización cultural y creciente competencia inter-urbana. Como tal, la globalización es un proceso intensamente localizado y que resulta de las dinámicas concretas de reestructuración territorial. Empujando hacia delante este modelo de urbanización globalizada exige la formación cohesionada de una configuración elitista orientada al crecimiento que retiene a la gobernanza local bajo su asedio hegemónico.

En resumen, los GPU se han convertido en una de componentes más visibles de las estrategias de revitalización urbana puestas en marcha por las ciudades en busca de crecimiento y competitividad. Estos proyectos sintetizan y son la expresión material de una lógica desarrollista renovada que los proyecta como instrumentos claves para generar crecimiento futuro y reforzar la competitividad urbana. Pero los proyectos urbanos de este tipo no son sólo la respuesta a los cambios económicos y políticos orquestados en otro lugar; estos proyectos son también catalizadores de esos mismos cambios, alimentando procesos que se manifiestan tanto a nivel local como regional, nacional e internacional. Son estas intervenciones concretas las que expresan y dan forma a los cambios en la configuración política y económica. De este modo, los GPU se han convertido en símbolos emblemáticos y en la manifestación concreta de los procesos de globalización que permiten comprender esta globalización no tanto como un proceso de transnacionalización sino principalmente como la reestructuración localizada que reconfigura las geometrías del poder que dan forma al tejido urbano.

# BIBLIOGRAFIA

- ALBRECHTS, L. (1992): «New challenges for urban policy under a flexible regime of accumulation». *Landscape and Urban Planning*, 22.
- AMIN, A. (1992): «Big firms versus the regions», en M. DUNFORD & G. KAFKALAS (eds): *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven.
- ASHWORTH, G. & H. VOOGD (1990): *Selling the City*. London: Belhaven Press.
- BENASSI, D. & Y. KAZEPOV & E. MINGIONE (1997): «Socio-economic Restructuring and Urban Poverty under Different Welfare Regimes», en F. MOULAERT & A. SCOTT (eds): *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*. London/Washington: Pinter.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ, (1992): *Les Régions qui Gagnent. Districts et Réseaux: les Nouveaux Paradigmes de la Géographie Economique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- (2000): *La Richesse des Régions. La Nouvelle Géographie Socio-économique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BORJA, J. (1985a): «Notas sobre las transformaciones territoriales e institucionales en Europa», en Echenagusía (ed): *Metropoli, Territorio y Crisis*. Madrid: Blume.
- (1985b): «Nuevos enfoques de política urbana y gestión local», en Borja et al, *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- BORJA, J. & M. CASTELLS, (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus.
- BRINDLEY, T & Y. RYDIN, & G. STOKER, (1989): *Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. London: Unwin Hyman.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y Austeridad*. Madrid: Siglo XXI.
- (1985): «Plan o proyecto: una falsa alternativa», en BORJA y otros, *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- CASTEL, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- CASTELLS, M. (1997): *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. El Poder de la Identidad* (vol. 2).
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1997): *Cohésion Sociale et Territoires*. Paris: La Documentation Française.
- COX, K. (ed): (1997): *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, Guilford Press, New York
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *Towards an Urban Agenda in the European Union*. Communication from the Commission. Bruselas.
- FAINSTEIN, S. (1991): «Promoting economic development. Urban planning in the United States and Great Britain». *Journal of the American Planning Association*, vol 57, 1
- (1994): *The City Builders*. Blackwell Oxford
- & N. FAINSTEIN & R.C. CHILD & D. JUDD & M.P. SMITH, (1983): *Restructuring the City*. Longman, New York.
- & I. GORDON & M. HARLOE (eds): (1992): *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*. Blackwell, Oxford.
- FONT, J. (1997): «Civil Society Reinventing Metropolitan Administration: recent Iberian and Latin American experiences». Presentado en la IV Table Ronde de l'Institut International des Sciences Administratives. Québec, 14-17 Julio.
- FOX-PRZEWORSKI & J. GODDARD, & M. DE JONG (eds): (1991): *Urban Regeneration in a Changing Economy*. Clarendon, Oxford.
- GAFFIKIN, F. & B. WARF, (1993): «Urban policy and the post-Keynesian state in the United Kingdom and the United States». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17.
- GEDDES, M. (1997): «Poverty, excluded communities and local democracy» en N. JEWSON & S. MACGREGOR (eds): *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Vision*. Routledge, London.
- GOODWIN, M. (1993): «The city as commodity: the contested spaces of urban development», en G. KEARNS & C. PHILO (eds): *Selling Places: the city as cultural capital, past and present*. Pergamon, Oxford.
- GRIFFITHS, R. (1998): «Making sameness: place marketing and the New Urban Entrepreneurialism», en OATLEY (ed): *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Paul Chapman, London.
- HALL, P. (1988/1996): *Cities of Tomorrow*. Blackwell, Oxford
- HAMMET, C. (1994): «Social polarisation in global cities: theory and evidence», *Urban Studies*, 31,3:401-424.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler*, 71 B (1):.

- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*. Macmillan, London.
- & S. CAMERON & S. DAVOUDI & S. GRAHAM, & MADANIPOUR, A. (eds): (1995): *Managing Cities. The New Urban Context*. Wiley, London.
- HOLCOMB, B. (1993): «Revisioning Place: De- and Re-constructing the Image of the Industrial City», en G. KEARNS & C. PHILO (eds): *Selling Places*. Pergamon, Oxford.
- IMRIE, R. (1997): «National economic policy in the United Kingdom», en M. PACIONE (ed): *Britain's cities. Geographies of Division in Urban Britain*. Routledge, London.
- JUDD, D. & R. READY (1986): «Entrepreneurial cities and the new politics of economic development», en G. PETERSON & C. LEWIS (eds), *Reagan and the Cities*. Washington.
- JUDD, D. & PARKINSON, M. (1990): *Leadership and urban regeneration. Cities in North America and Europe*, CA: Sage, Newbury Park.
- JESSOP, B. (1993): «Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy», *Studies in Political Economy*, 40:7-39.
- (1997): «The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?» en *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Vision*, en N. JEWSON & S. MACGREGOR (eds). Routledge, Londres.
- JUDGE, D. & H. WOLMAN & G. STOKER (eds) (1995): *Theories of Urban Politics*. Sage, London.
- KEARNS, G. & C. PHILO (eds): (1993): *Selling Places: the City as Cultural Capital, Past and Present*. Pergamon, Oxford.
- LAWLESS, P. & R. MARTIN, & S. HARDY (eds) (1998): *Unemployment and Social Exclusion. Landscapes of labour inequality*. Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- LE GALÈS P. (1995): «Regulations and Governance in European Cities». *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (2): 217-37.
- LEITNER, H. (1990): «Cities in pursuit of economic growth. The local state as entrepreneur». *Political Geography Quarterly*, vol. 9 (2).
- LOVERING, J. (1995): «Creating discourses rather than jobs: the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers» en P. HEALEY & S. CAMERON & S. DAVOUDI & S. GRAHAM & A. MADANIPOUR (eds) *Managing Cities. The New Urban Context*. Wiley, London.
- (1997): «Global restructuring and local impact», en M. PACIONE (ed.): *Britain's cities. Geographies of Division in Urban Britain*. Routledge, London.
- LOGAN, J. & P. TAYLOR-GOODY & M. REUTER (1992): «Poverty and Income Inequality», en S. FAIRSTEIN & I. GORDON & M. HARLOE (eds.) *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*, Oxford, Blackwell.
- MADANIPOUR, A. & G. CARS, & J. ALLEN (eds) (1998): *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. Jessica Kingsley Publishers London.
- MARCUSE, P. (1989): «“Dual City”: a muddy metaphor for a quartered city». *International Journal of Urban and Regional Research*, 13 (4): 697-708.
- & R. VAN KEMPEN (eds) (2000): *Globalizing Cities. A New Spatial Order*. Blackwell, Oxford.
- MARTENS, A. & M. VERVAEKE (eds) (1997): *La Polarisation Sociale des Villes Europeennes*, Anthropos, Paris.
- MASSEY, D. (1994): *Place, Space and Gender*. Polity London.
- MERRIFIELD A. & E. SWYNGEDOUW (1996): *The Urbanization of Injustice*, Lawrence and Wishart, London.
- MINGIONE, E. (1995): «Social and Employment change in the urban arena», en P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. GRAHAM & A. MADANIPOUR (eds), *Managing Cities: The New Urban Context*. Wiley, London.
- MOLLENKOPF, J. & M. CASTELLS, (eds) (1990): *Dual City: restructuring New York*. Sage, New York.
- MOULAERT, F. (1996): «Rediscovering spatial inequality in Europe. Building blocks for an appropriate «regulationist» analytical framework». *Society and Space* 14: 155-79.
- et al (2000): *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. University Press, Oxford.
- & A. SCOTT (eds): (1997): *Cities, Enterprises and Societies on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*. London: Pinter.
- & E. SWYNGEDOUW & P. WILSON (1988): «Spatial responses to Fordist and post-Fordist regulation.» *Papers of Regional Science Association* 64: 11-23.
- & E. SWYNGEDOUW (1989): «A Regulationist Approach to the Geography of the Flexible Production System», *Environment and Planning D: Society and Space*: 327-345.

- & E. SWYNGEDOUW & A. RODRÍGUEZ (2001): «Special Issue: Social Polarization in Metropolitan Areas: The Role of New Urban Policy», *European Urban and Regional Studies*, 8(2).
- & A. RODRÍGUEZ, & E. SWYNGEDOUW (2002): *Urbanising Globalisation: Urban Redevelopment Projects and Social Polarisation in the City*. Oxford University Press Oxford. (en imprenta):
- NAVARRO, V. (1998): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Ariel Madrid.
- OATLEY, N. (ed): (1998): *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. Londres: Paul Chapman.
- OCDE (1987): *Las ciudades en transformación*. Vol I y II. Madrid: MOPU.
- OHMAE, K. (1993): «The rise of the Region State», *Foreign Affairs*, 7 (1): 78-87
- OSBORNE, D. & T. GAEBLER (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PACIONE, M. (ed) (1997): *Britain's cities. Geographies of Division in Urban Britain*, Routledge, London.
- PAINTER J. (1995): «Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics», en D. JUDGE & H. WOLMAN & STOKER G. (eds), *Theories of Urban Politics*: 276-295, Sage, London.
- PECK, J. & A. TICKELL (1994): «Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder», en AMIN (ed) *Post-Fordism: a reader*. Blackwell Oxford.
- PORTER, M. (1995): «The competitive advantage of the inner city», *Harvard Business Review*: 55-71, Mayo-Junio.
- PRETECEILLE, E. (1985): «Crisis urbana y crisis de la política urbana», en J. BORJA et al., *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid.
- (1997): «Socio-economic Restructuring of Cities and Public Policy», en F. MOULAERT & A. SCOTT (eds), *Cities, Enterprises and Societies on the Eve of the 21st Century*. Pinter: London.
- RAVETZ, A. (1980): *Remaking cities: contradictions of the recent urban environment*. Croom Helm, London.
- ROBERTS, P. & H. SYKES (eds): (2000): *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage London.
- RODRÍGUEZ, A. (1996): «Planing the Revitalisation of an old industrial city: urban policy innovations in metropolitan Bilbao (Spain)», en C. DEMAZIERE & P. WILSON (eds), *Local Economic Development in Europe and the Americas*, Mansell Londres.
- ROOM G. (ed) (1990): *New Poverty in the European Community*. Macmillan, London.
- (1994): «Poverty Studies in the European Union: Retrospect and Prospect», presentado en la Conferencia *Understanding Social Exclusion: Lessons from Transnational Research Institute*, Nov. 24-28, Londres.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis—Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Oxford.
- (1995): «Postmodern urbanism: the six restructuring of Los Angeles», en S. WATSON & K. GIBSON (eds) *Postmodern Cities and Spaces*, Blackwell, Oxford.
- STOKER, G. (1989): «Creating a local government for a Post-Fordist society: the Thatcherite project», en J. STEWARD, & G. STOKER (eds), *The Future of Local Government*. Macmillan Basingstoke.
- & S. YOUNG (1993): *Cities in the 1990's*. Longman London.
- SWYNGEDOUW, E. (1992): «The Mammon quest. "Glocalisation", interspatial competition and the monetario order: the construction of new spatial scales», en M. DUNFORD & G. KAFKALAS (eds), *Cities and Regions in the New Europe*: 127-49, Belhaven, London.
- (1997): «Neither global nor local: "Glocalisation and the Politics of Scale"», en K. COX (ed): *Spaces of Globalization-Reasserting the Power of the Local*: 137-165, Guilford Press, New York.
- (1999): «Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling», *Environment and Planning D: Society and Space*.
- (2000): «Elite Power, Goba Forces, and the Political Economy of "Glocal" Development», en G. CLARK & M. FELDMAN & M. GERTLER (eds): *The Oxford Handbook of Economic Geography*: 541-558, University Press, Oxford.
- TERÁN, F. DE (1985): «Sobre la crisis actual de los fundamentos teóricos del planeamiento», en J. BORJA et al, *Teoría e Intervención en la Ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid: website <http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001
- VAN KEMPEN, E. T. (1994): «The dual city and the poor: social polarisation, social segregation and life chances.» *Urban Studies* 31 (7): 995-1015.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*. Pirámide Madrid.



# Reorganizando el nuevo Berlín: Grandes proyectos en busca del crecimiento

Harmut HAUSSERMANN & Katja SIMONS

*Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Stadt- und Regionalsoziologie (Berlin) & Ruhr-Universität Bochum, Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung, (Bochum)*

**RESUMEN:** Los proyectos de renovación urbana a gran escala se han convertido en las estrategias de revitalización más visibles perseguidas por las ciudades en busca del crecimiento económico y de la competitividad. En el nuevo Berlín, estos proyectos se han convertido en un instrumento clave de la política urbana, en un contexto de profundos cambios socioeconómicos y presupuestos públicos restrictivos. Los planificadores de la ciudad cooperan de forma activa con socios privados que se encargan de dirigir el desarrollo de grandes áreas urbanas. El proyecto de desarrollo de Berlín-Adlershof es un caso paradigmático. El siguiente estudio de caso examina cómo el proyecto de revitalización urbano está inmerso en el marco institucional y en las dinámicas socio-políticas de la ciudad. El caso de Berlin-Adlershof muestra cómo la política urbana dirigida por el mercado puede perderse en aguas turbulentas.

**Descriptores:** Política urbanística. Rehabilitación urbana. Consorcios. Berlín.

## I. INTRODUCCIÓN

La restitución de Berlín como capital de Alemania y su prominente posición en el círculo de las áreas metropolitanas del Este de Alemania han creado grandes expectativas respecto a su transformación en una ciudad competitiva a nivel internacional. Los escenarios de crecimiento surgen como resultado de la reunificación, una situación histórica excepcional. Se estimó que la población crecería rápidamente en las próximas dos décadas y que habría una demanda creciente en el mercado inmobiliario. La creencia que Berlín estaba a un paso de convertirse en una «ciudad global» creó una gran demanda de terrenos y de espacio para oficinas centrales, lo cual

impulsó un boom inmobiliario. Las previsiones de crecimiento dinámico desencadenaron una fiebre de inversiones especulativas en la ciudad.

En contraste con estas previsiones de crecimiento, la situación actual es de estancamiento económico. Desde la reunificación de ambas partes de la ciudad en 1990, Berlín está experimentando cambios radicales y está viviendo una transformación significativa tanto a nivel político económico como socio-espacial. La desindustrialización, altos niveles de desempleo y una distribución de los ingresos cada vez mas polarizada, así como un desplazamiento en la oferta de viviendas de la intervención del Estado a una oferta más dirigida por el mercado, han contribuido a generar un nuevo modelo socio-espacial.

Los cambios en la estructura económica han conducido a una disminución general del

empleo en la industria manufacturera. Debido al cierre de grandes plantas industriales los empleos se redujeron de forma drástica. Las industrias de la producción advierten sobre una caída seria del empleo. La transformación del sistema político en Berlín Este también condujo a una gran pérdida de empleos en la administración pública. El empleo en Berlín occidental sufrió especialmente por la falta de competitividad causada por el final de los subsidios federales para las manufacturas de la ciudad. El desempleo ha ido aumentando de forma continuada desde los años 90.

A la vista de estos profundos cambios en la estructura socio-económica y el tejido urbano, no es de extrañar que Berlín pusiera sus esperanzas en los grandes proyectos como fuerzas motrices para la revitalización urbana. Se esperaba que estos proyectos estimularan el crecimiento económico y organizaran la innovación (HÄUBERMANN & SIEBEL 1994). En Berlín varias áreas desindustrializadas y degradadas así como algunas zonas del centro de la ciudad y del área de la anterior frontera ofrecían oportunidades para una estrategia de reorganización urbana dirigida por proyectos.

En la primera mitad de los 90, la regeneración urbana de Berlín ha estado centrada, casi exclusivamente, en las cuestiones de desarrollo de localización y el control del crecimiento real y el esperado, así como en el inmenso programa de construcción en la zona Este de la ciudad. Era el momento de los proyectos a gran escala. Desde mediados de los 90, esta estrategia de desarrollo urbano, que favorecía los proyectos orientados hacia el crecimiento, ha sido sustituida por una creciente consciencia de los problemas socio-económicos a nivel de distrito. Para poder analizar por qué y cómo el desarrollo socio-espacial está cambiando, en 1997 se elaboró un informe de expertos en por mandato del Senador para el Desarrollo Urbano (IFS/STERN 1998). Los resultados mostraban que la movilidad de la población en los distritos del interior de la ciudad se estaba haciendo más selectiva socialmente. La tendencia principal detectada es la de que las partes más ricas de la población abandonan el interior de la ciudad para vivir en los «nuevos suburbios» situados tanto dentro como fuera del límite de la ciudad. Esta es la

razón por la que los barrios con edificios viejos en los distritos interiores de la ciudad al Este y al Oeste, así como los complejos de viviendas subsidiadas en Berlín Oeste y las urbanizaciones prefabricadas en el Este estaban siendo identificadas como «problemáticas» en términos de la situación social de sus habitantes, su composición social, la condición de la infraestructura y el entorno residencial. En estas áreas se observan claramente tendencias de exclusión social.

Estos resultados se debatieron en los medios de comunicación en 1998. De este debate se pueden extraer dos posiciones: por una parte, la opinión de que no hay estrategia local para prevenir el desempleo y la pobreza; por otra, la convicción de que se debe luchar contra la exclusión social a nivel local. En respuesta a las conclusiones de este informe de expertos, el Senador del Desarrollo Urbano anunció una estrategia para la «integración urbana» tomando como ejemplo experiencias francesas, holandesas e inglesas así como programas en Hamburgo y el Norte de Rhine-Westphalia. El Senado decidió nombrar «gestores» para quince barrios de la ciudad. Estos gestores deberían reforzar y conectar las estructuras y proyectos existentes, y conseguir que las escuelas, parroquias, sociedades de viviendas, minoristas, etc., se incorporasen a la mesa de debates.

Tanto la proliferación de proyectos como las iniciativas para combatir los problemas socio-espaciales reflejan dos enfoques distintos de abordar el reto del cambio socioeconómico estructural en Berlín. El primero es un enfoque de regeneración urbana dirigido por el sector inmobiliario, cuyo objetivo es estimular la inversión del sector privado, y así jugar un papel catalizador en la reorganización urbana. El segundo es un enfoque de desarrollo integrado del área que se centra en la colaboración local y en nuevas alianzas entre los sectores público, privado y el sector sin ánimo de lucro para promover la participación pública y un mayor poder en la toma de decisiones por parte de la comunidad.

En este artículo, analizamos las principales características de la regeneración urbana en los años 90 en Berlín. Nuestro enfoque se centra en las dinámicas de

gobernación de los proyectos a gran escala. Tomando el caso de »Berlín-Adlershof«, analizamos las oportunidades y riesgos de los grandes proyectos.

Berlín-Adlershof fue elegida para convertirse en una «nueva ciudad» para la ciencia y la tecnología en la primera mitad de los 90, y promocionado como el mayor proyecto futuro de la ciudad. Al analizar la red de actores y el papel que desempeñan en el inicio, puesta en práctica y control del proyecto, esperamos aclarar y profundizar en la lógica inherente así como en las dinámicas que implican los grandes proyectos. Al tratar de los impactos de en términos de su peso sobre los presupuestos públicos su legitimidad y responsabilidad, defendemos que los grandes proyectos son esfuerzos que entrañan grandes riesgos en la medida que comprometen cantidades enormes de recursos financieros e incorporan un gran potencial para la eliminación del control político. Si el proyecto experimenta problemas —como en el caso descrito— debido a una pérdida de población, una crisis de crecimiento o una situación de estancamiento en el mercado inmobiliario, es difícil adaptar la orientación del proyecto. El ejemplo de Adlershof en Berlín demuestra que la política de desarrollo urbano guiada por la lógica del mercado puede deslizarse hacia aguas turbulentas.

## 2. LA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA EN BERLÍN

Berlín mantiene una posición única dentro de la República Federal de Alemania, ya que su situación difiere en muchos aspectos de la de cualquier otra ciudad en Alemania.

Durante el periodo de la post-guerra Berlín estaba formada por dos ciudades distintas. Berlín Oeste tenía un status anómalo como un «punto blanco en un mar de rojo» y Berlín Este era la capital de la República Democrática Alemana (HÄUBERMANN & STROM 1994; 338). En la actualidad, Berlín forma parte de los 16 estados (*Länder*) de Alemania. Junto con Hamburgo y Bremen, Berlín es una ciudad-estado. Estas ciudades son consideradas como *Länder* y tienen competencias y responsabilidades que otras ciudades deben

compartir con los gobiernos de sus respectivos Estados. El estatuto de ciudad-estado implica que Berlín tiene que cumplir funciones tanto estatales como municipales. La ciudad unificada es un organismo descentralizado dividido en distritos. Estos distritos se encargan de los asuntos políticos y administrativos pero no son autónomos puesto que carecen de la posibilidad de hacer leyes o recaudar impuestos (RYTLEWSKI, 1999).

A principios de los 90, la regeneración urbana se convirtió en un área clave de la política de desarrollo urbano en Berlín. La creciente relevancia de la regeneración urbana del centro de la ciudad fue el resultado de la específica situación de la reunificación de las dos partes de la ciudad. El área de la anterior frontera se convirtió repentinamente en el área central de la ciudad y así el objetivo de las nuevas funciones y desarrollo. Puesto que un principio característico del concepto de «ciudad socialista» había sido la el predominio del centro de la ciudad, la transición a una «ciudad capitalista» implicaba importantes cambios en la estructura de la ciudad previa. Los sedes políticas, administrativas y culturales más importantes, así como las plazas de los desfiles, se encontraban en el centro de la ciudad. La reunificación implicó la eliminación de las instituciones gubernamentales y administrativas de la República Democrática Alemana (RDA) y con ellas los edificios del centro perdieron sus funciones previas. Los terrenos que habían sido públicos fueron privatizados y se introdujeron los bienes inmuebles privados y otras formas de propiedad privada. Todos estos cambios fueron más visibles en el mercado de bienes raíces, donde los precios de los terrenos y los nuevos proyectos adquirieron un carácter especulativo.

Tras la reunificación de ambas ciudades en 1990, ha tenido lugar una profunda transformación económica, social y socio-espacial. Las dos mitades de la ciudad han estado afectadas por esta transformación. La mitad este ha sido, sin embargo, golpeada más duramente, debido prácticamente a que todas las condiciones para el desarrollo urbano han cambiado: la redistribución de la propiedad, las nuevas leyes de planificación, nuevos agentes, nuevos inversores

(inversores privados, el gobierno federal, el estado federal, las administraciones de los distritos y los grupos de interés ciudadanos), y los nuevos conceptos de planificación (los barrios antiguos que se encontraban en gran medida desatendidos o desocupados durante los tiempos de la RDA, ahora se encuentran en el centro de las renovaciones y la modernización).

El principio de restitución de la propiedad privada inmobiliaria ha sido también decisivo para la reorganización del centro. En el Contrato de Unificación se decidió que se deberían devolver a los anteriores propietarios sus derechos de propiedad. La restitución de los bienes inmuebles de propiedad privada implicó un cambio en los títulos de propiedad creando así la oportunidad para la renovación urbana. Durante el curso del proceso de restitución una gran parte de los antiguos propietarios vendieron sus derechos de propiedad a promotores inmobiliarios profesionales, desplazando a los propietarios de pequeñas propiedades (REIMMAN, 2000).

La transformación de Berlín ha ampliado el escenario territorial y el espectro de tareas para la regeneración urbana. El centro de la ciudad ha sido el objetivo de tres tipos de intervenciones:

1. Los artífices de las políticas de Berlín perseguían la estrategia de transformar la ciudad unificada en un «centro de servicios europeo»: clave en esta estrategia fue el esfuerzo para facilitar la inversión privada a promotores inmobiliarios nacionales e internacionales y, de ese modo, establecer complejos de oficinas, centros comerciales, etc.
2. La decisión de trasladar la sede del gobierno de Bonn a Berlín ha conducido al desarrollo de un distrito gubernamental.
3. La búsqueda de un «nuevo centro» ha inspirado a los planificadores locales a desarrollar un plan para la reconstrucción del centro histórico y la ciudad occidental (*Planwerk Innenstadt*).

La primera estrategia está dirigida a atraer las funciones terciarias hacia el área central degradada de la ciudad. El Plan de

Usos del Suelo de 1994 estableció el área central del Este de la ciudad como una zona de desarrollo de un centro de servicios. Debido a la expectativas de demanda de espacio para oficinas, se construyeron enormes bloques de oficinas (ver 3.2.). La segunda estrategia para regenerar el degradado centro urbano está asociada con la transformación de Berlín en la capital de Alemania. Las funciones de la capital estarán localizadas principalmente en varios nodos de desarrollo dentro del centro (HÄUBERMANN & STROM, 1994).

La tercera estrategia aspiraba a mejorar el entorno construido y la calidad de vida en el área pobre del centro de la ciudad dentro de un denominado «plan maestro» (*Planwerk Innenstadt*) presentado por el Senador del Departamento de Desarrollo Urbano en 1996 (SENSUT, 1997). Este es un concepto coherente para las áreas centrales de las dos ciudades, el centro histórico en la anterior parte Este y la ciudad del Oeste. El área cubre 30 Ha y 300.000 habitantes. El plan consiste en establecer 21.000-30.000 apartamentos adicionales junto con áreas para nuevas oficinas y tiendas en el centro pobre de la ciudad. La iniciativa se opone a la destrucción en la ciudad de un entorno de construcciones modernas, que ha caracterizado el desarrollo en el Este y el Oeste en la década de los 60 y 70, de este modo haciendo a la «ciudad del siglo XIX» con sus barrios densamente construidos y estrechas carreteras el modelo del diseño urbano en Berlín para el siglo XXI. Este plan desató un fuerte debate sobre las formas de realizar el diseño urbano y su significado histórico y simbólico. Los principios del plan son desarrollar viviendas en el interior de la ciudad para preservar una mezcla social de habitantes, para mejorar la calidad del espacio público y reducir el volumen de tráfico. La promoción de viviendas de propiedad privada es una de las principales estrategias para mantener una mezcla social en la ciudad. Así, el «*Planwerk*» es más que un simple plan para modificar el entorno construido y mejorar la infraestructura, es también una estrategia para mantener la mezcla social en el interior de la ciudad. Intenta prevenir así el éxodo de la ciudad a sus alrededores ofreciendo condiciones de vida atractivas.



### Renovación urbana en Berlín Este

Un importante aspecto de la política de regeneración urbana en Berlín es la modernización de los viejos edificios en grandes partes del área pobre de la ciudad, particularmente en Berlín Este. En esa parte, el conjunto de viejas viviendas ha sido abandonado durante décadas por la falta de inversión y la abandono. Algunas secciones de estos barrios han sido designados como Áreas de Renovación Urbana, un status que ofrece a sus residentes una mayor protección legal contra el desalojo.

La práctica de la renovación urbana en la forma de demolición y nueva edificación que prevaleció en los años 60 y 70 en Berlín Oeste, ha sido reemplazada por una nueva estrategia donde el stock de viejos edificios se conserva y desarrolla. «Renovación urbana sensible» se convirtió en la palabra mágica para preservar y mejorar las viviendas baratas en los años 80 (Pfothner, 1998). El procedimiento fue catalogado como «sensible» puesto que el objetivo era evitar el desalojo e integrar a los ocupantes en las iniciativas de renovación, dándoles la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones. En ese periodo, existían gran cantidad de subsidios públicos para esas actividades de renovación.

En 1990 el concepto de «renovación urbana sensible» fue aplicado en Berlín Este. Sin embargo, las condiciones iniciales para la renovación urbana en los 90 en Berlín Este son bastante diferentes de las de los 80 en Berlín Oeste. Hay muchos menos subsidios públicos para financiar la modernización de los viejos edificios y la mejora de las infraestructuras. Al mismo tiempo, la demanda para la renovación es enorme. Se han designado cinco Áreas de Renovación Urbana en *Prenzlauer Berg* con cerca de 49.000 apartamentos y 74.000 habitantes. En vista de los limitados subsidios públicos, las medidas de modernización pueden solamente ser llevadas a cabo con la ayuda del capital privado. Puesto que pocos propietarios utilizan los fondos públicos, existen menos posibilidades de obligarles a llevar a cabo objetivos específicos de renovación urbana como el mantenimiento de alquileres regulados. Las dimensiones sociales de la renovación urbana tienen, por lo tanto, que ser alcanzadas por la administración a través

de la negociación y la coordinación. Con este telón de fondo, la doble estrategia de modernizar los edificios y conseguir objetivos sociales no puede mantenerse en su totalidad. Consecuentemente, se ha producido un cambio en el énfasis a favor de la regeneración física.

Todas estas actividades intentan regenerar el área pobre de la ciudad: modernizando el conjunto de viviendas viejas y reconstruyendo el centro volviendo al modelo de la ciudad europea del siglo XIX. Además, el centro se ha destinado al desarrollo de servicios a través de varios proyectos privados (edificios de oficinas, centros de ocio, etc.). La política de renovación urbana y el «plan maestro» para el área central degradada de la ciudad son esfuerzos para mejorar el ambiente construido y la calidad de vida para poder mantener y atraer segmentos específicos de la población hacia esta zona central de la ciudad.

### 3. GRANDES PROYECTOS Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES

Para poder comprender el auge de proyectos a principios de los 90 debemos tener en cuenta las pretenciosas expectativas de la época. Muchos esperaban que Berlín viviera una rápida remodelación estructural que la asimilaría a las áreas metropolitanas de Alemania Occidental y que apoyaría un escenario de crecimiento que le permitiera funcionar como una capital. Los grandes proyectos se consideraron la fuerza motora para estimular el crecimiento y organizar la innovación.

#### 3.1. Planificación urbana dirigida por proyectos

Los grandes proyectos están, entre otras muchas cosas, configurados por prácticas del sistema de planificación. Para poder comprender los procedimientos de planificación en el caso de Berlín-Adlershof, necesitamos en primer lugar introducir el sistema de planificación y los instrumentos legales existentes en Alemania. Los sistemas de planificación pueden ser diferenciados por las variaciones nacionales en estructuras

legales y constitucionales así como por las culturas administrativas y profesionales (NEWMAN & THORNLEY, 1996). Una característica del sistema alemán es la importancia dada a la Constitución escrita (Ley Básica). Esta establece las competencias de los diferentes niveles de gobierno. El Estado central comparte muchas de sus competencias con los *Länder*, que tienen sus propias constituciones y representantes que toman parte en el proceso de toma de decisiones nacional. Las dos características claves de este enfoque son, por lo tanto, un fuerte marco legal y una estructura de toma de decisiones descentralizada. La consecuencia para el sistema de planificación es un respaldo legal de planes y permisos y una considerable variación en la práctica de planificación a lo largo de los diferentes Estados. El sistema de planificación generalmente opera al nivel de Estado o inferior. El sistema Federal básicamente establece un marco de regulaciones para asegurar la consistencia básica en la legislación planificadora de cada Land.

Existe una gran variedad de instrumentos de planificación incluidos en el Código de Construcción Federal que regula la puesta en práctica del uso del suelo y de las actividades de construcción (SCHMIDT-EICHSTAEDT 1998:391). Estas regulaciones asignan al nivel municipal la responsabilidad del control de su implementación y prevén otros dos tipos de planes. Este es el plan preparatorio de usos del suelo que identifica un marco espacial general y un criterio para la regulación del uso del suelo sobre el área de la autoridad local. Este plan es obligatorio para las autoridades públicas pero no tiene efectos legales sobre los derechos de los propietarios privados. El plan de la construcción tiene que adecuarse al plan de usos del suelo y es legalmente vinculante, proveyendo información específica a constructores potenciales sobre las regulaciones precisas de construcción.

En Berlín, los 23 barrios con funciones municipales se encargan de establecer los planes de construcción. Los barrios tienen su propia función principal en el área de la política de planificación y desarrollo. Sin embargo, los grandes proyectos, como el de Berlín-Adlershof, han sido extraídos de las competencias de los barrios, debido a que

tienen un «impacto político extraordinario» y por lo tanto, afectan a más de un solo barrio. Desde principios de los años 90, la flexibilidad se ha introducido dentro del sistema de planificación a través de ciertos instrumentos que entran en vigor cuando no se ha preparado un plan vinculante u obligatorio. Varios proyectos privados en el centro de Berlín se han iniciado sin que se hayan establecido los procedimientos conectados al plan de construcción (HAÜBERMANN, 1995:86). Uno nuevo denominado *Vorhaben- und Erschliessungsplan*, diseñado en su origen para ser utilizado en el nuevo Länder, se ha puesto en práctica. Desde 1993 ha estado disponible a lo largo del país. En este caso, el permiso de planificación puede ser otorgado sin un plan local si un promotor garantiza adoptar la responsabilidad financiera de la planificación y ejecución del proyecto. Los inversores están así, integrados en la planificación y financiación desde las primeras etapas de desarrollo del proyecto.

La influencia de los actores privados sobre la planificación urbana ha aumentado también como consecuencia de la aplicación del instrumento de planificación denominado *städtebaulicher Vertrag*. En él, la ciudad y un inversor privado completan un contrato sobre un proyecto específico. La municipalidad intercambia su poder para recalificar terrenos vacantes y subdesarrollados en terreno urbanizable con el compromiso planificador y financiero del inversor.

Estos nuevos instrumentos han introducido, así, una política basada fuertemente en proyectos y una mayor cooperación entre los agentes públicos y privados en la planificación urbana. La integración de los inversores privados en el proceso de planificación aporta más garantías de que la realización del proyecto se lleve a cabo, que en los modelos «tradicionales» donde el sector público era el responsable principal de la planificación. Las tareas relativas a la regeneración urbana no se resuelven ya por medio de la tradicional intervención estatal y de las agencias, por lo que los partenariados público-privados refuerzan la capacidad de las ciudades para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Por otra parte, la privatización de la planificación plantea la cuestión de la legitimidad y de la responsabilidad.

### 3.2. Proyectos privados en el centro de la ciudad

El proyecto más espectacular iniciado a principios de los años 90 consistió en la transformación de *Potsdamer Platz*. Esta gran extensión de suelo en el centro de la anterior frontera entre el Este y el Oeste ha sido transformado en un nuevo centro de oficinas, viviendas, comercios minoristas, y ocio urbano. La venta de terrenos en la *Potsdamer Platz* en 1990 a Daimler-Benz marcó el inicio de una política dirigida por proyectos promoviendo proyectos a gran escala que acelerarían la transformación física y socioeconómica de Berlín. En 1989, incluso antes de la caída del muro, el Presidente Reuter de Daimler Benz contactó a las autoridades de Berlín para indagar sobre la posibilidad de localizar una nueva filial de servicios de Daimler en Berlín (STROM, 1996).

Con la esperanza de estimular la inversión privada en el centro, el gobierno utilizó un número de instrumentos de marketing y planificación urbana ajenos al sector público formal. Para acelerar la planificación y construcción en los barrios centrales degradados de la ciudad, se estableció una comisión en 1991. Esta comisión creó el Comité para la Coordinación de la inversión del área pobre de la ciudad (*Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionen – KOAI*) que estuvo operativa hasta 1993 (HAÜBERMANN, 1995). Los miembros del comité eran representantes de organismos políticos relevantes (federales y estatales), tales como el Ministerio Federal de Finanzas, la compañía fiduciaria y varios departamentos del Senado de Berlín. Actuaba como una «misión secreta» que tomaba decisiones políticas sin la participación pública o del parlamento. El comité informal evaluaba todas las ofertas de inversión y decidía a quienes se les debían otorgar los contratos prioritarios. Así, este comité tomaba todas las decisiones importantes relativas a la identidad de los propietarios, los usuarios y conceptos para el diseño urbano de esta área de la ciudad.

El KOAI era claramente un producto del proceso de transformación que venía a llenar el «vacío de planeamiento» en la zona Este del centro de la ciudad, donde las condiciones para el desarrollo urbano habían cambiado

completamente. La propiedad privada y la economía de mercado fueron reintroducidas gradualmente, pero seguía existiendo mucha confusión respecto a la cuestión de la propiedad y la aplicación de las nuevas leyes y conceptos de planeamiento. Debido a la falta de leyes de planeamiento, el desarrollo del área pobre de la ciudad tuvo lugar a través de acuerdos informales. Se iniciaron varios proyectos privados en el centro de Berlín, con la ayuda de OKAY, sin adherirse a las necesarias normas recogidas en el plan de construcción conocido como el *B-Plan*. Se dio permiso a los inversores privados para planificar, pero se les obligó a no construir más alto de 22 m. y reservar el 20% del espacio para las viviendas. Debido a la esperada gran demanda de espacio para oficinas, se construyeron bloques de oficinas enormes. Desde febrero de 1991 hasta septiembre de 1993 el OKAY tomó decisiones sobre más de 50 grandes proyectos, de los que 16 estaban en *Friedrichstrasse* (LENHART, 1998).

### 3.3. Autoridad de planificación pública en «Áreas en desarrollo»

Mientras los proyectos en el centro de la ciudad son ejemplos clásicos del desarrollo urbano privado, existen varios ejemplos en Berlín de una política dirigida por proyectos con fuerte implicación pública. En Adlershof así como en las otras «Áreas en desarrollo» se ha aplicado un instrumento de planificación que conlleva una fuerte intervención pública. Incluso a pesar de que una agencia de desarrollo privada está encargada de llevar a cabo las tareas de desarrollo, la responsabilidad principal de la gestión y financiación permanece en el sector público. La «medida de desarrollo urbano» fue reintroducida en 1990 en la ley nacional de construcción y es aplicada para reorganizar áreas abandonadas y para hacer frente a una demanda creciente de vivienda y nuevos lugares de trabajo (BUNZEL & LUNEBACH, 1994:19). Con la ayuda de este instrumento se puede realizar un plan coherente en un área designada dentro de un marco temporal específico. Se le denomina «la espada mas afilada» entre todos los instrumentos de desarrollo urbano, puesto que la idea principal es acelerar el proceso de

planificación mediante una mayor facilidad de acceso del Estado al suelo. De acuerdo con la ley, es posible la expropiación si los propietarios del suelo no están dispuestos a cooperar o a vender. Estas designaciones legales ofrecen al sector público una mayor autoridad de planificación *vis-a-vis* los propietarios privados. Los valores de la propiedad son congelados durante un determinado número de años y una parte de los beneficios son captados de nuevo por la ciudad después de ese tiempo. El objetivo de estas medidas es incrementar la influencia del sector público en el diseño de un área que jugara un papel central en el desarrollo futuro, e impedir a los propietarios privados ganar beneficios especulativos como resultado de las medidas de desarrollo públicas (LEMMEN, 1997:223).

Mientras la responsabilidad para designar un área de Desarrollo fue transferida desde el Estado a las autoridades municipales en la regulación de 1990, las competencias en Berlín son repartidas de una forma diferente. Puesto que Berlín es una ciudad-estado, el *Länder* es el encargado de estas actividades de desarrollo. Los barrios que «hospedan» los proyectos de desarrollo juegan únicamente un papel marginal en el proceso de planificación.

#### 4. ILUSTRACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO: BERLÍN-ADLERSHOF

A principios de la década de los 90, se establecieron varias «Áreas de Desarrollo», que cubrían en total 900 Ha.; entre ellas se encontraban dos proyectos de desarrollo en las riberas del río (*waterfront*), denominados *Rummelsburger Bucht* y *Wasserstadt Oberhavel*, así como *Eldenaer Strasse* donde un antiguo matadero se va a convertir en un centro comercial y de servicios, y *Adlershof*. Puesto que las expectativas de crecimiento para Berlín eran muy grandes, se preveía la construcción de unos 30.000 nuevos apartamentos y la creación de 75.000 empleos en estas áreas de desarrollo.

##### 4.1. La visión o el sueño: Un Silicon Valley para Berlin

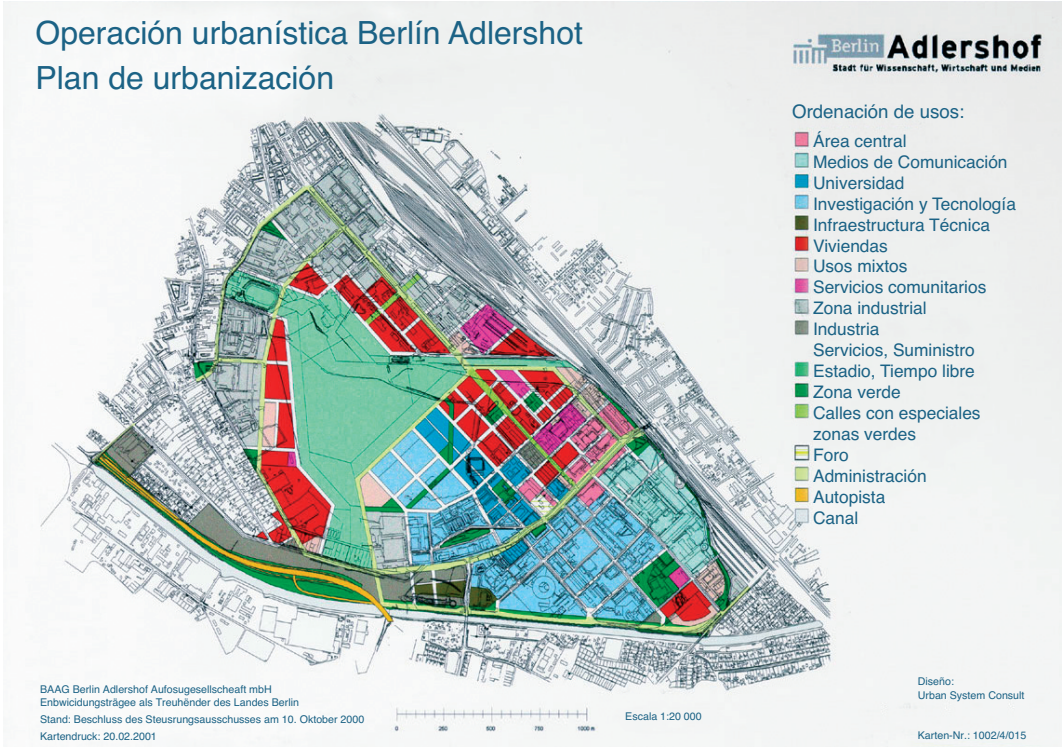
«Berlín-Adlershof – la ciudad de la Ciencia y la Economía» es planificada para

convertirse en una ciudad de ciencia y alta tecnología. Está localizada en el Sudeste de Berlín en un barrio de las afueras (Treptow) y en él se ubicaba anteriormente la Academia de las Ciencias de Alemania Oriental y la Estación de Radiodifusión Alemana (DFF). En las cercanías se encuentra un antiguo campo de aviación, partes del cual fueron reconvertidas en un campo de instrucción por la armada nacional de la República Democrática Alemana. En ese tiempo, todo el área formaba una «isla secreta» cerrada al público. Antes de la reunificación cerca de 5.500 científicos, técnicos y otros empleados trabajaban en las instituciones técnicas y de ciencias naturales y en los centros de servicios de la Academia. La caída del Muro supuso cambios repentinos: el cierre de la Academia de las Ciencias y de la DFF, la incorporación de algunos institutos dentro de las estructuras de investigación de Alemania Occidental, el establecimiento de estructuras de compañías privadas y el despido de un gran número de empleados. Hoy en día, el principal objetivo es crear una «nueva ciudad» (420 ha) con unas previsiones de 20.000-30.000 empleos y viviendas para 10.000 personas: el núcleo de la ciudad consistirá en la conversión en un parque rodeado por un centro científico y tecnológico (WISTA), el campus universitario, un centro de medios de comunicación, así como secciones comerciales y áreas residenciales (BAAG, 1995).

Adlershof es un proyecto ambicioso que vincula varias áreas de interés: las medidas del mercado de trabajo, desarrollo económico, política tecnológica y política de renovación urbana (WILMES et al, 1997). El objetivo es crear un área de uso mixto que integre institutos de investigación, empresas de alta-tecnología, las facultades de ciencias naturales de Humboldt University, espacio para oficinas, viviendas y servicios culturales y recreativos. El concepto clave es facilitar la cooperación entre empresas de investigación y de alta tecnología, ya que las sinergias resultantes se supone que catalizarán ciclos de innovación que sean convertidos en productos comercializables. Adlershof se ha convertido en un buque insignia para la ciudad, promovido como el proyecto mas importante para el futuro de Berlín.

Comparado con muchos otros proyectos de reorganización a gran escala desarrollados en





otros lugares que han necesitado décadas para ser comenzados, Berlín-Adlershof se inició bajo una enorme presión temporal en los plazos. El cierre de la Academia de la Ciencias en 1990, provocó una proliferación de planes para el futuro de sus trabajadores y para todo el área. Comenzaron a emerger diferentes intereses dentro del Senado, y pronto se tuvieron que negociar puntos de vista enfrentados acerca del uso de los terrenos. Los principales actores fueron las autoridades públicas (los Departamentos de Economía, de Desarrollo Urbano, de la Construcción y de la Ciencia).

En 1991 se crea una agencia de desarrollo, denominada *Entwicklungsgesellschaft Adlershof mbH (EGA)* (actualmente, bajo la dirección de WISTA), con el fin de desarrollar y poner en práctica un concepto para las funciones económicas y científicas del área. La EGA fue responsable del desarrollo y marketing del área que previamente era la Academia de las Ciencias, pero también comenzó a elaborar planes para el uso del campo de aviación (entre ellos una planta incineradora). Esto atrajo a actores de otros departamentos a la zona, que temían que el campo de aviación fuera transformado simplemente en una enorme área comercial. De hecho, los planificadores de la ciudad siguieron un nuevo paradigma en desarrollo urbano que se centraba en usos mixtos.

En la primavera de 1992, el Secretario de Estado del Departamento de Desarrollo Urbano, que en ese momento era el responsable principal del proyecto, presentó públicamente la primera versión del plan marco. Esta iniciativa contrarrestó las ideas alternativas del Departamento de Economía. Con el fin de proteger sus propias pretensiones, los Departamentos de Economía y de Ciencia reaccionaron con una propuesta que definía el tamaño del parque científico y tecnológico en el área de la Academia de las Ciencias y en zonas del antiguo campo de aviación (130 Ha). Los agentes que estuvieron implicados en esta primera etapa de planificación describieron este periodo como una batalla por los terrenos disponibles, como un «juego de póquer», como la definió uno de los miembros. De todos modos, el Senado decidió el 16 de febrero de 1993, sobre las bases de un proyecto de ley conjunto, elegir una agencia de desarrollo privada y controlar el plan

marco a través de un proceso de evaluación cooperativo.

Dado el tamaño del área y la complejidad de las tareas a realizar, un procedimiento de planificación cooperativo fue puesto en práctica desde junio a septiembre de 1993. Siete urbanistas de toda Alemania fueron invitados a debatir el plan existente y a desarrollar sus propias ideas sobre el concepto de desarrollo urbano. Un efecto importante de este procedimiento de planificación fue el integrar varios actores del Senado, del barrio y expertos externos, de este modo, creando una «identidad del proyecto» común. El resultado de los talleres fue un «plan de consenso» que fue presentado en una conferencia de prensa conjunta por los tres Secretarios de Estado para el Desarrollo Urbano, para la Ciencia y de Economía, simbolizando un cierre de filas. De este modo, la «nueva ciudad» se convirtió en un programa de gobierno.

#### 4.2. Dinámicas participativas exclusivas

Los proyectos a gran escala generan un sistema interactivo en el que son negociados diferentes intereses y se crea un objetivo común. El proyecto es coordinado a través de un intercambio de recursos (CATTACIN, 1994). El enfoque integrador de Adlershof consiste en combinar varias áreas políticas, lo cual es una estrategia de desarrollo urbano bastante excepcional en Berlín. El proyecto es vinculado a una gran variedad de agentes públicos, semipúblicos y privados. El reto es equilibrar los diferentes intereses (económicos, científicos, urbanos, culturales, etc.) y alcanzar un compromiso sobre un modelo de desarrollo común. La etiqueta «ciudad de ciencia y economía» responde a un intento por integrar las distintas áreas de actuación.

Proyectos enormes como el de Adlershof crean nuevos modos de relaciones institucionales. Hay un desplazamiento crítico del «gobierno» a la gobernanza urbana, un «estilo de hacer política más plural» (MAYER, 1993), redefiniendo los roles jugados por las autoridades locales. Se han creado nuevas estructuras que introducen una mayor fragmentación de responsabilidades. Esta misma tendencia se observa también en las etapas de

planificación y la realización del proyecto en Adlershof.

En el nombre de la flexibilidad y la eficiencia, una organización semi-pública suplanta a las autoridades locales e incorpora poderes y competencias en la realización de políticas. La agencia de desarrollo (BAAG) es una forma especial de cooperación entre socios públicos y privados iniciada por el gobierno, y ha sido especialmente creada para gestionar el proyecto. Ha sido formada como una organización intermedia que opera entre la administración pública y los inversores privados. El promotor es un administrador que utiliza medios de un fondo de fideicomiso garantizado por el Estado. La idea principal de este instrumento de planificación aplicado en Adlershof es usar recursos del fondo de fideicomiso y del presupuesto público para desarrollar y abrir el área, así como hacer que esté disponible para poder construir en él. Puesto que existe un retraso en el tiempo entre los ingresos y los gastos, se le da un crédito al promotor por la inversión inicial en las medidas de desarrollo. Posteriormente, los créditos se supone que se saldan con los ingresos. Si esto conduce a un déficit en el fondo de fideicomiso, Berlín tiene que proveer fondos del presupuesto estatal. El 21 de octubre de 1994, el principal comité de la Casa de Representantes decidió que la ciudad de Berlín debería asumir la responsabilidad financiera de Adlershof (SEN BWV, 1997).

Para preservar el control estatal, un grupo planificador de iniciativas fue establecido, formado por siete Secretarios del Senado y un concejal del barrio Treptow. Este comité decide sobre el plan de desarrollo y el plan económico así como sobre los plazos y la financiación de las medidas de desarrollo. Este grupo planificador tiene que acordar decisiones importantes como la compra de terrenos en el área de Desarrollo. Es un órgano político significativo que ha sido construido para canalizar los conflictos entre puntos de vista y competencias de todas las administraciones implicadas en la planificación y para mantener la influencia de Berlín sobre los procedimientos de toma de decisiones.

Aparte del Senado de Berlín, no existe un comité de control o consultivo que sea responsable del proyecto en su conjunto y pudiera coordinar las actividades de las

diferentes agencias de desarrollo (BAAG, WISTA MG) y a los agentes conectados a las diferentes partes del proyecto (MediaCity, el campus universitario, el centro de ciencia y tecnología, etc.). «La mayor parte de las decisiones han sido preparadas, hasta el momento actual, en conversaciones bilaterales o multilaterales, acuerdos variados y no vinculantes» (SENWFK, 1998:10). La estructura organizativa asegura dinámicas participativas exclusivas y dificulta a los que se encuentran fuera de la misma obtener algún conocimiento interno de los procedimientos de la planificación. Además, se aseguran de que importantes consultas y acuerdos respecto a los contratos y las finanzas sean mantenidos en secreto. En consecuencia, la planificación pierde transparencia, limitando las posibilidades de control parlamentario.

Este déficit motivó que el Partido Verde presentase una demanda para que los planes existentes entonces fueran remitidos al Parlamento de Berlín en marzo de 1996. Para permitir el control parlamentario y ser capaz de evaluar los proyectos, era necesario conocer los datos actuales sobre el desarrollo urbano y los cambios en los costes previstos. Mientras tanto, los planes económicos de la agencia de desarrollo han sido remitidos al comité de la propiedad del Parlamento.

#### **4.3. Respuesta política a las dificultades con las que se enfrentan las Áreas de Desarrollo**

La actual crisis financiera fuerza a Berlín a reducir los gastos en todas las áreas, pero ciertamente hay algunas excepciones: «El Senado apoya Adlershof. No es necesario discutir el apoyo, puesto que el futuro de Berlín se establece aquí. Especialmente en tiempos en los que uno tiene que pensar dos veces sobre cada centavo que uno gasta, tenemos que invertir en las lugares donde emerjan estructuras competitivas globalmente. Aquí todo el mundo es capaz de ver que nosotros estamos, a pesar de las restricciones presupuestarias, dando forma y preparando Berlín para el próximo siglo», afirmó el Alcalde en agosto de 1997.

La situación económica y financiera no se corresponde con las expectativas de crecimiento en función de las cuales se





definió el proyecto hace una década. Lo mismo ocurre con los otros grandes proyectos en Berlín. Cuando el mercado no responde, surge la pregunta de si los proyectos van a continuar adelante, van a ser cancelados o redimensionado (BUNZEL & SANDER, 1999).

En el caso de las Áreas de Desarrollo el Senado de Berlín decidió en 1996 extender el calendario de plazos inicial y reducir los costes. En Adlershof, el periodo de tiempo para la puesta en práctica, el marketing y la financiación han sido extendidos cinco años mas, del 2005 al 2010. El proyecto en su conjunto será realizado de acuerdo con un «FOCI» espacial específico. Es dudoso si extender el calendario temporal de ejecución ayudará a reducir los costes, o si los cuellos de botella financieros están siendo simplemente pospuestos (SCHLUSCHE, 1999: 1010).

Ante el gran peso del presupuesto público y las deudas crecientes, la oposición política ha comenzado a cuestionarse la necesidad y la financiación de las áreas de desarrollo. El partido socialista (PDS) llegó a demandar la revocación del orden estatutario y la disolución de la agencia de desarrollo. Los Verdes pidieron la reducción del tamaño y ambiciones en estas áreas y la modificación

de los proyectos de acuerdo con la demanda actual. Finalmente, el Comité financiero en el Parlamento acordó en junio de 1998 invitar a la Oficina General de Auditores para que inspeccionasen la situación financiera en cada una de las áreas de desarrollo. Esta oficina se comprometió a informar sobre las posibilidades de reducir los costes y de concluir las actividades. Últimamente, el Parlamento decidió, en Noviembre de 1998, no dar más préstamos hasta que los resultados de las investigaciones estén disponibles, excepto para las obligaciones que deben ser cumplidas. Las agencias de desarrollo no comprendieron esta decisión, puesto que la interrupción temporal de los proyectos reduce su alcance de actuación y produce una falta de confianza. Pero lo que finalmente hizo que los miembros del Parlamento tirasen del «freno de emergencia» fue la creciente montaña de deudas. De acuerdo con el quinto informe sobre las áreas de desarrollo realizado por el Departamento de la Construcción, el déficit financiero era de 359,3 millones de Euros en mayo de 1998, incrementándose las deudas hasta 598,6 millones de Euros al final del año (SEN BWV, 1998).



La cobertura de la prensa fue cada vez más negativa. Los promotores consideran que el debate público sobre las escasas perspectivas es tan perjudicial a la imagen del proyecto como el retraso en sus actividades. El cambio de los proyectos una vez iniciados conduce a una pérdida de confianza en la planificación frente a los inversores, y es vista como una interferencia en la credibilidad de la agencia de desarrollo.

## 5. CONCLUSIONES

Los grandes proyectos no constituyen un fenómeno nuevo. En el marco de exposiciones internacionales, de medidas de reurbanización y renovación de los antiguos núcleos centrales de las ciudades, y de Juegos Olímpicos (como en Munich), se han realizado grandes inversiones que han transformado las ciudades de manera fundamental (HÄUBERMANN & SIEBEL, 1993). Sin embargo estas actividades tuvieron lugar en un contexto de crecimiento económico. La administración tenía que proveer a los inversores privados con terrenos para construir, establecer infraestructura pública y coordinar sus planes de desarrollo. Hoy en día, una de las principales tareas consiste en inducir las actividades económicas, encontrar inversores para tierras en barbecho y para financiar las inversiones necesarias en una asociación de presupuestos públicos y privados.

En proyectos a gran escala los intereses públicos y privados no están solamente coordinados, sino también ligados unos a otros dentro de un calendario temporal y financiero. Mientras que el proyecto es realizado por un promotor privado, el papel del sector público consiste principalmente en realizar pagos por adelantado. Se supone que la supuesta y prometida rentabilidad permitirá refinanciar el proyecto. Así la ciudad se hace empresarial por medio de su agencia de desarrollo, que entra en el mercado y, consecuentemente, tiene que actuar de acuerdo con la lógica del mercado. Por lo tanto, tiene que adaptar sus actividades a suelos adecuados y a los precios del mercado inmobiliario y a las inversiones mas rentables. Si la situación del mercado cambia, la demanda se contrae y no se hace una utilización completa de la

infraestructura ni de los edificios de oficinas, el volumen de negocios es inferior al esperado. Entonces, el promotor, atrapado en un mercado en recesión, tiene que proveer el dinero y cambiar los planes.

Bajo condiciones estables, el aumento en el valor de los terrenos públicos, que se produce como consecuencia de su recalificación para nuevos usos puede ser recuperado como beneficios de la planificación. Pero, si las expectativas de crecimiento no se materializan, los que toman las decisiones políticas y la agencia de desarrollo comienzan a actuar de diferente manera. Los promotores quieren que continúe el proyecto y su plan de desarrollo, lo que requiere la asistencia financiera del presupuesto público. Los políticos comienzan a dudar, cuando los riesgos aumentan, puesto que ellos son responsables del presupuesto público.

Los grandes proyectos son una aventura de alto riesgo. Son iniciados para abrir un camino positivo al desarrollo urbano. Su objetivo es mejorar la imagen de la ciudad, crear nuevos empleos y construir nuevas viviendas e infraestructuras. Estos objetivos son legítimos. Sin embargo, las nuevas dinámicas de gobierno son peligrosas, puesto que producen una tensión entre la toma de decisiones políticas y la acción estratégica dentro del sector público, que no puede ser superado por el sistema democrático.

Los grandes proyectos son una estrategia para cuando hace «buen tiempo», puesto que las dificultades en la fase de puesta en práctica genera demandas sobre el sector público, el cual puede, consecuentemente, entrar en conflicto con el interés público.

En el desarrollo económico tradicional, donde los planificadores eran los encargados de establecer áreas de desarrollo y equiparlas con infraestructuras, la ciudad tenía que esperar a los inversores hasta que estos adoptasen sus planes. En una política urbana empresarial, el sector público inicia los grandes proyectos y los pone en marcha, por medio de desembolsos por adelantado. La gran oportunidad de esta estrategia consiste en llevar a cabo de forma activa los planes de desarrollo urbano, fusionar lo que de otro modo consistiría en una capacidad muy fragmentada de actuar y coordinar diferentes fuerzas. Como nuestro estudio de caso revela esta estrategia es especialmente peligrosa en Áreas de Desarrollo, puesto que estas son

desarrolladas para una demanda desconocida. Los terrenos son comprados y calificados sin tener garantías por parte de los inversores privados.

La idea original de la acción dirigida por el Estado democrático consiste en imponer el interés público sobre una realidad que no produce estos valores por sí misma. Si el mercado pudiera encargarse de estas tareas, el Estado no sería necesario. Debido a esta diferencia entre la acción dirigida por el Estado y la dirigida por el mercado, la política del proyecto del tipo en discusión y los

objetivos de responsabilidad política resultan incompatibles. La política de desarrollo urbano que intenta explotar al mercado tiene que obedecer las normas del mercado. Este funciona siempre que las expectativas de crecimiento se materialicen. Si los grandes proyectos se enfrentan a una crisis, el mercado deja de liderar e impulsar el proyecto, y será el presupuesto público el que lo deba hacer. Por otra parte, cuando la economía se recupera de nuevo, la visión detrás de un megaproyecto como el de Adlershof puede llegar a la madurez y cumplirse.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAAG BERLIN ADLERSHOF AUFBAUGESELLSCHAFT MBH (1995): *Berlin-Adlershof. Die Stadt für Wissenschaft und Wirtschaft – Von der Vision zur Realität*. Berlin
- BUNZEL, A. & J. LUNEBACH, (1994): «Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch», *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Bd. 11, Berlin
- BUNZEL, A. & R. SANDER, (Hg.) (1999): «Städtebauliche Großvorhaben» in *der Umsetzung. Dokumentation des Symposiums am 22. und 23. Juli 1998 in Berlin*, (Difu-Materialien 6/99), Berlin
- CATTACIN, S. (1994): *Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität – Zur politischen Organisation der Stadtentwicklung: Florenz, Wien und Zürich im Vergleich, Frankfurt am Main u.a.*
- HÄUBERMANN, H. (1993): «Festivalisierung der Stadtpolitik, Stadtentwicklung durch große Projekte», *Leviathan Sonderheft 13*, Opladen
- (1995): «Stadtentwicklung im Labor, Berlin-Mitte». M. WENTZ (Hg.): *Stadtentwicklung*, Frankfurt/M, New York.
- & W. SIEBEL (1994): «Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik. Archiv für Kommunalwissenschaften» *A/K 33* (1):32-45.
- & E. STROM (1994): «Berlin: The once and future capital. International» *Journal of Urban and Regional Research* 18 (2):335-346
- LEMMEN, F-J. (1997): «Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Regelinstrument der Baulandbereitstellung». B. & H. DIETRICH (Hg.) *Boden – wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts.*: 220-228. Braunschweig, Wiesbaden.
- LENHART, K. (1998): «Bubble-Politics in Berlin». *Das Beispiel Koordinierungsausschuss für innerstädtische Investitionen: eine «black-box» als Macht- und Entscheidungszentrale*. *Prokla* 110 (1), p. 41-66.
- MAYER, M. (1993): «Public-Private Partnership – eine Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik?» R. ROTH & H. WOLLMANN (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*: 440-450. Opladen.
- NEWMAN, P. & A. THORNLEY (1996): *Urban Planning in Europe*. International Competition, National Systems & Planning Projects. London, New York
- PFOTENHAUER, E. (1998): «Stadterneuerung, Sanierung». H. HÄUBERMANN (Hrsg.) *Großstadt – Soziologische Stichworte*:245-255. Opladen.
- REIMANN, B. (2000): *Städtische Wohnquartiere. Der Einfluss der Eigentümerstruktur*. Eine Fallstudie aus Berlin-Prenzlauer Berg. Opladen
- RYTLEWSKI, R. (1999): «Berliner Politik: Zwischen Kiez und Stadtstaat». W. SÜß, R. RYTLEWSKI. *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*:295-329, Bonn.
- SCHLUSCHE, G. (1999): «Sehnsucht nach dem antiautoritären Städtebau». *Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 11:1007-1014.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (1998): *Städtebaurecht – Einführung und Handbuch*, Stuttgart
- SENBWV, SENATSVERWALTUNG FÜR BAUEN, WOHNEN UND VERKEHR (IV) (1997): 4. Bericht zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen an den Vorsitzenden des Hauptausschusses 04.06.1997, Berlin

— (1998): 5. *Bericht zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen an den Vorsitzenden des Hauptausschusses* 12.06.1998, Berlin

SENSUT, SENATSVERWALTUNG FÜR  
STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND  
TECHNOLOGIE (1997) (Hrsg.) *Planwerk  
Innenstadt Berlin. Ein erster Entwurf*

SENWFK, SENATOR FÜR WISSENSCHAFT,  
FORSCHUNG UND KULTUR (1998): *Ein Konzept  
für den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort  
Berlin-Adlershof (WISTA) –  
Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur  
gegenwärtigen Entwicklungen des WISTA,  
Berlin*

STERN, Ifs (1998): «Sozialorientierte  
Stadtentwicklung. Berlin» *Gutachten im  
Auftrag der Senatsverwaltung für  
Stadtentwicklung, Umweltschutz und  
Technologie.*

STROM, E. (1996): «In Search of the Growth  
Coalition. American Urban Theories and the  
Redevelopment of Berlin». *Urban Affairs  
Review* 31 (4):455-481.

WILMES, M. et al (1997): *Der Forschungs- und  
Technologepark Berlin-Adlershof – Modell  
einer neuen Form regionaler Kooperation  
zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik?,  
Arbeitsstelle Politik und Technik der Freien  
Universität Berlin, apt-papers 4, Berlin.*



# Del declive a la revitalización: Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao

Arantxa RODRÍGUEZ & Elena MARTÍNEZ

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

**RESUMEN:** Este artículo analiza los cambios en la formulación y gestión de la política urbana en la década de los 90. En la primera parte se sitúa el contexto de reestructuración socioeconómica y funcional del área metropolitana de Bilbao. En la segunda parte, examinamos la formulación de estrategias para la revitalización urbana. En la tercera sección analizamos la instrumentación y gestión de las nuevas políticas urbanas en Bilbao. Finalmente, la última sección presenta un balance crítico de las estrategias para la revitalización urbana en Bilbao a partir del análisis de Abandoibarra, un proyecto que sintetiza la nueva lógica de intervención urbanística en la ciudad.

**Descriptores:** Política urbanística. Rehabilitación urbana. Bilbao

## I. INTRODUCCIÓN

**D**espués de casi dos décadas de ininterrumpido declive, el área metropolitana de Bilbao vive hoy un insólito y extraordinario «renacimiento» urbano. En la base de esta transformación está la puesta en marcha, a lo largo de los años 90, de múltiples iniciativas y proyectos dirigidos a reorganizar el perfil físico y socioeconómico de la ciudad e impulsar la revitalización urbana. La intervención urbanística ha sido protagonista absoluta de esta dinámica apoyada estratégicamente por inversiones en grandes infraestructuras de transporte y por políticas de promoción económica que han sido decisivas para consolidar el proceso de regeneración metropolitana. Como resultado de estas

iniciativas, en poco menos de una década, Bilbao ha pasado de ser considerada un arquetipo de metrópoli de antigua industrialización en declive a convertirse en la nueva «Meca del urbanismo» (MASBOUNGI, 2001) cuya imagen de marca es el Museo Guggenheim inaugurado a finales de 1997.

El proceso de regeneración urbana de Bilbao se difunde a nivel internacional como un éxito rotundo, ejemplo de «buenas prácticas» urbanísticas y modelo para otras metrópolis afectadas por la desindustrialización y el declive urbano. Y, sin embargo, valoraciones aparte, la estrategia de regeneración urbana desplegada en Bilbao esta lejos de ser una aportación genuinamente original o innovadora. Por el contrario, Bilbao es un socio más bien tardío en la aventura de la revitalización que ha seguido fielmente la trayectoria estratégica trazada

anteriormente por numerosas ciudades a ambos lados del Atlántico. El esquema de intervención de Bilbao se inspira explícitamente en las estrategias de regeneración urbana impulsadas una década antes por ciudades como Pittsburgh, Baltimore o Birmingham. El instrumento clave de estas estrategias son los grandes proyectos urbanos, paradigma de la intervención para la regeneración urbana en Europa desde mediados de los 80 (FOX-PRZEWORSKI et al, 1991; PRECEDO, 1993, TERÁN, 1996).

Los grandes proyectos urbanos de la última década tienen como objetivo impulsar la transformación física y funcional de la ciudad a partir de operaciones singulares de reconversión de espacios degradados u ocupados por actividades obsoletas en áreas generadoras de dinamismo y centralidad. La producción de estas áreas de «nueva centralidad» (ver BUSQUETS, 1996) se apoya en el conocido esquema de combinación de usos productivos, residenciales, comerciales, culturales y de ocio donde se integran un conjunto de elementos recurrentes y meticulosamente diseñados: arquitecturas emblemáticas, proyectos bandera, centros de convenciones, infraestructuras culturales y turísticas, parques temáticos, festivales y otros eventos internacionales con una finalidad propagandística y de marketing urbano (ASHWORTH & VOOGD, 1990; KEARNS & PHILO, 1993). Más allá de la recuperación física de espacios degradados, estas operaciones tienen una clara orientación estratégica en la medida que la reurbanización de suelos degradados se percibe como una oportunidad excepcional para dotar a la ciudad de las condiciones físicas necesarias para acoger nuevos usos y funciones dinamizadoras capaces de relanzar una nueva fase de crecimiento urbano (HALL, 1995). Pero, además, en un contexto marcado por el aumento de la competencia entre ciudades, la creación de estos espacios cualificados de producción y consumo, adaptados a las exigencias de las nuevas demandas locales y globales, se considera decisivo para reforzar la capacidad de atracción de inversores y consumidores y asegurar ventajas competitivas para la ciudad (y región) (DUMONT, 1995; VAN DEN BERG, 1995).

Los grandes proyectos urbanos de la última década no son sólo uno de los instrumentos principales de las estrategias de regeneración urbana (URSPIC website

<http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001), son, además, el contrapunto a la crisis del plan, a la visión hegemónica del planeamiento como instrumento de previsión y de control sobre la producción de la ciudad (ver BORJA et al, 1985). La nueva generación de proyectos urbanos refleja una nueva forma de entender la producción urbana (EZQUIAGA, 2001) hasta el punto que se consideran hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad (BORJA & CASTELLS, 1997:253). La introducción del planeamiento estratégico y la gestión estratégica de ciudades ha contribuido también a consolidar esta visión de los grandes proyectos como motores y orientadores del desarrollo urbano en el marco de una relación dialéctica, no secuencial, entre objetivos, estrategias y proyectos; el plan establece prioridades entre proyectos preexistentes y estos contribuyen a definir objetivos y estrategias (BORJA & CASTELLS, 1997) rompiéndose la jerarquía tradicional entre los tiempos de concepción y de ejecución, de la reflexión y la acción.

En Bilbao, la regeneración dirigida por proyectos se pone en marcha a principios de los 90 con las primeras operaciones de reconversión de suelos «liberados» por el colapso de la industria y la reorganización de la actividad portuaria a lo largo del área metropolitana. El buque insignia de esta estrategia es Abandoibarra, un antiguo enclave industrial y portuario de 35 ha a lo largo de la ribera izquierda de la Ría y en el corazón residencial y terciario de la ciudad. La reconversión de este área degradada en un nuevo centro direccional metropolitano inaugura una etapa de cambios fundamentales en la intervención pública en la ciudad enmarcada por la búsqueda de la revitalización. Concebido como punta de lanza de la regeneración metropolitana y de un nuevo modelo urbano post-industrial, el esquema de intervención de Abandoibarra se presenta como un ejemplo de eficiencia y maximización de oportunidades urbanísticas que combina las ventajas presuntas o reales de la recuperación dirigida por grandes proyectos con los beneficios de un nuevo modelo de gestión empresarial. El éxito de Abandoibarra lo ha convertido en modelo para futuras intervenciones en un área metropolitana saturada de ruinas industriales y espacios obsoletos. Sin



embargo, el aparente éxito de la operación de Abandoibarra no puede ocultar los límites evidentes de este modelo de urbanismo «de la valorización» como estrategia efectiva para la revitalización metropolitana en su conjunto. Estos límites se derivan, por una parte, de las dificultades de generalización de un esquema que, frente al mito de la autofinanciación, depende no sólo de fuertes inversiones públicas no reembolsables sino, además, de las posibilidades concretas de valorización del suelo. Por otra parte, Abandoibarra revela también los límites de un modelo de gestión competitiva dominada por criterios de rentabilidad y viabilidad financiera que impone una lógica de maximización de plusvalías y valorización a corto plazo subordinando los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbanística.

En este artículo, analizamos la reorientación competitiva de la política urbana en Bilbao en la década de los 90 tomando como eje de discusión las estrategias para la revitalización urbana. En la primera parte se sitúa el contexto de reestructuración socioeconómica y funcional del área metropolitana de Bilbao. En la segunda, examinamos la formulación de estrategias para la revitalización urbana. En la tercera analizamos la instrumentación y gestión de las nuevas políticas urbanas en Bilbao. Finalmente, la última sección presenta un balance crítico de las estrategias para la revitalización urbana en Bilbao a partir del análisis de Abandoibarra, un proyecto que sintetiza la nueva lógica de intervención urbanística en la ciudad.

## 2. DECLIVE INDUSTRIAL Y REESTRUCTURACIÓN URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BILBAO

Desde mediados de los años 70, el área metropolitana de Bilbao (AMB) ha sufrido

un intenso y prolongado proceso de reestructuración que ha transformado drásticamente la base productiva y social así como el entorno físico y construido de la ciudad. La primera parte de este periodo, que se prolonga hasta principios de los 90, está decisivamente marcada por la desindustrialización y el declive urbano. La segunda etapa, que arranca con la década de los 90, va asociada a la dinámica de regeneración económica y metropolitana y la formación de un nuevo modelo urbano.

Con una población en torno al millón de habitantes, la aglomeración urbana de Bilbao ha sido, y en cierta medida aún es, uno de los principales centros industriales del estado español y núcleo articulador de un amplio espacio económico regional. Sin embargo, el impacto de la crisis Fordista y las dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de la competencia globalizada han tenido como consecuencia un grave debilitamiento de la base productiva metropolitana y una pérdida significativa de funciones centrales y direccionales. La industria, motor de la economía metropolitana en el periodo de crecimiento, ha liderado también la dinámica de la contracción y el declive desde mediados de los 70 (ESCUDERO, 1985). La fuerte especialización en sectores tradicionales y de la industria pesada, tecnológicamente «maduros», con una demanda en claro retroceso y muy expuestos a la competencia internacional, explican el impacto diferencial de la crisis y la desindustrialización que se manifiesta en un descenso significativo del peso del sector industrial en la producción y en el empleo metropolitano<sup>1</sup>. El crecimiento del sector servicios compensó en parte la destrucción de empleo industrial, aportando la práctica totalidad del crecimiento neto del empleo desde mediados de los 80<sup>2</sup>. Y, aunque la estructura del sector servicios sigue estando fuertemente vinculada al sector

<sup>1</sup> Entre 1975 y 1996, el área metropolitana perdió casi un 50% del empleo industrial y el peso de este sector en el empleo metropolitano se redujo del 46% al 23%. La destrucción de empleo se concentró mayoritariamente en la industria básica y la transformación de metales. Estos sectores representaban en 1975 más del 70% del empleo industrial metropolitano; una década después, en 1986, aún concentraban el 68% del empleo industrial pero su peso en el empleo metropolitano había caído del 22% al 12%. Y, aunque la pérdida generalizada de empleo industrial se produce en el periodo 1981-85, algunas ramas como

la de Metálicas Básicas continuaron perdiendo empleo hasta 1995. La contribución de la producción industrial también descendió del 43% al 28,7% del producto interior bruto en Bizkaia (no se desagregan los datos de VAB a una escala inferior pero puede extrapolarse teniendo en cuenta que el área metropolitana de Bilbao representa en torno al 75% de la población y del empleo de Bizkaia) en el periodo 1976-1998.

<sup>2</sup> En 1999, los servicios concentraban casi el 70% del empleo metropolitano y aportaban más del 55% del PIB en Bizkaia.



industrial y mantiene una presencia débil de los servicios avanzados y especializados comparada con otras áreas urbanas españolas, estas tendencias reflejan un claro desplazamiento de la especialización urbana de la industria a los servicios (RODRÍGUEZ et al, 2000).

La reorganización productiva ha tenido también consecuencias importantes sobre la estructura física y el medio ambiente urbano. La estructura urbana, condicionada históricamente por el desarrollo de una

industria ligada a la actividad portuaria y a las funciones económicas y de transporte de la ría (siderurgia y naval), muestra con toda su crudeza el impacto de la desindustrialización a lo largo de la Ría. El declive de la industria ha dejado tras de sí un gran número de espacios degradados y semi-abandonados en toda el área metropolitana de Bilbao que se concentran significativamente en los terrenos llanos del estuario en ambas márgenes de la Ría. Las ruinas industriales dan la medida física de la

dimensión de la crisis productiva del área metropolitana. Un primer inventario elaborado por el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco en 1991 identificó un total de 158 complejos industriales en situación de ruina en el área metropolitana de Bilbao que ocupaban cerca de 150 ha de suelo industrial; otras 300 ha correspondían a instalaciones de empresas en proceso de reconversión o cierre, la mayoría pertenecientes a Altos Hornos de Vizcaya, la siderúrgica integral. El inventario identificaba, también un área en torno a las 3.500 ha afectada por explotaciones mineras. A finales de los 90, las ruinas industriales aún ocupaban una superficie de más de 330 ha en el área metropolitana, casi dos tercios (72%) del total de ruinas industriales de la Comunidad Autónoma Vasca (DOTVMA, 1998). El problema alcanzaba dimensiones devastadoras en zonas como la margen izquierda del Nervión, corazón industrial de la metrópoli y enclave minero y portuario, donde el desmantelamiento de la industria dejaba cerca de dos tercios del suelo calificado para usos industriales en la zona en situación de ruina (DUVMA, 1994). Además, el hecho de que buena parte de estos suelos estuvieran seriamente contaminados introducía un elemento de dificultad añadida para su recuperación y potencial reconversión para otros usos.

A finales de la década de los 80, después de 15 años de crisis, reestructuración y ajustes, el perfil socioeconómico y urbanístico del área metropolitana se había transformado en el de una ciudad de antigua industrialización en declive en una macroregión —la cornisa cantábrica— igualmente en declive (DEP, 1989). Y, mientras otras grandes áreas metropolitanas del estado español mostraban ya signos evidentes de recuperación de la dinámica de crecimiento (CASTELLS, 1990) y ponían en marcha importantes proyectos urbanos, Bilbao parecía irremediablemente atrapada en un proceso de derrumbe socioeconómico, demográfico y medioambiental imparable. En este contexto crítico, la falta de atención a la escala urbana/metropolitana y la inquietante ausencia de iniciativas y propuestas para impulsar un proceso de regeneración socioeconómica y urbana sólo puede entenderse como un indicador más de la gravedad de la crisis y el declive.

Sin embargo, el cambio de década traería un giro espectacular a esta situación abriendo una nueva etapa en el proceso de transformación urbana. El reconocimiento de la dimensión urbana de la crisis y de sus consecuencias para el conjunto de la dinámica regional situaron al área metropolitana de Bilbao en el centro de un intenso debate estratégico y de numerosas iniciativas para la revitalización. Estas iniciativas se sucedieron primero de una manera descoordinada y puntual dando paso, posteriormente, a un esfuerzo de sistematización y coordinación interinstitucional importante. Como consecuencia, la década de los 90 ha sido testigo de la evolución de Bilbao del declive a la revitalización, una metamorfosis que sólo puede entenderse como producto de una intensa actividad y liderazgo sin precedentes por parte del sector público en la revitalización urbana.

### **3. LAS POLÍTICAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA EN BILBAO: DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y ESTRATÉGICO A LOS PROYECTOS URBANOS**

El grave deterioro socioeconómico, funcional y medioambiental del área metropolitana de Bilbao no fue objeto de verdadera atención, mucho menos de intervención, hasta finales de la década de los 80 cuando los síntomas del declive eran ya inequívocamente alarmantes. Sin embargo, después de un largo periodo de asombrosa inercia y pasividad, la década de los 90 se inicia con una, no menos sorprendente, proliferación de propuestas, planes, proyectos, directrices, etc. La diversidad de instrumentos contrasta, no obstante, con la coincidencia de objetivos: la regeneración urbana convertida en el principal argumento de la intervención pública en la ciudad. Las estrategias para la regeneración socioeconómica, física y funcional metropolitana se articulan en torno a tres instrumentos: a) el planeamiento territorial urbano y metropolitano; b) el planeamiento estratégico; y c) las grandes operaciones urbanas.



### 3.1. La planificación territorial al servicio de la regeneración urbana

El cambio de década se inicia con una extraordinaria movilización de la actividad urbanística en Bilbao que rompe con un largo periodo marcado por la atonía y la pasividad. La desconcertante falta de iniciativas urbanísticas de Bilbao contrasta con el dinamismo de otras grandes ciudades del estado español (exceptuando Valencia) donde, desde principios de los años 80, el urbanismo se había erigido en uno de los ámbitos más activos e innovadores de la política local (ver MOPU, 1990). Y, mientras otras ciudades aprovechaban la recién estrenada soberanía municipal y la redacción de los nuevos planes generales para impulsar una política urbana renovadora, receptiva con las demandas sociales y superadora de los excesos y los déficit del desarrollismo (TERÁN, 1996; ALONSO, 1999), en Bilbao la disolución de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, en Diciembre de 1980, no se tradujo en la actualización inmediata del planeamiento a escala municipal y la sustitución del Plan Comarcal de 1963 se retrasó considerablemente<sup>3</sup>.

En el municipio de Bilbao este impasse se prolongó hasta mediados de 1985 cuando, finalmente, el Ayuntamiento creó la Oficina Municipal del Plan y puso en marcha la redacción del Plan General. Después de un largo periodo de inmovilismo, la presentación del Avance del *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* (PGOU), en Mayo de 1989, marcó un punto de inflexión en la política urbanística y en las estrategias de revitalización urbana al definir ésta como eje central de las propuestas del Plan. Así, el Avance partía del reconocimiento del proceso de declive urbano y pérdida de centralidad de la ciudad y definía como objetivo fundamental frenar este proceso y convertir Bilbao en el centro dinamizador, financiero y terciario del eje Atlántico (AB, 1989:19). Para ello, el Avance planteaba una serie de propuestas con el doble objetivo de mejorar el entorno físico y reforzar la capacidad de Bilbao para ejercer funciones de capitalidad regional.

Las propuestas del Avance se concretaban en intervenciones sobre un conjunto de «vacíos» urbanos dejados atrás por el cese o

traslado de las actividades productivas o infraestructuras que los ocupaban: minería, actividades industriales o portuarias e infraestructuras ferroviarias. Las nuevas oportunidades para estos suelos se asociaban a tres tipos de funciones: residencial, productiva y de mejora de la calidad urbana y del carácter de capitalidad regional de la ciudad (AB, 1989:37). Así, el Avance identificaba 4 áreas de oportunidad: a) Abandoibarra con 35 hectáreas en la ribera de la Ría situadas en el centro de la ciudad que se convertiría en el nuevo centro terciario direccional y representativo de la ciudad; b) Zorrozaurre, una extensa zona de usos mixtos industriales, portuarios y residenciales muy degradada proyectada como futura área residencial-terciaria prolongación de Abandoibarra; c) Ametzola/Eskurtze, un área de 11 ha ocupada por una trinchera ferroviaria destinada al tráfico de mercancías cuya actuación se asociaba a la racionalización del trazado ferroviario y la creación de un nuevo núcleo residencial y terciario-comercial; y d) las zonas mineras abandonadas de Miribilla y el Morro, con una extensión superior a 90 Ha que se destinaban a usos residenciales

La reconversión de Abandoibarra y Zorrozaurre ocupaba un lugar estratégico dentro de los objetivos de regeneración urbana en la medida que su aprovechamiento urbanístico se asociaba a la creación de zonas terciarias muy cualificadas con capacidad para acoger actividades específicas de las funciones de capitalidad y constituirse en los centros direccionales y de servicios del ámbito regional. Estas operaciones singulares eran, por tanto, fundamentales para la creación de las condiciones físicas necesarias para facilitar la transformación de Bilbao en una ciudad de servicios. El aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas de estos espacios significativos se convertía así en el instrumento clave de la regeneración urbana al vincular su recuperación física con la creación de espacios para la localización de nuevos usos dinamizadores y actividades relacionadas con un nuevo modelo urbano.

En resumen, el aprovechamiento de las oportunidades residenciales y terciarias de

<sup>3</sup> A mediados de 1990, sólo 46 de los 109 municipios de Bizkaia habían aprobado normas subsidiarias o planes generales (ref. ESTEBAN, 2000). En Bilbao, el Plan

Comarcal de 1963 seguía vigente hasta la aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en 1992.

vacíos urbanos o espacios obsoletos conformaban el núcleo del Avance del Plan que, aunque mantenía la estructura formal de propuesta global para la ciudad, constituía de hecho poco más que un marco general en el que insertar algunas grandes operaciones fragmentadas y polarizadas en los bordes de la zona centro de la ciudad con una notoria falta de atención a los barrios ajenos, en su mayoría, a las iniciativas dinamizadoras y de regeneración urbana. En este sentido, la propuesta del PGOU refleja las tendencias urbanísticas dominantes de finales de los 80, un urbanismo remedial, basado en intervenciones parciales y fragmentadas que ha abandonado toda pretensión de previsión global (CALVO, 1990; TERÁN, 1996)

La presentación del Avance del PGOU de Bilbao coincidió con la puesta en marcha de un esquema de ordenación a escala metropolitana que da sus primeros pasos en 1989 de la mano de una «reflexión propositiva»<sup>4</sup> sobre el área metropolitana de Bilbao. Esta propuesta presentaba un enfoque urbanístico y territorial de la regeneración urbana destacando la necesidad de la reconversión física, espacial, como condición imprescindible —aunque no suficiente— para la regeneración económica de Bilbao y su transformación en una metrópoli post-industrial regional. Esta reconversión espacial se apoyaba singularmente en el aprovechamiento de las oportunidades creadas por los terrenos «liberados» por el cierre de empresas y la reorganización productiva en las márgenes de la ría, que se consideraban idóneos para llevar a cabo una serie de «grandes operaciones urbanas». Estos terrenos se localizaban en 7 «áreas de oportunidad»<sup>5</sup> en los márgenes de la Ría en una superficie estimada en torno a las 600 ha. La reconversión espacial del «chasis urbano» serviría de soporte físico sobre el que impulsar la regeneración de la estructura productiva, convirtiendo la renovación física en un «objetivo económico de primer orden» (LEIRA & QUERO, 1992).

Sobre la base de esta propuesta, el Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia

encargaron, en 1992, la realización de los trabajos previos para la redacción de una Directriz de planeamiento a escala metropolitana, el *Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano* (PTP) cuyo avance se presentó en Noviembre de 1994 bajo el título «Bilbao Metropolitano. La propuesta» (DUVMA, 1994). El Avance del PTP proponía un esquema de intervención partiendo de la eliminación de instalaciones industriales, portuarias y ferroviarias obsoletas y de infravivienda a lo largo de las márgenes de la Ría permitiendo liberar esos suelos para el desarrollo de nuevas áreas productivas y residenciales (DUVMA, 1994). Con una propuesta de localización básicamente para actividades terciarias y de ocio, la recuperación de estas áreas degradadas pasaba a ser vista como una oportunidad histórica para materializar el potencial de terciarización de la economía metropolitana y regional y relanzar un nuevo proceso de crecimiento urbano exactamente en las mismas localizaciones que lideraron la dinámica de la industrialización (LEIRA & QUERO, 1992). En este esquema, la infraestructura viaria cumplía una función destacada en la estructuración y organización de la edificación de las áreas de oportunidad, especialmente su pieza fundamental, el Eje Metropolitano, un gran vial recto y urbano considerado el elemento catalizador de la reurbanización y transformación global a lo largo de la Ría. La financiación de este «Proyecto Estratégico» para la Ría, con un coste estimado en torno a los 430 millones de euros, se llevaría a cabo mediante inversiones públicas, fondos Europeos y las plusvalías generadas por la venta de los suelos reurbanizados. La gestión se encomendaba a Bilbao Ría 2000 que ya había comenzado a actuar en dos de las 7 «áreas de oportunidad»: Ametzola y Abandoibarra.

Después de un largo periodo de elaboración de diversos estudios preliminares, anteproyectos y avances, la Diputación presentó oficialmente, en 1997, el Avance definitivo del Plan Territorial Parcial

<sup>4</sup> Esta reflexión aparecía en el informe «Bilbao, un territorio metropolitano» dirigido por los urbanistas Leira y Quero en 1989 (ref. LEIRA & QUERO, 1992).

<sup>5</sup> Las áreas de oportunidad identificadas eran, por orden: Abandoibarra, San Mamés-Olabeaga, Zorrozaurre, (las 3 en el municipio de Bilbao), desembocadura del Kadagua, borde de la ría de Barakaldo, La Naval, la vega de Lamiako,

la ría del Udondo y la ría de Asua. Otras posibles áreas de oportunidad incluían los bordes fluviales de Sestao, Portugalete y Santurtzi, renovaciones urbanas en la margen izquierda, borde este de Barakaldo, Reorganización del valle de Trapaga, cabeceras del Txori-herri y la Avanzada, Ametzola-Miribilla-Sur, y el borde de Bolueta (recogido en LEIRA & QUERO, 1992).

del Bilbao Metropolitano redactado por el mismo equipo y con los planteamientos apuntados en los documentos de 1992 y de 1994. Sin embargo, a finales de 1999, la falta de consenso forzó la retirada del Avance encargándose una nueva alternativa. La falta de acuerdos entre las instituciones con competencias en el área metropolitana y las dificultades de gestión económica y financiación mantienen hasta hoy la incertidumbre en torno al PTP.

### 3.2. La planificación estratégica metropolitana

Una de las primeras iniciativas que abordó el declive del área metropolitana de Bilbao fue el proceso de reflexión estratégica a largo plazo sobre el futuro del País Vasco que, bajo el nombre de «Perspectivas 2005», puso en marcha el Gobierno Vasco a finales de 1988. Uno de los ejes principales de esa reflexión abordaba la «Revitalización económica del Bilbao Metropolitano». El diagnóstico preliminar que se presentó al debate era contundente y asimilaba los problemas de declive industrial y urbano de Bilbao a los de otras ciudades europeas y norteamericanas de antigua industrialización (ATIENZA, 1991). Las conclusiones de los debates recogían una serie de propuestas para impulsar la revitalización económica de la metrópoli. Entre estas, destacaba la necesidad de incorporar nuevos instrumentos de intervención territorial, en particular la planificación estratégica, con el fin de «fijar un conjunto coherente de objetivos a corto y medio plazo» que permitiera gestionar las acciones a desarrollar en un marco de consenso, coordinación entre las instituciones públicas y colaboración con la iniciativa privada (DEP, 1989). El resultado de este proceso fue la presentación, tres años después, del *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*.

La estrategia de revitalización propuesta por el Plan Estratégico se articulaba en torno a ocho «temas críticos» que reflejaban debilidades y potencialidades del área metropolitana: inversión en recursos humanos, desarrollo de servicios avanzados, movilidad y accesibilidad, regeneración urbana, regeneración medioambiental, centralidad cultural, gestión coordinada del

sector público y privado, y acción social. Una vez identificados los ámbitos de actuación, se procedió a un análisis de las condiciones internas y externas de cada uno de ellos para, en la siguiente fase, fijar las metas, objetivos y estrategias correspondientes. Finalmente, en una cuarta fase se concretaba un plan de acción y su implementación (MARTÍNEZ, 1995). El Plan proyectaba una visión global e integrada de los problemas y de las acciones a desarrollar en distintos ámbitos y de forma coordinada por parte de los diferentes agentes sociales y económicos implicados. De este modo, el Plan Estratégico aportaba un modelo de intervención basado en una estrategia activa, integradora y cooperativa a escala metropolitana (Esteban, 2000).

Para instrumentar y dar continuidad al proceso de planeamiento estratégico, se creó, en 1991, Bilbao Metròpoli-30, una asociación en la que participan representantes de las instituciones y entidades públicas junto a representantes del sector privado<sup>6</sup>. El cometido formal de esta asociación se centra en la realización de estudios, debates y de actividades de promoción, Metròpoli-30 pero, en la práctica, Metròpoli-30 cumple un papel importante en la formulación y proyección de una visión de futuro para el área metropolitana siendo, en buena medida, responsable de la nueva «imagen de marca» de Bilbao como ciudad competitiva, moderna, abierta, creativa, social y cultural (MARTÍNEZ, 1993).

Diez años después de que se pusiera en marcha el proceso de planificación estratégica, en Abril del 2001, Metròpoli-30 presentó «Bilbao 2010. La Estrategia», producto de una nueva reflexión estratégica que pretende sentar las bases para una nueva etapa del ciclo de revitalización iniciado en 1990. Concluida con éxito la etapa anterior y habiendo logrado situar a Bilbao «entre las ciudades europeas más modernas y vanguardistas del momento», la Estrategia 2010 plantea como objetivo estratégico aprovechar la dinámica positiva y rentabilizar los logros urbanísticos, sociales y medioambientales para en los próximos años (2000-2010) convertir Bilbao en —nada mas y nada menos— una «ciudad global» (M-30,

<sup>6</sup> En el año 2001, el número de organizaciones representadas en Bilbao Metròpoli-30 era 133 (BM-30, 2001)



2001). Las claves de la Estrategia 2010 son: un liderazgo activo y comprometido, las personas y sus valores, el conocimiento y la innovación, el *networking* y el desarrollo de redes de ciudades.

La contribución de la planificación estratégica al proceso de revitalización metropolitana en Bilbao ha sido importante en la medida que ha contribuido a crear un marco integrado de reflexión y de definición de actuaciones a escala metropolitana así como a generar una dinámica de colaboración y cooperación entre diferentes agentes institucionales y privados. Sin embargo, a pesar de estas aportaciones críticas, el planeamiento estratégico no se ha consolidado como un instrumento efectivo para orientar y apoyar la política urbana en Bilbao. La falta de competencias claras y de una vinculación orgánica de las instituciones impulsoras y la escasa implicación institucional y política con el proceso estratégico han limitado considerablemente la capacidad del Plan de ejercer un papel motor y articulador de decisiones e iniciativas.

### 3.3. Los grandes proyectos de infraestructuras como soporte de la nueva política urbana

El tercer puntal de las estrategias para la regeneración urbana de Bilbao son los grandes proyectos de transporte e infraestructuras que se ponen en marcha a finales de los 80. Estos proyectos cumplen un papel fundamental en la regeneración urbana en la medida que permiten el desarrollo de importantes operaciones de reurbanización a lo largo de la Ría. Pero además, estos proyectos son la avanzadilla de un nuevo modelo de intervención de la ciudad que se apoya en grandes operaciones urbanas y en las que el aprovechamiento y puesta en valor de oportunidades urbanísticas se constituye en el instrumento impulsor de la transformación física y funcional urbana. Las grandes operaciones urbanas de reconversión de vacíos urbanos, espacios industriales degradados o remodelación de antiguas zonas portuarias y ferroviarias ya se habían convertido en un instrumento destacado del urbanismo en otras ciudades del estado español en la segunda mitad de la década de

los 80 (MOPU, 1990). Estas operaciones incluían diversos tipos de actuaciones, desde la realización o remodelación de grandes infraestructuras de transporte en la ciudad (puertos, aeropuertos, ferrocarriles o vías urbanas), desarrollo de grandes equipamientos, operaciones de promoción de suelo para actividades económicas, actuaciones inmobiliarias de explotación comercial, grandes eventos internacionales, operaciones de remodelación interna o nuevos ensanches de la ciudad (ARIAS, 2001). Las operaciones urbanas de Barcelona y Sevilla del año 92 y Madrid son el ejemplo paradigmático de este nuevo modelo de intervención.

En Bilbao, este nuevo modelo de intervención dirigido por grandes proyectos urbanos se inicia con el desarrollo de actuaciones relacionadas con las infraestructuras del transporte: la construcción del metro y la remodelación del ferrocarril de cercanías, la expansión del puerto y las operaciones conectadas de reforma ferroviaria, y la nueva terminal del aeropuerto. Estos proyectos se completaban con importantes inversiones en otras infraestructuras, en particular el plan integral de saneamiento de la Ría y el Museo Guggenheim.

El inicio de las obras del metro en 1989, simboliza como pocas actuaciones el giro en la orientación urbanística en Bilbao. Tras quince años de debates, la construcción de esta infraestructura, suponía dotar a la ciudad mucho más que de un nuevo modo de transporte; reflejaba el nuevo dinamismo de la actuación pública urbana que se extendía a la imagen de la ciudad sostenida por el fuerte contenido estético del diseño de Norman Foster. La inauguración de la línea 1, seis años después y tras una inversión de casi 500 millones de euros —financiada al cincuenta por ciento entre el Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia— se convirtió en un hito del cambio de rumbo. Las obras de la línea 2, en la margen izquierda, comenzaron dos años más tarde, con un coste estimado en torno a los 240 millones de euros.

Las obras del metro coincidieron con los planes para la ampliación del Puerto de Bilbao, una operación impulsada por el Gobierno Vasco y la Autoridad Portuaria en el marco del Pacto sobre Infraestructuras firmado entre las administraciones vasca y

central en febrero de 1989. Esta operación suponía tanto la ampliación de la superficie portuaria exterior como una importante remodelación de las infraestructuras ferroviarias y de carreteras necesarias para dar salida a las mercancías. Las obras de ampliación del puerto comenzaron en 1993 concluyendo la primera fase seis años después con una inversión de 210,4 millones de euros. La segunda fase, con un coste estimado de 390,7 millones de euros se prolongará hasta el año 2005.

La importancia urbanística de la ampliación del puerto estribaba en el hecho de que la expansión de la superficie exterior permitía el desmantelamiento de las instalaciones portuarias interiores y la cesión de estos suelos a los municipios para su reconversión para usos urbanos. En Bilbao, esto suponía la liberación, entre otros, de los muelles de Uribitarte y el traslado de la estación TECO de mercancías que se asentaba en la misma zona lo que permitía poner en marcha una de las operaciones singulares definidas en el Plan General: la remodelación de Abandoibarra. El desarrollo de esta operación exigía, además, eliminar las vías con servicio de cercanías de la margen izquierda que atravesaban Abandoibarra desde Olaveaga hasta Abando, separándola del Ensanche. La solución consistió en desviar la línea de cercanías desde Olaveaga por la Variante Sur, ampliando y cubriendo la trinchera ferroviaria hasta Ametzola una zona ocupada por tres estaciones ferroviarias de mercancías y áreas de logística donde el cubrimiento hacía, a su vez, posible su reurbanización para usos residenciales.

La remodelación del Aeropuerto de Bilbao formaba parte también de las operaciones concertadas entre las administraciones vasca y central en el Pacto de Infraestructuras de 1989. Después de numerosos retrasos y reajustes en el proyecto original, las obras para la ampliación del aeropuerto comenzaron a finales de 1995 con la construcción de la nueva terminal de pasajeros, diseño de Santiago Calatrava. La terminal cuyo coste alcanzó los 60,1 millones de euros se inauguró en noviembre del 2000, reforzando no sólo la accesibilidad y las comunicaciones externas sino la imagen de Bilbao como una ciudad en pleno «renacimiento» urbano.

El Plan Integral de Saneamiento de la Ría y el Museo Guggenheim de Bilbao representan otras dos actuaciones ejemplares del nuevo modelo de intervención urbana. El primero, es una propuesta de mediados de los 80 con un horizonte previsto inicialmente a 11 años, ampliado posteriormente a 15, y una inversión de más de 480 millones de euros, considerado fundamental para la regeneración del área metropolitana. La centralidad de la Ría como eje articulador de la dinámica metropolitana y su recuperación para usos urbanos no ha hecho sino aumentar el contenido estratégico de este Plan, pese a los retrasos y las importantes limitaciones en términos medioambientales que conlleva.

Finalmente, la regeneración dirigida por proyectos alcanza su máxima expresión en la operación emblemática por excelencia de principios de los 90: la localización de una sede del Museo Guggenheim en Bilbao, concretamente en Abandoibarra. Las negociaciones para la construcción del Museo se iniciaron en el más absoluto secreto a mediados de 1991 entre el Gobierno Vasco, la Diputación de Bizkaia y la Fundación Guggenheim de Nueva York. La convergencia de intereses entre la Fundación neoyorquina, en plena campaña de expansión internacional y valorización de la marca Guggenheim, y las administraciones vascas, a la búsqueda de un emblema capaz de transformar sino la base de especialización productiva urbana al menos la imagen de ciudad industrial en decadencia de Bilbao, facilitó el acuerdo respaldado por la autonomía fiscal de las administraciones vascas que garantizaron la financiación del cien por cien del coste de la operación, alrededor de 144 millones de euros. La recién descubierta importancia de la política cultural como instrumento para la regeneración urbana (ver BIANCHINI & PARKINSON 1993; KEARNS & PHILO, 1993; para el caso de Bilbao ver GÓMEZ, 1998), contribuyó decisivamente a respaldar esta iniciativa.

Sea como fuere, en diciembre de ese mismo año, la firma del convenio para la creación de una sede el Museo Guggenheim en Bilbao fue seguida de la aprobación por parte del Ayuntamiento y la cesión del suelo para su construcción en Abandoibarra. La construcción del Museo se inició en octubre de 1993, unos meses después de que la propuesta presentada por Cesar Pelli y

Asociados hubiera sido seleccionada en un II Concurso Internacional de Ideas para la ordenación de Abandoibarra. La oportunidad del diseño de Gehry dio alas a un proyecto sumamente arriesgado cuyo éxito, tras su inauguración en octubre de 1997, sigue sorprendiendo a no pocos. La localización del Museo en Abandoibarra, reforzada por la localización del Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna, inaugurado año y medio después, reforzó el carácter emblemático, único y, seguramente, irrepetible de Abandoibarra como área singular de nueva centralidad de la ciudad. Significativamente, ambas infraestructuras contribuyeron decisivamente a la revalorización del enclave garantizando, así, la viabilidad financiera de la operación de Abandoibarra.

En resumen, la década de los 90 se inicia con un importante número de actuaciones en marcha que forman la base de un nuevo modelo de intervención en la ciudad. En Bilbao, este modelo de urbanismo de proyectos se articula especialmente con el aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas generadas por el desmantelamiento de la (gran) industria y la reforma de las infraestructuras portuaria y ferroviaria para lanzar un proceso de regeneración urbana a escala metropolitana. Bilbao sigue, de este modo, la estela de numerosas ciudades europeas y norteamericanas que convirtieron los grandes proyectos urbanos en el instrumento paradigmático del urbanismo al servicio de la regeneración.

#### **4. LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA: URBANISMO CONCERTADO Y GESTIÓN EMPRESARIAL**

La reorientación de la intervención urbana hacia un modelo liderado por grandes proyectos estratégicos ha ido acompañada de cambios importantes en la instrumentación de la intervención pública en la ciudad que se manifiestan en el desarrollo de nuevos modos de gobernanza urbana (NEWMAN & THORNLEY, 1996; HEALEY, 1997). El ascenso de las intervenciones focalizadas y fragmentarias de los grandes proyectos urbanos ha subrayado la importancia de la concertación entre las administraciones públicas y la cooperación público-privada como

medios fundamentales para garantizar el éxito de las operaciones. La complejidad de las operaciones urbanas, la escala de intervención, la interdependencia de niveles institucionales, el elevado coste de la financiación, el carácter integrado de las operaciones, etc., exigen la búsqueda de nuevos esquemas de gestión urbana que faciliten la coordinación entre diferentes agentes sectoriales públicos y privados, el aprovechamiento de sinergias y una mayor eficacia y eficiencia en la intervención (BORJA & CASTELLS, 1997). La «ventaja colaborativa» adquiere un pleno sentido estratégico en la gestión de los grandes proyectos urbanos. Las dinámicas de colaboración y de búsqueda de consensos son, por tanto, un elemento definitorio de las grandes operaciones urbanas; el urbanismo de los grandes proyectos es también el urbanismo de la concertación.

En Bilbao, como en otras ciudades del estado español, la concertación urbanística se ha vinculado, desde mediados de la década de los 80, a grandes proyectos urbanísticos y operaciones integradas de transporte, urbanismo y medio ambiente urbano (ARIAS, 1999; MOPT, 1993). La búsqueda del consenso para el desarrollo de grandes proyectos urbanos se apoyó, inicialmente, en el Acuerdo Interinstitucional en materia de infraestructuras entre las administraciones central y vasca del año 89 en el que se contemplaban iniciativas como la ampliación del puerto o la remodelación de la terminal del aeropuerto. Posteriormente, tras las actuaciones estratégicas de Sevilla, Barcelona y Madrid en torno a los eventos internacionales del año 92 (Exposición Universal, Olimpiadas y Capital Cultural Europea, respectivamente), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Medio Ambiente (MOPMA) impulsó una nueva política de ciudades a partir de operaciones concertadas de transporte, urbanismo y medio ambiente entre la administración central y las administraciones autonómicas y locales (MOPMA, 1993). La Dirección General de Ciudades del MOPMA intentaba de este modo extender la lógica de grandes operaciones urbanas, aplicada con éxito en Sevilla y Barcelona, a otras ciudades del estado. Bilbao aparecía como una de las candidatas para realizar las primeras operaciones concertadas aunque en los años siguientes, las actuaciones estratégicas

concertadas se pusieron en marcha en diversas ciudades (ARIAS, 1999).

Dentro de este esquema de actuaciones estratégicas concertadas, la recuperación del área metropolitana de Bilbao se planteaba como una «operación de Estado»; la grave problemática de declive industrial y funcional urbano junto a la gran cantidad de suelo ocupado por instalaciones industriales y de transporte obsoletas —una proporción importante del cual era titular el gobierno central a través de sus empresas públicas— y la posición estratégica de Bilbao como centro articulador del espacio regional Atlántico, justificaban este estatus y la elección de Bilbao como relevo a Sevilla y Barcelona en la nueva política de ciudades del MOPTMA. En el marco de esta nueva política de ciudades, en noviembre de 1991, las administraciones vasca y central llegaron a un acuerdo en materia de infraestructuras que incluía la creación de un consorcio para el desarrollo de actuaciones urbanas en el área metropolitana de Bilbao. Este acuerdo se concretó en un Convenio MOPTMA-Administraciones vascas casi un año después y seguidamente a la constitución de la sociedad anónima Bilbao Ría 2000, S.A. en noviembre de 1992 (OTAOLA, 1994).

El objetivo de Bilbao Ría 2000 consiste en impulsar de forma concertada el desarrollo de actuaciones en el área metropolitana con un horizonte a corto plazo pero sin la prisa que caracterizaron a Barcelona y Sevilla. La forma jurídica de sociedad anónima se adoptó con el fin de agilizar la toma de decisiones, a pesar de que los socios son en su totalidad instituciones públicas: 50% Administración Central y 50% Administraciones Vascas. Bilbao Ría 2000 se constituyó con el patrimonio de suelo que aportaron cada uno de los socios (INI, RENFE, FEVE, SEPES y Autoridad Portuaria) como capital social. La función básica de Ría 2000 era gestionar los terrenos que las empresas estatales poseían en el área metropolitana desarrollando labores de coordinación entre las instituciones partir de dos cometidos principales: planificar, definiendo propuestas de actuación concertadas y ejecutar, poniendo en marcha las operaciones estratégicas concretas definidas. Estas funciones suponían que Ría 2000 debía seleccionar proyectos existentes y presentar propuestas concretas, estableciendo prioridades de actuación.

En la situación de austeridad presupuestaria impuesta tras la finalización de los grandes eventos del 92, el esquema de desarrollo de las actuaciones estratégicas concertadas se basó en la autofinanciación. La gestión de las operaciones urbanas debía minimizar las aportaciones de capital público con cargo a los presupuestos ordinarios, para lo que se buscaban fórmulas de financiación extra-presupuestaria. El compromiso financiero del gobierno central se limitaba a la cesión de los terrenos de las empresas estatales en la ciudad —capital social de la empresa— y las plusvalías que éstos pudieran generar en el mercado inmobiliario. La renuncia a las plusvalías por parte de la Autoridad Portuaria se compensaba con las nuevas instalaciones habilitadas con la ampliación del Puerto; en el caso de las empresas ferroviarias, los terrenos cedidos por FEVE y RENFE a Ría 2000 se intercambiaban por los trabajos realizados en infraestructuras ferroviarias. El esquema de financiación partía, por tanto, de la cesión de algunos terrenos de empresas estatales (industriales o infraestructuras) que el Ayuntamiento procedía a recalificar para nuevos usos urbanos permitiendo, tras las inversiones necesarias para la reurbanización, la revalorización de las parcelas y la generación de plusvalías con su venta; estos beneficios financiaban las obras de reurbanización y la provisión de las infraestructuras necesarias. El imperativo de la autosuficiencia financiera obligaba a una lógica de equilibrio financiero en la que la viabilidad de las operaciones se garantizaba mediante la imputación de costos de urbanización y de reposición de infraestructuras a los precios de venta del suelo. Las diferencias en los tiempos entre gastos e ingresos se solventaría con recurso a crédito.

Las actuaciones iniciales de Bilbao Ría 2000 se definieron en torno a dos actuaciones singulares en el municipio de Bilbao que se contemplaban en el Plan General: Abandoibarra y Ametzola. La localización central de Abandoibarra y el hecho de que la mayor parte del suelo (casi un 95%) perteneciese a empresas y entidades públicas (RENFE, INI, Autoridad Portuaria y Ayuntamiento de Bilbao) fueron factores decisivos para la elección de este área como punto de arranque para la intervención de

Ría 2000. La reconversión de este antiguo enclave portuario-industrial (35 ha) en el nuevo centro direccional de la ciudad la convertía en el proyecto emblemático por excelencia. Esta operación se vinculaba a la construcción de la Variante Sur, mencionada anteriormente, consistente en la reordenación del sistema ferroviario de viajeros y mercancías suprimiendo el tramo Olabeaga-La Naja que atravesaba Abandoibarra separándolo del Ensanche desviando la línea de cercanías por la Variante Sur ampliando y cubriendo la trinchera ferroviaria hasta Ametzola. Esta operación hacía posible el cubrimiento de la playa de vías de tres estaciones de mercancías y áreas logísticas en Ametzola (11 ha), permitiendo su reurbanización para usos residenciales. Posteriormente, la actuación de Ría 2000 se amplió a Barakaldo en el borde del río Galindo en los terrenos de Altos Hornos de Vizcaya que habían pasado a la Diputación de Bizkaia por deudas fiscales. Esta operación de recuperación de un área de 50 ha para usos productivos, residenciales y de ocio, se vinculó a una actuación URBAN de regeneración del barrio anexo. En el año 2000, la sociedad se extendió su ámbito de intervención a Bilbao La Vieja, donde participa en la financiación de algunas actuaciones urbanísticas en el plan de regeneración integral.

El desarrollo de la operación Abandoibarra-Variante Sur-Ametzola inaugura una nueva etapa en la gestión del urbanismo en Bilbao y el área metropolitana a partir de actuaciones coordinadas, integradas y focalizadas dirigidas a mejorar la flexibilidad y eficiencia de la intervención. El traspaso de poderes de planificación y ejecución a Ría 2000 desplaza a las estructuras tradicionales fuera del núcleo duro de la gestión de las actuaciones estratégicas, lo que no está exento de conflictos y polémicas. Por una parte, a pesar del estatus de empresa privada de capital público y el cometido básicamente ejecutivo, Ría 2000 actúa, de hecho, como una agencia pública con una importante capacidad de determinación de funciones de planeamiento en la medida que adopta decisiones sobre prioridades de intervención, disposición de suelo y otras propiedades y gestión de fondos públicos para el desarrollo de iniciativas. Y, aunque los instrumentos reguladores

tradicionales son aún la referencia legal, las nuevas dinámicas de aplicación, ejecución y gestión han ido reduciendo su importancia como mecanismos de ordenación. La acción de Ría 2000 ha ido, de este modo, desplazando gradualmente los departamentos de planeamiento tradicionales a un segundo plano mediante la asunción de una cada vez mayor número de poderes relacionados con la revitalización urbana, incluyendo la gestión de las operaciones y proyectos más emblemáticos de la ciudad y del área metropolitana.

Por otra parte, el estatus de Ría 2000 como sociedad de gestión privada plantea interrogantes urgentes sobre el peso relativo de los objetivos de viabilidad financiera y rentabilidad de las actuaciones, propios de una empresa que está obligada a mantener el equilibrio financiero y la autofinanciación, y los objetivos estratégicos y sociales de las actuaciones de Ría 2000: la regeneración, la mejora de la calidad de vida, etc., que no responden a esos criterios. Las exigencias de la autofinanciación pueden además condicionar drásticamente la capacidad de esta estructura para llevar a cabo otras iniciativas de regeneración en áreas degradadas o en proyectos donde la rentabilidad financiera no se garantiza. Este tipo de restricciones presupuestarias pueden desembocar en la marginación de otro tipo de proyectos que no estén localizados en áreas centrales o cuyo potencial comercial sea menor. En este sentido, la legitimación social y política de este urbanismo empresarial, en aras de una mayor eficiencia técnica, es puesta en cuestión.

## **5. ABANDOIBARRA: LA REGENERACIÓN URBANA DIRIGIDA POR PROYECTOS**

En Bilbao, la estrategia de regeneración urbana dirigida por proyectos, encuentra su máxima expresión en Abandoibarra, un antiguo enclave industrial y portuario de 35 ha a lo largo de la ribera izquierda de la Ría y en el corazón residencial y terciario de la ciudad. Separada del Ensanche por el trazado ferroviario de la margen izquierda y un desnivel de casi 10 metros, el mantenimiento de las funciones productivas contribuyó a reforzar el carácter segregado y



residual de Abandoibarra. La crisis industrial y el traslado de la actividad portuaria hacia el puerto exterior provocaron el declive físico y funcional de la zona que alcanzó su cenit con el cierre de los astilleros de Euskalduna a finales de la década de los 80. Sin embargo, la localización privilegiada de este enclave en el área central de la ciudad favoreció que, con el cambio de coyuntura, el declive de la zona se reinterpretara como una oportunidad única de eliminar los usos y funciones obsoletos y convertir Abandoibarra en lanzadera de un nuevo modelo urbano post-industrial. El derribo, en 1992, de las instalaciones de los astilleros marca el punto de inflexión e inicia el proceso de transformación de Abandoibarra en un área de nueva centralidad urbana, metropolitana y, potencialmente, regional.

### 5.1. Abandoibarra: ¿el nuevo centro direccional metropolitano?

El proceso de regeneración urbanística de Abandoibarra arranca con la presentación, en Mayo de 1989, del Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. El Avance definía Abandoibarra como uno de los espacios significativos de mayor potencialidad urbana y le asignaba un papel estratégico al proponer su transformación en un centro terciario de carácter direccional, un núcleo «concentrado» de oficinas y negocios en el que se integran un conjunto de servicios complementarios comerciales y de actividades ligadas al ocio. La propuesta anulaba la calificación industrial de Abandoibarra pero mantenía su orientación eminentemente productiva proyectándola como un área central de negocios (CBD). En este espacio se integrarían, además, una serie de equipamientos emblemáticos —originalmente un museo de la ciencia y la tecnología y un palacio de congresos— y de infraestructuras comerciales, hoteleras y de ocio dando lugar a un centro de actividad de ámbito regional. Significativamente, la propuesta del Avance excluía, de forma explícita, los usos residenciales en

Abandoibarra haciendo hincapié en el perfil de centro direccional y en la orientación estratégica de la propuesta.

Desde su presentación en el Avance del Plan, la propuesta urbanística para Abandoibarra ha seguido un largo y complejo proceso de elaboración y reformulación que se inició con la convocatoria de un Concurso de Ideas, a mediados de 1992, prolongándose hasta Abril de 1999, fecha en que el Ayuntamiento dio la aprobación definitiva al Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de Abandoibarra. En el camino, el proyecto original del arquitecto argentino Cesar Pelli, seleccionado en un Concurso de Ideas restringido, ha sido reformado en diversas ocasiones para acomodar diferentes demandas y cambios en las prioridades políticas y en la coyuntura económica e inmobiliaria.

Siguiendo las directrices del Plan General, la propuesta de Pelli concebía Abandoibarra como una prolongación del Ensanche hacia la Ría fijando su carácter de área central urbana con un fuerte contenido funcional y emblemático siguiendo una ordenación estándar del área en la línea de los célebres «*waterfront*» desarrollados anteriormente por numerosas ciudades en el área atlántica. Esta primera propuesta fue parcialmente modificada por el propio Pelli, a petición del Ayuntamiento, para incluir entre otros cambios la subdivisión de la torre única destinada a oficinas en dos o más torres para evitar los riesgos de concentrar una oferta elevada en una sola operación inmobiliaria. Posteriormente el proyecto fue objeto de sucesivas reformas que se concretaron en la elaboración y aprobación de un primer Plan Especial de Reforma Interior Interior (PERI) a mediados de 1995. Este PERI recogía cambios importantes en la orientación terciaria y estratégica de Abandoibarra como consecuencia, precisamente, de la incertidumbre sobre la capacidad del mercado inmobiliario para absorber el volumen de oferta terciaria previsto. El resultado fue un aumento significativo del peso del espacio residencial y comercial frente al de oficinas que ofrecía menos garantías de rentabilizar la venta del suelo y así viabilizar financieramente la operación<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En el PERI de 1995, el valor de venta del suelo de oficinas se estimaba en algo menos de un tercio (41.350 pta/m<sup>2</sup>) del valor del suelo para usos residenciales libres (130.000 pta/m<sup>2</sup>). En conjunto, la superficie asignada por el PERI a usos residenciales

(72.450 m<sup>2</sup>) y comerciales (28.000 m<sup>2</sup>) casi doblaba la superficie definida para usos de oficinas (57.290 m<sup>2</sup>) (ver Bilbao Ría 2000 (1998) Informe de Gestión).

Con este giro, los criterios de viabilidad a corto plazo se imponían sobre los planteamientos estratégicos de medio plazo de transformar Abandoibarra en un centro terciario direccional a escala regional.

El nuevo diseño de Abandoibarra no consiguió, sin embargo, aglutinar el consenso político necesario y fue además ampliamente contestado desde diferentes sectores sociales. Mientras las asociaciones de comerciantes reaccionaban ante la creación de un macrocentro comercial en la zona, las asociaciones de vecinos de Abando y Deusto se movilizaban en contra de lo que consideraban una muralla urbanística y reclamaban más áreas libres y de esparcimiento, una postura respaldada por el Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro. En marzo de 1997, pocas semanas después de iniciarse las obras para la recuperación urbanística de Abandoibarra, el Colegio de Arquitectos presentó una alternativa a la ordenación de Abandoibarra en la que se planteaba una reducción importante de las alturas del centro comercial y de las viviendas manteniendo un eje visual claro entre el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos. Aunque esta propuesta no tuvo ninguna aceptación por parte de las instituciones implicadas, las reacciones contribuyeron a agravar la situación de incertidumbre e indefinición de Abandoibarra y las dudas sobre la viabilidad de los proyectos. En un contexto marcado por la falta de consenso y la polémica, el Ayuntamiento decidió finalmente desechar el PERI aprobado y encargó de nuevo a Pelli retomar el

proyecto y redactar un *Master Plan* alternativo adaptándolo al nuevo contexto socioeconómico e inmobiliario.

La nueva propuesta de ordenación presentada por Pelli a mediados de 1998 reajustaba el proyecto aumentando la superficie de espacios libres, concentrando el área de terciario en una única torre emblemática, adjudicada íntegramente a la Diputación de Bizkaia, y dos bloques pequeños e incorporando los usos residenciales en cuatro bloques de viviendas y un hotel de lujo así como los equipamientos docentes de la Universidad del País Vasco y de la Universidad de Deusto. Así mismo, se modificaba considerablemente el diseño del centro comercial y de la infraestructura viaria incorporando el tranvía. En total, el nuevo esquema proyectaba una edificabilidad total de 211.000 m<sup>2</sup> con una superficie en torno a los 74.000 m<sup>2</sup>, destinada a oficinas, 700 viviendas 25.000 m<sup>2</sup> destinados a usos comerciales así como 30.000 m<sup>2</sup> de infraestructuras culturales y universitarias y alrededor de 170.000 m<sup>2</sup> de áreas libres y zonas verdes. Esta propuesta fue aprobada por el Ayuntamiento de Bilbao en abril de 1999, seis años después de que la primera propuesta de ordenación de Pelli ganara el concurso de ideas y después de casi cuatro años de cambios de planes y proyectos sin concreción. Para entonces, los dos equipamientos emblemáticos de la zona, el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos ya estaban en funcionamiento, el centro comercial adjudicado y se habían sacado a la venta las primeras parcelas para viviendas.

CRONOLOGÍA DE ABANDOIBARRA		
1989	Mayo	Cierre de los astilleros de Euskalduna
		Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que plantea una transformación total para la zona de Abandoibarra
1991	Mayo	Se crea la Asociación Bilbao Metrópoli 30
	Julio	Concurso de Ideas para la sede de un Museo Guggenheim en Bilbao
	Diciembre	Firma del Convenio entre la Fundación Guggenheim de NY y el Gobierno Vasco para establecer una sede del Museo Guggenheim en Bilbao.
		El Ayuntamiento de Bilbao aprueba y cede los terrenos para la localización del Museo Guggenheim en Abandoibarra
		Concurso de Ideas para el Palacio de Congresos y de la Música

CRONOLOGÍA DE ABANDOIBARRA		
<b>1992</b>	Mayo	I Concurso de Ideas para la Ordenación de Abandoibarra.
	Junio	Se presenta el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropol.
	Noviembre	Se crea el consorcio Bilbao Ría 2000, S.A.
<b>1993</b>	Febrero	II Concurso «Internacional» para la Ordenación de Abandoibarra en la que se selecciona la propuesta presentada por Cesar Pelli y Asociados.
	Octubre	Inicio de las obras de construcción del Museo Guggenheim.
<b>1994</b>	Diciembre	Aprobación final del texto refundido (27/12/94) del PGOU de Bilbao.
<b>1995</b>	Principios	Inicio de las obras de desvío de la línea de FEVE para la Variante Sur.
	Abril / Mayo	Se presenta el PERI de Abandoibarra realizado por técnicos municipales
<b>1996</b>		Comienzan los trabajos de construcción del Palacio de Congresos Euskalduna.
<b>1997</b>	Febrero	Se inician las obras de recuperación urbanística de Abandoibarra.
	Marzo	El Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro presenta una alternativa al Plan de Ordenación de Abandoibarra que es rechazada por Ría 2000. El Ayuntamiento de Bilbao encarga a Pelli la redacción de un nuevo PERI.
	Octubre	Inauguración del Museo Guggenheim Bilbao. Adjudicación del centro comercial a la empresa Filo.
<b>1998</b>	Julio	Pelli presenta la nueva propuesta de reordenación de Abandoibarra
	Octubre	Juntas Generales aprueba el traslado de la Diputación a Abandoibarra.
<b>1999</b>	Febrero	Inauguración del Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna.
	Abril	Se aprueba el nuevo PERI (II) de Abandoibarra elaborado por Pelli. Ría 2000 saca a la venta las primeras parcelas de viviendas de Abandoibarra.
<b>2000</b>	Principios	Se registran los terrenos de Abandoibarra a nombre de Bilbao Ría 2000.
	Marzo	Se inicia la construcción del Hotel Sheraton de la cadena Starwood.
	Mayo	Comienzan las obras de construcción del Parque de Ribera. Se inicia la construcción de la pasarela peatonal de Abandoibarra.
	Octubre	Se inicia la construcción del centro comercial Zubiarte.

Los numerosos cambios sufridos por el proyecto, los retrasos acumulados de las obras, y el reajuste de usos y funciones han alterado críticamente el perfil estratégico del proyecto de Abandoibarra. La búsqueda de mayores garantías financieras en la operación ha debilitado el carácter de centro direccional terciario previsto para la zona frente a la extensión de las funciones residenciales y comerciales, lo que limita la capacidad de ésta para actuar como buque insignia y motor de la revitalización urbana.

## 5.2. La gestión competitiva y la ficción de la autofinanciación

Aunque las obras de reurbanización de Abandoibarra no comenzaron hasta

principios de 1997, el proceso de transformación de este enclave se puso efectivamente en marcha en octubre de 1993 con el inicio de la construcción del Museo Guggenheim. El comienzo de las obras de desvío de la Variante Sur, a principios de 1995 y, un año después, las de la construcción del Palacio de Congresos y de la Música empezaron a mostrar su impacto en la zona. Mientras tanto la definición de la ordenación de Abandoibarra seguía siendo objeto de continuos cambios. Uno de los factores de estos cambios era la falta de garantías de viabilidad del proyecto que se veía afectado por la atonía del mercado inmobiliario, especialmente de oficinas y por la coyuntura recesiva de la primera mitad de los noventa. Además, la gestión de los suelos se

complicaba considerablemente por el elevado coste de las operaciones de reforma ferroviaria que debían ser imputados como costes de reposición de las instalaciones al igual que los costes de cubrimiento de la trinchera ferroviaria de la Variante Sur. En previsión de las dificultades financieras y el bloqueo de la operación, Ría 2000 decidió impulsar primero la operación de Ametzola, menos compleja y con mayores garantías de viabilidad al consistir en una actuación con un peso dominante de la vivienda (70%) con una demanda relativamente activa en la zona centro.

El repunte de la economía en la segunda mitad de los 90 y el efecto Guggenheim sobre el mercado inmobiliario supuso un cambio importante en las condiciones de desarrollo de la operación de Abandoibarra, con un aumento espectacular de la valorización del suelo que resultó en unas plusvalías exorbitantes. El precio del metro cuadrado urbanizado en Abandoibarra se disparó de 650 euros en 1993 a 2.700 euros en 1999. El impacto de este aumento del precio del suelo se ha trasladado al precio final de las viviendas que, en la actualidad, supera los 6.010 euros el metro cuadrado. Para Ría 2000 la producción de estas plusvalías se justifica por la excepcionalidad de la localización de Abandoibarra que la transforma en una operación única. Sin embargo, Ría 2000 no es un actor neutral y pasivo de esta dinámica sino que participa activamente en su producción. Y, aunque Ría 2000 argumenta que los beneficios de estas operaciones «elitistas» permiten financiar su participación en proyectos en barrios degradados como Bilbao La Vieja a fondo perdido, lo que le confiere un inusitado —y recién estrenado— papel en la «redistribución de la renta» (NIEVA, 2001), este es un efecto a posteriori que, en sí mismo, no justifica la vertiente especulativa de la gestión empresarial de Ría 2000. Por otra parte, el efecto del aumento de los precios de la vivienda en el centro de la ciudad puede muy bien neutralizar estas actuaciones compensatorias.

La extraordinaria revalorización del suelo en Abandoibarra y la captación de plusvalías por parte de Ría 2000 contribuye a mantener la ilusión de que esta es una operación básicamente autofinanciada. Y, sin duda, una buena parte lo es. Sin embargo,

Abandoibarra tiene la virtud de mostrar con bastante claridad la fuerte dependencia de este tipo de grandes proyectos urbanos en la financiación directa e indirecta del sector público, incluso en áreas centrales donde la rentabilidad de las operaciones está más asegurada. En el caso de Abandoibarra, el primer elemento de subvención se deriva de la renuncia por parte de los propietarios originales del suelo (y socios de Ría 2000) a la captación de plusvalías a favor de Ría 2000. Pero, la renuncia de la Autoridad Portuaria, por ejemplo, que aporta en torno a 11,5 ha en Abandoibarra, solo es posible en la medida en que la ampliación del Puerto permite el traslado de instalaciones al Puerto Exterior. Igualmente, la construcción de grandes equipamientos como el Guggenheim (144,2 mill euros) o el Palacio de Congresos (72,1 mill de euros), ambos financiados íntegramente por el sector público, ha sido fundamental para la valorización del suelo y garantizar la rentabilidad de la operación. De manera que aunque buena parte de los recursos de Ría 2000 se generan a través de las operaciones urbanísticas, la financiación pública sigue siendo decisiva.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de la década de los 90, los grandes proyectos urbanos se han convertido en el instrumento fundamental de las estrategias para la revitalización urbana impulsadas en el área metropolitana de Bilbao. Estos grandes proyectos se conciben como operaciones con un fuerte contenido estratégico que vinculan el aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas creadas por la obsolescencia industrial o funcional con el desarrollo de nuevos espacios cualificados de producción y consumo. Estos grandes proyectos urbanos son hoy un elemento central de la producción de la ciudad.

La gestión y financiación de estos grandes proyectos estratégicos refleja igualmente cambios importantes en la forma de entender la intervención pública en la ciudad. La creación de nuevas estructuras de gestión mixtas se considera un factor clave para el éxito de estos proyectos en la medida en que permiten actuar de un modo más flexible, ágil y eficiente. El sector público emula, a través de estas sociedades de gestión

urbanística mixtas, el funcionamiento del sector privado, identificando las oportunidades del mercado y rentabilizando las inversiones. Sin embargo, este modelo de intervención no está exento de problemas. Abandoibarra ofrece un buen ejemplo de los límites y oportunidades de la gestión urbanística empresarial. Por una parte, en términos de la propia coherencia interna del proyecto, la validez de este modelo se ve cuestionada por las servidumbres de una gestión urbanística dirigida por criterios de rentabilidad y viabilidad financiera de la

operación que impone una lógica de maximización de plusvalías y valorización a corto plazo subordinando los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbanística. Por otra parte, desde el punto de vista de los objetivos de la revitalización, la generalización de este modelo de intervención depende, en buena medida, de que incorporen una visión integral más allá de su función especializada y generar dinámicas de recuperación fuera de las áreas centrales de la metrópoli.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, L. (1999): «Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas. Un panorama desde el fin de siglo.» *Papeles de Economía Española*, 80.
- ARIAS, F. (1999): «La regeneración de la ría de Bilbao: más allá del Guggenheim», Conferencia en el *Seminario sobre experiencias en ambientes urbanos históricos*, Ay. Málaga.
- ASHWORTH, G. J. & VOOGD, H. (1990): *Selling the city*. London, Belhaven Press.
- ATIENZA, L. (1991): «Un proyecto estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano», en RODRÍGUEZ, et al (eds) *Las Grandes Ciudades: debates y propuestas*. Economistas Madrid..
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (1989): *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Criterios, objetivos y soluciones generales de Planeamiento*
- (2000 a) *Texto refundido de la Modificación del Plan Especial de Reforma Interior de Abandoibarra*. Pleno 13-4-1999. Aprobación definitiva Diciembre 2000.
- (2000 b): *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Aprobación del Texto Refundido 27-12-94. Actualización Diciembre 2000*.
- BILBAO METROPOLI-30 (2001): *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your dreams to Bilbao*. Bilbao.
- BIANCHINI, F. & M. PARKINSON (1993): *Cultural Policy and Urban Regeneration*. Routledge London.
- BILBAO RÍA 2000 (2000): *Memoria*. Bilbao.
- BORJA, J. et al. (1985): *Teoría e intervención en la ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus Madrid.
- BUSQUETS, J. (1993) «Perspectiva desde las ciudades». *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, (95-96) vol I.
- CASTELLS, M. (1990): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida» en BORJA et al (eds) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Sistema Madrid.
- CALVO, L. (1990): «El control del crecimiento urbano». (ed) en *10 años de planeamiento urbanístico en España*. MOPU Madrid
- DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE-GOBIERNO VASCO (DOTVMA) (1998): *Actuaciones del Programa de Demolición de Ruinas Industriales en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE-GOBIERNO VASCO (DUVMA) (1994): *Plan Territorial Parcial Bilbao Metropolitano*. Gobierno Vasco Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN-GOBIERNO VASCO (DEP) (1989): «Bases para la revitalización económica del Bilbao Metropolitano». *Ekonomiaz*, 15. Gasteiz.
- DUMONT, G. F. (1995): «La Competencia entre las ciudades». *Situación*, #3.
- ESTEBAN, M. (2000): *Bilbao, luces y sombras del titanio. El proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano*. Servicio Editorial Universidad del País Vasco Bilbao.



- EZQUIAGA, J.M. (2001) «Projetos de transformação urbana na Madri do fim do sculo» en P. ABRAMO (org) *Cidades em Transformacao: Entre o Plano e o Mercado. Experiencias Internacionais de Gestao do solo Urbano*.
- ESCUADERO, M. (1985) «Esplendor y caída del Gran Bilbao», *Estudios Territoriales*, 82:113-31.
- FOX-PRZEWORSKI, J. & J. GODDARD & M. DE JONG, (eds) (1991): *Urban regeneration in a changing economy*. Clarendon Oxford.
- GÓMEZ, M.V. (1998): «Reflective Imagesx: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao», *International Journal or Urban and Regional Research*, vol. 22, 1.
- HALL, P. (1995): *Cities of Tomorrow*. Blackwell. Oxford
- KEARNS, G. & C. PHILO, (eds) (1993): *Selling Places: the city as cultural capital, past and present* Pergamon. Oxford.
- LEIRA E. & D. QUERO (1992) «Bilbao. territorio y regeneración productiva». *Estudios Territoriales*, 39.
- MARTÍNEZ, A. (1993) «La Revitalización de Areas Metropolitanas. El caso del Bilbao Metropolitano» *Boletín de Estudios Económicos* vol. XLVIII, 148, Abril 1993.
- MASBOUNGI, A. (2001) «La nouvelle Mecque de l'urbanisme-La nueva Meca del urbanismo», *Projet Urbain*, 23:17-21.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT) (1990): *10 años de planeamiento urbanístico en España*, Madrid: Instituto del Territorio y el Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial. Madrid.
- NIEVA, A. (2001): «Un ambicioso proceso de transformación» *Projet Urbain* n.º 23.
- PRECEDO A. (1993): «Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa». *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 98: 579-95, Madrid.
- OTAOLA, P. (2001) «Un ambicioso proceso de transformación» *Projet Urbain* n.º 23.
- PROJET URBAIN (2001) «Bilbao, la culture comme projet de ville/La cultura como proyecto de ciudad» *Projet Urbain* n.º 23 Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction. Septiembre 2001
- RAVETZ, A. (1980): *Remaking cities: contradictions of the recent urban environment*. Croom Helm London.
- RODRÍGUEZ, A. & E. MARTÍNEZ, & G. GUENAGA, (2001): «Uneven Redevelopment: New Urban Policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao». *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, (2).
- TERÁN, F. (1996): «Evolución del Planeamiento Urbanístico (1846-1996)», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXVIII, 107-108: 167-84.
- URRUTIA, V. & G AREILZA & J. URETA (2000?): *Planes con incidencia urbanístico-territorial en la margen izquierda. Informe final*
- VAN DEN BERG, A, (1995) «Planificación estratégica y marketing urbano», *Situación*, #3.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995) «Los planes estratégicos para el desarrollo urbano», *Situación*, #3.



## Regeneración urbana en Dublín

Brendan. BARTLEY & K. T. SHINE

*Land Use and Transportation Unit, Department of Geography, National University of Ireland, Maynooth*

**RESUMEN:** Este artículo analiza el resurgir de Dublín como «ciudad empresarial» tomando como punto de partida la formación e historia sucesiva de un proyecto bandera como símbolo para la emergencia de prácticas empresariales. Emulando experiencias similares llevadas a cabo en América y en el Reino Unido, la Administración Central puenteó a la Autoridad Municipal de Dublín creando un organismo especial de urbanismo, la *Urban Development Corporation*, (UDC), o Corporación de Urbanismo, para llevar a cabo el proyecto. Esta Corporación tenía como fin, o único proyecto urbanístico (*Urban Development Project*, UDP) la tarea de renovar una zona inactiva y obsoleta del Área Portuaria de Dublín, *Dublin Docklands*, transformándolo en un Centro Internacional de Servicios Financieros. Este artículo se centra en el impacto de la Corporación de Urbanismo (UDC) sobre cambios posteriores en la política de regeneración urbana.

**Descriptores:** Política urbanística, Consorcios, Regeneración urbana. Dublín

### I. INTRODUCCIÓN: GLOBALIZACIÓN, REGENERACIÓN URBANAY CAMBIOS EN LA POLÍTICA IRLANDESA

**E**n Irlanda, como en cualquier lugar del mundo desarrollado, los centros municipales están adoptando prácticas «empresariales», como la promoción local, los proyectos bandera, la autopromoción y los proyectos de regeneración urbana, con el objetivo de promover ventajas competitivas en el ámbito internacional y global (BARTLEY & SARIS, 1999). Estas prácticas están asociadas con nuevas políticas económicas y sociales que coinciden con un desplazamiento hacia una nueva política urbanística. En

1986, el gobierno irlandés adoptó una nueva estrategia macro-económica de corte liberal y políticas urbanísticas conexas para lograr la regeneración urbana de la capital, Dublín. La Administración irlandesa respondió a las presiones de globalización e intensificó la competencia urbana al adoptar prácticas empresariales arriesgadas y políticas de regeneración diseñadas para modernizar o «renovar la imagen» de la capital. Con ello, el gobierno buscaba impulsar las ventajas competitivas de Dublín y alcanzar un rango superior en el nuevo orden que se deriva de la consolidación de la super-región de la Unión Europea. La Administración experimentó con nuevos proyectos «bandera» y nuevas estructuras de implementación en

Recibido: 18-09-00

Tel.: 353-1-7083938; Fax: 353-1-7083573. Email:  
brendan.bartley@may.ie.

<sup>NT</sup>*Celtic Tiger*, en referencia a las dinámicas economías asiáticas de Korea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, denominadas *Asian Tigers*.

la carrera para no «quedarse atrás» en la lucha por un lugar en la nueva jerarquía urbana europea. Fue por entonces cuando la era de la regeneración urbana en Irlanda se puso en marcha al designar oficialmente la Administración Central zonas urbanas degradadas para su renovación dotándolas de un *status* fiscal especial para atraer hacia ellas inversiones en proyectos específicos de reurbanización.

El resurgir de Dublín como «ciudad empresarial» se ilustra aquí mediante la indagación en la formación e historia sucesiva de un proyecto bandera como símbolo para la emergencia de prácticas empresariales. Emulando experiencias similares llevadas a cabo en América y en el Reino Unido, la Administración Central puenteo a la Autoridad Municipal de Dublín fundando un organismo especial de urbanismo, la *Urban Development Corporation*, (UDC), o Corporación de Urbanismo, para llevar a cabo el proyecto. Esta Corporación tenía como fin o proyecto urbanístico único (*Urban Development Project*, UDP) la tarea de renovar una zona inactiva y obsoleta del Área Portuaria de Dublín, los *Dublin Docklands*, transformándolo en un Centro Internacional de Servicios Financieros. Este artículo se centra en el impacto de la Corporación de Urbanismo (UDC) sobre cambios posteriores en la política de regeneración urbana. La estrategia de regeneración urbana en Dublín ha evolucionado a través de reacciones contra el modelo inicial de regeneración basado en tandem UDC/UDP y como respuesta a la dinámica de transformación de la política irlandesa.

El enfoque inicial de la regeneración urbana en Dublín, centrado casi exclusivamente en la renovación físico-económica, ha sido sustituido por un modelo más democrático que pone el acento en la responsabilidad social y política para con la comunidad local. En este sentido, Dublín está buscando un enfoque empresarial en materia urbanística metropolitana. Este enfoque es un híbrido entre, a) las políticas de promoción económica neo-liberales del Reino Unido y Estados Unidos y b) las políticas de partenariado o consorcio social de la Unión Europea diseñadas para promover la integración social y estándares comunes en la provisión del bienestar social. Las políticas

de regeneración urbana han evolucionado desde una preocupación inicial por garantizar los objetivos económicos inmobiliarios, con un estilo tecnocrático de gestión, hacia planes de participación más extensos que buscan lograr una mezcla más amplia de objetivos económicos y sociales para las áreas señaladas. Las nuevas redes de la *gobernanza* urbana están también mediatizando el nuevo régimen de la política de orientación y gestión empresarial

## 2. EL ADVENIMIENTO DE LA REGENERACIÓN URBANA EN IRLANDA

El reciente énfasis en la regeneración urbana en Irlanda es un subproducto de la precedente y relativamente infructuosa experiencia de planeamiento moderno en este país. Desde la introducción del sistema de planificación urbana moderna en Irlanda en 1963, el urbanismo en Dublín no ha sido dirigido por una política urbanística formal sino por un sistema de planeamiento gestionado por las autoridades locales. En ausencia de una política urbanística central y regional más amplia, se contrató a consultores urbanistas del Reino Unido para asesorar a las autoridades locales irlandesas en las estrategias urbanísticas para diferentes zonas del país. Estos consultores propusieron estrategias de expansión suburbana de baja-densidad, bajo-crecimiento, similar a las predominantes en el Reino Unido y América del Norte en este momento. Muchos centros urbanos irlandeses, incluido Dublín, incorporaron esta estrategia a su planeamiento urbanístico a lo largo de los años setenta y comienzo de los ochenta. En Dublín esto condujo a una tendencia hacia la descentralización que contribuyó a un rápido declive del centro urbano.

A mediados de los años ochenta, la Administración Central preparó una nueva estrategia de ordenación territorial, dirigida específicamente a la región de Dublín. Este informe trató de ser «realista» produciendo un plan «tendencial» recomendando que, en ausencia de políticas urbanísticas alternativas o consolidadas por parte de la Administración Central, se ajustasen los actuales modelos de descentralización. La publicación de este informe coincidió con la

publicación de un nuevo plan de desarrollo económico nacional diseñado para impulsar la economía irlandesa empleando enfoques selectivos neo-liberales de gasto e inversión del sector público y privado. En este contexto, las reacciones contra el plan propuesto han conducido a los debates sobre cómo «salvar» Dublín y, en particular, el área central degradada de la ciudad. La Administración Central propuso una estrategia de regeneración urbana focalizada, designando áreas específicas para su renovación y concesión de incentivos especiales.

En Dublín, el área emblemática seleccionada para su renovación estaba situada en una parte abandonada del Área Portuaria de la ciudad, *Dublin Docklands*, cerca del centro urbano. Este enfoque de Proyecto de Desarrollo Urbano (UDP) focalizado se inspiró en la experiencia de los *Docklands* de Londres y en otras experiencias similares de regeneración urbana en Gran Bretaña y América. Las áreas delimitadas del *Dublin Docklands* serían urbanizadas, como ya se ha indicado, por una agencia especial, la Corporación de Desarrollo Urbano (UDC) creada específicamente para este fin. Otras estrategias propuestas, con un enfoque alternativo para la regeneración urbana de Dublín, más comprehensivas, abarcando la totalidad de la ciudad, no se tuvieron en cuenta en ese momento. Las 11 hectáreas iniciales de regeneración del Puerto fueron ampliadas en dos ocasiones, a 29 hectáreas en 1987 y 526 hectáreas en 1996. En 1987, esta área fue designada, por la Administración Central, como localización prioritaria para un *International Financial Services Centre* (IFSC). La Administración Central aprobó la legislación para la creación de la Corporación Urbanística y para ceder la adquisición y transferencia de la propiedad del suelo del correspondiente ámbito a la nueva corporación. La Administración Central también aprobó incentivos financieros significativos para animar la inversión y urbanización del *Custom House Dock Area* (CHDA).

### 3. IMPACTOS Y REACCIONES INICIALES

El proyecto del *Dublin Docklands* ejecutado hasta la fecha bajo la dirección de

La Corporación para el Desarrollo Urbano (UDC) fue considerado unánimemente como un gran éxito económico. El *Custom House Dock Area* (CHDA) está considerado como el primer paso en la reurbanización del Gran Área Portuaria. Sin embargo, los aspectos sociales, políticos y, en menor grado, físicos del plan recibieron críticas generalizadas. En el contexto de una mayor preocupación pública con los déficits democráticos y los rasgos excluyentes del proyecto, la reacción consiguiente de la «debilitada» autoridad municipal contribuyó a complejizar el contexto de transformación de las nuevas políticas de gobernanza urbana en Dublín. Esta mentalidad defensiva continúa creando fricciones entre la autoridad municipal y la Corporación Urbanística y sigue siendo evidente en las últimas propuestas de urbanización para la zona de regeneración del área portuaria expandida.

#### 3.1. El impacto físico y económico del Proyecto de Desarrollo Urbano

El *Custom House Dock Area* se ha renovado físicamente y ahora se concibe como un nuevo recinto urbano. El Proyecto de Desarrollo Urbano (UDP) se ha extendido y ha desplazado el centro de gravedad del *Central Business District* (Distrito Central de Negocios o CBD) en Dublín. Sin embargo, la ausencia de una mezcla de usos dinámica y el predominio del desarrollo espacios de oficinas, diferencia el área regenerada del UDP del perfil de uso del suelo del Centro de Negocios. El UDP en su proyecto urbanístico original (publicado en 1987) propuso la transformación del *Custom House Dock Area*, hasta entonces obsoleta, en una área dinámica con una amplia gama de usos, incluido el residencial, de oficinas, pequeño comercio, hoteles, restaurantes y servicios turísticos. El lugar ha sido transformado «con éxito» pero no de acuerdo con el plan original para el área. La recesión internacional de finales de los años 80 frenó la economía irlandesa. La incertidumbre resultante asociada con la lenta recuperación en los mercados internacionales inmobiliarios y financieros, y la moderación durante mediados de los noventa, junto con el énfasis en localizar el *International Financial Services Centre* en el área de renovación,



condujo a un predominio de las actividades de oficinas y un limitado desarrollo residencial en el mismo. El resultado ha sido un paisaje mono-funcional del Proyecto (UDP) que, además, lo ha aislado de los barrios circundantes y de la City de Dublín en su conjunto. Este aislamiento se refuerza por la presencia de guardias de seguridad y la supervisión a través de un Circuito Cerrado de Televisión (CCTV) del área durante las 24 horas del día. Las verjas electrónicas de seguridad, un foso y un muro de varios metros de altura (se denominó por las comunidades locales como «Muro de Berlín») segregó a la población local original de los «nuevos» residentes establecidos tras la regeneración del *Customs House Docks Area*.

El UDP ha sido calificado como un éxito comercial, debido a la elevada demanda de espacio de oficinas dentro del IFSC, el considerable empleo generado en el lugar y los altos ingresos fiscales que ha revertido al Estado. El éxito de la Corporación Urbanística en la regeneración física y económica de la zona del área portuaria debe mucho a la concesión por parte de la Administración Central de incentivos fiscales, sumamente generosos, para atraer a promotores e inversores al lugar. Estos incentivos le cuestan a la Administración, en términos de ingresos por impuestos potenciales deducidos (*written-off*), una cantidad estimada de entre 128,2 millones a 179,5 millones de Euros que es más que compensada por los ingresos provenientes del Impuesto de Sociedades sobre beneficios de las empresas, (825,6 millones de Euros en 1996 y 256 millones Euro anuales después de esto) (MACAMHLAIGH, 1999). La inversión privada también se ha visto captada con éxito hacia el UDP. Y, por cada Euro gastado o no percibido por el Estado, el sector privado ha invertido aproximadamente 4 Euros en el lugar del UDP.

La City de Dublín se ve ahora como un Centro Internacional de Servicios Financieros de crecimiento modesto pero rápido (MCDONNELL, 1998; MURPHY, 1998). Más de 9.000 personas encontraron empleo en éste en 1999 (DURNEY, 1999). Las empresas que se localizan en el IFSC suelen ser europeas, americanas y filiales u oficinas principales canadienses. Más de 600 empresas se han establecido en el IFSC desde 1987. Más recientemente, la Agencia

de Desarrollo Industrial (IDA), el ente estatal responsable de promover los intereses comerciales internacionales en Irlanda, informó que en 1998 había 1,140 empresas extranjeras que operaban en Irlanda, que empleaban a casi 116,000 personas directamente. Sólo en 1998, «...la IDA negoció un total de 243 proyectos, 115 de éstos en el IFSC» (IDA, 1998: 4). La denominada economía del «Tigre Céltico» y la operación de renovación del UDP se han ascendido de forma paralela.

Sin embargo, a pesar del éxito físico y económico del UDP en la regeneración de la *Customs House Docks Area*, esta operación ha sido intensamente criticada por la falta de efectos distributivos de los beneficios a los residentes originales locales (KPMG, 1996: 91). Éstos residentes no se han beneficiado de los nuevos trabajos de calidad media y alta proporcionados por la operación, aunque haya conseguido cierto número de empleos en el sector terciario de baja remuneración.

### 3.2. La propiedad inmobiliaria y el impacto social

El UDP también ha producido impactos significativos tanto en el mercado de oficinas como en el de la vivienda, ambos dentro del CHDA y en los barrios circundantes. Hay un déficit creciente en la disponibilidad de vivienda social y económica, para la gente del lugar, en la zona del área portuaria. La construcción de inmuebles en el UDP está predominantemente concentrada en el sector de oficinas. La urbanización residencial en el CHDA contaba en 1996 sólo con el 5% del total en la zona mientras que el espacio para oficinas era el 83% de toda la urbanización en el IFSC (KPMG, 1996:88). Actualmente hay una gran escasez de espacio para oficinas en toda la City de Dublín y el aumento de la oferta de este espacio ha aumentado de forma continua para cubrir la demanda, en el área amplia del UDP y en otras partes en la ciudad. La escasez es aguda en los IFSC y las empresas están haciendo cola actualmente para entrar en esa área. La intensa demanda de espacio para oficinas ha reducido los otros mercados de inmuebles, especialmente el de vivienda social y económicamente accesible, en el interior y alrededor del UDP.

La crisis del sector de la vivienda se ve agravada por las tendencias de migración y por la política oficial de vivienda. El aumento de la inmigración en Dublín presiona más sobre un mercado de vivienda ya volátil de por sí. La construcción de vivienda social se ha reducido en toda Irlanda debido al recorte del gasto del sector público en bienestar a partir de 1986 que se inicia la «era de regeneración urbana» de las políticas neoliberales de promoción económica. Por ejemplo, el estado construyó aproximadamente solo un 8% del total de las nuevas viviendas edificadas en todo el país en 1988, frente al 27% en 1985. En las áreas regeneradas del centro urbano, en particular, la población local que hubiera sido tradicionalmente la base del mercado de vivienda, se enfrenta a niveles decrecientes de construcción de oferta de viviendas. Además, esta población local se ve obligada a competir cada vez más con los nuevos residentes por el limitado *stock* de vivienda disponible. La situación es particularmente grave en el área del UDP de los *docklands* y en las zonas vecinas. Los residentes locales no pueden competir con los inversores o compradores de su propia vivienda por la limitada oferta de viviendas privadas disponible en la zona. Hasta ahora, la Autoridad Municipal ha construido muy poca vivienda social y hasta la fecha la Corporación Urbanística no ha construido ninguna. El resultado ha sido la *gentrificación* del área de los *docklands* y la exclusión de la zona, través del mercado inmobiliario de la vivienda, para muchos residentes originales.

### 3.4. Impactos políticos

El alto grado de implicación de la Administración Central en la regeneración y promoción del CHDA garantizó que desde el principio el UDP y el IFSC se presentaran como un éxito de la política nacional. Hasta muy recientemente, los intereses e inquietudes de las comunidades locales no eran tan visibles. De hecho, los residentes y activistas locales fueron al principio excluidos de la participación política en el UDP. Sin embargo, se estableció una coalición entre los residentes y las organizaciones locales para combatir la

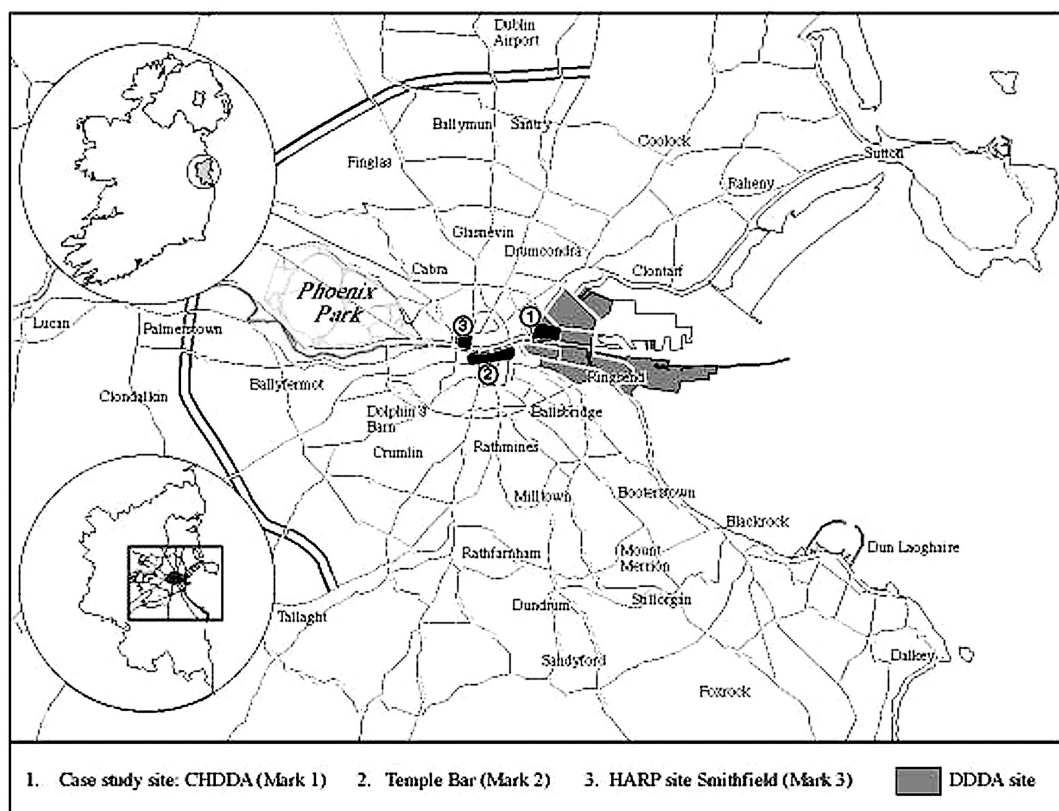
exclusión de los asuntos locales y la implicación de los residentes en el UDP. Esta coalición tuvo éxito al aumentar la presencia de los residentes locales en los medios de comunicación nacionales y negociar con éxito con la Administración y otros entes públicos para conseguir su apoyo en los momentos de fuerte confrontación con el UDP. La coalición también fue instrumental para asegurar la elección de un activista de la comunidad local al parlamento nacional. Estos logros, junto con una serie de campañas de resistencia de gran éxito, garantizaron a la coalición la influencia suficiente para asegurar el reconocimiento por parte de la Corporación Urbanística, de los intereses de la población local en la urbanización del área del UDP (RAFFERTY, 1998). En 1995, se consiguió la intervención formal de representantes de la comunidad local en el CHDA cuando la Corporación Urbanística aceptó negociar con un comité representativo de los residentes locales aspectos sociales y de otro tipo del UDP. En su reconstitución por la Administración en 1997, se estableció una provisión legal de representación directa de las comunidades locales en la Consejo del UDP.

## 4. EL ENFOQUE EMPRESARIAL IRLANDÉS: LA COMBINACIÓN DE NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN LA REGENERACIÓN URBANA

Los impactos del proyecto UDP y, en particular, sus éxitos y fracasos, ha provocado reacciones a la política de regeneración urbana que han dado lugar a la aparición de nuevos modelos de regeneración urbana en Irlanda. Estos cambios incluían tanto a políticas económicas competitivas dirigidas como las nuevas dimensiones de la política urbanística y social que evidenciaban una tendencia general hacia el *empresarialismo* urbano en Dublín. Estas tendencias sugieren que mientras Dublín se está convirtiendo en una ciudad empresarial, a la vez está adaptando selectivamente las prácticas y las políticas empresariales adaptándolas al contexto irlandés. De hecho, Dublín puede considerarse un raro híbrido de economía americana con una dimensión social fuertemente mediatizada por la Unión



**Customs House Docks**  
Desarrollo. Vista aérea.



**Dublin City y espacios de regeneración urbana**

Europea. La implantación inicial del UDP, a finales de los años 80 y, la conciencia de los problemas afrontados por otras ciudades empresariales, ha llevado a los patrocinadores de los cambios empresariales en Dublín a tomar nota de los efectos sobre ciudades competitivas de las fuerzas del mercado, y especialmente de los fallos de mercados. En particular, los negativos impactos de los primeros proyectos UDP, agudizaron la conciencia de la Administración Local y Central sobre los riesgos de polarización social inherentes a los enfoques empresariales. Finalmente, muchos de los recientes cambios empresariales que se observan en Irlanda y en Dublín son intentos de mejorar la estructura política especialmente burocrática y centralista de la Administración irlandesa. La creación, por parte de la Administración Central, de la Corporación Urbanística del área portuaria de los *docklands* provocó una reacción defensiva por parte de la Administración Local contra su exclusión de la operación. Esto supuso un desarrollo, por parte de la Autoridad Municipal, de sus propios modelos específicos de regeneración urbana, auto proclamándose como una agencia competente, competitiva y democráticamente responsable capaz de lograr con éxito la regeneración empresarial en la ciudad.

##### **5. LA COMPETENCIA ENTRE LA AUTORIDAD MUNICIPAL Y EL UDP: EL ESTÍMULO PARA NUEVAS POLÍTICAS Y MODELOS DE REGENERACIÓN URBANAS**

Los cambios en la política de regeneración urbana en una dirección cada vez más empresarial, desde el inicio del UDP están marcados por cuatro fases que muestran un aumento de la implicación de la Administración Local en cada fase sucesiva. El modelo «Mark 1» de política de regeneración urbana es el de interés-único del UDP, creado por las Leyes de Renovación Urbana de 1986 y 1987, que se centraba en un área *delimitada* específica (el CHDA que después se convirtió en el IFSC) para su regeneración física y económica. El enfoque de la Corporación Urbanística se estaba usando en Europa y Gran Bretaña aproximadamente al mismo tiempo y el

modelo irlandés reflejó un esquema similar de alineación de la autoridad local con la jurisdicción electoral en relación con el área *delimitada*. La introducción de incentivos financieros sumamente atractivos y el bajísimo Impuesto Municipal (10%) fue la aportación particular irlandesa al enfoque de UDCs (SHARRY, 1999).

Si el primer modelo de regeneración urbana en Dublín «Mark 1» corresponde al enfoque de las Corporaciones para el Desarrollo Urbano autónomas, como la que representa el CHDA, el segundo modelo de regeneración urbana, «Mark 2», se ejemplifica por el proyecto de regeneración de *Temple Bar*. Cuando los complejos de oficinas financieras perdieron el favor como consecuencia del desplome de la bolsa de valores y del mercado de la propiedad inmueble a finales de los años 80, el patrimonio relacionado con los proyectos de turismo rápidamente se puso de moda en la renovación urbana en la mayoría de «las ciudades competitivas». El *Temple Bar* es un ejemplo típico de la nueva moda que surgió en ese momento. Este segundo modelo utilizó incentivos financieros y una nueva Corporación Urbanística (*Temple Bar Properties*) para gestionar el proyecto. Se invitó a empresas del sector privado a participar en el proceso de regeneración de forma consorciada con la Corporación *Temple Bar Properties*. Sin embargo, la Autoridad Municipal retuvo el control del planeamiento en *Temple Bar* y trabajó conjuntamente con la Corporación para desarrollar un Plan Marco para este área. Así, la autoridad local entraba de nuevo en escena como un actor importante, a pesar de no desempeñar el papel principal. Pero, la Autoridad Municipal y la Corporación Urbanística trabajaron juntos en el diseño de un Plan Marco Arquitectónico. A diferencia del elaborado por el IFSC, el Plan Marco de *Temple Bar* propuso una ordenación orientada a las necesidades de la población, con un tejido urbano permeable y zonas libres de alta calidad.

El tercer modelo de regeneración urbana, «Mark 3», desarrollado en el marco de los nuevos Planes de Renovación Urbana en 1994, está tipificado por los proyectos de regeneración urbana «HARP» y «Ballymun». Aquí, la Autoridad Local lideró la elección de los espacios a designar para su regeneración



y retuvo el control del planeamiento de estos lugares. Este modelo permitió una considerable implicación por parte de los representantes de las comunidades locales y otros interesados en el desarrollo del área. En este modelo, la Autoridad Local lidera los consorcios potenciales entre el sector público y el sector privado pero la comunidad y otros elementos de la «sociedad civil» se incorporan a los esquemas del consorcio.

En 1996, la Administración Central encargó a la empresa *International Management Consultancy KPMG* la evaluación de la primera década de los Planes de Renovación Urbana en Irlanda. Los resultados del informe de la consultora se hacían eco de los resultados de un estudio similar realizado por la misma consultora en el Reino Unido para el gobierno británico. El informe irlandés concluyó que el Modelo «Mark 1» de los Planes de Renovación Urbana fue un éxito en cuanto a condiciones económicas y físicas. Sin embargo, criticó los déficits democráticos y de comunidad asociados al proyecto del Puerto debido a: (a) la exclusión de la Administración Local del proyecto, y (b) la ausencia de beneficios de la regeneración para los residentes locales. El informe recomendó que los planes de regeneración urbana subsiguientes deberían estar basados en un modelo social similar al enfoque «Mark 3» patrocinado por la Autoridad Municipal que se consideraba un modelo más «democrático» que sus predecesores. El informe recomendó, también explícitamente, la introducción de un enfoque de regeneración urbana basado en la zona, más claramente definido e integrado.

La nueva Corporación para el área de regeneración del puerto, la «*Dublín Docklands Development Authority*» (DDDA), adoptó el modelo «Mark 4», de consorcio, respaldado por KPMG en 1997 cuando, al final del último mandato de diez años, sustituyó a la Corporación Urbanística original (CHDA). El nuevo *Master Plan* reconstituido de la Corporación incluye propuestas para la regeneración social, económica y global del área del puerto. Además, parece que se está produciendo una reorientación hacia formas más flexibles y responsables de gobernanza por parte de la UDC, integrando un Consejo Consultivo en el que ahora están representadas las comunidades locales, al Consejo de dirección

de la Corporación Urbanística. El modelo «Mark 4» también fue adoptado por la Autoridad Municipal cuando la Administración Central introdujo, en 1998, el enfoque de regeneración urbana basado en un Plan de Área Integrada (*Integrated Area Plan*, IAP). En este modelo «Mark 4», la Administración Local u otra agencia de gestión se responsabilizan de la delimitación y planeamiento de cada IAP. Con el fin de obtener el *status* de delimitado como zona de regeneración urbana por la Administración Central se exigió a las IAP que demostraran su necesidad social y otras credenciales en competencia con otras IAP potenciales. También se esperaba que estas IAP adoptaran metas claras y amplias para la regeneración total del área y la participación local a través de los consorcios. En resumen, el último modelo «Mark 4» combina muchas de las prácticas observadas en muchas ciudades empresariales (HUBBARD & HALL, 1998). Este modelo recoge nuevas formas de gobernanza para apoyar y dirigir la regeneración en una área delimitada. Además, este enfoque también exige a las Autoridades locales participar en la dinámica de la competencia por obtener financiación de la Administración Central para estas áreas, una diferencia significativa respecto del modelo «Mark 3».

## 6. CONFLICTOS Y CONTRADICCIONES DEL PLANEAMIENTO

Más de una década después del establecimiento del proyecto urbanístico original del puerto de Dublín, se ha planteado en la actualidad una situación peculiar respecto a la potencial regeneración del área del puerto. La Corporación Urbanística y el Ayuntamiento de Dublín están enfrascados todavía en una lucha por el control del área del puerto y la Administración Central parece haber aceptado la implicación de ambos entes en la regeneración urbana. Sin embargo, el UDP del área portuaria de los *docklands* continúa siendo el principal competidor de la Autoridad Municipal. Los éxitos económicos y físicos de los proyectos iniciales del IFSC y el CHDA, y el alto perfil de los proyectos potenciales en el área ampliada de los *docklands*, garantiza que el modelo de UDP siga siendo todavía muy valorado por la



Administración Central. Sin embargo, el control tradicional del planeamiento que había sido cedido para el área de los *docklands*, ha sido devuelto a la Autoridad Municipal.

La sustitución por medio de la legislación revisada del viejo modelo de Corporación Urbanística del CHDA, por el nuevo modelo de DDDA, con una orientación social y hacia la comunidad, ha creado, sin embargo, una situación paradójica de desconcierto en relación con la política y la práctica de la planificación urbana en Dublín. El DDDA puede acelerar los esquemas urbanísticos en el área bajo su jurisdicción legal. Sin embargo, el Ayuntamiento tiene el poder de recibir y tramitar las solicitudes de urbanización para el mismo área del *docklands* en caso de que los promotores privados decidieran puentear el procedimiento acelerado de la Corporación Urbanística. Para abreviar, en la actualidad hay dos procedimientos alternativos a disposición de los promotores para la urbanización de terrenos en la zona definida para la regeneración de los *docklands*: (a) un procedimiento acelerado garantizado a través del cual la Corporación Urbanística utiliza las disposiciones de la legislación especial pero requiere una adhesión a los principios de estilo de los nuevos IAP incluyendo los compromisos hacia las cesiones o contrapartidas a la comunidad y otros beneficios sociales, en particular la construcción de un porcentaje significativo de vivienda social; y (b) un procedimiento más lento y menos seguro a través del Ayuntamiento que usa el proceso de tramitación del urbanismo tradicional que permite la apelación subsecuente contra la decisión de la autoridad urbanística pero sin las obligaciones por parte de ésta o de los promotores de entregar las cesiones a la comunidad debido a que el área no se ha delimitado específicamente como un IAP.

Las contradicciones inherentes a este sistema de planeamiento dual se redujeron cuando un importante consorcio urbanístico optó en 1999 por solicitar al Ayuntamiento la autorización para realizar un gigantesco proyecto de urbanización en el área de los *docklands*. Es evidente que una de las principales razones por las que el consorcio escogió puentear la ruta de colaboración de la Corporación Urbanística era evitar el estilo

IAP de provisión de cesiones a la comunidad del *Master Plan* de la UDC. Está claro que en el actual clima de continuar el rápido crecimiento económico, los promotores privados aseguran una demanda de oficinas y otros espacios comerciales y son reacios a facilitar una porción significativa de los beneficios del proyecto a las cesiones a la comunidad como la vivienda social. Enfrentado con el compromiso de la línea dura de la UDC que asegura las cesiones como parte de su nuevo interés social, el consorcio de urbanización privado optó por la ruta de la urbanización tradicional que ofrece la mejor oportunidad de evitar la petición de cesiones a la comunidad. Irónicamente, la UDC se alía ahora con las comunidades locales contra la Autoridad Municipal que parece estar deseosa de conceder tales autorizaciones de urbanización para el área de los *docklands* ante esta oposición. De este modo se ha producido una extraña situación, la UDC, previamente criticada por su falta de participación pública y audiencia a la comunidad y, tras ser vista por muchos, en el área de los *dockland's* como un enemigo virtual de las comunidades locales, ahora se muestra como su aliada principal. Mientras, la Autoridad Municipal parece haber adoptado una fuerte posición a favor del proceso urbanístico y se ha separado de la gente que en su confrontación inicial con la UCD pretendía representar. El sistema de urbanización se ha convertido en más flexible y fragmentado pero también más contradictorio y confuso.

## 7. EL NUEVO EMPRESARIALISMO: ¿CAMBIO ENDÓGENO O EXÓGENO?

El movimiento hacia el «empresarialismo» presentado en párrafos anteriores parece sugerir que las presiones para el cambio son netamente endógenas, relacionadas especialmente con la estructura de la Administración irlandesa y la confrontación ocasionada por el establecimiento de la UDC. La mayoría de los funcionarios municipales entrevistados en el curso de nuestra investigación creía, al menos, que éste era el caso e insistían en que estaban llevando a cabo un cambio como respuesta a los desafíos en el entorno local. Sin embargo, nuestra

investigación revela influencias externas definitivas, sobre todo de América vía Nueva Zelanda. Por ejemplo, muchos de los cambios de gestión en la Autoridad Municipal pueden remontarse a un informe de la Administración Central sobre «Iniciativas de Gestión Estratégica» (SMI). Este informe fue realizado por un grupo de funcionarios de alto rango que se basaron especialmente en los cambios de gestión neo-liberal en la Administración de Nueva Zelanda y realizaron recomendaciones similares para la Administración Central irlandesa (ver *Delivering Better Government*, 1996). Mientras los funcionarios del Ayuntamiento señalaron a este informe como la principal influencia para el cambio, muy pocos pudieron rastrear el engarce hasta Nueva Zelanda. El enfoque de Nueva Zelanda, fuertemente influenciado por las teorías norteamericanas de gestión de mediados de los ochenta, encontró su camino hacia las actividades irlandesas a través de un módulo de formación especial para gestión que tuvo lugar en la Universidad de Dublín para el rango superior de los funcionarios irlandeses.

Así, a pesar de la clara autonomía del Ayuntamiento en el desarrollo de una estrategia endógena para el modelo UDC de regeneración urbana, las influencias externas son claramente identificables. La Administración Local todavía está reaccionando frente a la dirección y el control de la Administración Central, mientras éste está reaccionando a influencias externas que reflejan políticas económicas y de gobierno orientadas a la competitividad y que emanan de las principales escuelas de dirección de negocios americanas.

## 8. DINÁMICAS SOCIO-POLÍTICAS ALTERNATIVAS: LA INCORPORACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El proyecto original UDP en Dublín contribuyó a reforzar la tendencia hacia una mayor polarización social observada en Irlanda desde mediados de los ochenta. Los cambios en la política de regeneración urbana llevada a cabo en Dublín tras el inicio del UDP incorporaron nuevas políticas económicas competitivas. Sin embargo,

también han incluido un desplazamiento hacia políticas sociales dirigidas a controlar tanto la polarización como la exclusión social. Los efectos de la polarización social observados en el UDP eran en parte responsables de la nueva importancia dada a la integración social.

Sin embargo, las mayores contribuciones a estos cambios de la política social han pasado por otras influencias socio-políticas, incluida la política social de la Unión Europea. La Unión Europea ha reconocido desde hace mucho tiempo las dificultades del sistema político irlandés para lograr las metas europeas de integración social y control de la pobreza. No obstante, los cambios de la política irlandesa han reflejado estrechamente los cambios en la política de la UE, en gran medida debido a la necesidad de satisfacer los requisitos y normas de la Unión Europea desde la reforma de los Fondos Estructurales en 1988 y, aprovechar al máximo las ayudas financieras de la Unión Europea. Una serie de programas nacionales formales de consorcio diseñados para estimular el empleo y encauzar directamente la exclusión social en paralelo con otros programas sociales consorciados en Europa. Los consorcios persiguen la integración social por sí misma como un objetivo estratégico y como una parte integrante de los mismos consorcios.

A pesar de la convergencia entre las iniciativas de la política irlandesa por controlar pobreza y empleo y las iniciativas políticas de la Unión Europea en estos problemas, la implicación de la comunidad en el desarrollo local en Irlanda, hasta fechas recientes ha sido mínima. Así, a comienzos de los años 90, la Unión Europea «...entró por la puerta de atrás» y estableció los cimientos de nuevos programas piloto dirigidos a la integración social, la pobreza, y el desarrollo local, con la integración social como su «razón de ser» (TURNBULL, 13/4/99). El más significativo de estos programas socio-políticos alternativos en Dublín es la «Area Development Management» (ADM) Ltd. La ADM coordina las actividades de 38 empresas locales consorciadas que, preparan los planes parciales, gestionan los asuntos de desempleo, formación, empresa, desarrollo comunitario y medio ambiente en la localidad consorciada. Aunque no específicamente planes de regeneración física, el eslabón

entre pobreza y medio ambiente degradado es obvio y, al abordar estos problemas los planes esperan contribuir a la regeneración económica y social de comunidades pobres. Estos son complementarios de los proyectos de regeneración urbana tradicional en la medida en que —como éstos— normalmente buscan la transformación física mientras aquéllos se preocupan más por la transformación social y económica. Así, la meta de estas compañías consorciadas es elaborar los planes de urbanización local que «orienten el urbanismo hacia la integración social» (TURNBULL, 1999). Es decir, estas sociedades consorciadas complementan las nuevas políticas de regeneración urbana promovidas directamente por la Administración dirigiendo los impactos potencialmente negativos de las políticas económicas y urbanas competitivas a las comunidades locales, estas sociedades consorciadas del área han mostrado una nueva manera de trabajar, proporcionando eslabones importantes entre las agencias existentes, las empresas y las comunidades locales.

Sin embargo, la ADM no está completamente fuera de la Administración. La ADM se vinculó estrechamente con el Ayuntamiento en la preparación del plan de renovación «Mark 3». También estaba representado en el comité establecido para desarrollar lo que se convirtió en el enfoque «*Integrated Area Plan*» IAP (del modelo «Mark 4»). Esta representación refleja las nuevas formas de gobernanza que está surgiendo en la ciudad de Dublín e ilustra que éstas no sólo necesitan moverse alrededor de los intereses empresariales y de las nuevas políticas económicas. La ADM mantiene que fue su influencia la que empujó a la Administración irlandesa a tener en cuenta las cuestiones de la integración social y la adopción del modelo de regeneración urbana de consorcio social (Mark 4). La política de la regeneración urbana más global incluye, por tanto, movimientos tanto hacia nuevas políticas económicas como hacia nuevas políticas sociales. Por supuesto, las ADM están siendo financiadas directamente por la UE, y dirigidas —por lo menos en parte— por políticas de la Unión Europea que promueven la integración social. Una vez más, la autonomía proclamada por las

diferentes partes se basa en el fracaso en reconocer las influencias externas; es evidente que la Autoridad Municipal sigue realmente modelos similares al ADM, que sigue a su vez modelos de la Unión Europea.

## 9. EL ENFOQUE DEL PLAN DE ÁREA INTEGRADA

El reciente modelo de regeneración urbana «Mark 4» para la ciudad de Dublín, mientras profundiza en formas de gobernanza más flexibles y supuestamente integradoras, también ahonda en las prácticas empresariales que no siempre se encuentran cómodamente con estas nuevas formas de gobernanza. El enfoque IAP busca atraer los intereses multisectoriales, pero potencialmente exclusivos, a la mesa con el fin de lograr la regeneración urbana local global. Así, mientras hay un compromiso declarado por el desarrollo integral de todos los actores involucrados en la regeneración potencial de la ciudad, hay serios problemas que necesitan, no obstante, solucionarse. El más relevante de éstos es cómo equilibrar la necesidad de políticas económicas competitivas con los problemas sociales y las necesidades de las comunidades locales. A pesar de los éxitos que parece producir la unión de las políticas económicas al estilo americano con las políticas sociales al estilo Unión Europea que conforman el medio ambiente urbano de Dublín, todavía no hay ninguna *política urbana* formal en Irlanda. El enfoque del IAP puede tener el potencial para convertirse en una herramienta útil, en la armadura de la política de regeneración urbana en Dublín. Sin embargo, este enfoque es fragmentado, un enfoque selectivo del planeamiento en lugar de un enfoque universal y comprehensivo. Los IAP no son una alternativa a las más amplias e integradoras estrategias del planeamiento. Los enfoques programados necesariamente incluyen las competencias entre comunidades en un esfuerzo para atraer los recursos a una o varias áreas específicas. Donde los «perdedores» en este escenario son abandonados virtualmente sin «red de salvación»; corren el riesgo de ser excluidos completamente y de ser invisibles dentro del paisaje urbano regenerado. Como muestra la actual crisis de vivienda, la muy fragmentada

regeneración urbana no puede compensar la ausencia de políticas integradoras de vivienda y urbanismo. Son todavía esenciales políticas urbanísticas más amplias. Sin estrategias más comprehensivas que abarquen la totalidad de la ciudad —incluso la planificación regional— se tienen serias dudas sobre la efectividad del enfoque programado *ad-hoc* (y fragmentado) asociado al planeamiento incluso con este modelo más reciente de la regeneración urbana.

## 10. CONCLUSIONES

La búsqueda de la revitalización urbana en Irlanda a través de proyectos estratégicos de desarrollo urbano (UDPs) ya no se ve exclusivamente como un asunto de la Administración y sus entes dependientes. Se ve cada vez más como un esfuerzo de colaboración que involucra disposiciones políticas, administrativas y de participación, nuevas y flexibles que abarcan un conjunto de opciones como las agencias de regeneración con propósitos especiales (UDCs), asociaciones público-privadas (PPPs) y, más recientemente, los consorcios tripartitos (público-privado-comunitarios). Es evidente que Dublín se ha alejado del enfoque inicial de orientación única de los UDC/UDP para la regeneración urbana. El modelo más reciente de regeneración urbana en Irlanda, el enfoque de Plan de Area Integrada, incorpora ya numerosas recomendaciones que surgieron de la evaluación del proyecto UDC/IFSC. El Modelo de la UDC, Mark 1, fue uno de los muchos enfoques potenciales de la regeneración urbana en Dublín. El hecho de que fuera rechazado puede interpretarse como una señal de fracaso. Sin embargo, podría igualmente argumentarse que la UDC no ha sido rechazada sino modificada y socializada.

Los éxitos y fracasos obtenidos por el primer modelo han dado lugar a su actualización con una serie de políticas para la regeneración urbana en Dublín, aparentemente más positivas, más amplias e integradoras.

No deben desestimarse las contribuciones realizadas por las iniciativas de *política social* para actuar contra la exclusión social en general y más específicamente en los planes de UDP. La política de regeneración urbana dentro de la ciudad de Dublín ha estado marcada por los esfuerzos por considerar los problemas sociales y aumentar la responsabilidad democrática, incluso cuando están llevándose a cabo simultáneamente prácticas empresariales más competitivas. El papel regulador de los urbanistas se ha complementado con un nuevo énfasis en el planeamiento como una función empresarial más flexible y proactiva. El núcleo del planeamiento se ha vuelto también más fragmentado y selectivo. El planeamiento de la ciudad en su totalidad está siendo sustituido por el planeamiento de la regeneración urbana programada (por zonas). Los Planes Integrados de Area (IAP) son la última encarnación del enfoque empresarial urbano que evolucionó desde el comienzo del proyecto estratégico de los *Docklands* de Dublín. Pero, aunque los IAP pueden tener potencial para contribuir a la regeneración urbana en Dublín, no representan una alternativa a las estrategias de planeamiento más amplias y comprensivas. La crisis actual de la vivienda en la ciudad proporciona una clara ilustración sobre cómo la regeneración urbana fragmentada no puede compensar la ausencia de políticas integrales de vivienda y urbanismo. Siguen siendo esenciales todavía políticas urbanas más amplias integradas en el planeamiento a largo plazo.

Traducción del inglés: PPG.

## BIBLIOGRAFÍA Y ENTREVISTAS

- AREA DEVELOPMENT MANAGEMENT LTD (1995): *Integrated Local Development Handbook*, Dublin, Government Publications Office.
- (1998): *Annual Report 1997*. Dublin, Government Publications Office, December.
- BANNON, Michael J. et al. (1989): *Planning the Irish Experience 1920-1988*. Dublin: Wolfhound Press.
- BARTLEY, Brendan (1998): «Exclusion, Invisibility, and the Neighbourhood in West Dublin» in

- MADANIPOUR A. & G. CARS & J. ALLEN (eds): *Social Exclusion and the Neighbourhood in European Cities*, Regional Studies Association and Jessica Kingsley Publishers, UK.
- & A. Jamie SARIS, (1999): «Social Exclusion and Cherry Orchard: A Hidden Side of Suburban Dublin» in James KILLEN, & Andrew MACLARAN, (eds.): *Dublin: Contemporary Trends and Issues for the Twenty-First Century*,



- Geographical Society of Ireland, Special Publication 11, Dublin.
- CAREY, Sean (1999): Interview. Assistant City Manager for Planning and Economic Development, Dublin Corporation, and Board Member, DDDA. Dublin Corporation, Dublin, April, 1999.
- COLLINS, C.J. (1986): «Largescale Urban Renewal: A Developers Viewpoint», in *Built Environment*, 12(4):208-215.
- COLLINS, M. & R. O'CONNOR, et al. (1996): *Dublin Docklands Area Master Plan: The Socio-Economic and Employment Structure of the Dublin Docklands Area*. ESRI report for CHDDA.
- CRAIG, S. (1994): *Progress though Partnership*. Dublin: Combat Poverty Agency.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT (1994): *Urban Renewal Programme New Life in Your Town 1994*. Dublin: Government Publications Office.
- (1995): *Guidelines on Residential Development in Urban Renewal Designated Tax Incentive Areas*. Dublin: Government Publications Office.
- (1996): «KPMG consultants, with Murray O'Laoire Associates and Northern Ireland Economic Research Centre». *Study on the Urban Renewal Schemes*. Dublin: Government Publications Office, December, 1996.
- (1996): *Better Local Government: A Programme for Change (BLG)*. Dublin: Government Publications Office, December, 1996.
- (1997): *1998 Urban Renewal Scheme: Guidelines*. Dublin: Government Publications Office, November.
- (1997): *Customer Service Action Plan*. Dublin: Government Publications Office.
- (1998): Dempsey, Noel, T.D.: *Task Force on Integration of Local Government and Local Development Systems Report*. Dublin: Government Publications Office, August, 1998.
- (1998): *Urban Renewal Schemes Guidelines*. Dublin: Government Publications Office.
- DEPARTMENT OF THE TAOISEACH (1996): *Second Report to Government of the Co-ordinating Group of Secretaries: Delivering Better Government: Strategic Management Initiative: A Programme of Change for the Irish Civil Service*. Dublin: Government Publications Office.
- DUBLIN CORPORATION (MUNICIPAL AUTHORITY): (1991): *Dublin City Development Plan 1991*, Civic Offices, Dublin.
- (1996): *HARP Plan*. Dublin, Civic Offices.
- (1998): *Integrated Area Plan: Liberties/Coombe*, Civic Offices, Dublin.
- (1998): *Modernising Dublin Corporation*, Civic Offices, Dublin.
- DUBLIN DOCKLANDS DEVELOPMENT AUTHORITY (1997): *Dublin Docklands Area Master Plan: Report on Progress*, Government Publications Office, January, Dublin.
- (1997): *Dublin Docklands Area Master Plan 1997*, Government Publications Office, November, Dublin.
- DURNEY, Terry (1999): *Meeting, Development Director*, Dublin Docklands Development Authority, DDDA Offices, December, 3, Dublin.
- FITZGERALD, John (1999): *Interview, City Manager*, Dublin Corporation, March, 3, Dublin.
- GOUGH, Michael (1999): *Interview. Senior Planner*, Corporate Planning Unit, Dublin Corporation, , March, 31, Dublin.
- (1999): *Phone Interview*, April, 20.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1987): *Programme for National Recovery*, Government Stationery Office, Dublin.
- (1991): *Programme for Economic and Social Progress*, Government Stationery Office, Dublin.
- (1994): *Programme for Competitiveness and Work*, Government Stationery Office, Dublin.
- (1994-1999): Government Publications Office, Dublin.
- (1996a): *Operational Programme on Local Urban and Rural Development*,
- (1996b): *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness*, Government Publications Office Dublin.
- (1997): *National Anti-Poverty Strategy: Sharing in Progress*, Government Publications Office, Dublin.
- HUBBARD, Phil & Tim HALL (1998): «The Entrepreneurial City and the New Urban Politics» In *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime, and Representation*. HALL, T. & P. HUBBARD, (eds.): 1-23 John Wiley and Sons, Chichester.
- MACLARAN, A. (1993): *Dublin: The Shaping of a Capital*, Belhaven London.
- MACAMHLAIGH, Gus (1999): *Interview. Executive Board Member Dublin Docklands Development Authority and former Chief Executive of the Custom House Docks Development Authority (CHDDA)*, Custom House Docks, February, 16, Dublin.
- MARTIN, John (1999): *Interview. Deputy Planning Officer, Planning Department, Dublin Corporation*, March, 19, Dublin.
- MCDONNELL, Pat (1999): *Interview. Planning Officer, Planning Department, Dublin Corporation*, March, 29.
- MCGUIRK, P. (1995): «Power and Influence in Urban Planning: Community and Property Interests in Dublin»s Planning System» in *Irish Geography*, 28 (1):.
- MURPHY, Laurence (1998): «Financial engine or glorified back office? Dublin»s International Financial Services Centre going global» in *Area* 30, 2:157-165.



- NEWMAN, P. & A. THORNLEY (eds.): (1996): *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. Routledge, London.
- NOLAN, B. & C.T. WHELAN & J. WILLIAMS, (1998): *Where are Poor Households*. Oak Tree Press and Combat Poverty Agency Dublin.
- OATLEY, Nick (1998): «Cities, Economic Competition, and Urban Policy» in *Cities, Economic Competition, and Urban Policy*, N. OATLEY, ed.:3-21, Paul Chapman Publishing Ltd. London.
- PARKINSON, Michael (1998): Chapters 1 and 3 from *Combating Social Exclusion: Lessons from Area-based Programmes in Europe*. The Policy Press: London. pp. 1-5 and 13-15.
- SHARRY, Carmel (1999): *Interview. Co-ordinator of Urban Renewal Schemes, Department of the Environment*, February, 17, Dublin.
- SMITH, Carmel (1999): *Interview. Marketing Assistant, DDDA. Custom House Docks*, March, 26, Dublin.
- TAYLOR, Alan (1999): *Interview. Member, Economic Development Unit, Dublin Corporation*, April, 6, Dublin.
- TURNBULL, Senan (1999): *Interview. Policy Co-ordinator, ADM Ltd.*, April, 13, Dublin.

# Euralille y los desafíos de la política urbanística en Francia

Frank MOULAERT & Elodie SALIN & Thomas WERQUIN

*Université des Sciences et Technologies de Lille*

**RESUMEN:** Este artículo examina los cambios en la política urbana en el área metropolitana de Lille (Francia): en las últimas dos décadas. En la primera sección, presentamos la dinámica de reestructuración socioeconómica en la aglomeración urbana. En el segundo apartado, analizamos la evolución de la política y las estrategias urbanas. En la tercera sección, examinamos la política de revitalización urbana enfocada en el proyecto de Euralille, así como el impacto de este proyecto urbanístico. Por último, presentamos una reflexión, a modo de conclusión, sobre la necesidad de reorientar la política urbana hacia un enfoque más integrado.

**Descriptores:** Regeneración urbana. Consorcios. Política urbanística. Lille. Francia.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de los 60, la Región de Nord Pas-de-Calais ha sufrido de forma intensa la crisis estructural de las industrias manufactureras tradicionales: minas de carbón, acero, transformación de metales, textil. Dada su especialización sectorial, Lille-Roubaix-Tourcoing perdió decenas de miles de puestos de trabajo en las industrias del textil y de las infraestructuras. Más de la mitad de esta pérdida fue compensada por la creación de empleos en el sector servicios. Pero el desempleo y los lugares industriales abandonados se convirtieron en un punto cada vez más sombrío en el escenario de la revitalización urbana.

Los retos para la revitalización urbana —entendida en un sentido multidimensional, incluyendo diferentes ámbitos de actuación política— fueron enormes: creación de empleo, educación y formación (re) organización y desarrollo del espacio urbano para nuevas actividades y funciones, atracción de nuevas industrias, revitalización de los barrios y mejora de la seguridad.

Enfrentadas con estos desafíos, las autoridades locales disponen solo de competencias limitadas. Aunque durante un largo periodo de tiempo los municipios han contado con algunas competencias en las políticas económicas, los fondos financieros provenían, en la etapa anterior, del estado central y posteriormente, debido a la descentralización regional, tanto del estado central como del regional. Entonces, se desarrollaron instrumentos específicos para

mejorar la eficacia de la acción local: la Agencia de Promoción Industrial para la Metrópoli de Lille (APIM) para la coordinación de la política de inversiones por parte de la Comunidad Urbana, las Cámaras de Comercio y la Unión Profesional de Empresarios de la Metrópolis de Lille, etc.

A medida que se iban elaborando nuevos instrumentos y marcos institucionales, la perspectiva de desarrollo urbano fue cambiando. En Lille-Roubaix-Tourcoing, estos desarrollos se pueden caracterizar como una transformación de una política dispersa sobre los «friches (vacíos) industriales» dispersa hacia una política de «lógica terciaria» más integrada. Este proceso tiene lugar en un momento difícil de desplazamiento de la capacidad de toma de decisiones desde los municipios a la APIM reorganizada y a la Comunidad Urbana. Sin embargo, persisten las fricciones con otras instituciones como SOREX (Sociedad Regional de Expansión Metrópoli Norte) y las SEM (Sociedad de Economía Mixta). Además, el poder político permanece, en última instancia, dentro de los municipios que constituyen la «Metrópolis del Norte». Dado el gran número de municipios, con diferentes prioridades socio-económicas e importantes diferencias partidistas políticas, muchos problemas para la acción concertada continúan presentes. Y, aunque se ha realizado algún progreso en la integración de las agendas económicas y las lógicas de planificación espacial, se sigue sin integrar las lógicas de las políticas económicas y sociales. A la luz de la creciente pobreza y desigualdad social, este puede convertirse en el reto más importante de los próximos años.

En este contexto, la creación de un importante proyecto urbanístico en el centro de Lille es un intento de continuar la política de desarrollo del sector servicios realizada en la Metrópoli y provocar la puesta en marcha de iniciativas comunes por parte de los agentes locales, la Metrópoli y también la Región. Es interesante analizar cómo Euralille se presenta como un importante factor de la política social y económica de la Metrópoli. Además, la creación de un centro comercial y de servicios puede tener significativos impactos sobre el empleo y las dinámicas económicas. También es esencial analizar las consecuencias políticas, sociales y económicas sobre la comunidad urbana y

sobre los mecanismos de exclusión/integración social, económica y política generados por este proyecto.

Este artículo analiza los cambios en la política urbana en el área metropolitana de Lille en las últimas dos décadas. En la primera sección, presentamos un la dinámica de reestructuración socioeconómica en la aglomeración urbana. En el segundo apartado, analizamos la evolución de la política y las estrategias urbanas. En la tercera sección, examinamos la política de revitalización urbana enfocada en el proyecto de Euralille, así como el impacto de este proyecto urbanístico. Por último, presentamos una reflexión, a modo de conclusión, sobre la necesidad de reorientar la política urbana hacia un enfoque más integrado.

## 2. ESTRUCTURA Y CRISIS SOCIOECONÓMICA EN LILLE

Lille es la capital de la región Nord Pas de Calais y la cuarta aglomeración urbana francesa, con 1,1 millones habitantes. Por su posición geográfica, en la frontera con Bélgica, Lille se sitúa en el centro estratégico de las comunicaciones y los flujos comerciales entre Bélgica, Gran Bretaña y Francia. La conurbación de Lille está formada por numerosas ciudades y municipios con características diferentes, cuyo tejido urbano ha sido progresivamente remodelado durante el siglo XX (LORÉAL & VAN STAEEYEN 1995). Lille, la ciudad principal del área metropolitana, creció considerablemente en el siglo XIX, gracias al desarrollo de la industria del algodón y del lino. El desarrollo de las ciudades de Roubaix y Tourcoing se produjo posteriormente, al final del siglo XIX, y fue más acelerado; en unas pocas décadas, estos dos núcleos se convirtieron en ciudades industriales, especializadas en la industria de la lana. En la actualidad, tienen poco menos de 100.000 habitantes cada una. La cuarta localidad de la aglomeración es Villeneuve d'Ascq, una de las ciudades nuevas creadas por el estado central en los años 60 (LABORIE et al, 1985). Con 65.000 habitantes, esta ciudad es un área comercial importante y es, además, un área de localización de las principales universidades.

El resto de los municipios de la aglomeración tienen un tamaño mas pequeño y están muy cerca de los cuatro centros mencionados antes (CEDRE, 1992). Así pues, en la actualidad, el área metropolitana se compone de dos zonas muy diferenciadas: un área situada alrededor de Roubaix y Tourcoing, donde se localiza la industria tradicional y que ha sufrido una profunda crisis económica y social, y una zona alrededor de Lille que se ha beneficiado de la positiva evolución económica y urbana reciente de la metrópoli.

Desde mediados de los años 60, mientras que el empleo industrial seguía aumentando en el conjunto del país, la industria de la metrópoli de Lille y de su región comenzó un proceso de declive como consecuencia del cierre de las minas y la reestructuración de las actividades manufactureras tradicionales. Entre 1975 y 1992, la región Nord Pas de Calais, perdió un 41% de su empleo industrial, mientras que en el conjunto de la industria francesa la pérdida de empleo era del 25%. La metrópoli de Lille, que había sido la capital industrial francesa, comenzó así un pronunciado proceso de desindustrialización y declive industrial. En el área metropolitana, el declive industrial alteró drásticamente el equilibrio existente entre las áreas de la ciudad: en la zona de Lille, la pérdida de empleo industrial vino acompañada de una importante diversificación económica con un aumento significativo del sector servicios y del comercio; en la zona de Roubaix Tourcoing, donde el empleo textil ocupaba a dos tercios del empleo industrial en el año 1962, a finales de los 90 su peso en la estructura industrial se había reducido a un tercio.

La reconversión y diversificación industrial de la metrópoli de Lille no ha sido una prioridad para el gobierno central que, especialmente desde mediados de los 90, ha reorientado el apoyo hacia el desarrollo terciario y no hacia la industria (BRUYELLE, 1991). Además, las pocas iniciativas de reindustrialización se han llevado a cabo de forma incoherente, sin coordinación alguna entre los distintos agentes locales y sin una verdadera estrategia a largo plazo.

La terciarización de la economía ha sido, probablemente, la mayor transformación estructural que ha tenido lugar en la región *Nord-Pas-de-Calais* en los últimos años. El

sector de servicios ha contribuido de forma significativa al desarrollo de la región (GALLOUJ, 1993). Entre 1962 y 1992 se crearon unos 350.000 empleos en este sector, mientras que la industria perdía alrededor de 300.000 empleos en el mismo periodo (BATTIAU, 1995). Pero, aunque esta evolución es importante, la metrópoli de Lille, y aún mas su región, sigue teniendo un sector servicios poco desarrollado y la región mantiene un carácter básicamente industrial. Por otra parte, el sector servicios en esta zona adolece de una sobre-representación del comercio y los servicios no comercializables y una escasa presencia de los servicios comerciales y los relacionados con las empresas. Las debilidades estructurales de los servicios relacionados con las empresas existen tanto para los servicios dentro de las industrias como para los proveedores independientes de servicios (GALLOUJ, 1993; MOULAERT & FARCY & GALLOUJ, 2001). Pero, además, en lo relativo a los servicios avanzados a los productores, el déficit de la Metrópoli de Lille respecto a las metrópolis regionales francesas se ve reforzado por el desequilibrio existente entre Lille y Roubaix-Tourcoing que es deficitaria en este tipo de actividades (MOULAERT & FARCY, 1995).

La modesta presencia de servicios relacionados con las empresas en Roubaix-Tourcoing parece paradójica debido a que los empresarios de esta parte de la metrópoli de Lille han creado o generado un gran número de empresas y actividades de servicios que emplean a miles de personas en toda Francia pero han creado muchos menos puestos de trabajo en Roubaix-Tourcoing. Así mismo, la división espacial de la construcción de oficinas dentro de la metrópoli es bastante irregular. La ciudad de Lille es la más atractiva, especialmente en el Centro y en los barrios de las estaciones ferroviarias. Villeneuve d'Ascq es el segundo polo de atracción más importante, con zonas de actividad consideradas funcionales, variadas y accesibles a través de la infraestructura de transporte (autopistas, metro). El tercer lugar en importancia de atracción de espacio de oficinas está formado por los grandes bulevares entre Lille y Roubaix-Tourcoing y sus alrededores. Esta división ha permanecido prácticamente invariable a lo largo de los últimos años.

Las diferencias en la dinámica de reestructuración y diversificación de las

distintas zonas del área metropolitana es la razón fundamental por la que los niveles de desempleo en la zona de Roubaix-Tourcoing sigan siendo superiores a los de la zona de Lille. Un estudio reciente elaborado por el INSEE (1996) muestra que la zona Roubaix-Tourcoing es todavía muy industrial, que los ingresos siguen siendo bajos y que la población solo ha aumentado de manera muy débil entre 1962 y 1990, con un déficit de migración muy importante. La zona sur y sureste pertenece a la zona residencial y ha conocido un aumento demográfico importante; una parte importante de esta población trabaja en Lille y se ha beneficiado del crecimiento del sector de los servicios, con ingresos un 16% más elevados que en el resto de la región. Igualmente es preciso destacar que la segregación social es, además, muy importante dentro de los propios municipios y áreas de la metrópoli. En el caso de Lille, algunos barrios degradados de la ciudad, como Wazemmes o Moulines, han registrado una importante transformación como resultado de las inversiones públicas en proyectos de renovación y de la política de vivienda. Pero la renovación también ha significado que una parte de la población de menores ingresos se ha trasladado a otros barrios o a otras zonas del área metropolitana y una población con ingresos mayores se ha trasladado a estos barrios renovados.

### 3. LA REFORMULACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS URBANAS

Durante las décadas de los 80 y 90, la política urbanística en Francia ha sufrido reformas muy importantes, tanto en términos estratégicos como en relación a la redistribución de competencias entre los diferentes niveles institucionales. Las políticas de regeneración urbana reflejan estas transformaciones institucionales y estratégicas. Su análisis ayuda a comprender

el proceso que condujo a la puesta en práctica de Euralille.

#### 3.1. El cambio de escala de la política social contra la exclusión social

Durante los últimos 20 años, Francia ha experimentado un proceso de descentralización ambicioso, aunque no desprovisto de ambigüedades. Las leyes de descentralización de 1982 simbolizan la voluntad de una mayoría en la esfera política francesa a favor de modificar las relaciones entre París y la «Región». Las leyes de 1982 forman el marco legal dentro del que las autoridades locales (Regiones, Departamentos, *Communes* y asociaciones entre estos) obtienen mayores poderes en el terreno de la política económica y la planificación espacial<sup>1</sup>. Las leyes de descentralización de 1982 otorgaron a las autoridades locales la competencia sobre desarrollo económico y espacial. Se pueden distinguir dos enfoques de la política urbana: una lógica social basada en los barrios y poblaciones con dificultades; y una lógica económica del desarrollo urbano centrada en la noción del marketing urbano y orientada hacia el desarrollo de las clases medias y los grupos de altos ingresos.

En este marco, los problemas relacionados con la precariedad y las diversas formas de exclusión se presentan como un nuevo reto de la política pública y urbana a principios de los años 80. El recrudecimiento de la violencia en los suburbios franceses condujeron a la creación de un Ministerio de la Ciudad (*Ministère de la Ville*) por parte del gobierno de Mitterrand. Al mismo tiempo, la descentralización acelera una mayor relación entre las iniciativas de los diferentes departamentos ministeriales y las instituciones que operan en los barrios más empobrecidos. Se ha producido una reorientación desde los procedimientos

<sup>1</sup> El principal cambio en el sistema institucional consiste en que un nuevo nivel, la Región, ha sido creada en la pirámide administrativa y que con ello la autonomía administrativa de los departamentos y municipios aumenta (MARCHAND 1997): La definición legal de los poderes de las autoridades locales implica una distribución de las esferas de intervención, que conduce, a veces, a una segmentación artificial, o a una confusión de competencias (STEVENSON 1993): La *Commune*, la subdivisión administrativa más antigua, se responsabiliza de la planificación espacial urbana y de la

utilización del suelo, pero también tiene a su cargo la construcción y el mantenimiento de las escuelas. El *Departamento* tiene competencias sobre asistencia social, servicios de salud, escuelas estatales de secundaria, vivienda e infraestructura rural, así como, en un nivel más general, la coordinación de iniciativas interurbanas. La *Región* tiene competencias sobre la planificación espacial y el desarrollo económico, escuelas de educación superior y formación profesional, así como, sobre la investigación, la energía, el medio ambiente y la cultura.



institucionales verticales (Estado-autoridades locales) a una relación contractual entre los diversos niveles institucionales. Así mismo, se abandona el enfoque de la planificación global que integra los objetivos económicos y sociales y la acción pública se centra en la cuestión de la pobreza

urbana y la cohesión social. (BÉHAR & ESTÈBE, 1995). Mientras que en la década de los 60 y de los 70, la intervención del poder público se basa en la idea de la igualdad territorial, en los 80 la toma de conciencia de la fragmentación del espacio urbano ha ido en aumento.

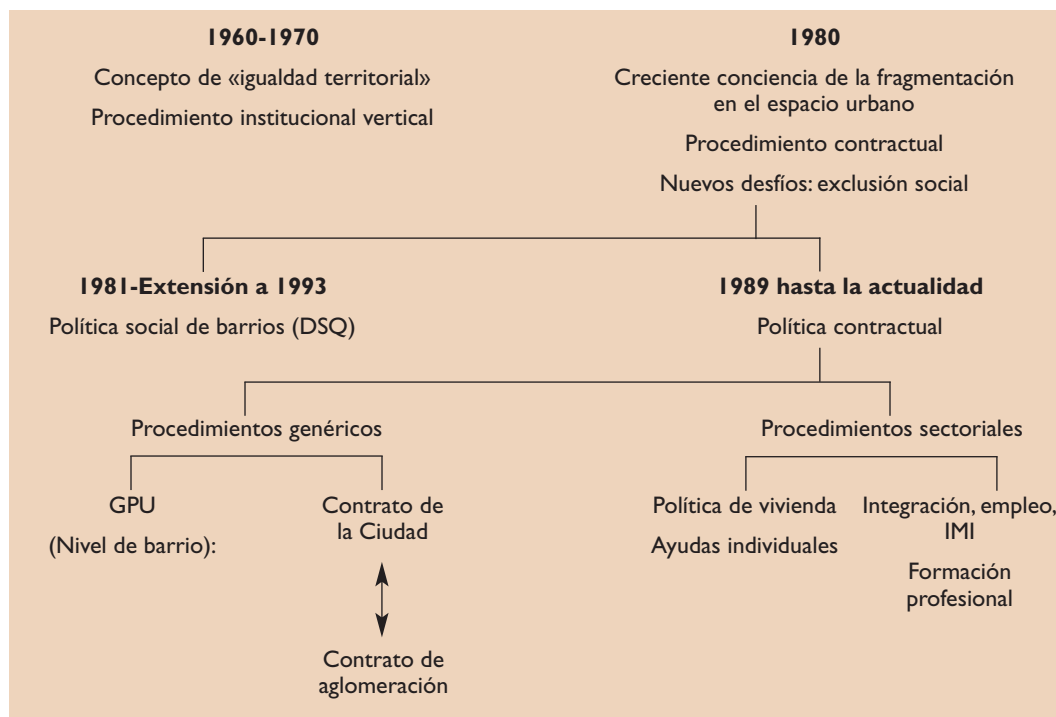


FIG. I. Una visión de conjunto de las estrategias urbanas 1960-1990

A pesar de los serios intentos por integrar las diferentes acciones de la política urbana pública en torno a la lucha contra la exclusión, para finales de los 80 la política pública en el ámbito de los problemas urbanos comienza a fragmentarse de nuevo. El enfoque de la política urbana y de vivienda se rige por dos procedimientos: los «Contratos de Ciudad» (Contrats de Ville), con un enfoque integrado (tanto a nivel del vecindario como de la aglomeración) y los Grandes Proyectos Urbanos (Grands Projets Urbains, GPU), más limitados en la escala espacial, e interpretados por algunos como un retorno a las intervenciones morfológicas y un retroceso frente a las políticas contractuales de los 80.

### 3.2. De la política social vecinal (1981-1988) a la contractual (1989-1993)

En 1982, se produce un cambio importante en la política urbana con el inicio del procedimiento DSQ o Desarrollo Social de los Barrios. El objetivo explícito de este esquema es muy ambicioso: democratizar la administración de la ciudad, equilibrar la composición social de los barrios, integrar a los jóvenes a la sociedad urbana, el desarrollo social para el desarrollo económico local, atribuir de nuevo un valor urbano a los barrios y prevenir la inseguridad. Varios barrios de Roubaix fueron seleccionados por el Estado en 1982 como proyectos piloto para este nuevo procedimiento, lo que permitió

renovar viviendas insalubres y movilizar a los trabajadores sociales, representantes políticos y habitantes así como a los agentes implicados en el empleo y sistemas educativos. Desde 1982 a 1993, el procedimiento se extiende a varias áreas de la Comunidad Urbana de Lille (CUDL). Sin embargo, la falta de procedimientos de evaluación, el elevado número de áreas implicadas y, especialmente, la falta de complementariedad con los procedimientos de desarrollo económico a nivel de la aglomeración urbana, muestra la fragilidad de estas acciones. El Sur de Lille, por ejemplo, se considera un fracaso debido a la ausencia de asociaciones locales en las iniciativas municipales (GINET, 1997: 42).

El fracaso de las políticas de barrios lleva a las autoridades públicas hacia una política más integrada, combinando un enfoque integral con uno más centrado. Se distinguen dos tipos de mecanismos: unos, con un carácter global, que integran la pobreza como una de las dimensiones clave de la cuestión urbana (Contratos de Ciudad, Grandes Proyectos Urbanos); y otras medidas más específicas que tratan el problema de la pobreza de una forma concreta (BÉHAR ESTÈBE, 1995). El procedimiento más genérico llevado a cabo por el Ministerio de la Ciudad y la Delegación Interministerial para la Ciudad, es el Contrato de la Ciudad (CDV)<sup>2</sup>. El principal objetivo de este procedimiento es combatir la exclusión urbana, por una parte, a nivel de los barrios «prioritarios», por la otra parte, a nivel de la aglomeración. Se lanzan acciones para la asistencia social que tienen como objetivo mejorar la vida cotidiana así como acciones estructurales que implican operaciones urbanas a gran escala (carreteras, mejora del stock de viviendas).

En 1989, Lille-Roubaix-Tourcoing se incluye entre las «aglomeraciones piloto» que se benefician del procedimiento CDV y decide colaborar con Villeneuve d'Ascq. El 44% de la población de la CUDL está incluida en este procedimiento. Al mismo tiempo, se ofrece acceso a los recursos del PACT-Urbain y FEDER a las principales aglomeraciones de la Región, en el apartado de «desarrollo vinculado a las transformaciones económicas

y urbanas». Para tener acceso a estos programas, la región Nord Pas-de-Calais crea un instrumento específico para promocionar la colaboración entre los municipios: el Contrato de Aglomeración (Contrat d'Agglomération) (GINET, 1997:43)<sup>3</sup>. Entre 1992 y 1993, el Contrato de Aglomeración vinculando al Estado, la Región y la CUDL, es dinamizado por la *Agencia de Desarrollo y de Urbanismo (ADU)*. Este Contrato es, junto con el de Dunkerque, el único que combina dos dimensiones de la lucha contra la exclusión, es decir, la reestructuración urbana y el desarrollo económico. Sin embargo, desde 1994, sólo se ha firmado un Contrato de Ciudad. Parece existir cierta reticencia tanto a nivel nacional como local para concluir un nuevo Contrato de Aglomeración.

A nivel nacional, el Estado no busca ya promover la cooperación intermunicipal, y tiende a recuperar el control de las acciones locales (GINET, 1997:44). En el ámbito local, los agentes locales se enfrentan a serios problemas cuando se implican en iniciativas intermunicipales dentro de la aglomeración. Las diversas *Communes* se niegan a otorgar a la Agencia de Desarrollo y de Urbanismo un papel federador como «jefe de proyecto» y prefieren confiarle una tarea de investigación y desarrollo de la política urbanística. Además, parece muy difícil establecer una política económica transfronteriza (con el Suroeste de Flandes en Bélgica y Kent en Gran Bretaña). Sin embargo, el concepto de «Ciudad Renovada», recientemente integrado en el Nuevo Desarrollo de la Metrópoli de Lille, expresa la voluntad de superar los antagonismos territoriales y abre posibilidades para definir territorios con problemas de reestructuración socioeconómicos (GINET, 1997).

Por otra parte, el procedimiento Grandes Proyectos Urbanísticos GPU tiene un campo de acción más limitado que los Contratos de Ciudad. Se aplica en áreas donde existen severas dificultades para las que se requiere una intervención más duradera por parte del sector público. En 1994, el Comité Interministerial de las Ciudades eligió Roubaix-Tourcoing como «zona GPU» durante 10 años (BAART, 1998).

<sup>2</sup> Los Contratos de Ciudad son definidos por el Comité Interministerial de Ciudades (Circular de 22 de Mayo de 1989).

<sup>3</sup> El Contrato de Aglomeración de la Metrópoli de Lille fue firmado el 4 de enero de 1992 para un período de 3 años.

### 3.3. Los procedimientos sectoriales

En los últimos años, se han puesto en marcha un amplio abanico de medidas y procedimientos públicos que, en mayor o menor medida, remiten a la cuestión de la exclusión y su dimensión urbana. Las iniciativas más importantes se han tomado en el ámbito de la vivienda y en los enfoques territoriales para la creación de empleo.

La política de vivienda comenzó a tomar una dimensión social en la década de los 60. La reforma de 1977 aceleró la sustitución de una política orientada a reemplazar los mecanismos del mercado, por una política que privilegiaba un sistema de apoyo individualizado. Este cambio estuvo acompañado de un nuevo acercamiento a la dimensión social de la política de vivienda y a otras políticas específicas contra la exclusión social y la precariedad (el establecimiento del Ingreso Mínimo de Inserción o la Política de la Ciudad mencionada anteriormente).

La Ley Besson (1990)<sup>4</sup> representó un intento de afinar las medidas y los procedimientos designados en los años 80. Esta Ley, planteaba nuevas modalidades de acción para aumentar el acceso al stock de vivienda (o su preservación), para las personas que pertenecían a ciertos grupos sociales definidos por medio de tres tipos de medidas: la posibilidad de acceder a vivienda social de alquiler para estos sectores; el apoyo a la función social del stock de vivienda de alquiler privado; la construcción de un stock de vivienda específico mediante el uso de nuevos fondos. Los stocks de vivienda que se edificaron de acuerdo con estos esquemas mejoraron la calidad de la vivienda para grupos desfavorecidos de la población en el área metropolitana de Lille. Pero, puesto que se implementaron en zonas prioritarias, estos esquemas contribuyeron a reforzar las desigualdades espaciales entre barrios de las ciudades y *Communes* en la aglomeración.

### 3.4. Políticas económicas locales

La cuestión del desarrollo económico local sólo (re?) surgió en los años 70 con la crisis económica y sus consecuencias espaciales,

por una parte, y la descentralización institucional, por otra. En los años 80, el centro de atención de las autoridades locales cambia de la ayuda de emergencia a las empresas, a una política más orientada hacia el entorno empresarial (COROLLEUR & PECQUEUR, 1996). Las políticas de desarrollo perseguidas dentro de la Metrópoli de Lille no divergen de esta tendencia nacional.

#### *El fracaso de la coordinación global*

El apoyo de las autoridades locales a la industria manufacturera, comercio y actividades artesanales se triplicó durante el período 1984-90 pasando de 2,4 billones a 6,7 billones de francos (COROLLEUR & PECQUEUR, 1996). Desde el principio de los años 90, esta tendencia se moderó a favor de la industria de la construcción y la ingeniería civil así como el sector de la vivienda (respectivamente 1 billón y 4 billones de francos a 5 billones en la industria, comercio y actividades artesanales en 1993, Ministerio de Economía y Finanzas). Especialmente, aumenta el apoyo indirecto en forma de subsidios, negocios inmobiliarios e iniciativas desarrolladas por las Sociedades de Economía Mixta (SEM).

En los años 80, las ciudades de Roubaix, Tourcoing y Wattrelos, que sufrieron una importante crisis del sector textil, inician una política de desarrollo económico superando las tradicionales divisiones locales entre las *Communes*. Sin embargo, sus formas de interacción siguen estando limitadas a los instrumentos clásicos de política económica accesibles a las ciudades. La Sociedad de Economía Mixta de la zona Nordeste de la aglomeración, creada en 1980, se responsabiliza del desarrollo de los polígonos de negocios mientras que el SIAR (Sindicato *Intercommunal* de la Aglomeración de Roubaix) y la UAT (Unión de la Aglomeración de Tourcoing) se responsabilizan de la prospección de negocios. Poco a poco, y a medida que la gravedad de la crisis a largo plazo se hace más tangible, la SEM se orienta progresivamente hacia políticas más estructurales, como la renovación de emplazamientos de negocios y la diversificación o consolidación del tejido económico local. Pero el SIAR y UAT compiten por la promoción de sus propios

<sup>4</sup> Law of 31 May 1990.

territorios comunales con inversores externos. Por lo tanto, a pesar de la solidaridad fiscal entre las comunidades, la división de responsabilidades entre las diversas estructurales locales, organismos y ciudades causa efectos perversos (LOREAL, MOULAERT & STEVENS, 1996). La misma imposibilidad de perseguir una política común también pesa sobre las actividades de la CUDL (PRADEILLES, 1993:75).

### **Las estrategias de desarrollo de la Metrópoli de Lille: hacia una mayor coherencia?**

#### *La ruptura de los años 1986-1990*

A mitad de los años 80, la estrategia de planificación metropolitana fue considerablemente alterada. Los factores externos, en particular, llevaron a este cambio: el Canal de la Mancha, el Tren de Alta Velocidad (TGV) y las oportunidades europeas llevaron a la CUDL y a los municipios a un enfoque más unificado con el desarrollo espacial y económico (PRADEILLES, 1993; GACHELIN, 1992). Así, se alcanzó un nuevo consenso entre las autoridades locales y los círculos económicos. Un primer logro concreto, en 1987, fue la creación de la «Asociación TGV-Estación de Lille», que movilizó a los agentes locales contra una decisión del Estado central y la compañía ferroviaria nacional para dejar a la línea de TGV pasar fuera de la ciudad. Esta acción fue un éxito puesto que Euralille ahora alberga uno de los nodos más importantes del TGV en Europa. En 1985, la CUDL y la CCI-LRT crearon la Agencia para la Promoción Industrial de la Metrópoli de Lille (APIM). En 1989, esta agencia es transformada en la Agencia para la Promoción Internacional de la Metrópoli de Lille.

#### *Las infraestructuras y los «Grandes Proyectos de la Metrópoli»*

La construcción de infraestructuras y los «Grandes Proyectos de la Metrópoli» (GPM) de finales de los 80 y principios de los 90, representan la nueva política global de la CUDL. En particular, los GPM intentaban

simultáneamente servir a las necesidades de la distribución espacial de las iniciativas, reforzar el sistema económico y la construcción de imagen de la Metrópoli de Lille como la nueva metrópoli europea.

Al mismo tiempo, se llevan a cabo un número importante de proyectos de infraestructuras: el aeropuerto de Lille-Lesquin, el Puerto de Lille, Lille Grand-Palais<sup>5</sup>, etc. Sin embargo, es el acuerdo de la segunda línea de metro la que permite sellar la ruptura con el pasado y abrir nuevos horizontes. La infraestructura cultural (Museo de Bellas Artes, Escuela Internacional de audiovisuales, etc.) y la mejora del entorno urbano transformó Lille, a lo largo de un período de 15 años, de una ciudad en declive en una ciudad atractiva.

Pero es muy poco seguro que estos proyectos que proveen un *socle d'une démarche d'équité* (PRADEILLES, 1993) disminuyan las tensiones entre los municipios y entre los barrios e incluso entre los cuatro principales centros de la Metrópoli. Porque estos proyectos no sólo carecen de relevancia para el renacimiento de los barrios en declive del centro de la ciudad, sino que también incorporan una competencia potencial y real entre las principales *Communes*; por ejemplo, el sistema de comunicaciones internacionales de Euralille puede competir con el *Eurotéléport* de Roubaix; del mismo modo, el metro sólo alcanzará *Tourcoing* 7 años después de la llegada del TGV en el centro de Lille.

## **4. EURAILLE**

### **4.1. Formulación, diseño y planificación de Euralille**

A mediados de los 80, la Metrópoli de Lille puso en marcha una política de «redinamización» económica basada en los principios adoptados por la mayoría de las grandes ciudades francesas, es decir, accesibilidad, ser atractivas y el establecimiento de polos fuertemente integrados. Los gobiernos de la ciudad y de la aglomeración comenzaron a preocuparse

<sup>5</sup> La distinción entre grandes proyectos e infraestructura no es siempre clara, en nuestra opinión

1988	Estudios de viabilidad
1991	Creación de SAEM (Sociedad Anónima de Economía Mixta): Euralille con un capital de 50 millones de FF (50,9% sector público y 49,1% privado).
Febrero	Comienzo de los trabajos preparatorios
1992	
Julio	Comienzo de los trabajos de infraestructura
1993	Creación del «Círculo de usuarios» La línea del TGV Lille-Paris comienza a funcionar.
1994	
Mayo	Se pone en servicio la nueva estación del TGV Lille-Europa y la estación del metro Euralille. Entra en servicio la conexión hacia Lyon y el Sur de Francia.
Junio	Entra en servicio el Centro de Congresos y exhibiciones.
Septiembre	Entra en servicio el Centro Comercial Euralille y la estación del tranvía <i>Lille-Europe</i> .
Noviembre	Entra en servicio el <i>Zénith</i> ; el TGV <i>Eurostar</i> ; la conexión con el aeropuerto <i>Roissy-Charles de Gaulle</i>
1995	
Enero	Se consigue el « <i>Tour du Crédit Lyonnais</i> ».
Febrero	Entra en servicio la línea 2 del metro.
Marzo	Se consigue el « <i>Lille Europe tour</i> ».
Diciembre	Se consigue el <i>Hauts du Romarin</i> .
1999 - 2000	260 viviendas en Boulevard Carnot y en el sector Romarin <sup>6</sup>
2000 - 2010 <sup>7</sup>	<b>Sector Romarin:</b> 10.000 m <sup>2</sup> de oficinas y un hotel de 2-3 estrellas con 80 habitaciones <b>Ciudad de los negocios:</b> Hotel de 4 estrellas con 124 habitaciones y 12.000 m <sup>2</sup> de espacio para oficinas (2002). <b>Saint Maurice:</b> 17.000 m <sup>2</sup> de oficinas construidas por Buygues (2002-2003). <b>Euralille 2</b> (Sector del Sur) Administración Central Región <i>Nord-Pas-de-Calais</i> (50.000 m <sup>2</sup> (2004)). Extensión del espacio para exhibiciones en Lille Grand Palais (15.000 m <sup>2</sup> . (2004)). 37.000 m <sup>2</sup> de espacio para oficinas y 800 viviendas.

FIG. 2. Cronología del proyecto EURALILLE

especialmente por la competitividad, el desarrollo de operaciones a gran escala y de construcción de imagen: «El objetivo es organizar el espacio urbano para otorgar a la ciudad un lugar mejor situado en el sistema competitivo» (BOURDIN, 1998: 28).

En el caso de Lille, el origen de ese enfoque de política urbanística es probable que hayan sido el Canal de la Mancha y el TGV Londres-París. La Metrópoli de Lille se encuentra en el medio de una red europea con abundantes infraestructuras de transporte de gran escala (TGV, autopistas). En 1987, el *Departamento del Norte* y la región *Pas-de-Calais* se convirtieron en agentes activos dentro de la asociación *Lille-*

*Gare-TGV*. Esta última, convenció a la SNCF (Compañía Ferroviaria Nacional) y a París para que dejase pasar la conexión entre la red del TGV y el Canal de la Mancha a través del Centro de Lille en vez de por la región de Picardie. Los responsables políticos y económicos colaboraron para que la aglomeración de Lille se beneficiara de la red del TGV conectando el Canal y el Norte de Europa. Esta asociación ha sido un éxito porque, desde su creación, ha conseguido integrar una gran coalición representativa. La «misión *Peyrelade*», formada por profesionales, tenía como objetivo estudiar el impacto de la línea del TGV en la

<sup>6</sup> Información Urbapresse 25 de noviembre de 1998.

<sup>7</sup> Información de la prensa local.



vocación europea de Lille. Esta misión consiguió convencer a la SNCF para construir una estación de TGV en el paso del Centro de la Ciudad a cambio de financiar los 800 millones de FF adicionales necesarios para su paso por este área central. Esta movilización de los agentes locales alrededor de ese proyecto generó el impulso necesario para que se produjeran los primeros debates sobre la creación de un centro de negocios a gran escala, que más tarde sería denominada Euralille.

Euralille encuentra una lejana inspiración en el «*Centre Directionnel*», proyecto desarrollado a finales de los años 60. En ese tiempo, se había puesto en marcha la política de las «*Métrópolis de Equilibrio*» que pretendían disminuir una parte de la presión de crecimiento sobre París. El objetivo era construir un centro de servicios de 500.000 m<sup>2</sup> en Lille, conectado con las dos estaciones ferroviarias (MOULAERT et al, 1993). En Nord-Pas-de-Calais, la política de las *Métrópolis de Equilibrio* se centraba, en primer lugar, en la Metrópoli de Lille, con el fin de dotar a la región de un centro urbano realmente dinámico que liderara el proceso de reconversión de las industrias tradicionales (JOIGNAUX, 1998). El tamaño del proyecto del *Centre Directionnel* fue reducido drásticamente a lo largo de los años. Finalmente, sólo se construyeron 30.000 m<sup>2</sup> en el área de la estación de *St-Sauveur*. La iniciativa fracasó debido a sus dimensiones megalómanas iniciales, la competencia de la nueva ciudad de Villeneuve d'Ascq, la escasez de fondos y la distancia entre la ambición del proyecto y las necesidades objetivas de las estructuras sociales y económicas de Nord-Pas-de-Calais en ese periodo (MOULAERT et al, 1993).

nacional, Mauroy juega un papel determinante en el lanzamiento del proyecto. A nivel nacional, el puesto de Primer Ministro que ocupó entre 1981 y 1983 le ha permitido a Mauroy jugar un papel muy activo en las negociaciones y firma en Lille del Tratado Franco-Británico del Tunel del Canal de la Mancha (firmado en el Ayuntamiento de Lille) en 1986 y cambiar el status «non-aedificandi» del terreno militar situada en el centro de Lille, sobre el que se construiría Euralille en los años 90.

A nivel local, la influencia de Mauroy ha jugado un papel destacado en diversos ámbitos. En primer lugar, su relación privilegiada con el «Prefecto de la Región» ayudó a convencer al gobierno de Chirac para que aprobase la llegada del TGV por el centro de Lille, frente a la propuesta original del SNCF y las intenciones del gobierno central (COLE, 1997). Por otra parte, la presidencia de Mauroy en la CUDL, posición estratégica dentro de la planificación metropolitana, le permitió hacer avanzar el proyecto. Por último, sus relaciones con el mundo financiero contribuyeron a crear el clima de confianza necesario para llevar a cabo Euralille. J. Deflassieux, anterior Presidente del *Crédit Lyonnais*, y Presidente del Bank for International Settlements, y J. Peyrelevade, Presidente del *Stern Bank* y anterior Asesor de P. Mauroy cuando fue Primer Ministro, jugaron un papel clave en atraer inversores privados a participar en esta iniciativa. Mauroy, además, contó con el apoyo de J.P. Baïetto, antiguo Director de la *Société Centrale pour l'Équipement du Territoire*, para gestionar la parte de planeamiento urbanístico del proyecto.

#### 4.2. El proceso de toma de decisiones: una importante red local

##### *La esfera política, financiera y técnica*

Puede decirse que el proyecto de Euralille ha sido llevado a cabo debido, principalmente, a la implicación de un puñado de hombres cercanos a Mauroy (Partido Socialista), Alcalde de Lille y ex Primer Ministro (1981-1983). Debido a sus contactos, tanto en el ámbito local como

##### *Un partenariado entre la ciudad y el sector privado: «Euralille-Métropole» (1988)*

La Sociedad de Estudios, de carácter privado, «Euralille-Métropole» fue creada en 1988 para evaluar la implementación de una infraestructura del TGV que atravesaba el centro de Lille. J. Deflassieux era su presidente y J.P. Baïetto su director. El primer grupo de accionistas estaba compuesto por cinco bancos y el Ayuntamiento de Lille.

La Sociedad de Estudios presentó un diagnóstico de los atractivos y las debilidades de la situación local. Este diagnóstico condujo a la definición de un «Programa Marco» que destacaba los ejes del futuro proyecto:

1. un polo de servicios urbanos
2. un polo de servicios de transporte
3. un polo de servicios de intercambio
4. un parque urbano
5. actividades específicas (vivienda, cultura...)

Los estudios para definir el programa de planificación urbana fueron realizados por la Compañía Euralille-Metropole. Varias otras empresas participan además: la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire), la BIPE (Bureau d'informations et de prévisions économiques) y SORELI (Société d'Équipement de la Région Lilloise). Los socios decidieron compartir riesgos: si la operación tenía éxito, se crearía una empresa semi-pública para gestionar el proyecto con un mayor capital; si el proyecto fracasaba, los costes de los diferentes estudios se repartirían entre el municipio de Lille y los socios privados.

#### 4.3. Un típico proyecto liderado por el estado con algunas peculiaridades

Euralille es un proyecto típicamente francés debido a que se basa en el procedimiento estándar para la planificación espacial pública y para la implementación del proyecto. Como tal, también refleja la orientación internacional (y francesa) hacia la renovación urbana y el «embellecimiento» como instrumentos de marketing internacional. En Francia, los proyectos de planificación urbana se llevan a cabo utilizando el procedimiento público denominado «Zona de Ordenación Concertada» (ZAC) y la implementación de este tipo de proyectos es generalmente confiada a una «Sociedad de Economía Mixta» (SEM)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El procedimiento de nominado ZAC se suele aplicar a toda operación de planificación urbanística. Debería integrar diversas etapas, entre ellas la consulta popular. La «Colectividad» debe organizar un debate público preliminar, y cuando el proyecto está decidido o suficientemente bien concebido, un informe que documenta y analiza la operación, evalúa sus costes y beneficios, y analiza sus diversos impactos

#### Composición y organización del SAEM (Euralille)

En 1990, una sociedad de responsabilidad limitada semi-pública (SAEM Euralille) reemplaza a la compañía privada Euralille-Metropolis. Todos los niveles están representados en ella: las principales ciudades de la metrópolis (Lille, Roubaix, Tourcoing y Villeneuve d'Ascq), la ciudad limítrofe al proyecto (La Madeleine), el Departamento del Norte, la Región y la CUDL. En lo que respecta al ámbito financiero, está representado por la *Caisse des Dépôts*<sup>9</sup>, el *Crédit Lyonnais* y el *Banque Indosuez*. También el sector (semi) privado regional se encuentra representado: las Cámaras de Comercio de Lille, Roubaix y Tourcoing, así como los Bancos Regionales participaron en el capital de la SAEM (SIMON, 1993).

Los objetivos perseguidos por la SAEM son la definición y la dirección financiera del proyecto, la promoción y desarrollo de las estaciones de ferrocarril y la coordinación de la edificación. El presidente era P. Mauroy, sus vice-presidente B. Roman y G. Tiebot, quien representa a los socios privados. J.P. Baïetto se convierte en Director General y J. Deflassieux en asesor. La SAEM es concebida como una SEM real y de acuerdo con lo que dicta la ley, las autoridades locales ostentan la mayoría de la participación. En un principio, la SAEM contó con un capital de 35 millones de FF e hizo frente a los gastos derivados de los estudios de viabilidad elaborados por el sector privado. En 1993, el capital social se incrementó a 50 millones de FF.

Inicialmente, la zona urbana cubría una superficie de 39 ha; en 1991, ésta llegaba a las 70 ha. La transferencia de suelo es el resultado de un complicado acuerdo entre la ciudad y la SAEM: el Ayuntamiento de Lille cede el suelo —una transacción que no aparece en la contabilidad— y la SAEM acepta cubrir una parte del coste adicional de la línea del TGV. Los valores de ambas acciones deberían haber sido más o menos equivalentes (entrevista a *Caisses des Dépôts et Consignations*, 1998).

económicos, sociales y medioambientales se hace accesible al público. Este último puede, en ese momento, pedir información complementaria y finalmente expresar su opinión, quejas y reivindicaciones a un «commissaire enquêteur».

<sup>9</sup> La Caisse des Dépôt es un grupo público. De este modo, el estado central está también implicado en la SAEM.

Antes de la consulta popular, la SAEM reunió a los inversores, los operadores y a los promotores inmobiliarios para encargarles el desempeño de varios programas. De acuerdo con R. Koolhaas, el arquitecto jefe del proyecto, la SAEM designó cuales iban a ser los arquitectos. Se asignó a GEMO, una empresa especializada, la dirección y la coordinación de las operaciones. En lo que respecta a la ingeniería, cinco firmas de consultoría francesas y una británica se unieron en el grupo OSIRIS mientras que el SCET, una empresa subsidiaria de la *Caisse des Dépôts* se encargaba de la dirección presupuestaria. De acuerdo con Euralille, en su primera fase la SAEM contaba con 35 empleados y cerca de 500 personas externas que contribuían a la puesta en marcha del proyecto (arquitectos, consultores, economistas, notarios, supervisores y varios expertos). El procedimiento de la ZAC es dirigido por el CUDL, responsable de la planificación urbanística y espacial, mientras que la SAEM Euralille se encarga de la elaboración de los documentos prescritos por la ley.

### **El papel del Alcalde y del partenariado público-privado**

En Francia, los alcaldes, como responsables de la planificación económica local, son generalmente los presidentes de la SEM: De manera que «Desde finales de la década de los 70, el alcalde emprendedor se ha convertido en una figura clave en el sistema político local; él representa la modernidad a través a un estilo de gestión municipal cercano a uno privado» (GODIER & TAPIES, 1996:8). La SAEM es presidida por Mauroy, verdadero pilar del proyecto.

Por otra parte, el proyecto de Euralille está basado en un partenariado público-privado bastante equilibrado. Con la creación de la «*Société d'Etudes*» en 1988, ambas partes han decidido compartir el riesgo que la operación conlleva. El sector público posee tan sólo el 50,9% del capital, que supone el mínimo legal. En cualquier caso, podría

cuestionarse la naturaleza «privada» de la parte del capital «privado»<sup>10</sup>. A pesar de ello, la participación privada es de gran importancia puesto que significa que el sector privado se compromete a llevar adelante un arriesgado proyecto inmobiliario de gran magnitud. Los reembolsos de la SAEM dependen de las plusvalías de varias operaciones, de acuerdo con la fórmula de la indexación. Por ejemplo, en el caso del centro comercial el promotor comercial pagó a la SAEM una renta capitalizada mientras que otros operadores (en el caso de vivienda o servicios, Atrium y la torre Lilleurope) Euralille se beneficiará del reparto de beneficios de acuerdo con la diferencia entre los resultados anticipados y los efectivos (CASANOVA-MAZIERE, 1996).

### **Imagen y comunicación**

Desde los años 70, el estado central y las comunidades locales comenzaron a promover sus servicios no comerciales a través de la utilización de instrumentos de marketing. Sin embargo, en años recientes, las ciudades cambiaron de una comunicación externa basada en un dialogo entre la ciudad y el mundo externo hacia una comunicación interna que incluye a sus propios habitantes. Lille ofrece una especificidad en el sentido de que articula tanto la comunicación externa como la interna (POVSE, 1998).

Se ha destacado la comunicación externa del proyecto Euralille. La campaña promocional fue dirigida por una gran campaña basada en la idea de un nuevo «centro de negocios europeo». El objetivo fue crear nuevas atracciones económicas utilizando la localización de la ciudad, que se encuentra en el eje de las redes de transporte de Europa del Norte. En esta conexión, J. P. Baïetto utilizó el concepto de «stratégie de tissage» («estrategia de tejido»). En este sentido, Euralille está siguiendo el enfoque clásico de escaparate. El nombre Euralille así como la elección de famosos arquitectos internacionales (Koolhaas, Nouvel, etc.)

<sup>10</sup> Si bien es cierto que Euralille se distingue de otros proyectos urbanos franceses por la importancia de la contribución privada, en realidad es un proyecto público como la mayor parte de los proyectos urbanos franceses. Es preciso subrayar que bastantes de los actores que se dicen privados son en realidad instituciones públicas. La Cámara de Comercio e

Industria (organo híbrido); y la Caisse des Dépôts (grupo público descentralizado): son, en verdad, organismos públicos. En fin, ciertos bancos accionariales son bancos públicos (Crédit Lyonnais, Banque Populaire); y algunos han sido privatizados muy recientemente (Crédit du Nord en 1987 y BNP en 1993).

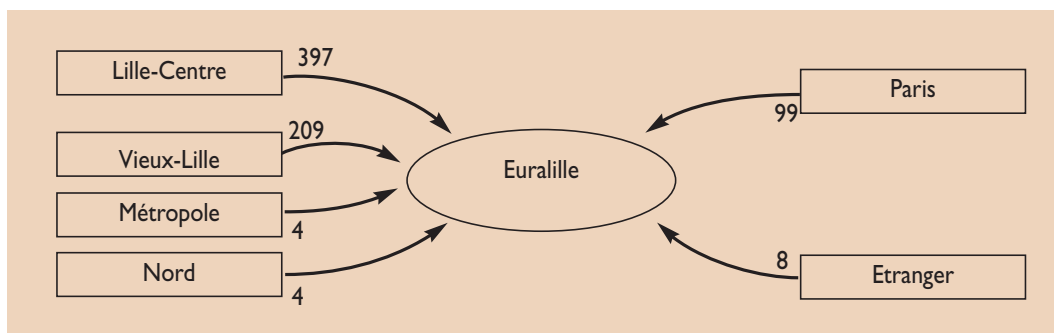
expresa la intención de las autoridades locales para dar al proyecto una dimensión realmente europea (Lille, Informe Anual, 1998).

Euralille prestó mucha atención a su comunicación interna por medio de publicaciones locales, exhibiciones y grandes campañas públicas. Sin embargo, es difícil descubrir un verdadero diálogo entre los ciudadanos y los protagonistas de Euralille puesto que la estrategia de comunicación adoptada en el proyecto de Euralille identificaba a los actores locales como concejales locales, grupos de propietarios o miembros de la academia, pero mostraba poca preocupación por los ciudadanos.

#### 4.4. Euralille, un resultado mixto

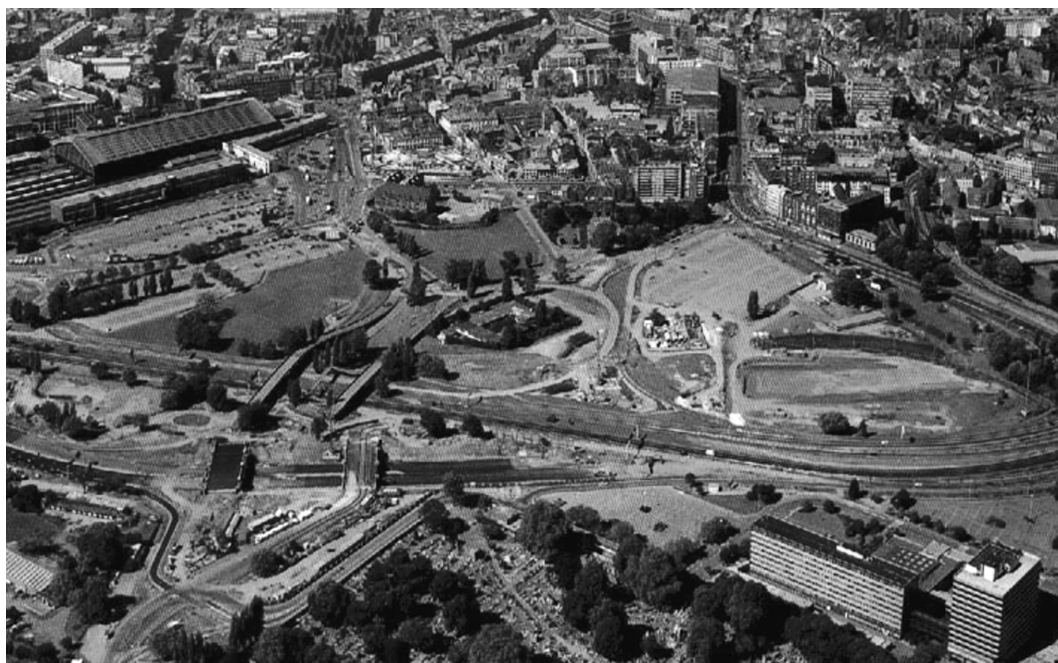
##### ¿Creación de empleo o dislocación?

Uno de los objetivos principales de Euralille se centraba en la creación de empleo. Pero una valoración de los resultados alcanzados hasta el año 1998 reflejan que Euralille no se convirtió en el centro internacional de negocios que se esperaba, que no obtuvo buenos resultados a la hora de atraer servicios avanzados hacia esta localización y que, en términos de empleo, tuvo más consecuencias sobre la dislocación que sobre la creación de empleo.



**FIG. 3. Empleo desplazado a las oficinas de Euralille**

Fuente: EURAILLIE, 1997.







Varios estudios realizados durante el periodo de comercialización del proyecto, relacionados con las actividades comerciales, la dinámica del mercado inmobiliario y con las firmas potencialmente usuarias de Euralille, permiten comparar los objetivos anticipados de creación de empleo y los resultados concretos. Según la SAEM Euralille, hasta finales de 1995, el proyecto debería haber contribuido a la creación 5.000 empleos, 1.000 en el centro comercial y 4.000 en el sector servicios (REVUE DE PRESSE, 1995). Los resultados de creación de empleo en el comercio minorista son bastante alentadores: a finales de 1994, 1.196 personas habían sido empleadas en el Centro Comercial (410 en el supermercado Carrefour, 700 en las 129 tiendas y otros servicios relacionados, 86 en las firmas de subcontratación responsables de limpieza y la seguridad). Para el año 1998, 1070 personas trabajaban en las 125 tiendas localizadas en la galería comercial y 84.2% de ellos son nuevos empleos si bien más del 60% son empleos a tiempo parcial.

El empleo radicado actualmente en Euralille no es sólo producto de la creación de nueva actividad y empleo; ese empleo es también consecuencia de la transferencia de empleo de otras zonas de la ciudad que han

trasladado su centro de actividad a Euralille. Estas relocalizaciones afectan, probablemente, a diversas localidades y pueden contribuir a aumentar los desequilibrios internos de la ciudad y de la toda la región urbana. No tenemos datos precisos sobre la transferencia de empleo de otras zonas hacia Euralille, sin embargo, los datos en relación con la transferencia de empleo en el sector terciario son suficientes para mostrar, a primera vista, que se ha producido una relocalización importante del empleo terciario desde el centro de Lille y el casco antiguo (Vieux Lille) hacia Euralille.

Así mismo, los datos sobre desplazamientos muestran que las personas que viven fuera de la ciudad vienen, básicamente, de la zona de desplazamientos diarios al trabajo de Lille, pero también de la Región (FIG. 3). De este modo, los objetivos, de los iniciadores del proyecto, de crear empleo para la población local son alcanzados (ver website <http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001).

Las cifras de ventas de los locales comerciales confirman este éxito. A finales de 1995, se habían vendido 54.577 m<sup>2</sup>, el 87.6% del espacio disponible (Euralille, 1995). Además, nuestras entrevistas a distintos comercios muestran que las nuevas



localizaciones predominan; estas representan más del 78% de todas las aperturas de tienda. Los datos en relación con el origen de las transferencias permanecen bastante vagos, pero todos ellos provienen del área metropolitana de Lille (Euralille, 1998).

La creación de empleo terciario ha sido, sin embargo, más pobre. De las 38 firmas entrevistadas por la Cámara del Comercio en 1997, sólo 14, es decir menos del 37%, son establecimientos de nueva creación. Los pronósticos hechos en 1994 por la Cámara de Comercio de Lille, preveían la creación de 2.876 empleos en la primera fase. Pero, para 1997, sólo se habían creado 877 empleos, de los cuales sólo 115 son nuevos, muy lejos de los esperados. Este resultado se debe, en parte, al escaso volumen de ventas de oficinas en Euralille; de los 66.143 m<sup>2</sup> planificados en la primera etapa, sólo se han vendido o alquilado 24.500 m<sup>2</sup>. Utilizando el mismo baremo que el estudio de la Cámara de Comercio de Lille, un empleo para cada 20 m<sup>2</sup>, se debería haber alcanzado la cifra de 1.225 empleos (24.500 m<sup>2</sup>/20). Este fracaso obedece principalmente a dos razones: el bajo volumen de ventas de espacio para oficinas y el fracaso en atraer empresas internacionales de servicios avanzados a este área.

### **Mercado Inmobiliario de oficinas y vivienda**

La atracción de empresas internacionales de servicios avanzados era uno de los objetivos centrales de la SAEM Euralille. Por esta razón, los precios de las oficinas de Euralille se marcaron a niveles por encima de la media de los precios del mercado inmobiliario de oficinas en el área metropolitana. Pero el fracaso de la demanda internacional (solo 7 de las 40 empresas localizadas en Euralille son extranjeras) no ha sido compensado por la demanda local. Sin embargo, el diferencial de precios no es el único factor de la pasividad de la demanda local (que se mantiene estancada pese a un importante descenso de los precios del espacio terciario de Euralille desde 1996); la debilidad del mercado local refleja también hábitos locales de consumo del espacio terciario (WERQUIN, 1998).

Por otra parte, el hecho de que Euralille se construyera durante un periodo de crisis inmobiliaria profunda, se vio agravada por la

saturación de la oferta como consecuencia de la puesta en el mercado de las torres de Euralille y de dos otros programas de oficinas en el centro de Lille (WERQUIN, 1998). El excedente de oferta desestabilizó el mercado inmobiliario de oficinas y frenó la construcción de nuevas dotaciones terciarias hasta finales de la década de los 90.

Sin embargo, aunque Euralille no consiguió atraer empresas internacionales, es indudable que aumentó considerablemente la actividad económica del conjunto de la Metrópoli. Esta afirmación se sustenta con nuevos datos sobre la implantación de empresas internacionales en el área metropolitana de Lille. El APIM (*Agence de la Promotion International de la Metropoli de Lille*) basado en Lille pero también en Nueva York, Bruselas y Londres es un interfaz entre empresas extranjeras y la Metrópoli. En 1995, el 42 % de su actividad ha estado relacionada con firmas extranjeras pero, de momento, es incierto si este fenómeno persiste.

En cuanto a la oferta de vivienda en Euralille, el objetivo era aportar una vivienda nueva de calidad al mercado local. En este sentido, a pesar de que los precios se han situado en el segmento alto, la comercialización de viviendas de Euralille ha sido un éxito, con una demanda concentrada en dos categorías de población: ejecutivos y estudiantes.

### **Actividad comercial: Euralille, componente de una estrategia más amplia**

Desde mediados de los años 1980, en Francia se ha producido una profunda reorganización del espacio urbano comercial como consecuencia de la proliferación de supermercados en los extrarradios de la ciudad. Esta misma tendencia se dio en el área metropolitana de Lille que, entre 1984 y 1994, perdió el 26.4 % del empleo en el comercio minorista (ADU, 1994). Sin embargo el centro de Lille se ha visto menos afectado que las áreas centrales de los núcleos más periféricos de la aglomeración. Pero, además, se considera que Euralille ha contribuido a reforzar el atractivo (y la capacidad de atracción) del centro de Lille, como pone de manifiesto un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Lille (1996).

Por una parte, Euralille ha facilitado que la población que reside en un radio de 2 a 3 Km del centro, se desplace a los centros comerciales periféricos. Desde este punto de vista, el comercio se ha sido fortalecido por la aparición de numerosas tiendas nuevas, algunas de ellas extranjeras, tanto Euralille como en general en la zona central de la ciudad, lo que ha transformado a Lille en un centro comercial de primer nivel del Norte de Francia y de Bélgica. Pero la construcción del centro comercial de Euralille ha favorecido también la redistribución de los espacios comerciales en el mismo centro de Lille. La ciudad ahora está dividida en zonas específicas: una zona de comercio de alto nivel (Vieux-Lille), de tiendas de lujo y un área de ocio y cultura importante en torno a la zona peatonal, la zona del comercio intermedio (galerías comerciales) y la zona de comercio de bajo nivel (Rue Faidherbe). Las últimas tendencias detectadas por una serie de entrevistas organizadas por la SAEM en 1998, muestran, sin embargo, cambios en el tipo de comercio que se localiza en el Centro Comercial de Euralille, con un mayor número de tiendas de segmento bajo del mercado y la constatación de la dificultad de tiendas del segmento más alto del mercado para asentarse en Euralille.

### **Segregación e integración espacial y social**

VERVAEKE & LEFÈVRE (1997) identifican una dinámica de redistribución socio-espacial en la aglomeración urbana durante la década de los 80 en dos sentidos: una migración de sectores laborales profesionales hacia los suburbios del norte y una migración de sectores de trabajadores manuales hacia los suburbios del sur. Dado que Euralille forma parte de una estrategia global de metropolization y tertiarization es bastante probable que tenga consecuencias en cuanto a la residencia, la migración inter-urbana y la relocalización de poblaciones conflictivas.

En particular, el embellecimiento del centro de la ciudad y la renovación y revalorización de los barrios de Wazemmes y Moulins —áreas obreras localizadas en el sur de Lille— refleja la estrategia urbana seguida después de la rehabilitación del casco antiguo de Vieux Lille en los años 80. Pero esta estrategia tiene también consecuencias

regresivas en el sentido de provocar el desplazamiento de los sectores más pobres y de bajos ingresos de las áreas renovadas de Vieux-Lille, Moulins o Wazemmes hacia los suburbios del Sur de la ciudad donde el acceso a la propiedad es más fácil; paralelamente, las clases medias retornan a esas mismas áreas renovadas.

La dinámica de la segregación social y territorial se produce también en las áreas vecinas a Euralille. Así, los intentos de expulsar la prostitución de la zona de Vieux-Lille degradada, es un claro ejemplo de una intervención activa hacia la segregación de grupos considerados «indeseables» del área central (PRIEUR, 1998).

### **5. CONCLUSIÓN**

Este artículo ha intentado establecer los vínculos entre diferentes aspectos de la dinámica de desarrollo urbano en el área metropolitana de Lille-Roubaix-Tourcoing en el norte de Francia. Frente a la trayectoria de declive industrial generalizado que se inició a finales de la década de los 60 y la irreversible terciarización de la economía de Lille, las políticas urbanas de ámbito nacional recibieron un distintivo sabor local. Esto se produjo, particularmente desde los años 80, cuando se hizo evidente que la recuperación económica era insuficiente para actuar contra la exclusión y segregación social en los barrios más desfavorecidos de Lille, Roubaix y Tourcoing. La política urbana de esta década se caracteriza por un fuerte enfoque social al desarrollo de los barrios, ejemplificado por el programa de *Développement Social des Quartiers*. Posteriormente, otras zonas de la aglomeración se integraron en esta estrategia.

Esta política social de barrios se consideró un fracaso y, a finales de la década de los 80, fue sustituida por una política contractual, de concertación, al nivel de la aglomeración, de la ciudad y del barrio y a través de procedimientos sectoriales en el ámbito de la vivienda y el empleo (por ej. programas de reciclaje y formación ocupacional). Lille-Roubaix-Tourcoing «pilotaron» en la mayoría de los procedimientos de concertación territorial. Lo más cercano al nivel del barrio fue la política de Gran Proyecto Urbano, que

exigía una intervención del sector público más prolongada. En la aglomeración de Lille se seleccionó una zona GPU de Roubaix-Tourcoing, en 1994, con un periodo de duración de 10 años. El procedimiento GPU fue duramente criticado por su enfoque excesivamente centrado en la renovación física. La combinación de este enfoque con el del programa Europeo URBAN, permitió incorporar una dimensión socio-cultural en los procedimientos GPU.

En Francia, la relación entre las políticas sociales y económicas a nivel local son prácticamente inexistentes. De modo terminológico, uno pudiera pensar que Euralille es un ejemplo de Gran Proyecto Urbano. Pero no lo es; es un Gran Proyecto de Metrópoli (*Grand Projet de La Métropole*), completamente definido e institucionalizado de acuerdo a una lógica económica. El hecho de que Euralille fuera definido, en un cierto momento, como un proyecto de barrio no

cambia esta realidad: es un proyecto bandera, diseñado para impulsar el crecimiento económico del área metropolitana en su conjunto, sin consideración por los diferentes segmentos del tejido social urbano.

Los GPU, los *Grand Projets* de la Metrópoli, muestra que es urgente retornar a la política socioeconómica, a la integración de las dimensiones social y económica en el desarrollo local urbano en Francia. Pero para que esto funcione, es preciso que mejoren significativamente las relaciones con la sociedad civil con una larga experiencia en barrios desfavorecidos y en el propio Ayuntamiento si es preciso. El centralista estado francés se encuentra impotente para enfrentarse a los problemas de los barrios; un estado local descentralizado, en colaboración con los agentes sociales de los barrios, puede tener más éxito a la hora de superar la fragmentación social y económica de la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ET D'URBANISME (1998): «Lille après Euralille, la Métropole en mutation», *ADU*, mayo.
- (1998): «Lille Métropole en 2015?», *Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille Métropole*.
- BAART, B. & H. M. KRUYTHOFF, (1998): *Towards undivided cities in Western Europe, new challenges for urban policy*, part 6, Delft University Press Lille.
- BALLAIN, R. (1995): *La politique du logement à l'épreuve de la précarité. Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, Centre de Documentation de l'Urbanisme, <http://www.equipement.gouv.fr>.
- BÉHAR, D. & P. ESTÈBE, (1995): *Ville et Pauvreté, ensayo bibliográfico*, Centre de Documentation de l'Urbanisme, <http://www.equipement.gouv.fr>.
- BOURDIN, A. (1998): «Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne, ou les limites de la gouvernance», en: *La Ville Éclatée*, Editions de l'Aube.
- BRUYELLE, P. (1991): *La Communauté Urbaine de Lille. Métropole du Nord-Pas-de-Calais*, La Documentation Française, Paris.
- CASANOVA-MAZIÈRE, M. (1996): «Les innovations dans les montages financiers et juridiques» in: *L'Aménageur urbain face à la crise de la ville, Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes*, eds de l'Aube.
- COLE, A. (1996): «Réseaux locaux et politique publique: une comparaison franco-française, Changement Régional et dynamique des territoires: éclairages théoriques et empiriques à propos de l'exemple du Nord-Pas-de-Calais», *Journée d'étude sous l'égide du FREVILLE*.
- COROLLEUR, C. & B. PECQUEUR, (1996): «Les politiques économiques locales en France pendant la décennie 1980, la construction de spécificités territoriales comme enjeu stratégique pour les collectivités locales», en *Du local au global, les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Demazière l'Harmattan.
- CUNAT, F. & J.C. PRADEILLES & N. ROUSIER (1993): «De la conurbation industrielle aux conflits de centralité, réflexions à propos de la Métropole Lilloise», en *Métropoles en déséquilibre*, Economica.
- DORMARD, S. & D. PARIS & P.J. THUMERELLE (1998): «Disparités géographiques internes et rééquilibrage du développement: un enjeu d'aménagement pour la Métropole Lilloise», *Hommes et Terres du Nord*, 1998/4.
- GACHELIN, C. (1992): «Métropolisation, informe de synthèse», *ADU*, abril.
- GALLOUJ, C. (1993): *Les enjeux et dynamiques du développement des marchés régionaux de services aux entreprises: le cas de la région Nord-Pas-de-Calais*, Tesis doctoral en Ciencias Económicas.

- (1997): *Les activités de service dans le Nord-Pas-de-Calais: situation actuelle et perspectives pour l'économie régionale*, Estudio financiado por la Agencia regional de Desarrollo.
- GINET, P. (1997): «Analyse géopolitique de 14 ans de politique de la ville dans la communauté urbaine de Lille», *Hommes et Terres du Nord*, 1:38-46.
- GODIER, P. & G. TAPIE (1996): *Projets urbains, acteurs et processus: tendances européennes*, <http://equipement.gouv.fr>.
- LECUYER, N. (1996): «Recomposition territoriale, cadres et stratégies, le cas de la CUDL traitée en référence à l'exemple du Thames Gateway», *Mémoire de DEA*, LGH, Lille 1.
- LES DOSSIERS DE PROFILS (1995): *Les Métropoles Régionales*, 37, Diciembre INSEE.
- LORÉAL, A. & F. MOULAERT & J.F. STEVEN (1996): «La métropole du Nord» a frontier case-study in urban socio economic restructuring. The challenges for local authorities» en: *Cities and Structural Adjustment*, UCL Press.
- MOULAERT, F. & P. BRUYELLE & C. GALLOUJ & A. THURU (1993): *L'évolution des centres tertiaires des années 60»: mobilité des entreprises et réorganisations urbaines*, Investigación financiada por DATAR y el Plan Urbain, Informe Final.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI ET DE L'EXCLUSION, VILLE DE LILLE (1998): *Lille Métropole, les territoires et les programmes d'insertion sociale, professionnelle et économique*, *Entreprises et Cité*, Centre de Ressources Communautaires pour l'Insertion Economique.
- PÉRICHON, F. (1998): «Quand l'emploi rencontre le territoire», *Territoires*, marzo.
- POVSE, G. (1998): «Euralille et le logement Euralillois: "Un environnement déterminé et déterminant"», *Memoria de DESS Ciudad y Proyectos*, Universidad de Lille 1.
- PRADEILLES, J.C. (1993): *La Communauté Urbaine de Lille, territoires et institutions*, Commissariat Général du Plan, comité «Mutations économiques et urbanisation» Diciembre.
- PRIEUR, C. (1998): «A Lille, des opérations contre la prostitution suscitent une polémique», *Le Monde*, 19 marzo.
- ROUX, J. (1998): «D'une logique à l'autre», *Territoires*, marzo.
- STEVENS, J.F. (1993): *L'expérience lilloise, l'aménagement raisonné ou la définition d'un piège dynamique*, Octubre, Dublin.
- THÉVENOT, J. (1999): «Métropolisation versus ségrégation: quelle unité pour construire la métropole lilloise?», *Journées de l'IFRESI*.
- VERVAEKE, M. & B. LEFEBVRE (1997): «La mobilité résidentielle et la réorganisation sociale de l'agglomération Lilloise», en: *La Polarisation Sociales des Villes Européennes*, Anthropos, Paris.

# El proyecto urbanístico de la Expo'98 de Lisboa: ¿política urbanística nueva o antigua?

João CABRAL & Berta RATO

*Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro & Espaço e Desenvolvimento, Estudos e Projectos, Lisboa\*:*

**RESUMEN:** El trabajo ofrece una visión del proyecto urbanístico de la Expo'98 en relación con el desarrollo del sistema urbanístico portugués y la elaboración de políticas urbanísticas en el Área Metropolitana de Lisboa (AML), y contempla determinadas cuestiones acerca del nivel de innovación en la política urbanística canalizadas por el proyecto. La primera parte examina el lugar que ocupa la política de regeneración urbana en Lisboa, el papel del sistema de urbanización y el proceso de toma de decisiones en el diseño del plan y aplicación de proyectos y políticas de desarrollo urbanísticas. La segunda parte describe el diseño y la realización de la Exposición y proyecto urbanístico para el emplazamiento de la Expo'98. La parte final se pregunta hasta que punto el proyecto de la Expo'98 representa una nueva estrategia para el desarrollo urbanístico y responde a las demandas de formas más eficaces y democráticas de gobierno urbano.

**Descriptores:** Política urbanística. Regeneración urbana. Área metropolitana. Consorcios. Expo'98. Lisboa.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**l proyecto urbanístico de la Expo'98 se inició como un evento que celebrase los Descubrimientos Portugueses. La promoción y justificación para la localización de la Expo'98 en la antigua zona industrial del este de Lisboa fue la adaptación de un proyecto de desarrollo que contribuyera a la regeneración de una parte industrial, abandonada y degradada de la ciudad. La inversión financiera e institucional necesaria para llevar a cabo esta empresa se justificó al designarla como prioridad nacional. El marketing del proyecto se construyó alrededor de un atractivo escenario: la creación de 18.000 nuevos puestos de trabajo y viviendas para 25.000

personas, en un entorno exclusivo en el frente fluvial.

Terminada la Expo'98, la urbanización de este área del frente fluvial ha sido presentada como modelo de eficiencia en la formulación de políticas para la regeneración urbana. El gobierno central está incluso utilizando el modelo de la Expo'98 para promover una política nacional urbanística en las ciudades portuguesas. Así, mediante selectivos programas de inversiones en grandes operaciones urbanísticas, el gobierno central constriñe el autogobierno y los procesos democráticos locales, creando condiciones para la polarización social y económica. Esto tiene implicaciones en cuanto al mantenimiento de la jerarquía del poder y del control político. Esto también significa una interferencia en los procesos urbanísticos democráticos locales con

Recibido: 20-09-00.



consecuencias para el desarrollo de la cooperación local y regional y los procesos de participación así como para crear las condiciones que favorezcan la cohesión social y territorial.

Este trabajo contempla el plan urbanístico de la Expo'98 en relación con el desarrollo del sistema de planeamiento portugués y la elaboración de políticas urbanísticas en el Área Metropolitana de Lisboa (AML), y plantea interrogantes en relación al carácter innovador de este plan para la política urbanística. La primera parte analiza el lugar que ocupa la política de regeneración urbana en Lisboa y, el papel del sistema de planeamiento así como el proceso de toma de decisiones en el diseño e implementación de las políticas y proyectos urbanísticos. La segunda parte describe el diseño y ejecución de la Expo'98 y el proyecto urbanístico definido para ese área. La parte final cuestiona hasta que punto el plan de la Expo'98 representa una nueva estrategia para el desarrollo urbanístico y responde a las demandas de formas más eficientes y más democráticas de la gobernanza urbana.

## **2. LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN LISBOA Y EL PAPEL DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO**

### **2.1. Antecedentes de la regeneración urbana y políticas urbanísticas en Lisboa**

La política urbanística en Portugal refleja todavía hoy el impacto de el casi medio siglo de régimen autoritario (1926-1974) marcada por el papel dominante del Gobierno Central en la definición de las políticas, con problemas de articulación con la Administración Local a la que sólo se deja el papel de gestión. Después de la revolución de 1974 y hasta mediados de los 80, se aplicaron una serie de reformas urgentes necesarias para la reorganización del Estado y para la creación de la autonomía municipal. En los centros urbanos, el Gobierno democrático Central y Local tenían un papel más intervencionista, en particular mediante la elaboración de políticas efectivas para la planificación y regulación de usos del suelo

(la legislación sobre planificación espacial se remonta a 1934 pero siempre fallaba el nivel de aplicación), para la creación de instituciones relacionadas con la vivienda y esquemas para la construcción, así como suministrar apoyo a las cooperativas y asociaciones de vecinos y para la mejora y la legalización de las urbanizaciones irregulares. Sin embargo, las presiones para resolver los problemas a corto plazo, aplazados por el régimen corporativo y hacer frente a la creciente concentración urbana (que se inicia con la industrialización de finales de los 60 y se ve reforzada por la apertura de las economías locales y el regreso de los emigrantes), generaron un sistema institucional inadecuado para hacer frente a los rápidos cambios socio-culturales y económicos.

La falta de un marco de planeamiento adecuadamente organizado y descentralizado se ha mantenido hasta hoy. Con la apertura de la economía a finales de los 80 y durante los 90, esta debilidad se hizo más evidente, manifestándose en una escasez de toma de decisiones y la ausencia de un enfoque estratégico en la intervención estatal (nacional y local). Bajo la creciente presión del sector privado, las autoridades locales trataron de acomodar al mismo tiempo los intereses a corto plazo de los promotores y el control de las áreas problema de una forma más o menos integrada. La forma de las ciudades y espacios urbanos refleja este enfoque mixto, un enfoque en el que la respuesta a los imperativos inmediatos (socio-económicos) es a expensas de una visión general estratégica y de planificación.

Así, las áreas urbanas se convirtieron en arenas donde diferentes intereses políticos y las administraciones central y local trataron de afirmar sus posiciones a través de los instrumentos de planeamiento y los proyectos de inversión (equipamientos y servicios, mejora de la vivienda e infraestructuras). La integración en la Comunidad Europea en 1986 y el acceso a los fondos FEDER crearon las condiciones para promover y mejorar los estándares urbanísticos pero también intensificó la competencia entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

En Lisboa, el modelo de cambio urbanístico expresa este papel conflictivo de la intervención estatal. Los programas para

la modernización, principalmente los bulevares «fascistas» y las expropiaciones en las áreas orientales de Lisboa para prever el ensanche de la ciudad, fueron aplicados en los años treinta y cuarenta bajo una administración con una fuerte orientación social para la consolidación del Estado dictatorial. En el período de post-guerra y hasta los 60 una combinación de lento crecimiento económico, baja industrialización y falta de representación democrática a todos los niveles espaciales y sociales, no permitió la creación de las condiciones y presiones para una política urbanística efectiva. Para paliar los problemas sociales el Estado controló los salarios y los aumentos de renta. En Lisboa se implantó un sistema de control de alquileres en 1943 que se mantuvo inalterable hasta 1990 (después de la revolución de 1974, para evitar la especulación se impuso también el control de alquileres en todo el país).

Sin compensación para los propietarios y con pocos proyectos de construcción de viviendas, las condiciones de la vivienda en el centro de las ciudades se deterioraron. El resultado fue que el crecimiento de Lisboa evolucionó en torno a urbanizaciones irregulares en la periferia urbana, careciendo de toda clase de infraestructuras y equipamientos, que resultaban altamente dependientes de las actividades económicas del centro de la ciudad.

Con una historia urbana más larga, Lisboa la capital estaba, particularmente bien equipada en lo que se refiere a instrumentos de planeamiento y diseño de políticas urbanísticas con relación a otros municipios. Hasta 1990, sin embargo, la gestión urbanística era discrecional, sin reglas claras ni perspectivas de desarrollo. Las principales razones que explican esta situación son: la falta de directrices y de una adecuada legislación urbanística, la reducida dinámica de la inversión procedente del sector privado y una actitud explícita del Ayuntamiento gobernado por conservadores de no vincularse por las obligaciones del planeamiento.

En 1990 la coalición socialista/comunista en el Ayuntamiento de Lisboa puso en marcha una serie de instrumentos de planeamiento que sustituyeran al desfasado *Plano Geral de Urbanização* (Plan General de Urbanización) de 1971. La elaboración

tanto del Plan Estratégico como de el *Plano Director Municipal* se inició en 1990. El Plan Estratégico se publicó en 1992 después de un amplio debate entre numerosos agentes e instituciones. El *Plano Director Municipal* se aprobó oficialmente en 1994 y fue el centro de muchos debates con participación pública y de diferentes instituciones y agentes que intervienen en la ciudad.

El Plan Estratégico de Lisboa se orientaba, por primera vez, a la identificación de los principales retos y problemas del desarrollo de la ciudad y a la producción de un plan de acción integral. En lo referente a los proyectos de regeneración urbana, los principales objetivos fueron la renovación y revitalización del centro de la ciudad, la creación de las condiciones para mejorar la función residencial de Lisboa y continuar la ejecución de un programa de rehabilitación urbana de los distritos históricos (proyecto iniciado tras la revolución de 1974 por las asociaciones de vecinos). Estos objetivos se trasladaron al *Plano Director Municipal*, con normativa especial y zonificación para el control del desarrollo, en las áreas catalogadas como históricas (*área histórica*), para reconversión (*área de reconversão urbanística*) y para reestructuración (*áreas de estruturação urbanística*).

La creación de incentivos financieros bajo el «*Marco de Apoio Comunitario* (MAC) 1994-1999» proporcionó una estructura para la implementación de programas de inversión para esas áreas. El nuevo MAC fue un gran avance en relación con el anterior (1989-1993). Éste siguió las preocupaciones de la Unión Europea Unión Europea que tomaban forma a través de las redes de proyectos (ej. «*quartiers en crise*»), planteados en los informes 2000 y 2000+ y trasladados al *Intervenção Operacional de Renovação Urbana* (Programa de Renovación Urbana). Al mismo tiempo, la Unión Europea Unión Europea lanzó la primera Iniciativa Comunitaria para el desarrollo urbano (el programa URBAN), que fue complementado con un programa nacional especial de incentivos a la rehabilitación urbana (*Programa Nacional de Reabilitação Urbana*) que cubría los proyectos no incluidos en el URBAN.

El Gobierno creó, asimismo, un programa especial para la demolición de las barriadas ilegales en las áreas metropolitanas de

Lisboa y Oporto y para realojar a sus habitantes (*Plan Especial de Realojamiento - PER*). Esto representaba en 1995 una población de más de 110.000 habitantes en la AML (37.000 en la ciudad de Lisboa) para los que habría que construir nuevas viviendas. El Gobierno mejoró también los planes financieros para remozar los edificios en los distritos antiguos, especialmente las viviendas afectadas por la legislación de control de alquileres (RECRÍA, REHABITA, RECRIPH), y los espacios comerciales en las áreas comerciales tradicionales (PROCOM). Estos programas fueron diseñados para aplicarse como proyectos de planificación integrada, complementados por planes y programas de la Unión Europea de apoyo a otras áreas, en particular el empleo y el bienestar social (ej. INTEGRAR).

Así, la regeneración urbana a través de la vivienda e infraestructuras se convirtió en el objetivo principal (con respecto al bienestar social y el empleo) de la intervención del Estado Central y del municipio. Ambos enfoques estaban dirigidos a abordar los problemas estructurales (control de barriadas ilegales, los efectos de un sistema de alquileres que el Estado no quería abolir totalmente, los problemas medioambientales de los viejos distritos) y fueron ampliamente adoptados como concepto principal para la revitalización de las ciudades. Los programas URBAN y de Rehabilitación urbana son buenos ejemplos de un enfoque de planificación integrada para la regeneración urbana y la participación social y muestran también los problemas de implementación de los proyectos de regeneración urbana.

Las operaciones del URBAN son todavía proyectos piloto pero como laboratorio de integración institucional y participación comunitaria, han aportado algunas lecciones importantes. Todos los informes de evaluación que se han producido han acentuado las características innovadoras comunes de las diferentes intervenciones que combinan siempre la rehabilitación urbana con la integración social: i) una acción global basada en un enfoque sistémico, ii) un sistema de partenariado con la plena participación de la comunidad; y iii) una serie de acciones dirigidas a abordar las causas de los problemas.

La rehabilitación urbana de los distritos históricos de Lisboa es un caso más logrado.

Tiene sus orígenes en los movimientos urbanos que siguieron a la revolución de 1974. En 1986 el Ayuntamiento creó las primeras oficinas locales en dos distritos históricos con la misión de diseñar un plan para la rehabilitación urbana. En vez de esbozar sólo un plan, el Ayuntamiento creó oficinas locales descentralizadas que pudieran supervisar la rápida renovación de las viviendas y estructuras urbanas gestionando licencias y administrando programas de apoyo e incentivos (en 1998 había completado la rehabilitación de 6.500 viviendas). Las asociaciones de vecinos fueron la fuerza impulsora. La lógica para la rehabilitación urbana fue la mejora de las condiciones de vida mediante la renovación de viviendas.

## 2.2. Cambios en el sistema de planeamiento y la cuestión de la gobernanza urbana

En los 90 el favorable escenario macro-económico había creado las condiciones para la valorización de suelos y para la inversión inmobiliaria en las grandes ciudades. Además el nuevo gobierno socialista —que fue sustituido en noviembre de 1995, tras un largo período de gobierno del partido social-demócrata— inició una reforma del sistema de planeamiento. La nueva legislación de planeamiento, los usos del suelo emergentes y las tendencias demográficas en la AML (que concentraba un cuarto de la población de Portugal, alrededor del cuarenta por ciento de los empleos y la mayoría de los recursos nacionales estratégicos para innovación y desarrollo), las condiciones favorables para inversión inmobiliaria (en Portugal la proporción de capital financiero y de las compañías en el mercado inmobiliario y promoción de viviendas creció del 7% en los años 70 a un 45% en los años 90) y la disponibilidad de fondos de la Unión Europea y del gobierno para inversiones públicas y políticas sociales, establecieron el escenario para los rápidos cambios urbanos combinando la intervención estatal y la privada para el desarrollo de la ciudad.

Los cambios políticos y económicos fueron acompañados, con todo, por las necesarias reformas administrativas, redefinición de los instrumentos de planeamiento urbanístico y

avances en el «*empowerment*» de la comunidad. La política urbanística emergente se orientó más hacia el proyecto («*project-oriented*») mientras que la elaboración del plan y los procesos de participación pasaban a un segundo plano. La estructura corporativa, inadecuada y burocrática de la Administración local y central así como la escasa tradición de participación comunitaria y de evaluación y valoración de planes facilitaron el nacimiento de una ideología liberal que creía que la revitalización urbana se alcanzaba mejor mediante la valorización del suelo por el mercado. El papel del Estado se limitaba a dotar de las necesarias infraestructuras para la integración del transporte y la mejora de la calidad urbana Este escenario facilitó la promoción del proyecto urbanístico de la Expo'98.

La evaluación del proyecto de la Expo'98 necesita, sin embargo, abordarse en relación

con otros aspectos, principalmente el desarrollo del sistema de planeamiento, la integración de objetivos sociales y económicos en las políticas de regeneración urbana y las implicaciones regionales y metropolitanas de los grandes proyectos urbanísticos.

La nueva legislación urbanística se aprobó en el Parlamento en 1998. La nueva Ley (48/98, de 11 de agosto) establece los principios generales para la estructura de la legislación de la ordenación del territorio. Esta Ley define una jerarquía de instrumentos de planeamiento, dando al nivel local, municipal, la responsabilidad de promover y aplicar la mayoría de los planes y regulaciones estatutarias vinculando a los individuos y la Administración pública (véase FIG. 1). La planificación en los niveles nacional y regional (el PROT), e interregional será más estratégica, señalando las opciones, las directrices y los principios generales que serán aplicados por la escala municipal.

FIG. 1. Papel y jerarquía de los planes espaciales en Portugal

Nivel	Nacional	Regional	Local
Estado Central	PNPOT	PS	PEOT
Admon. Regional <sup>1</sup>		PROT <sup>1</sup>	
Administración Local		PIOT	PMOT

PNPOT: Programa Nacional de Políticas de Ordenación Territorial (marco)  
PS: Planes Sectoriales de los diferentes departamentos de la administración central (marco)  
PEOT: Planes Especiales (de áreas protegidas, zonas costeras y parques naturales) (reguladores y obligatorios)  
PROT: Planes Regionales de Ordenación Territorial (marco)  
PIOT: Planes Intermunicipales de Ordenación Territorial (elaborados por mancomunidades de municipios) (marco)  
PMOT: Planes Municipales de Ordenación Territorial (planeamiento urbanístico local (reguladores y obligatorios)

<sup>1</sup> La Ordenación Territorial todavía es competencia de la Administración Central

La nueva legislación reconoce también la existencia de un tercer nivel regional de Administración. La creación de regiones administrativas con gobiernos elegidos directamente fue incluida en la Constitución Nacional de 1976 pero nunca fue implementada. En noviembre de 1998 tuvo lugar un referéndum nacional sobre un proyecto de regionalización, pero fue rechazado. El proyecto de regiones administrativas se encuentra, sin embargo, en la agenda. Hasta entonces los planes regionales serán elaborados por las cinco Comisiones para la Coordinación Regional

(CCR) de los departamentos regionales del gobierno central. El rechazo por el referéndum de un tercer escalón no creó las condiciones para un nivel municipal más fuerte o mancomunidades de municipios más influyentes. Parte de los problemas con las decisiones de planeamiento en la AML son consecuencia de este veto administrativo.

La entrada en vigor de la Ley 48/98 requiere una movilización adicional de recursos y expertos. Uno de los principales cambios con respecto a la anterior legislación es el papel central del nivel municipal (siguiendo la tradición de la mayoría de los



países de la Unión Europea) en la planificación de usos del suelo y la afirmación de los derechos de la participación pública en los procesos de planeamiento. Todavía, aunque el derecho a ser informado para objetar y participar está contemplado por la ley, no existe tradición de amplia consulta y que el contenido de planes y políticas sean el resultado directo de la participación pública.

El segundo aspecto se refiere al ámbito de las políticas de regeneración urbana, que deberían ser comprehensivas y estratégicas para ser efectivas (ver ROBERTS & SKYES, 2000). Un aspecto importante es la posibilidad de integrar sectores y áreas económicas de intervención. Sin embargo, aunque el control urbanístico y las

infraestructuras, vivienda, calidad de vida y empleo son todos elementos cruciales para la regeneración urbana, el abandono de las competencias legales y gubernamentales tiende a favorecer un aspecto particular dependiente de la financiación, la capacidad institucional y de la voluntad política. La integración decisiva sólo tiene lugar cuando las políticas se aplican y reciben la adecuada retroalimentación. Esto requiere niveles apropiados de autonomía y toma de decisiones articuladas en un marco legal y administrativo adecuado.

En la tradición del centralismo portugués, este tipo de entorno administrativo es difícil de implementar. Las exigencias de los programas de la Unión Europea (el caso de



URBAN) y una estrategia explícita para una política nacional urbanística (los planes estratégicos para las ciudades medias y el programa de Rehabilitación Urbana), facilitan la promoción de la integración. Los problemas de integración y participación dominan, sin embargo, la aplicación de estos programas, especialmente los que tienen más que ver con la articulación de los departamentos de la Administración Central y la burocracia legal que con la capacidad de integrar los actores locales y la comunidad.

Por otro lado, se facilita la integración de intereses diversos cuando puedan asegurarse las condiciones de discrecionalidad política, justificadas en base a objetivos comerciales e imperativos económicos evitando así burocracias administrativas y las complejas formas de participación pública, reemplazándolas por un enfoque gestor que pretende ser más eficaz y eficiente. Como veremos, el caso del proyecto urbanístico Expo'98 es sólo un ejemplo.

El tercer aspecto se refiere a la contribución de las políticas de regeneración urbana al enfoque integrado de estrategia regional (ROBERTS & SKYES, 2000:311-312). El Ayuntamiento de Lisboa, la capital, muestra los síntomas de muchos de los centros urbanos antiguos y dominantes, una excesiva concentración de poder económico, administrativo y cultural, un escenario de población en declive (-17,89% en los 80), pobre calidad de vida urbana (ej. contaminación y congestión de tráfico) y problemas para la rehabilitación en el centro de las ciudades (en particular los antiguos barrios históricos) y para el realojo (34% del total de habitantes de la AML viven en barriadas irregulares). Mediante sucesivos ciclos de crecimiento económico y demográfico, los Ayuntamientos de los alrededores recibieron los impactos positivos y negativos del crecimiento de la ciudad capital (el crecimiento de la población en la AML fue del 21% en el período 60-70, del 36 en el 70-81 y del 1,34 en el 81-91), relocalización de las actividades económicas y una intensificación de la utilización e urbanización del suelo (entre 1981 y 1991 el número de edificios creció un 20%).

Es evidente que las relaciones y dependencias espaciales son fuertes y obvias, en contraposición al marco administrativo de la AML. La falta de relaciones para la

planificación y la toma de decisiones son un freno importante para el desarrollo urbano en la medida que el territorio de la AML se convierte en un espacio para coaliciones y confrontación de intereses entre las autoridades locales, los departamentos estatales y las compañías públicas y privadas que trascienden los problemas de planeamiento local y socavan las formas locales de representación.

Lo que explica esta paralización es un gobierno de la AML polarizado por un lado, en los departamentos de la administración central (preocupados por la inversión en una región que es el motor de la economía portuguesa) y, por otro, de los mucho más débiles y altamente diferenciados Ayuntamientos. La Comisión para la Coordinación de la Región de Lisboa y del Valle del Tajo (CCRLVT), el instrumento de planificación de la administración central, tiene la tarea de articular y llevar a cabo las inversiones regionales de fondos FEDER y supervisar la aprobación y efectividad legal de los planes espaciales. Esto entra en conflicto con los intereses administrativos del Área Metropolitana, una Mancomunidad de Ayuntamientos especial creada en 1991, que no tiene recursos propios ni competencias ni responsabilidades exclusivas. En esta distribución de funciones la región debería tener el papel estratégico de coordinar y articular las políticas e intereses sectoriales. El nivel regional, sin embargo, no tiene autonomía administrativa mientras que el nivel local tiene poca capacidad financiera y está demasiado polarizado para tener un papel determinante en el desarrollo económico y social.

### **3. EL PROYECTO URBANÍSTICO DE LA EXPO'98: UNA ESTRATEGIA PARA LA REVITALIZACIÓN URBANA**

#### **3.1. Formulación, diseño y planificación del proyecto**

La idea de la Expo comenzó en 1989 cuando la Comisión Nacional para la Celebración de los Descubrimientos Portugueses propuso la realización de una Exposición Internacional en 1998 bajo el lema «Los Océanos, un Patrimonio para el

Futuro». Entre 1989 y 1992 hubo numerosas presiones y se tomaron importantes decisiones para concretar la localización y objetivo de la iniciativa que reforzaron la propuesta de Lisboa. Una decisión crucial fue la elección de la parte «oriental» de la ciudad como localización y el objetivo de vincular el evento con la revitalización urbana de un antiguo y abandonado distrito industrial de la AML.

Cuando se lanzó la idea de situar la Exposición en el área oriental, los diferentes planes incorporaron este nuevo uso en sus esquemas de desarrollo. El lugar elegido ocupaba el área del frente fluvial alrededor del muelle de Olivais construido en los años 30 para hidroaviones, parte en el municipio de Lisboa y parte en el de Loures. El concepto de una infraestructura moderna promovida para un acontecimiento de prestigio nacional e internacional, se vió como la fuerza motriz de la rehabilitación de una parte deteriorada de la ciudad. Esto también encajaba con los objetivos del Plan Regional para el Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) orientado a la modernización y promoción del AML, y con los de los Planes Estratégico y General, integrando las áreas portuarias en el desarrollo espacial y económico de la

ciudad. Esta decisión también complementaba y realzaba las oportunidades creadas por las infraestructuras ya programadas en los planes de inversión nacionales y regionales, financiados por los fondos FEDER: un puente nuevo, la construcción de una nueva autovía y la ampliación de la línea de ferrocarril y el sistema de trenes. Finalmente, se consideró la idea de una gran intervención e inversión pública e integrada como la única forma para resolver los problemas a largo plazo de un área portuaria abandonada (un depósito para contenedores y un área portuaria contaminada y encenagada) y del cierre o relocalización de instalaciones industriales peligrosas, contaminadoras y medioambientalmente peligrosas (una refinería de petróleo y tanques de gasóleo, un matadero, una depuradora y un vertedero de basura).

En 1993, la mayor parte de las 350 hectáreas de suelo de la Zona de Intervención eran propiedad del Estado o de Instituciones Públicas (81,3%) y sólo el 18,7% era suelo privado. El 42,4% del suelo público era propiedad de la Autoridad Portuaria de Lisboa, que utilizaba la propiedad para el almacenamiento de



contenedores. El 22% del suelo público estaba carente de uso. En el suelo privado también había espacios vacíos y edificios sin uso. El área ocupada por viviendas era bastante pequeña: 1,19 hectáreas, con 123 ocupaciones temporales y 66 edificios viejos y en ruina. En 1993 había 117 empresas principalmente comerciales (30,8%) y manufactureras (24,8%), que empleaban alrededor de 3.000 personas. Dominaba el negocio a pequeña escala. Once de las mayores empresas ocupaban, sin embargo, al 44,4% de la fuerza de trabajo.

La mayoría de las empresas tenía problemas financieros y económicos. Otros problemas tenían que ver con la propiedad del suelo puesto que la mayoría de las empresas eran arrendatarias o tenían derechos de superficie de suelo público con viejos contratos o en situación precaria. La actuación de las grandes unidades industriales implicaba también problemas medioambientales y de seguridad como resultado de su localización en lo que se estaba convirtiendo en una zona urbanizada y residencial de la ciudad, especialmente en lo que se refería a la refinería de petróleo y al arsenal de material de guerra, la planta de tratamiento de aguas residuales, el matadero y el vertedero de basura. Algunas de las empresas cerraron y otras fueron relocalizadas, para lo cual «Parque Expo'98» negoció ciertas formas de compensación. La única empresa que se mantuvo en su localización fue la empresa de depuración de aguas residuales, que se mejoró con la introducción de tratamiento terciario para servir a la zona de intervención y suministrar el sistema de riego de las zonas verdes. Las grandes empresas, sobretudo las compañías petrolíferas, se trasladaron a lugares próximos al área metropolitana.

Una vez elegido el emplazamiento, el trabajo se desarrolló simultáneamente en diferentes direcciones. Cuatro de ellas fueron decisivas: i) El establecimiento de un marco legal y administrativo adecuado, ii) la producción de un plan urbanístico y de la exposición con su correspondiente diseño, marco de planeamiento y programa financiero, iii) la preparación del emplazamiento (negociación de la venta o expropiación de los terrenos con diferentes propietarios y arrendatarios, para producir y poner en funcionamiento los proyectos de

relocalización de las instalaciones e infraestructuras existentes y para el desmantelado, demolición y descontaminación necesarias), y iv) la integración funcional a través del sistema de carreteras y el sistema de transporte.

En marzo de 1993 el Gobierno portugués estableció una «sociedad» especial, Parque Expo, S.A., que, para coordinar y administrar el proyecto. Parque Expo disfrutó de amplias competencias de desarrollo y fue suscrita por el Gobierno portugués. El capital social de Parque Expo era completamente público, los principales accionistas eran el Estado y los Ayuntamientos de Lisboa y Loures. Parque Expo era a su vez, el accionista principal de otras seis empresas responsables de funciones específicas dentro del Plan conectadas con la exposición cultural, la puesta en funcionamiento y la gestión de infraestructuras así como con la promoción, desarrollo y comercialización de las 350 hectáreas del complejo urbano (Expo Urbe).

El gobierno dotó a la Sociedad Parque Expo de poderes plenos y exclusivos de planeamiento y licencias exclusivas en la totalidad del área de desarrollo de la Expo'98, la *Zona da Intervenção* (ZI). Se llegó a Acuerdos con los dos Ayuntamientos que tenían competencia para conceder las autorizaciones de proyectos y otorgar las licencias de edificación sin retrasos. Se facilitaron exenciones fiscales a Parque Expo hasta 1999. Parque Expo también tuvo poderes para adquirir suelo de una forma compulsoria. La totalidad de la zona también estaba exenta de la elaboración de un informe de «Evaluación de Impacto Ambiental». Se supuso que se equilibrarían la mayoría de los costes de urbanización con la venta de suelo de la ZI y con los beneficios del funcionamiento de la Exposición.

La elaboración de un plan y un diseño para el emplazamiento de la Expo'98 así como para la totalidad de la ZI, fue fundamental. Estaba claro, desde el principio, que la imagen y el éxito del proyecto irían asociados con la elaboración de un diseño innovador para la Expo'98, y para el plan de urbanización que seguiría. La definición de los principios, la conceptualización de la forma urbana y la selección de los artistas, diseñadores urbanos y arquitectos era una materia muy sensible.

En el interior del Parque Expo'98 se creó una oficina de urbanización que sustituyera, para dicho ámbito, a los departamentos municipales equivalentes. Los diferentes proyectos que pervivirían tras la celebración de la Expo'98 fueron evaluados internamente y, se concedieron sin demoras las autorizaciones y licencias. Los Ayuntamientos tenían representantes para la aprobación final y adjudicación de los permisos necesarios. Las instalaciones tecnológicas disponibles para Parque Expo'98 permitieron una rápida evaluación de los proyectos (todos los proyectos debían enviarse de forma digital para su rápida integración en el conjunto urbanizado) y el continuo seguimiento del desarrollo del plan. Estas condiciones contrastaban con el normal funcionamiento de un departamento municipal donde las licencias de construcción en Lisboa tardaban una media de un año a partir del envío de la solicitud. Para los promotores y constructores estos eran requisitos para el ahorro de dinero. Para los promotores de la Expo Urbe se aumentaron las oportunidades de beneficio y mejora de los niveles de realización necesarios para realizar los trabajos en los estrechos márgenes de tiempo establecidos para el proyecto de la Expo'98.

Todo el sistema para la aprobación del plan se gestionó como si se tratara de una gran propiedad indivisa ya que sólo había un propietario y no había división ni segregación de suelo. Para su comercialización y promoción Expo Urbe dispuso de grandes facilidades (se hicieron campañas en diferentes ferias comerciales de distintos países). Para su comercialización Expo Urbe firmó contratos con cinco agentes inmobiliarios para una posterior búsqueda, contacto y negociación con posibles promotores.

### 3.2. Las operaciones de financiación y el proceso de urbanización de Expo'98

Un proyecto con las características físicas y financieras de éste, con multitud de dimensiones, tiene serias dificultades para ser programado financieramente, en especial con respecto a la estimación de sus costes. Desde las fases iniciales, la administración de Parque Expo declaró, sin embargo, su

intención de promover y desarrollar la Expo'98 a coste cero, estableciendo, por tanto, que no se gastaría en el proyecto ningún dinero procedente de los impuestos.

Se creó un modelo financiero basado en un coste estimado inicial para la preparación de la Exposición, para el desarrollo del plan de urbanización y para la gestión del área (que incluía expropiaciones, compensaciones, eliminación de los edificios existentes y materiales, así como la solución de los problemas medioambientales). La operación financiera, para alcanzar este objetivo, se basó principalmente en los ingresos provenientes de la misma Expo'98 (venta de entradas y patrocinadores) y, sobre todo, de la venta del suelo público de la ZI para el desarrollo urbanístico por el sector privado.

De acuerdo con el presupuesto inicial, los ingresos de la Expo'98 y del desarrollo privado del suelo representaron respectivamente el 24,2 y 51% del total de ingresos (1.285 millones de Euros). El peso de la propiedad inmobiliaria como fuente de financiación convirtió el acontecimiento en un proyecto a largo plazo, con la mayor parte de los ingresos programada hasta el 2009 (se anticiparon el 51% de los ingresos que tendrían lugar entre 1999 y 2009). Por otro lado, la mayoría de los costes se concentró durante un periodo corto, hasta la finalización de la Expo'98 y clausura del evento (sólo el 4,3% de los costes se produjeron después de 1998). Todo ello creó problemas de balance presupuestario obligando a recurrir a fuertes créditos bancarios y aumentando los costes financieros.

Una tercera fuente importante de ingresos provino del Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FEDER) en el *Marco de Apoio Comunitario* (MAC) para 1994-1999 y el Fondo de Cohesión que, según los recientes datos (Parque Expo'98, marzo de 1999), fue aproximadamente de 305 millones de Euros. Esta financiación se empleó para cubrir los trabajos de infraestructura primaria en la ZI —la ejecución de varios proyectos con impactos medioambientales significativos, los trabajos de acceso y la infraestructura de transporte y el Pabellón Multiusos. La cantidad asignada directamente a Expo'98 bajo el Programa de Renovación Urbana del MAC fue de alrededor de 240 millones de Euros. Esta suma representó algo más de la



mitad de la cantidad total que iba a ser gastada en la renovación urbana en el país entero durante un periodo de cinco años (487 millones de Euros).

El área global para comercializar era superior a los 1.800.000 m<sup>2</sup> de los que 1.173.000 eran para uso residencial, 450.000 eran para oficinas (servicios) y 153.000 serían espacios destinados para comercios. Expo Urbe sostenía que para el año 2009, 25.000 personas estarían viviendo en el área y se crearían 18.000 puestos de trabajo. Un gran centro comercial ocupaba un área de 60.000 m<sup>2</sup>, incluyendo 10 cines, un hipermercado y seis comercios de marca. En el complejo de la Expo'98 había cinco pabellones principales,

dos áreas internacionales, tres edificios para las exposiciones y conciertos, una torre panorámica, jardines y bulevares. Los edificios principales e instalaciones eran el *Oceanarium* (el mayor acuario de Europa, capaz para recibir a cuarenta mil visitantes por día), un Pabellón Internacional para las exhibiciones de los 150 países participantes (un récord en las exposiciones internacionales), un pabellón nacional (*Pavilhão de Portugal*), un salón de deportes multiuso con una capacidad máxima de diecisiete mil personas, 2 pabellones temáticos (el del Futuro y el de los Océanos), una nueva vía férrea y estación metropolitana, un complejo marino y teatros al aire libre.

Plan Urbanístico para la Zona de Intervención de la Expo'98 - superficies e índices

Superficie total de la Zona de Intervención (excluyendo el lecho del río)	350 hectáreas (100%)
Superficie total de suelo edificable (usos múltiples, vivienda, industrial, estación intermodal, edificios sociales y equipamientos turísticos)	125 hectáreas (36%)
Superficie total de suelo no edificable (ferrocarril y carreteras, circulación peatonal, espacios públicos, zonas verdes y parques, puerto, puente del muelle)	225 hectáreas (64%)
Superficie total construida m <sup>2</sup> t	2.460.000 m <sup>2</sup> t
Índice de edificabilidad bruta (2.460.000 m <sup>2</sup> / 305 hectáreas)	0,70 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s
Índice de edificabilidad neta (total superficie menos parque urbano)	0,92 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s

Fuente: Parque Expo, 1996.

Datos totales de los Planes Parciales (PpI A Pp4) para la Zona de Intervención:  
Usos del Suelo y superficie construida

Oficinas	669.282 m <sup>2</sup> t (28.5%)
Comercio	179.645 m <sup>2</sup> t (7.6%)
Vivienda	1.125.305 m <sup>2</sup> t (48.0%)
Investigación y Desarrollo	56.237 m <sup>2</sup> t (2,4%)
Edificios e instalaciones de importancia metropolitana	153.503 m <sup>2</sup> t (6,5%)
Edificios e instalaciones sociales para urbanización local	52.707 m <sup>2</sup> t (2,2%)
Instalaciones local y metropolitanas in PP3 (zona sur)	36.644 m <sup>2</sup> t (1,6%)
Industria	37.706 m <sup>2</sup> t (1,6%)
Turismo	33.000 m <sup>2</sup> t (1,4%)
<b>Total</b>	<b>2.344.029 m<sup>2</sup>t (100%)</b>
Población total en las nuevas áreas urbanizadas	21.307 habs.

Fuente: CET, diciembre 1995.





La integración funcional del proyecto de la Expo'98 también implicó una inversión masiva en el sistema de transporte y de carreteras, a saber: i) una red de carreteras (a través de la construcción de nuevas carreteras y la mejora de las existentes), que conectan la ZI con el centro de la ciudad, las principales autopistas y el aeropuerto, con un valor estimado en 42 millones Euros; ii) la construcción de una nueva línea de metro, que forzó la redefinición de prioridades en el plan del metro de Lisboa; iii) la construcción de una moderna Estación Intermodal-*Gare do Oriente*, incluyendo una terminal de tren y una terminal de autobuses y parking para 2.000 vehículos.

### 3.3. La revitalización urbana y la eficacia del proyecto: oportunidades y contradicciones

La promoción y la justificación del proyecto de Expo'98 se basaron en la regeneración de una parte degradada y abandonada de la ciudad. El marketing del proyecto se definió alrededor de un escenario atractivo: la creación de 18.000 empleos y viviendas para 25.000 personas, en un nuevo barrio exclusivo. La situación de los

principales equipamientos e infraestructuras y el compromiso político y financiero del Estado fueron un buen incentivo para la inversión de capital y para asegurar los ingresos adecuados. Así, el concepto dominante de un proyecto de renovación urbana exitosa se ligó con la venta y comercialización del suelo edificable y con una imagen de diseño particular. Esta lógica de eficacia del proyecto choca, sin embargo, con los imperativos para la regeneración urbana, a saber la integración social y económica de toda el área. Aquí, nos referiremos a algunas de esas contradicciones.

Primero, como principio, la intención del coste cero ha corrompido todo el proceso ya que el enfoque de Parque Expo era similar al de cualquier agente de la propiedad inmobiliaria: vender la propiedad a un precio que cubriera (por lo menos) los costes. Esto es muy complicado cuando se está tratando de un desarrollo muy complejo (aunque el coste del suelo es despreciable, su urbanización, promoción y comercialización, incluso la Exposición misma, cuesta una fortuna) y los objetivos principales eran crear una nueva infraestructura metropolitana y regenerar una parte deprimida de la ciudad. Así, el principio de

que la demanda y el mercado determinarán el precio final, añadido al buen tamaño relativo de los pisos, la calidad de la construcción e infraestructuras, dirigió la urbanización de la Expo'98 hacia los grupos de ingresos medio/altos. No había lugar, por consiguiente, para los planes de vivienda social o de precio controlado —el tipo de ocupación dominante de la zona oriental— y cualquier propuesta de integración social y urbana a través de dotación de viviendas estaba fuera de lugar. Es más, el aumento de espacio residencial y para oficinas no tuvo en cuenta los problemas derivados de las grandes áreas de espacio de oficinas vacante en Lisboa central y los viejos distritos residenciales que iban a renovarse. El planeamiento tampoco integró otros grandes proyectos municipales de urbanización proponiendo cambios cuantitativos de población equivalentes a lo que se había previsto en el plan de la Expo'98.

Segundo, para toda la ZI se habían diseñado meticulosamente los planes parciales y de urbanización, planes para el marketing de la idea y para promover su desarrollo. El plan de urbanización, sin embargo, fue muy criticado. El argumento principal relacionó el bajo nivel de oferta de infraestructuras sociales y equipamientos, así como del espacio verde exigido por la legislación. Éstos no sólo son bajos en relación con las necesidades de nueva urbanización sino que tampoco tuvieron en cuenta las demandas y necesidades de las grandes comunidades pobres de las áreas circundantes. También contrasta con la alta concentración de edificios públicos e instalaciones de importancia nacional y metropolitana que se agrupan en el emplazamiento de la Expo'98. Parque Expo se negó a hacer más alteraciones estructurales al proyecto y defendió que la construcción del parque urbano garantizaba suficientes áreas verdes para cumplir la legislación, y se negó a crear más equipamientos sociales que los previstos en el plan.

En tercer lugar, la creación de las condiciones para la integración espacial del proyecto de Expo en el AML era fundamental para el éxito de la empresa. El nuevo y rápido transporte y los enlaces de carreteras permitían el acceso masivo de personas y vehículos, que benefició a las comunidades

locales y promovió la integración y cohesión territorial. Sin embargo, la colaboración entre los diferentes socios no fue un proceso sin contradicciones. Así, el hecho de que no se tuvieran en cuenta el espacio urbano circundante y los intereses de las comunidades vecinas dio lugar a una falta de diseño de espacios de lindes y pasos disfuncionales así como problemas sociales y medioambientales. Ejemplos de estas situaciones son las barreras físicas creadas por las vías rápidas, además de la línea del ferrocarril, de vez en cuando cortadas por pasos mal resueltos, así como el contraste aparente entre la calidad de espacios urbanos públicos y los equipamientos dentro de y fuera de la ZI.

Cuarto, la transformación de un complejo industrial obsoleto en un área residencial, de servicios y ocio promovida como un acontecimiento comercial rentable, revela una perspectiva diferente para el papel de los territorios. En la zona oriental, la desintegración de actividades territorialmente asentadas, reemplazadas por polos para el consumo de masas y dotación de servicios cuyo éxito depende de la capacidad para influir y atraer la demanda exterior, tiene implicaciones para la integración urbana y social. Los empleos en los nuevos equipamientos, comercios y espacios para oficinas tienen poco que ver con la industria tradicional de esta parte de la ciudad. Aunque Parque Expo se refirió a la creación de 18.000 puestos de trabajo, las estimaciones se hicieron basadas en el área edificable planeada para oficinas y servicios. El establecimiento de nuevas empresas solo significó una reubicación de los empleos desde el centro de la ciudad. Además, el aumento del valor de las propiedades circundantes ha disparado los precios de los inmuebles y ha promovido la sustitución de las parcelas industriales por espacio de oficinas. Estos cambios tienen mayores impactos en el mercado de trabajo local. Hay nuevas oportunidades de trabajo en el sector terciario, dirigiéndose a las aspiraciones de personas jóvenes, sobre todo las mujeres. La mayoría de los nuevos puestos de trabajos se ofrecen, sin embargo, en el centro comercial que emplea una fuerza de trabajo no especializada, mal remunerada y que tiene que trabajar largas horas en horarios intensivos.

#### 4. EL PROYECTO URBANÍSTICO DE LA EXPO'98: ¿VIEJA O NUEVA POLÍTICA URBANÍSTICA?

Una vez finalizada la Expo'98, la urbanización del frente fluvial se anunció como modelo de eficiencia en la realización de políticas de regeneración urbanas, a pesar del hecho de que los medios de comunicación mostraran informes financieros, acusando a Parque Expo de mala administración, discrecionalidad, pagos por trabajos y proyectos adicionales injustificados y sobrepagos y contratos dudosos, lo que llevó a un déficit mayor de lo esperado. La discusión se trasladó al Parlamento por los partidos de la oposición. La respuesta de Parque Expo ha sido muy vaga, culpando a la gestión previa bajo el gobierno social-demócrata. Sobre el terreno, el renombrado parque Expo «*Parque das Nações*» es un lugar popular como centro comercial, un parque de recreo, centro de exposiciones (el *oceanarium*, un museo de ciencias) y un lugar para todo tipo de acontecimientos y celebraciones (desde conciertos a desfiles y ferias de muestras internacionales). El nuevo sistema de transporte y carreteras es plenamente utilizado y el lugar es una atracción importante para las poblaciones de los alrededores y visitantes nacionales y extranjeros.

Al mismo tiempo, la empresa pública Parque Expo ha ganado peso institucional, apoyado por el proyecto financiero a largo plazo vinculado a la urbanización de la Expo'98 desarrollando autonomía propia como cualquier otro grupo económico. El nexo con el proyecto de regeneración está siendo usado ahora por el Gobierno para justificar los contratos de gestión y técnicos con Parque Expo para dotar de apoyo al programa de inversiones para los proyectos de grandes infraestructuras en 18 ciudades Portuguesas: el *Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades POLIS*. Este programa se plantea como una forma de usar los fondos del próximo MAC (2000-2006) de manera rápida y segura (la mayoría de los proyectos se planificaron ya) y compensar a unas pocas ciudades (y proyectos, considerados *buenas prácticas*, seleccionados de manera discrecional) de la concentración de dinero de la Unión Europea en el lugar de la Expo'98 de Lisboa durante el MAC previo.

Así, a pesar de las críticas, el modelo tradicional de regeneración urbana mediante la inversión en infraestructuras y cambios y revalorizaciones en los usos del suelo, tal como se ha promovido en el proyecto Expo'98, se convirtió en una parte integral de la política urbanística nacional. Aún así, como se ha mostrado anteriormente, todo el proceso entra en contradicción en lo que distingue la regeneración urbana de otras formas de intervención urbana, en particular, a) la relación con las oportunidades presentes en la región, ciudad y vecindario, b) el enfoque de partenariado, c) la contribución a la cohesión social y d) una visión innovadora para mejorar el entorno social y físico (ver ROBERTS & SKYES, 2000). Merece la pena referirse a las principales contradicciones en relación con las cuestiones planteadas en el epígrafe 2.2., es decir sobre i) el desarrollo del sistema de planeamiento, ii) la integración de objetivos económicos y sociales en políticas urbanísticas de regeneración y iii) las implicaciones regionales y metropolitanas de los grandes proyectos de desarrollo urbano.

Primero, como proceso, el proyecto de Expo'98 ha sido de carácter discrecional en lo que se refiere a la toma de decisiones y excluyente cuando se trataba de escuchar a los intereses de las comunidades locales. Así mismo lo es también el nuevo programa urbano nacional POLIS. Este proceso representa un retroceso en los avances hechos en la legislación y el sistema de planeamiento, que afirma los derechos para la participación pública de ser informada y presentar alegaciones y promueve la innovación en la ejecución del plan que se hace mediante la evaluación y seguimiento constante.

Segundo, el hecho de que los criterios de gestión se basaran en los aspectos económicos (mediante la explotación de rentas del suelo) y en la protección de los intereses corporativos y verticales, ha impedido la integración de otros intereses y competidores y, para combinar las oportunidades creadas por la nueva dinámica económica con las condiciones más necesitadas de cohesión social. Así, las características sociales de los distritos de su entorno no eran tenidas en cuenta por Parque Expo, más interesada en el desarrollo del frente fluvial que en la historia económica y social del *East End*. Sin embargo, las futuras características del

proyecto Expo'98 y su papel en la expansión de la ciudad —como un área residencial próspera, una instalación para el ocio o un centro de negocios y servicios— dependerá mucho de la capacidad del proyecto para ser «global» así como del modelo de integración territorial que se desarrolle.

Finalmente, la falta de una estructura administrativa de ámbito metropolitano facilitó la aparición de una administración quasi-privada como Parque Expo cuyos recursos, objetivos a corto plazo y su capacidad de inversión contrastaban con las preocupaciones y responsabilidades municipales para la integración administrativa, territorial y social. El déficit en términos de planeamiento y cultura de trabajo en red hace particularmente crítica la integración del desarrollo de los 18 Ayuntamientos del AML. La necesidad de planificar la articulación es esencial para reforzar la centralidad de Lisboa en el espacio

ibérico y Euro-Atlántico a través de la cualificación de las actividades económicas, una estrategia urbana medioambiental y la estructuración del sistema de accesibilidad del transporte. La consecución de los objetivos y las políticas de planeamiento pertenecen, sin embargo, al Ayuntamiento que prefiere tener un plan más abierto y flexible para adaptar los programas y la disponibilidad financiera a las prioridades políticas. Así, la población queda desinformada de la relación entre los grandes proyectos de desarrollo urbano, como la Expo'98, la regeneración del centro de la ciudad y los proyectos de realojo y reforma que se están llevando a cabo en la ciudad. Sin embargo, la convergencia de los objetivos de los diferentes programas es clave para la promoción de la cohesión territorial y social y, por consiguiente, para la ventaja competitiva del AML.

Traducción del inglés: PPG

## BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, M. (1998): «Capitalism at the turn of the century: Regulation Theory and the challenge of social change», *New Left Review*, 232
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (1995): *Plano de Urbanização da Área Envolvente da Expo'98*, Lisboa: Direcção de Projectos e Planeamento Estratégico; Direcção Municipal de Planeamento e Gestão Urbanística.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO (Abril 1999): *PROTAML - novo contexto de elaboração e conteúdo - Estratégia territorial*, Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), CCRLVT, Lisboa.
- FERREIRA, António Fonseca (1987): *Por uma Nova Política de Habitação*, Edições Afrontamento, Lisboa.
- GASPAR, J. (1997): «Lisboa: metropolis between centre and periphery», en C. JENSEN-BUTLER, A. SHACHAR, & VAN J. WEESEP, (eds.) *European Cities in Competition*, Avebury Aldershot.
- GONÇALVES, F. (1989): «Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal», en *Direito do Urbanismo*, Instituto Nacional de Administração, Lisboa.
- HARVEY, D. (1995): «Cities or Urbanisation?» en *City*, Oxford
- MATIAS FERREIRA, Vítor (1987) *A Cidade de Lisboa: de capital do império a centro da metrópole*, Dom Quixote Lisboa.
- et al (1997): *Lisboa, a Metrópole e o Rio*, Lisboa: Editorial Bizâncio, Coleção Documentos.
- & Francesco INDOVINA, (eds.) (1999): *A Cidade da Expo'98*, Editorial Bizâncio, Coleção Documentos Lisboa.
- MOULAERT, F. & E. SWYNGEDOUW (1999): «UDP's, Socio-political Polarisation and Urban Governance in Metropolitan Cities» en *Urban Redevelopment and Social Polarisation in the City - URSPIC*, Rapport mois 18, Recherche réalisée dans le cadre du 4ème Programme Cadre, DG XII 1997-1999, IFRÉSI: Lille
- OATLEY, N. (1998): *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Paul Chapman, London.
- PARQUE EXPO'98 S.A. (1995): *Acordo Social para a Expo'98*, Lisboa.
- (1996): *Macro-Impactes Expo'98*, Documento Síntese, Lisboa.
- (1997): *Orçamento Plurianual da Parque Expo'98*, S.A., Lisboa.
- (March 1999): Report to the European Investment Bank, Lisboa.
- PORTAS, N. (1999): «O pós-Expo'98 e o resto à volta» in Vítor Matias FERREIRA & Francesco INDOVINA (ed.) *A Cidade da Expo'98*, Editorial Bizâncio, Coleção Documentos Lisboa.
- & Alvaro DOMINGUES, & Alberto GUIMARÃES, (1997): Portuguese Urban Policy in *National Urban Policy in the European Union*, European Institute for comparative urban research, Erasmus University Rotterdam.

ROBERTS, P. & H. SKYES (2000): *Urban Regeneration - a handbook*, Sage Publications London.

SEABRA, J. (1993): *Expo'98 - Dimensão Sócio-Laboral: Da situação actual às perspectivas futuras*, Parque Expo'98 S.A. Lisboa.

SILVA, C. N. (1994): *Política urbanística em Lisboa - 1926-1974*, Colecção Cidade de Lisboa, Livros Horizonte Lisboa.

SOARES, L. B. (1996): «Lisboa —a riverside city looking for its future», en TRIGUEIROS, L. & C. SAT, (ed.) *Lisboa World 98 Projects*, Blau, Lisboa.



---

## Abstracts

---



## Abstracts

versión inglesa de John Pownall

### Revitalization and New Urban Policies in European Cities

A. RODRÍGUEZ & F. MOULAERT & E. SWYNGEDOUW

In the 1990s, urban revitalisation strategies aimed at re-positioning cities on the map of globally competitive metropolis have strongly relied on the planning and implementation of Large-scale Urban Development Projects (UDP) to bring on economic regeneration. These emblematic projects are present all over the urban and regional landscape and are the material expression of a logic of development that sees in them as major leverages for generating future growth and attracting investment capital and/or consumers. This paper analyses the transformation of urban policy since the mid 1980s by looking at the role of large scale urban projects in urban revitalisation strategies. The first part presents the socio-economic and political context in which UDPs develop. In section two, urban revitalisation policy is set against a background of changing urban governance, shifting priorities and urban business ethos – Section three, locates UDPs at the centre of revitalisation schemes in European cities over the last decade. Finally, the fourth section addresses the limits of urban business ethos and the new urban governance and points to the need for new directions.

### Redeveloping the New Berlin: Large-scale Projects and the Quest for Growth

H. HÄUSSERMANN & K. SIMONS

Large-scale urban redevelopment projects have become the most visible revitalisation strategies pursued by cities in search of economic growth and competitiveness. In the light of a profound socio-economic change and tight public budgets, they have become an important policy tool in the new Berlin. Town planners actively engage in Cupertino with private partners who take charge of managing the development of large urban areas. This point is illustrated by the Berlin-Adlershof development project. The aim is to create a «new city» of science and economy. The case study examines how the urban revitalisation project is embedded in the institutional framework and the socio-political dynamics of the city.

Large-scale projects are a high-risk undertakings because they constitute a challenge to democratic decision-making procedures and to the public budget. These operations entail massive funds and thus a major opportunity for the removal of political control. This case study demonstrates that urban development policy which attempts to exploit the market can drift into troubled waters.

## From Decline to Renaissance Opportunities and Limits of New Urban Policies in Bilbao

A. RODRÍGUEZ & E. MARTÍNEZ

After two decades of uninterrupted decline, metropolitan Bilbao is experiencing an unexpected and extraordinary «urban renaissance». At an international level, the recipe for Bilbao's revitalisation is widely marketed as a unique example of «best practice» and pretends to show lay ahead for other cities undergoing similar problems of economic and urban decline. However Bilbao has followed closely on the tracks of other old industrial cities adopting a revitalisation strategy focused upon and led by large-scale and emblematic redevelopment projects. This paper examines the rise of new urban policies in the city through the lens of one of these projects, Abandoibarra. This reconversion of a derelict port and industrial site into a new direction centre is widely publicised as an example of efficiency and maximisation of land redevelopment opportunities and management. However, this article argues that this strategy is not without its risks and points up the limits imposed by the dominance of a short-term value return logic that subordinates the strategic components of the project to the imperatives of real estate profit making.

## Urban Regeneration in Dublin

B. BARTLEY & K. TREADWELL SHINE

In Ireland, as elsewhere in the developed world, municipal centres are adopting entrepreneurial practices, such as place promotion, flagship projects, boosterism, and urban regeneration projects, in order to achieve competitive advantage on the international and global stage. These practices are associated with new economic and social policies that coincide with a shift towards new urban politics. In 1986 the Irish government adopted a new business-friendly, macro-economic strategy and associated urban policies to achieve urban renaissance in the capital city, Dublin. The emergence of Dublin as an 'entrepreneurial city' is illustrated here by investigating the establishment and subsequent history of one such flagship project as a marker for emerging entrepreneurial practices in Dublin. The article focuses upon the UDC's impacts on subsequent changes in urban regeneration policy. Urban regeneration strategy in Dublin has evolved through counter-reactions to the initial UDC/UDP model of regeneration and in response to the changing dynamics of Irish politics.

## Euralille and the Urban Policy Challenge in France

F. MOULAERT & E. SALIN & T. WERQUIN

Euralille is a typical «French» project because it uses the standard procedure for public spatial planning and project implementation. But this project of transformation of an unused military zone into a new directional centre, also reflects the international (and French) orientation towards city renovation and re-vamping as international marketing tools. The paper discusses how the urban regeneration strategy in Lille is

structured upon the mobilisation of local politics for economic promotion. This strategy combines a strong public sector leadership with the private sector presence. However the dominance of a limited economicist logic poses critical problems specially by displacing social goals to other realms of French urban policy.

## The Expo'98 Urban Project in Lisbon New or Renewed Urban Policy?

J. CABRAL & B. RATO

The paper looks into the process of implementing the Expo 98 urban project in the old industrial eastern part of Lisbon. The promotion of the project was partly justified by the regeneration of a derelict and neglected part of the city. Following the conclusion of Expo, the urbanisation of the river-front site has been advertised as a model of efficiency in policy making for urban regeneration. The paper looks into the Expo urban project in connection with the development of the Portuguese planning system and the making of urban policies in the Lisbon Metropolitan Area, and raises questions about the level of innovation in urban policy brought by the project.

The first part looks into the place of urban regeneration policy in Lisbon and the role of the planning system and the decision making process in the design and implementation of urban development policies and projects. The second part describes the design and implementation of the Exposition and the urbanisation project for the Expo site. The final part questions the extent to which the Expo project represents a new strategy for urban development and responds to demands for more efficient and democratic forms of urban governance.





---

# Urbanismos Comparados

---



## — 3 —

## Estados Unidos de América: Líneas básicas de su legislación urbanística

Ángel Manuel MORENO MOLINA

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid. Master of Laws, Universidad Harvard (USA)

El urbanismo norteamericano es a menudo citado acriticamente como ejemplo de una actividad libérrima en la patria del «*wild west*», paradigma de la apropiación ilimitada de recursos inmobiliarios inagotables, exenta de control gubernamental o administrativo. La realidad no puede estar más alejada de esta estampa bucólica, pues el gobierno jurídico del urbanismo norteamericano nos sorprende por su carácter complejo, y por asumir y resolver con carácter de vanguardia problemas transversales apasionantes. Como en otros sectores del Derecho, la experiencia norteamericana rotura el barbecho de la normatividad, enfrentándose a problemas que luego se actualizan en otras latitudes. Aspectos como el exhaustivo análisis económico y financiero de las actuaciones urbanísticas, que trascienden nuestro tradicional y pacato principio de «equidistribución» y exigen que el promotor sufrague los costes o externalidades inherentes a la reforma o ampliación de las infraestructuras públicas generales pre-existentes, fuera de los límites físicos de la actuación (*off-site improvements*); la interacción entre el urbanismo y la libertad de expresión o la libertad religiosa; la tensión entre actividad urbanística y la segregación étnica y racial (*gated cities*), etc. La lectura de las sentencias de los tribunales norteamericanos recaídas en asuntos urbanísticos, motivados por un cuerpo de litigantes beligerantes, nos descubre de manera fresca y pragmática una relación viva e íntima entre el urbanismo y estas cruciales cuestiones.

Son todos ellos ejemplos que nos muestran que el derecho urbanístico norteamericano, lejos de ser una selva de pioneros armados, anclada en un liberalismo abstencionista, es un sistema global, avanzado, técnicamente sofisticado e integrador de las exigencias ambientales, del que pueden extraerse, si no soluciones concretas, dada la diversidad de los contextos jurídicos, sí al menos la inquietante percepción de preocupaciones y fronteras futuras.

### PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

#### US§I. Estructuración elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

1. Estados Unidos de Norteamérica es un país que posee una estructura federal. La Unión (*the Union*) está compuesta por 50 Estados (*States*), el Distrito de Columbia (*District of Columbia*), diversos territorios (*territories*) como las Islas Marianas, Islas Marshall, entre otros, y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La distribución básica de competencias entre la Unión y los Estados viene delineada por la Constitución de 1787 (*US Federal*

*Constitution*), que establece el siguiente marco genérico: por un lado, la Unión posee las competencias que expresamente le son atribuidas por el texto constitucional; por otro, la Décima enmienda (*tenth amendment*) de la Constitución (introducida en 1789) establece una especie de cláusula residual, en función de la cual «las competencias (*powers*) que no han sido atribuidas (*delegated*) a la Unión por esta Constitución, ni han sido prohibidas por ésta a los estados, corresponden respectivamente a los estados, o al pueblo».

2. Sin embargo, este principio general y a primera vista sencillo, con una relación

La revista CyTET quiere agradecer al autor el que, después de haber terminado este trabajo en 1995, haya tenido la gentileza de revisarlo, corregirlo y actualizar algunos párrafos y referencias para esta edición (n.e.)  
mmolina@der-pu.uc3m.es

expresa de competencias en favor de la Unión y una cláusula residual genérica en favor de los Estados, ha sido corregido sensiblemente por vía jurisprudencial, a través de numerosas sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (*US Supreme Court*), dictadas en resolución de lo que llamaríamos en España «conflictos de competencias» entre la Unión y los Estados. Esta jurisprudencia constitucional ha provocado, en general, un reforzamiento de las competencias del nivel federal en detrimento del estatal.

Los dos pilares básicos de esta línea jurisprudencial, que por razones obvias de espacio no puede más que ser mencionada, han sido, por un lado, la doctrina de los «poderes implícitos» (*implicit powers*) de la Unión, que se inicia con la sentencia *McCulloch v. Maryland*, de 1819. Por otro, la llamada «cláusula de comercio interestatal» *interstate commerce clause*, contenida en el artículo I, sección 7 de la constitución federal, que dispone que el Congreso federal es competente para «regular el comercio con países extranjeros, entre los diferentes estados y con las tribus indias» (*to regulate commerce with foreign Nations, and among the several states, and with the Indian Tribes*). Este precepto constitucional ha sido interpretado generosa y extensivamente por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el sentido de atribuir a la Unión (que gozaba de poderes muy limitados en el momento fundacional de la nación americana) competencias para la regulación e intervención de prácticamente cualquier actividad

económica que tuviera una incidencia supraestatal, potencialmente casi todas. El primer antecedente de esta jurisprudencia expansiva se remonta a 1824, con la sentencia *McCibbons v. Ogden* (sobre esta cláusula de comercio, *vide* BORRAJO INIESTA, 1986)

3. En cuanto a las entidades locales, hay que tener en cuenta que el Régimen Local (*local government*) es una competencia exclusiva de los distintos estados de la Unión. Por lo tanto, la tipología, régimen jurídico y competencias de las Entidades Locales son algo que difiere grandemente en los Estados Unidos, y es el resultado de la historia, tamaño, densidad poblacional y tradición legislativa propia de cada Estado. Si es posible indicar que, por regla general, el régimen local se suele articular sobre dos niveles territoriales. El primero, más «bajo» o cercano al ciudadano, es el puramente municipal, correspondiendo a la ciudad o pueblo (*town, city, village, municipality, township, etc*). El segundo es supramunicipal, revistiendo distintas formas, denominaciones y competencias (*District, County, etc*). (Sobre el régimen local en los EE UU, *vide* REYNOLDS, 2001 ).

Otra característica genérica del régimen local, referida al Urbanismo, es la existencia de una alta descentralización, de forma que es a las Entidades Locales a quienes les corresponden en principio las competencias de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, tal y como se describe en US§3.

## US§2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo (en su totalidad o en materias parciales específicas).

1. Las líneas básicas de la articulación competencial entre la Unión y los estados, descritas en el apartado anterior, entran plenamente en juego en el campo del urbanismo: por un lado, la constitución federal no enumera al urbanismo entre las competencias legislativas de la Unión (artículo I, secc.8), cosa por otra parte lógica si tenemos en cuenta las circunstancias históricas y sociales de finales del siglo XVIII y, consecuentemente, es una competencia de los estados (décima enmienda, antes examinada). Por otro, la Unión, en principio incompetente, ha ido ampliando

exponencialmente su intervención sectorial y lateral en una materia en principio atribuida en exclusiva a los estados. Veamos sumariamente esta cuestión:

2. En general, las competencias legislativas en materia de urbanismo están residenciadas en los Parlamentos estatales (*State legislatures*), que las ejercen bajo el respeto de la Constitución del Estado respectivo (*State Constitution*) y de la federal. Como consecuencia de este hecho, debe anticiparse que es muy difícil ofrecer una visión uniforme del «derecho urbanístico



norteamericano». No hay una ley o cuerpo jurídico «nacional» sobre el urbanismo o sobre el régimen urbanístico del suelo, sino diversas leyes estatales sobre estas materias. Desde esta perspectiva, existen en principio tantos «derechos urbanísticos» como estados (el de Massachusetts, el de Alabama, el de Tennessee, etc.). Por consiguiente, en el terreno de las soluciones legislativas, organizativas y técnicas concretas para el planeamiento, gestión y control del urbanismo, puede existir una gran diversidad entre los diversos estados unidos. Esta diversidad no se agota en el plano puramente legal, sino que existe también en el plano físico o «real», del que el primero no es al fin y al cabo sino trasunto. En efecto, en el país hay estados muy pequeños, como Rhode Island (que no llega a 2.000 km<sup>2</sup>, menos de la octava parte de la Comunidad de Madrid) y estados muy grandes, como Texas (que se aproxima a la extensión peninsular de España); estados con una alta densidad demográfica (Illinois o New York) y estados casi despoblados (como Idaho o South Dakota), etc. Ello tiene lógicamente un impacto correlativo en la disponibilidad del suelo y, consiguientemente, en el derecho urbanístico de cada estado. Como es fácilmente comprensible, no podemos ofrecer en este lugar una exposición pormenorizada (ni siquiera sincrética) de los más de cincuenta derechos urbanísticos (estatales) norteamericanos, por lo que en el presente estudio se recalcarán las notas uniformes, haciendo la debida alusión puntual a aquellos.

3. Sin embargo, la dispersión y aún disparidad normativa que podría potencialmente generar esta situación competencial está fuertemente limitada por aspectos jurídicos federales. A saber:

(a) Por un lado, algunos elementos «contextuales» o estructurales de la actividad urbanística (como es el caso del estatuto de la propiedad inmobiliaria, de las garantías básicas del particular frente a la actividad limitativa o ablativa de la Administración, o del respeto a los derechos fundamentales) tienen una notable uniformidad en tanto en cuanto emanan directamente de la Constitución Federal (y de su interpretación jurisprudencial por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos) y gozan de supremacía sobre el derecho y las Constituciones de los

estados, principio denominado *supremacy clause*. Este principio capital del Derecho constitucional norteamericano se encuentra en el artículo VI, párrafo 2, de la Constitución federal, que dispone que ella es la norma suprema del país y que vincula a todos los jueces, a pesar de lo que puedan establecer en contra las constituciones o las leyes de los estados («...*this constitution...shall be the supreme law of the land...and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or Laws of any state to the contrary notwithstanding*»).

(b) Por otro lado, y como consecuencia del fenómeno de expansión competencial descrito en el número anterior, el Parlamento federal (*Congress*) ha promulgado desde los años cincuenta un gran número de leyes sectoriales, que no son abiertamente «urbanísticas», pero que inciden tanto en aspectos operativos/organizativos parciales de la actividad urbanística de las Administraciones estatales y locales, como en la normativa urbanística estatal o local. La mayoría de estas disposiciones se basan en títulos competenciales de la Unión distintos al «urbanismo» o directamente en la «Commerce clause». Por ejemplo:

(b.1) En primer lugar, la Unión ha adquirido cada vez mayor protagonismo en la promoción del equilibrio en el desarrollo urbanístico y territorial de las distintas zonas del país y entre las distintas comunidades raciales. En el plano legislativo debe mencionarse la Ley de 12 de octubre de 1977 (*Public Law 95-128, 91 Stat. 1143, 42 USCA 4501*) con múltiples modificaciones posteriores, que estableció las bases de una Política urbanística nacional (*National Urban Policy*), enderezada a la consecución de los objetivos mencionados.

(b.2) En segundo lugar, es muy importante la implicación federal en la integración social efectiva de las diversas comunidades raciales, que se materializa en el campo del urbanismo a través de los Programas de financiación de vivienda social (*Fair Housing Programs*). La Ley de vivienda y desarrollo comunitario, de 1974 (*Housing and community Development Act, Public Law 93-383*) y sus modificaciones posteriores, es la norma que fija las bases de esta actuación federal, que se analiza con más detalle en US\$15.

(b.3) Finalmente, es también notoria la acción federal en materia de protección ambiental, que ha generado una frondosa legislación. La *National Environmental Protection Act* ( Ley de política ambiental nacional ), de 1969, constituye la disposición básica de la normativa ambiental federal, que se complementa con grandes leyes sectoriales, como la *Clean Water Act* (Ley de protección ambiental de las Aguas) , de 1977; la *Clean Air Act* (Ley de protección del ambiente atmosférico), de 1967, modificada en varias ocasiones; la *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (CERCLA, Ley integrada de responsabilidad ambiental) de 1980; o la *Resource conservation and recovery Act* (Ley de gestión de residuos peligrosos), de 1976. Por otra parte, existe también legislación federal en materia de parques nacionales (*National Parks*) o de *coastal management* [protección del litoral]. Este conjunto normativo recoge los instrumentos más importantes de protección medioambiental (evaluación de impacto ambiental, permisos y controles especiales sobre instalaciones, estándares de calidad ambiental, etc), con una incidencia innegable en el planeamiento y gestión urbanísticas y que no podemos más que mencionar aquí.

Hay que tener en cuenta que toda esta legislación federal sectorial no es una simple «legislación concurrente» en el ámbito del urbanismo, sino que prevalece sobre la legislación estatal en caso de conflicto con ésta (*supremacy clause*). Como corolario, con ciertos requisitos que no pueden examinarse aquí, la legislación federal puede impedir (expresa o tácitamente) que los Parlamentos estatales promulguen legislación contradictoria con ella sobre la materia, o incluso cualquier tipo de legislación sobre esa materia, una vez que ha sido «ocupada» por la federal (doctrina denominada *preemption*, vide: STONE *et al*, 1992: 348-357).

4. Como conclusión de las consideraciones anteriores podemos decir que, aunque la legislación urbanística es en principio materia exclusiva de los estados, existe un consistente haz de elementos jurídicos federales que la homogeneizan y la atraviesan sectorial y horizontalmente, confiriéndole un «denominador común», hasta el punto de configurar un auténtico corpus jurídico de «derecho urbanístico federal», noción por otra parte que está plenamente admitida como «cuerpo cierto» en la literatura especializada en la materia (vide GERARD *et al.*, 1986, que denominan a su renombrada obra «*Federal land use law*»).

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

1. Con carácter general, la titularidad de las competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico es una cuestión regulada por el Derecho de cada estado, ya que, como se acaba de exponer, no hay una Ley «nacional» o federal de determinación de las competencias urbanísticas de los escalones subfederales. Por otra parte, dado que el régimen de la Administración Local es una materia completamente entregada a los estados, sin que por otra parte la constitución federal asegure o «garantice» unas competencias o estructuras concretas a las entidades locales, es posible encontrar gran diversidad en punto al protagonismo urbanístico de los

municipios, así como múltiples fórmulas organizativas y competenciales

2. Sin olvidar ese principio general, pueden describirse las siguientes líneas, más o menos comunes:

- (i) En general, estas competencias están residenciadas en los (eventuales) diferentes escalones de la Administración local, aunque nada impide que el estado se «reserve» competencias en esta materia (sobre todo en materia de ordenación del territorio y de control del urbanismo local).

- La actividad de **planeamiento** se desarrolla en el siguiente marco de relaciones entre el estado y la Administración local (municipal o supramunicipal): en general, todos los estados cuentan con leyes sobre urbanismo y ordenación territorial (*Land Use Planning Act o Land Planning Act*). En algunos, el planeamiento municipal requiere para su ejercicio de previa legislación estatal, que o bien habilita o bien obliga al Municipio a llevar a cabo el proceso de planeamiento. Es lo que se llama *State Enabling Act*. En otros, los municipios no requieren de previa legislación habilitadora estatal, pudiendo ejercer sus competencias de planeamiento en tanto en cuanto observen el derecho estatal general. Finalmente, Arkansas, Indiana, Kentucky y Minnesota exigen que los municipios hayan elaborado instrumentos generales de planeamiento (*Master Plans* u *Official maps*, términos que no podemos identificar exactamente con instrumentos de planeamiento españoles, más allá de decir que son los instrumentos «contextuales» del urbanismo de desarrollo *vide* más adelante) antes de promulgar instrumentos de planeamiento de mayor concreción (*vide ut infra* US\$10). La regla general, sin embargo, es que los estados no hacen del planeamiento municipal global un requisito previo a la regulación urbanística más detallada.
- (ii) En el caso de grandes *Compacts* [entidades metropolitanas], como las del Lago Tahoe o en el área New York-Newark, las competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico están residenciadas en Entidades supramunicipales, que en algunos casos pueden llegar a integrar a municipios de varios estados.
  - (iii) Los *counties* [condados] son Entidades de la Administración local de ámbito supramunicipal (similares, *mutatis mutandis*, a las comarcas catalanas), que ejercen importantes competencias en materia de planeamiento y urbanismo. Sin embargo, la amplitud de

sus competencias y el rango de su protagonismo en la actividad urbanística es algo regulado por el Derecho Local (*Local government law*) de cada estado, por lo que no pueden darse reglas homogéneas en este lugar. A modo de ejemplo, puede citarse el caso de la *Cape Cod Commission* (Comisión del Cabo Cod), que es una entidad perteneciente al Condado de Barnstable, que engloba a quince municipios del Estado de Massachusetts, en un área más conocida como *Cape Cod*. La Comisión fue creada por una Ley estatal de 1990 y tiene la principal función de elaborar y aplicar la ordenación territorial del área, a través de un *Regional Policy Plan* (Plan territorial regional). Los municipios del condado pueden elaborar *Local Comprehensive Plans* (planes locales integrales), que dentro de ciertos límites, deben observar las determinaciones del Plan Regional. Otro buen ejemplo de entidad planificadora supramunicipal es el Departamento de planeamiento del Condado de Marion, en el estado de Oregon (Marion County Planning Department).

3. En algunos estados, la actividad de planeamiento urbanístico municipal está fuertemente condicionada por la actividad de «ordenación del territorio» que lleven a cabo las instancias estatales. En este sentido, es relevante notar que algunos estados llevan a cabo una ordenación integral de su territorio por medio de sus propios órganos centrales (Parlamento y/o agencias). Los casos más importantes son los de Vermont, Hawaii y Oregon. El caso de este último (que, nótese, tiene una extensión equivalente a la mitad de España) es especialmente relevante por constituir un ejemplo de formulación de una política estatal integral de ordenación del territorio, cuyos estadios iniciales se remontan al año 1973. En la actualidad, esa política territorial estatal se concreta en diecinueve *Statewide planning goals* (objetivos estatales de planeamiento territorial), que sirven de contexto al planeamiento municipal y supramunicipal. Bajo el Derecho del estado, todos los municipios y condados deben aprobar

instrumentos detallados de planeamiento, que tienen que estar en concordancia con los objetivos estatales, y de ello se encarga una entidad estatal: la *Land Conservation and development commission* (Comisión estatal del Suelo) que debe dar el visto bueno a aquellos instrumentos.

Otros estados, sin embargo, carecen de una política centralizada de ordenación territorial, y, a lo sumo, establecen mecanismos de coordinación entre los instrumentos de planeamiento municipal y supramunicipal.

4. Junto a estas líneas generales o comunes, presentes en la mayoría de los estados, es preciso dar cuenta de un fenómeno de «penetración» ejecutiva progresiva del nivel federal en el mundo del urbanismo. Esta intervención federal (en principio espuria), se ha desarrollado gracias a los siguientes elementos:

- (a) los programas federales de que se ha hablado en US§2 condicionan la concepción y ejecución urbanística de los núcleos en los que se materializan. El *Department of Housing and Urban development* [Departamento de vivienda y desarrollo urbano], una Agencia de «rango» ministerial, creada en 1989, es el competente para la administración y gestión de estos programas.
- (b) la Unión gestiona, conserva y ordena una propiedad de suelo muy extensa (que en los estados del Oeste llega en algunos casos a un tercio de su superficie total). En su mayor parte se trata de espacios naturales y de terrenos afectados a fines militares. Los primeros son gestionados por el *Department of the Interior* (una suerte de «Ministerio» de propiedades federales) y los segundos por el

*Department of Defense* [Ministerio de Defensa]. Esta intervención federal condiciona, lógicamente, el planeamiento, ejecución y control urbanística de las corporaciones locales en cuya jurisdicción se encuentren esas propiedades.

- (c) La legislación ambiental federal que se ha citado en US§2 conlleva a veces elementos que introducen en las competencias federales, además de las legislativas, también las de carácter ejecutivo.
- (d) Numerosas actividades y proyectos de uso del suelo (grandes infraestructuras viarias o afectas a los servicios públicos) pueden llegar a realizarse con el auxilio financiero de la Unión (*federally financed projects*), supuesto en el que automáticamente pueden establecerse fórmulas de «ejecución urbanística cooperativa» entre la Unión y el estado y/o municipio.

5. En otro orden de cosas, no suele haber una Administración de «cobertura» o «tutela» del planeamiento municipal, puesto que la mayoría de los estados reconocen o garantizan la autonomía local (*local self-government*), algo que está muy dentro de la tradición jurídico-pública norteamericana, favorecedora de la descentralización y de lo que a este lado del atlántico llamaríamos «subsidiariedad». Normalmente, el único control es el efectuado por los órganos jurisdiccionales, en la forma que se detalla, *ut infra*, en US §23. Como excepción a este principio general podemos citar los supuestos de actuaciones financiadas por el estado o pactadas con él, supuestos en los que puede establecerse algún mecanismo de control de oportunidad por parte de las autoridades estatales. Lo mismo acontece en el caso de las actuaciones financiadas por la Unión.

## PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUELO

**US§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 la Constitución?

1. A diferencia de la Constitución española de 1978, la federal americana no contiene ninguna cláusula relativa a la

función social de la propiedad, lo que se explica fácilmente si se tiene en cuenta el contexto histórico y político en que fue

gestada. El concepto «función social de la propiedad» (en su traducción literal o libre) tampoco forma parte del vocabulario jurídico-público norteamericano. Sin embargo, el estatuto de la propiedad inmobiliaria —y su dimensión urbanística— han sufrido en los Estados Unidos una evolución histórica importante, que corre pareja al fenómeno del surgimiento y consolidación de un auténtico «estado administrativo» y aún de bienestar (*welfare state*), y con interesamiento en, e intervención por éste de la economía (sobre este aspecto, *cfr* : MORENO, 1995:75-85).

Esta evolución ha transformado la concepción originaria «absoluta» o «napoleónica» del derecho de propiedad. En la actualidad, la posibilidad *in abstracto* del «sacrificio patrimonial» privado en interés público está admitida pacíficamente como enraizada en una actividad administrativa (constitucionalmente lícita) de promoción del bienestar e interés públicos (*promotion of the public welfare, advancement of the public interest*) y aún de redistribución de la riqueza (*redistribution of wealth, income redistribution*). Esta acción administrativa se asegura y verifica jurídicamente sobre la base de dos títulos con diferente origen histórico, pero que en la práctica pueden llegar a confundirse: la figura de la expropiación forzosa (*taking o condemnation*) y la limitación administrativa de la propiedad privada. La importancia de estas figuras aconseja su exposición por separado.

2. En primer lugar, el derecho de propiedad puede ser objeto de *taking o condemnation* [expropiación forzosa] por parte de la Administración, cuando ésta ejerce su *eminent domain* [dominio eminente], que es una manifestación de la policía inherente a la soberanía (*sovereign's police powers*). Para ello deben cumplirse dos requisitos básicos, que están recogidos en la quinta enmienda de la Constitución federal (aplicable a los estados a través de la decimocuarta enmienda): (a) que la adquisición se produzca para un *public use* [uso o finalidad pública], y (b) que el propietario reciba a cambio una indemnización justa (*just compensation*): «: ...nor shall private

*property be taken for public use, without just compensation*» .

Sin perjuicio de la aceptación actualmente pacífica de la institución expropiatoria en los planos constitucional y legal, su mayor problema jurídico radica en el concepto de *public use*. En el terreno del urbanismo y de la ordenación del territorio, es ese un concepto nuclear, pues instrumentos de planeamiento o actuaciones urbanísticas basadas en la expropiación pueden ser anuladas en sede judicial si el fin último de aquéllos no se considera «público». Es ésta una incógnita resuelta por vía de interpretación jurisprudencial, efectuada por los tribunales de justicia federales y, en su caso, estatales. Dado que no es éste el lugar indicado para extendernos en demasía en esta cuestión general de Derecho constitucional norteamericano, sí conviene al menos sintetizarla en la manera de lo posible e ilustrarla con algún ejemplo que repercuta en el urbanismo:

(a) Con carácter general, la jurisprudencia mantiene una gran «deferencia» o respeto a la determinación que de la concurrencia del *public use* en la legislación o mecanismos expropiatorios diseñen los respectivos parlamentos. En la sentencia paradigmática *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954), el Tribunal Supremo resolvió un reproche de constitucionalidad formulado contra la Ley de rehabilitación y desarrollo urbanístico del Distrito de Columbia, promulgada en 1945, que preveía el empleo intensivo de la técnica expropiatoria para llevar a cabo unos programas comprensivos de regeneración de barrios pobres (demolición, reconstrucción, rehabilitación). A la hora de determinar la concurrencia del requisito del *public use* y la legitimidad del empleo de la técnica expropiatoria, el Tribunal reconoció que se trataba fundamentalmente de una cuestión cuyo *locus* idóneo no eran los tribunales, sino las «determinaciones legislativas», aptas para cumplir los objetivos de los poderes públicos:

«cuando el parlamento habla, el interés público queda declarado en términos concluyentes. En esos casos, el poder legislativo, y no el judicial, es el guardián principal de las necesidades



públicas que deben ser atendidas a través de la legislación social...».

Por supuesto, esta postura no significa abandono o abdicación del control de constitucionalidad, pero sí que el poder revisor del Tribunal en ese caso es muy limitado (*very narrow*), ceñido a los supuestos «en los que se emplea palpablemente la potestad expropiatoria sin fundamento razonable» (*US v. Gettysburg Electric*, 1896).

(b) La sentencia *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984), es doblemente importante por constituir la referencia actual en la materia y por tener relación con un aspecto íntimamente unido al urbanismo: la estructura de la propiedad inmobiliaria y sus posibles efectos nocivos sobre el mercado de la vivienda. En este fallo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró la constitucionalidad de una Ley del Estado de Hawaii promulgada con el fin de luchar contra el oligopolio inmobiliario en aquel archipiélago. La concentración de la propiedad del suelo en unas pocas manos es una característica estructural de esas Islas, y es una situación que hunde sus raíces en los tiempos de las primeras poblaciones de polinesios. En cada isla, el jefe supremo detentaba la integridad del suelo insular, que atribuía luego a jefes y subjefes a través de lazos y vínculos de corte feudal. Esta propiedad, confinada en pocas manos, pasaba luego a generaciones posteriores a través de una particular forma de institución hereditaria (*fee simple*) de carácter perpetuo, en los herederos de esos jefes y en los herederos de aquellos, sin que la propiedad pudiera cambiar de manos a través de ventas u otras operaciones traslaticias del dominio, o ser objeto de subdivisiones. Esta situación de oligopolio, de «manos muertas» o hiperconcentración de la propiedad de la tierra, no pudo ser alterada ni siquiera con la integración en la Unión: a mediados de los años sesenta, la totalidad de la propiedad no pública de las islas se encontraba en las manos de sólo setenta y dos familias. Consiguientemente, la gran mayoría de los habitantes de la isla vivían en propiedades alquiladas (por esos pocos propietarios), con lo cual puede decirse que no había prácticamente vivienda en propiedad, ...ni

era posible que la hubiera. Con el fin de luchar contra esa situación, el parlamento de Hawaii aprobó en 1967 la Ley de reforma del suelo (*Land Reform Act*). Esta disposición establecía un mecanismo expropiatorio por virtud del cual, cumplidos ciertos requisitos, el arrendatario de parcelas en las que estuvieran edificadas viviendas unifamiliares (*lessee*) podía solicitar del Departamento de la vivienda del Estado (*Hawaii Housing Authority*) que expropiara el suelo en el que vivía al propietario del mismo (*lessor*). Tras los trámites oportunos, el Departamento podía proceder a esta expropiación y vender posteriormente la propiedad al inquilino.

Uno de esos propietarios afectados se opuso a la expropiación y llevó su caso ante los tribunales, pleito que acabó en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El tribunal, basándose en su jurisprudencia anterior (fundamentalmente el ya citado caso *Berman*) declaró la constitucionalidad del sistema expropiatorio diseñado por la Ley hawaiana, al entender que el mecanismo de redistribución instaurado para corregir las deficiencias del mercado producidas por el oligopolio inmobiliario constituían un ejercicio racional del *eminent domain*. Nada afectaba a esta consideración el hecho de que el destinatario final de la propiedad privada fuera otro propietario privado, dado que la Ley

«...no se promulgó para beneficiar a un colectivo concreto de individuos identificables, sino para luchar contra los males producidos por la concentración de la propiedad en Hawaii, lo que constituye un propósito público legítimo, y el uso de la potestad expropiatoria para conseguirlo no es irracional».

(c) Otro ejemplo destacable de esta jurisprudencia, en este caso de un Tribunal federal de Apelación (*circuit court of appeal*), es la Sentencia *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, 410 Mich. 616, 304 N.W.2d 455 (1981), en la que se declaró la licitud de la expropiación, por parte del ayuntamiento (*city council*) de Detroit, de los terrenos en que se asentaba todo un barrio entero, con el fin de permitir que la empresa *General Motors* construyera una planta industrial en las parcelas así obtenidas. La firma automovilística había

amenazado con trasladar la planta existente a Alabama y el Tribunal ponderó el impacto social de la pérdida de los puestos de trabajo.

Además de cuanto viene de exponerse, referido a los elementos de la Constitución federal, hay que tener en cuenta que las constituciones de los diferentes estados también pueden contener habilitaciones y límites a las facultades expropiatorias de la Administración, y que los parlamentos estatales pueden asimismo aprobar leyes sobre expropiación forzosa.

3. El segundo instrumento para articular una cierta «función social» de la propiedad es su limitación o regulación administrativa (*government regulation*) cuyo origen histórico proviene de la codificación del llamado *nuisance law*, reglamentación de las actividades molestas o clasificadas (vid. con más detalle, *ut infra*, en US§§5 y 6). Los derechos patrimoniales sobre el suelo (*property rights*), están de ese modo sujetos genéricamente a las limitaciones impuestas por la Administración en el ejercicio su potestad genérica para regular y limitar el uso y disfrute de derechos por razones de interés público. La mera reglamentación del uso del suelo no atribuye al propietario un derecho a indemnización, lo que está justificado por el ejercicio adecuado de la potestad de policía de la Administración, aún cuando imponga límites sobre el uso y disfrute de la propiedad privada. Este principio ya fue recogido en 1837, en la Sentencia *Charles River v. Warren Bridge*, 11 U.S. (Pet.) 420. Está, pues, reconocida, la licitud general de las limitaciones administrativas de la propiedad del suelo, aspecto sobre el que volveremos más adelante.

4. Finalmente, ni la Constitución ni las Leyes federales impiden abiertamente la especulación inmobiliaria, debido fundamentalmente a que es algo que queda más allá de las competencias de la Unión. La cuestión debe resolverse, pues, en el

nivel estatal, que presenta gran variedad. La especulación se considera un fenómeno negativo o no, en función de la disponibilidad de suelo, de la tradición legislativa del Estado y de la interacción de los grupos de interés. En algunos casos, la especulación convive como fenómeno inherente al urbanismo y, en mayor o menor armonía, con los distintos instrumentos públicos que pretenden conseguir cierta «función social» de la propiedad inmobiliaria, que se han descrito en el apartado anterior.

En otros casos, sin embargo, la especulación inmobiliaria se identifica por los poderes públicos como un mal (*evil*) que puede tener demasiados efectos negativos. En este caso se lucha explícitamente contra este fenómeno, normalmente utilizando técnicas fiscales. Como ejemplo de lo que decimos puede traerse a colación el caso del Estado de Vermont. A comienzos de los años setenta ese Estado promulgó una Ley sobre el impuesto de plusvalías (*land gains tax*) cuyo objetivo central era luchar contra la especulación inmobiliaria. El impuesto había de satisfacerse con ocasión de cualquier venta o intercambio de suelo que el vendedor hubiera poseído durante menos de seis años. La tarifa del impuesto era muy alta en el caso de venta de suelo que se hubiera poseído durante corto espacio de tiempo y cuyo precio de venta fuera muy superior al de adquisición originaria, pero decrecía sustancialmente a medida que el tiempo de posesión anterior a la venta hubiera sido mayor y el beneficio inmobiliario menor. La Ley fue impugnada, al entender los actores que era inconstitucional por su finalidad anti-especulativa, pero fue declarada constitucional por el Tribunal Supremo del Estado, al entender que el objetivo de la lucha contra la especulación era una base constitucionalmente legítima para actuar legislativamente, y que la naturaleza y características técnicas del impuesto eran razonables (sentencia *Andrews v. Lanthrop*, 132 Vt. 256, 315 A. 2d 870, 1974).

**US§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? Regímenes urbanísticos específicos 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).

1. Para comenzar, hay que resaltar que el urbanismo norteamericano no emplea la terminología «estatuto civil» o «administrativo» para caracterizar a la propiedad fundiaria, ya que son conceptos académico-disciplinares extraños al vocabulario jurídico del país. El término genérico es el de *property rights* (derecho de propiedad o contenido del derecho de propiedad) o el de *landowners rights* (derechos de los propietarios). Desde la perspectiva urbanística, el derecho de propiedad tiene un contenido para cuya definición hay que acudir, como en la mayoría de las cuestiones de este trabajo, al doble plano federal y estatal.

2. Por lo que al plano federal respecta, la propiedad inmobiliaria tiene un contenido mínimo que se define a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre la Quinta enmienda (*fifth amendment*) de la Constitución federal, mencionada en **US§4**, que es también aplicable a los Estados a través de la Decimocuarta enmienda. Se trata de un contenido «jurisprudencial», y, por lo tanto, cambiante, en función de esa misma jurisprudencia, o lo que es lo mismo, en función de la orientación política mayoritaria del Tribunal. Podemos decir que, en la actualidad, y según la jurisprudencia «vigente» en la materia, se entiende que la propiedad inmobiliaria «nace» con plenitud de facultades urbanísticas, que son limitadas, condicionadas y perfiladas por el ejercicio puntual del *police power*. Esta jurisprudencia se encuentra materializada en la sentencia *Nollan v. California Coastal Commission*, 483 US 825, de 1987. En ella, el Magistrado conservador Antonin Scalia (nombrado por Reagan) resume el estado de la cuestión de la siguiente forma:

«el derecho a edificar en su propia parcela no puede ser ni remotamente descrito como beneficio otorgado por los poderes públicos, aun

cuando su ejercicio pueda estar sometido a permisos legítimos».

(Para más referencias sobre esta cuestión, *cfr*: STONE *et al.*, 1992: 1.565 ss)

3. Por lo que se refiere al plano de los Estados, de nuevo la variedad de situaciones impide el suministro de una respuesta uniforme. Aún así, es posible distinguir entre varias situaciones:

- (a) En primer lugar, las Constituciones de cada uno de los Estados suelen recoger disposiciones sobre la potestad expropiatoria (*takings*), similar a la de la Constitución federal. Es el caso, por ejemplo, de la Constitución del Estado de Florida, que regula esta materia en su artículo X. 6. A su vez, estas disposiciones constitucionales generan la correspondiente jurisprudencia al respecto por parte del Tribunal Supremo de cada Estado.
- (b) En segundo lugar, hay Estados cuyos Parlamentos han aprobado Leyes que regulan el derecho de propiedad, donde se da cumplida solución legal al problema de las facultades urbanísticas de la propiedad inmobiliaria. Ese es el caso, por ejemplo, de Florida, donde en 1995 se aprobó la *Private Property Rights Protection Act* (Ley de protección de la propiedad privada), que trata principalmente del contenido urbanístico de la propiedad, de la intensidad de las restricciones administrativas a aquel contenido, y de los supuestos de indemnización. (Para un análisis de estas cuestiones en el Estado de Florida, *cfr*: CARREJA, 1996).
- (c) Finalmente, hay Estados que no poseen Leyes reguladoras del derecho de propiedad o de su contenido urbanístico. En esos Estados la cuestión se resuelve fundamentalmente por vía

jurisprudencial, en interpretación y aplicación de la Constitución y del derecho judicial sobre la propiedad.

4. Las precedentes observaciones nos permiten avanzar varias conclusiones. La primera, puede decirse que existe un contenido urbanístico/*ius aedificandi* mínimo de la propiedad fundiaria, recogido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos relativa a la Quinta enmienda. Ese contenido mínimo puede ser objeto de modulación o ampliación en cada uno de los estados, a través bien del propio derecho judicial del Estado o de soluciones legislativas expresas.

La segunda de las conclusiones a la que nos referíamos es que no hay un régimen urbanístico «nacional» normalizado de obligaciones inherentes a cada clase o tipo de suelo, pues la técnica misma de la clasificación y de la calificación del suelo (y su reverso de las obligaciones urbanísticas) es una cuestión resuelta en el plano estatal o incluso infraestatal. Para mayor ilustración sobre esta cuestión de las obligaciones

/deberes del propietario o promotor en el urbanismo, *vide infra*, **US\$22**

La tercera, que el estatuto de la propiedad del suelo es eminentemente civil, perfilado y limitado por el planeamiento concreto, teniendo un contenido determinado por el derecho consuetudinario y judicial, consecuente con los principios básicos del ordenamiento jurídico norteamericano.

5. Ciertamente hay una diferencia terminológica y operativa clara entre el *ius urbificandi* (derecho a promover una nueva urbanización), que en Estados Unidos se suele llamar *right to develop*, *right to promote* or *right to subdivide*, y el *ius aedificandi* o derecho a edificar, que se denomina genéricamente *right to build*. Sin embargo, estos dos términos no presentan diferencias en cuanto a su textura, ni a su régimen constitucional básico, pues son dos caras de la misma moneda. Además, ha de tenerse en cuenta que, en general, el sistema norteamericano huye de teorizaciones y elaboraciones abstractas.

**US\$6. Indemnizaciones por privación del derecho o facultad de 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.

1. Como se ha señalado ya en epígrafes anteriores, el planeamiento urbanístico representa un ejercicio lícito del *police power*, que en principio no da lugar a indemnización, tal y como se declara en la sentencia *Golden v. Planning Board of Town of Ramapo*, 30 N.Y.2d 359, 334 N.Y.S.2d 138, 285 N.E.2d 291, 1971).

Sin embargo, el ejercicio de esa potestad administrativa genérica de conformación y limitación de las facultades urbanísticas de la propiedad inmobiliaria no es absoluto. Cuando excede los límites de lo «razonable», cuando se convierte en *arbitrary and capricious* [arbitrario y caprichoso] o cuando materializa una confiscación patrimonial, se produce lo que en el lenguaje jurídico norteamericano se llama *regulatory taking*, esto es, una expropiación patrimonial de

facto, indirecta, impropia o virtual, materializada por medio de la intervención administrativa de porte normativo (*regulation*). Esta ablación de facultades dominicales está prohibida por la decimocuarta enmienda de la Constitución federal, que establece un principio que a menudo se traduce en castellano por «cláusula de proceso debido», pero que a nuestro juicio es más identificable con el principio de legalidad («...nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law»).

En ese caso, la ordenación urbanística está viciada de inconstitucionalidad, extremo que puede ser declarado por cualquier tribunal. Por ello, la determinación de cuándo el *police power* se manifiesta de forma lícita y cuándo constituye un *taking* inconstitucional



constituye el nudo gordiano de todo el régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria en los EEUU.

2. Sin embargo, y a diferencia de la obligación de indemnización en los casos del ejercicio del *eminent domain* (la expropiación directa o propia, analizada en el apartado 4) la doctrina del *regulatory taking* no tiene apoyatura constitucional expresa, sino que es una creación netamente jurisprudencial, cuyo primer antecedente está constituido por la sentencia *Pennsylvania Coal Co v. Mahon*, 260 U.S. 393, de 1922 (ponente: magistrado Holmes), en la que el Tribunal Supremo estableció que «aunque el uso de la propiedad puede ser regulado en cierta medida, si la regulación va demasiado lejos será tenida por una privación patrimonial». Con anterioridad a este fallo, se consideraba generalmente que la *takings Clause* [cláusula constitucional sobre expropiación forzosa] sólo era aplicable a supuestos de apropiación directa (véase, en este sentido, la Sentencia *Legal Tender Cases*, 12 Wall. 457 (1871)). Ello era congruente con el papel, generalmente abstencionista, de la Administración durante los siglos XVIII y XIX, y la escasa regulación administrativa de la propiedad y de la actividad económica general durante ese periodo.

A pesar de recoger por primera vez la obligación de indemnizar por ejercicio del *police power*, la Sentencia *Pennsylvania Coal* no ofreció una doctrina acabada de los supuestos en que procede la indemnización, ni de su cuantía, sino que consagró un acercamiento metodológico casuístico, propio del pragmatismo jurídico norteamericano, que se ha seguido hasta la actualidad. Como consecuencia, la jurisprudencia se ha abstenido de proporcionar una línea divisoria clara entre los polos *police power* —derecho de propiedad, y ha preferido llevar a cabo una sucesión de análisis «*ad hoc*» y de soluciones concretas (*ad hoc*, *factual inquiries*, «análisis caso por caso», reitera el Tribunal Supremo en la Sentencia *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104, de 1978) determinando, en cada caso planteado, si se ha producido una lesión patrimonial al propietario (*taking*), si ésta es permisible o no, e indemnizable o no.

3. Una exposición mínimamente completa de esta jurisprudencia exigiría dar

cuenta de su evolución tanto en la Constitución federal como en las distintas jurisdicciones de la Unión (entre las que es posible detectar ciertas diferencias de matiz), empresa que desbordaría los contornos de este más modesto trabajo. Si que es, al menos, posible afirmar que en la actualidad los Tribunales no se adhieren a ninguna de las dos corrientes extremas posibles: a saber, la consideración de que cualquier ordenación urbanística en interés público es un ejercicio legítimo del *police power* cuyos efectos lesivos han de ser soportados por la propiedad privada, y la de que el propietario ha de ser indemnizado por cualquier pérdida patrimonial derivada de la ordenación. En mitad se sitúa la zona de penumbra a la que se ha hecho referencia y que solo cuenta con soluciones parciales, fruto del acercamiento metodológico casuístico mencionado. En esa zona de penumbra es posible detectar dos clases de supuestos de hecho que suelen producir normalmente un fallo judicial declarativo de haberse producido un *taking* o expropiación virtual:

- (i) En primer lugar, los supuestos de regulaciones urbanísticas que obligan al propietario a sufrir una «invasión» física permanente de su propiedad. Ejemplo de esta línea jurisprudencial es la interesante sentencia *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.*, 458 U.S. 419(1982), en la que el Tribunal Supremo estableció que suponía un *taking* una Ley del estado de Nueva York que obligaba a los propietarios de edificios de viviendas a permitir que las compañías de televisión por cable instalaran en ellos sus aparatos y tendidos de cable, aunque estos sólo ocuparan un espacio muy reducido.
- (ii) En segundo lugar, la jurisprudencia suele declarar que ha lugar a un *taking* cuando la regulación urbanística niega al afectado todo uso productivo o económicamente beneficioso del terreno. Ejemplo de esta línea es la sentencia *Agins v. Tiburon*, 447 U.S. 255 (1980).

4. En particular, la jurisprudencia ha declarado la constitucionalidad de la



imposición de ciertas obligaciones, deberes o prohibiciones al propietario, aunque supusieran una disminución de sus facultades urbanísticas, así como de varias manifestaciones concretas del planeamiento urbanístico:

- (i) en la sentencia *Welch v. Swasey*, 214 U.S.91, de 1909, el Tribunal Supremo declaró la constitucionalidad de una ordenación urbanística municipal que limitaba la altura de las edificaciones
- (ii) en el caso *Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365, de 1926, ese órgano jurisdiccional bendijo la validez constitucional de la clasificación y calificación integral (*integral zoning*) del suelo urbano, cristalizada en una ordenación que prohibía en ciertas parcelas el uso industrial, produciendo una pérdida de su valor de mercado del 75%.
- (iii) en la interesante sentencia *Gorieb v. Fox*, 274 U.S. 603, de 1927, el Tribunal Supremo tuvo que resolver un ataque de constitucionalidad dirigido contra una ordenación urbanística establecida por el Municipio de Roanoke (Virginia), en la que se determinan una suerte de alineación de viales, acompañada por otra paralela de fachadas y rasantes, que afectaba a todas las edificaciones colindantes futuras. Entre ambas líneas debía dejarse una franja de espacio libre en la que no podía verificarse ninguna edificación (una suerte de retranqueo). El Tribunal, basándose en las dos sentencias anteriormente mencionadas, halló que la ordenación atacada no estaba en contra de la constitución federal.
- (iv) por último, el Tribunal Supremo también ha declarado la constitucionalidad de la prohibición de edificar sobre el vuelo de un edificio «emblemático de la ciudad», acompañada de la concesión de un «*transfer of development rights*», del derecho a edificar en otro lugar de la ciudad: caso *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978), sobre el que se volverá en **US\$15**.

5. En cuanto a la reparación jurídica de ese *taking*, la más usual consiste en la invalidación de la ordenación urbanística o acto administrativo que «priva» del derecho a edificar. Cuando este remedio no sea posible, la Administración urbanística debe indemnizar al afectado, haciéndole efectiva una indemnización justa (*equitable compensation*). La determinación de cuándo es necesaria esta indemnización es un problema que carece de respuestas sistemáticas, siendo una materia casuística regida por un nutrido cuerpo de *case law* [Derecho judicial] que dibuja una línea cambiante según las distintas épocas y la composición «ideológica» del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Por lo que respecta al problema concreto de la privación del derecho a edificar, la línea jurisprudencial más reciente del alto Tribunal, encabezada por el Magistrado Scalia, ha supuesto una cierta afirmación del deber de indemnizar en ese caso, y se ha materializado en algunas recientes Sentencias que por el momento constituyen el Derecho aplicable en esta materia:

- (i) La primera Sentencia a destacar es *First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. County of Los Angeles*, 482 U.S. 304 (1987), que resuelve un supuesto de privación absoluta de edificar de naturaleza temporal. La sentencia declaró el deber de indemnizar a una Iglesia evangélica, propietaria de unos terrenos en los que una ordenación urbanística prohibía cualquier edificación durante un plazo de seis años.
- (ii) La segunda es el caso *California Coastal Commission v. Nollan*, 483 U.S. 825 (1987). En este caso la Administración costera de California condicionó la concesión de una licencia urbanística de edificación (*building permit*) a la familia Nolan en una parcela de su propiedad, lindante con la playa, a que constituyeran una servidumbre pública de acceso al mar (*easement*), atravesando su propiedad. La sentencia, en primer lugar, declaró que la simple imposición de una servidumbre de esa naturaleza como condición para la concesión de la

licencia constituía un *taking*, entre otras razones por equivaler a «una ocupación física permanente» de la finca, impositiva de una facultad esencial del derecho de propiedad, a saber, la exclusión de otros en el disfrute de la cosa. En resumen, concluye contundentemente el Magistrado Scalia, ponente de la sentencia:

«la Administración costera puede estar en lo cierto de que es una buena idea tener paseos públicos a lo largo de todas las playas, pero ello no quiere decir que los actores deban ser obligados a su realización. En lugar de ello, California puede llevar a cabo un «plan global» con ese fin, si así lo desea, utilizando su dominio eminente (*eminent domain*, o potestad expropiatoria) para la consecución de esta finalidad pública, pero si quiere una servidumbre a través de la propiedad de los Nolan, debe pagar por ella»

- (iii) Otra sentencia que ha tenido un impacto enorme en la materia es *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 112 S.Ct 2886 (1992), en la que el Tribunal Supremo declaró que el Estado de Carolina del Sur había consumado un *taking* indemnizable al aprobar una Ley de Costas que prohibía la edificación en las propiedades privadas ubicadas en la zona marítimo-terrestre, lo que había dejado sin valor unas parcelas del actor, en principio edificables, enclavadas en una urbanización aprobada legalmente.

6. En otro orden de cosas, debe darse cuenta de algunos desarrollos legislativos en esta materia, que pretenden en general conferir mayor protección a la propiedad privada frente a la regulación urbanística. En efecto, tres Estados de la Unión (Florida, Texas y Washington) aprobaron durante la década de los noventa sendas leyes que determinaban la obligación de indemnizar al propietario cuando la regulación urbanística sobrepasaba determinado «umbral» de lesión económica, y en otros dieciocho Estados se ha debatido

la posibilidad de legislar en esa dirección. En el nivel federal también se han registrado varias iniciativas legislativas en este mismo sentido, en virtud de las que la Administración Federal debería indemnizar al propietario si determinada actuación con incidencia urbanística supone una lesión superior a determinado porcentaje (veinte por ciento del aprovechamiento o valor urbanístico de la finca, o *20% rule*). De acuerdo con los principios de federalismo señalados en apartados precedentes, estas reglas serían únicamente de aplicación a la actividad de las Agencias federales (*federal agencies*).

7. Generalmente, la indemnización consiste en dinero. Por lo que respecta a la cuantía de la indemnización, la regla general es que corresponde al *fair market value* [justo precio de mercado] que tenga la propiedad en el momento de producirse la lesión indemnizable (vid. *infra*, **US\$7**). En algunos casos, la indemnización que se otorga al propietario no consiste en una cantidad en metálico, sino que la prohibición de edificar viene acompañada de una *Transfer of development rights* [transferencia del derecho a edificar]. Véase, sobre este particular, cuanto se dice, *ut infra*, en **US\$15**]

Por otra parte, han de indemnizarse también lo que se llama *compensable interests*, que consisten fundamentalmente en el daño emergente y el lucro cesante derivados de la expropiación. Es esta una materia de perfiles borrosos, de concreción jurisprudencial. En la actualidad, los Tribunales tienden a ampliar los supuestos y la extensión de la valoración por *compensable interests*. A ello han contribuido algunas Leyes, que prevén expresamente el abono de este concepto. Tal es el caso de la *Federal Uniform Relocation Assistance and Real Property acquisition policies act* de 1970 (Ley federal uniforme de asistencia en los casos de realojamiento), que señala que en las expropiaciones derivadas de programas de rehabilitación urbana, subvencionados o financiados por la Administración federal, debe abonarse a los afectados los gastos de mudanza y realojo.

**US§7. Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro?:** ¿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? [*vide ut infra* §26]

1. Sin perder de vista las variaciones entre Estados, puede afirmarse que, en general, el suelo se valora a efectos expropiatorios según el precio de mercado (*fair market value*). Quiere ello decir que, a diferencia, por ejemplo, de la antigua legislación española sobre valoraciones urbanísticas, que anudaba a cada clase de suelo un valor correspondiente al grado de adquisición de facultades / deberes urbanísticos, no hay parámetros legislativos expresos que constituyan un valor «mínimo» o «máximo» del predio.

2. La regla general del «valor del mercado» viene acompañado de una serie de *rules* [principios o reglas] que la precisan, que no se recogen en textos legislativos, sino que han sido progresivamente acrisolados por la jurisprudencia y que se resumen seguidamente:

- (i) En primer lugar, se entiende que el justo precio del mercado (*fair market value*) es el precio normal que un comprador razonable pagaría al contado a un prudente vendedor en una compraventa voluntaria.
- (ii) En segundo lugar, la indemnización ha de verificarse en función del *highest and best use* [mejor y más intenso uso] del terreno que pueda hacer el comprador, derivado de la situación física y jurídica vigente al tiempo de la valoración. Ello significa que se incluyen en el valor del suelo aspectos de presente y de futuro del planeamiento, así como expectativas de mercado [*vide* US§§6 y 25].

3. En cuanto a la **práctica de la valoración**, esta debe hacerse siguiendo *fair and equitable methods of valuation* [métodos justos y equitativos]. El método valorativo más usual es el de las *comparable sales approach* [ventas similares], en el que se utilizan los precios pagados en compraventas voluntarias de terrenos de similares características físicas y jurídicas verificadas en un pasado reciente. En la fase, que podríamos denominar «probatoria» se tienen en cuenta todos los aspectos de la situación y calidad real del predio, y en ella pueden intervenir testigos y peritos (*hearing*). Por lo que respecta a la práctica de estas valoraciones, la regla general es que todo el proceso está informado por la flexibilidad y el objetivo de llegar a determinaciones individualizadas, aunque pueden apreciarse notas organizativas de porte innegablemente para-judicial, estableciéndose un auténtico «juicio» o «vista» centrada en la valoración (*condemnation trial*). A ello ayudan varios aspectos. En primer lugar, en las Administraciones Local, del Condado o Estatal existen órganos administrativos especializados o *ad hoc*, que suelen llevar el nombre de *Boards of equalization* o *Boards of adjustment* (comisiones o juntas de valoraciones inmobiliarias). En segundo lugar, los interesados son libres de aportar las valoraciones realizadas por *appraisers* [agentes y peritos libres especializados en la valoración inmobiliaria], profesión que goza de un desarrollo y predicamento mucho más alto que en nuestro país. Finalmente, la decisión del *Board* es recurrible ante los Tribunales si se aparta ostensiblemente del criterio seguido en supuestos idénticos.

**US§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?

1. El régimen general constituye una apuesta que podríamos llamar «mixta», que intenta conjugar estos polos. En favor de la eficacia están todos los instrumentos de participación del público en la toma de decisiones administrativas y la «nota cultural» de la disposición al acuerdo y a la transacción, que informan la acción administrativa norteamericana en general y la urbanística en particular. Sin embargo, la igualdad es valor igualmente ponderado, a través del control de las actuaciones arbitrarias o caprichosas de la Administración. Manifestación de este principio es la consideración general de

ilegalidad de la práctica que se llama *spot zoning*. Brevemente, puede definirse el *spot zoning* como la concesión, a determinadas parcelas o unidades, de cambios de calificación o de exención de obligaciones o limitaciones generales derivadas del instrumento de planeamiento. Como concluye la doctrina «el *spot zoning*, por definición, es inválido porque equivale a un tratamiento arbitrario, caprichoso e irrazonable de un área limitada en un polígono concreto» (WRIGHT, 1985:138).

2. En otro orden de cosas, el obligado es generalmente el *developer* o *subdivider* [promotor].

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

De nuevo ha de reiterarse aquí la inexistencia de un régimen homogéneo para toda la Unión, dada la diversidad de contextos legales y prácticos. En general, la reacción administrativa del Municipio consiste en el no reconocimiento de la legalidad de la actuación, en no asumir e incorporar como válida la actuación al entramado urbano ya existente (figura que se llama *annexation*). La entidad local puede adoptar medidas muy variadas, como la no conexión de la red de alcantarillado a la municipal, el no abastecimiento de agua potable, etc, que hace inviable la

explotación económica de lo edificado o urbanizado.

En otro orden de cosas, el incumplimiento de obligaciones puede ser también tipificado como un incumplimiento de lo pactado entre el responsable de la actuación y la administración autorizante, lo que despliega la exigibilidad de las penalidades pactadas (civil penalties). Por último, la situación puede ser reconducible a una infracción abierta de la legalidad urbanística, lo que legitima desde luego a la Administración a imponerle sanciones administrativas (*sanctions*), suspensión de licencias, etc.

## PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO Y LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS PARA EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y CALIDAD AMBIENTAL

**US§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.

1. El carácter estatal/local de la actividad urbanística y la diversidad de fórmulas materiales y organizativas, que se ha mencionado reiteradamente en este estudio, impide que pueda darse una respuesta unitaria a estos puntos. No obstante, intentaremos apuntar los aspectos más o menos homogéneos.

2. Desde el punto de vista formal, el planeamiento se materializa en los Estados Unidos a través de instrumentos con diverso grado de concreción, vinculación y jerarquía. Todos los instrumentos son promulgados por el Municipio, sin perjuicio de que puedan ser promulgados por las entidades supramunicipales que se han mencionado, *ut*

*supra*, en US\$3. Los instrumentos reciben nombres muy variados pero básicamente podemos dividirlos en dos grandes grupos:

(i) El primer grupo incluye los instrumentos de planeamiento global o estratégico del Municipio. Entre ellos podemos señalar:

(a) El *Master Plan* o *General Plan* es el instrumento básico de planeamiento urbanístico del Municipio. El *Master Plan* apoya su fuerza jurídica en una o varias Leyes estatales que o bien autorizan al Municipio a aprobarlo, o bien se lo exigen. El *Master Plan*, generalmente elaborado por un órgano colegiado llamado *Planning Commission* (comisión de planeamiento) no tiene valor jurídico alguno hasta que no es aprobado formalmente, tal y como se declaró en la sentencia *Cochran v. Planning Board of City of Summit*, 87 N.J. Super. 526, 210 A.2d 99 (1965). Eso sí, una vez aprobado en forma por el pleno de la corporación municipal, «es algo parecido a una constitución, dado que los instrumentos de planeamiento subsiguientes deben ser compatibles o conformes con el Plan» (WRIGHT, 1985: 52). El *Master Plan*, en general, no surte efectos jurídicos vinculantes respecto de las situaciones individualizadas o concretas de los particulares, algo que queda reservado a las *zoning regulations* u *ordinances* (ordenación urbanística de detalle, véase *ii, infra*) y además, puede no existir en determinado municipio.

(b) Los *Official Maps* (suerte de plan de infraestructuras y sistemas generales), realizan la ordenación general del territorio y determinan el trazado de las arterias mayores de las infraestructuras públicas (calles, conducciones de aguas, colectores de aguas residuales, etc). En virtud de la variedad en la que aquí se insiste, es posible que en algunas jurisdicciones el *official map* y el *Master plan* se confundan, o se intercambien en cuanto a naturaleza y contenido. Al igual que ocurre con el *Master plan*, el *official map* puede no existir en determinado Municipio.

(ii) El segundo grupo, que podemos englobar bajo el término genérico de

*regulations* (disposiciones administrativas de carácter general), incluye los instrumentos de pleno y eficaz valor vinculante para los particulares, precisando las macro-determinaciones de los instrumentos citados anteriormente. La terminología de estos instrumentos puede variar entre los estados, así como su eventual «jerarquía», pero en general son detectables los siguientes:

- (a) Las *zoning ordinances* son instrumentos de mayor concreción, que realizan la clasificación y, en su caso, calificación urbanística del suelo, delimitan sectores o polígonos (*districts*), atribuyen usos permitidos y excluidos (*permissible uses*), etc. Las *zoning ordinances* pueden afectar a todo el término municipal (*comprehensive zoning*) o referirse solo a determinadas áreas o sectores del suelo urbano. Cuándo ocurrirá una u otra cosa dependerá fundamentalmente de la legislación del estado. Por ejemplo, el Estado de Oregon obliga a todos sus municipios a aprobar instrumentos de planeamiento de detalle que cubra todo el territorio municipal (*mandatory, comprehensive land use planning*).
- (b) Las *Subdivision regulations*, por su parte, proceden a la ordenación urbanística precisa de áreas o polígonos de urbanización futura.
- (c) Finalmente, las *building regulations* (parecidas a nuestras ordenanzas de la edificación) precisan aspectos como las normas técnicas de edificabilidad de las construcciones, su altura y volúmenes y, en las destinadas a viviendas, su aspecto exterior y condiciones generales de habitabilidad.

2. En cuanto al **carácter del planeamiento** (físico o jurídico-económico), cada Estado de la Unión tiene su propias Leyes, que señalan tanto los elementos a tener en cuenta en la actividad de planeamiento como el tenor de la misma.

Por supuesto, existen ambas tendencias o corrientes, no ya en el plano estrictamente legislativo, sino en el teórico-académico. Así, la escuela tradicional se preocupa esencialmente de la dimensión física del plan, mientras que la escuela *social planners* [planificadores centrados en los aspectos sociales] pretende utilizar el planeamiento



para incentivar objetivos de bienestar social. También puede darse cuenta de una escuela intermedia, los planificadores físicos que son sensibles a las necesidades públicas y que toman en consideración esos criterios durante el proceso de planeamiento.

**3. Grado de la vinculación del plan, vinculante o indicativo:** en general, puede trazarse una diferencia fundamental entre los instrumentos descritos más arriba. Mientras que los *Master plans* suponen un planeamiento global (temporal, material y espacial) pero fundamentalmente sólo «estratégico», las *regulations* son instrumentos absolutamente vinculantes para los particulares, de manera que estos

conocen con antelación y seguridad cuál es la situación actual y de expectativas de sus predios. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la vinculación de un determinado instrumento de planeamiento puede estar supeditada o demorada a la ulterior aprobación de otro instrumento que precise las determinaciones de aquél: tal es el caso de las previsiones de un *Master Plan*, que puede que necesiten ser precisadas por medio de un *Official map* general o especial; las *regulations* deben estar de acuerdo con los *Plans*. Finalmente, aunque ello no es habitual, puede que las *regulations* municipales puedan o deban ser revisadas por una instancia superior (Condado o Estado).

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

Como toda la actividad administrativa norteamericana en general, el planeamiento y gestión urbanísticos están fuertemente informados por el principio de participación pública, que se materializa en los *hearings*, término que podríamos traducir por «trámite de audiencia». Esta es necesaria en todas las fases esenciales del planeamiento: elaboración y modificación del *master plan* y de las *zoning ordinances*; modificación de los mismos, etc.

En algunos casos este principio se materializa de manera extrema, pues se llega a someter las decisiones del planeamiento a referéndum entre todos los vecinos del Municipio o de la comunidad afectada. La tensión resultante entre el principio democrático y la innegociabilidad del poder

de policía ha sido resuelta en favor del primero por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en varias ocasiones. Así, en la sentencia *James v. Valtierra*, 402 U.S. 137 (1971), el Alto Tribunal declaró la constitucionalidad de una disposición de la Constitución de California que requería que cualquier proyecto de programa de vivienda social fuera aprobado por referéndum de la comunidad vecinal afectada. Por su parte, la sentencia *Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.*, 426 U.S. 668 (1976), revocando incluso un fallo del Tribunal Supremo de Ohio, declaró la constitucionalidad de una *Municipal Charter* (Carta Municipal) que establecía la necesidad de un referéndum para proceder a la modificación de una *zoning ordinance*.

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

1. Como ocurre con otros aspectos del urbanismo norteamericano, no puede darse una respuesta uniforme a esta cuestión, pues será algo que resolverá la legislación de cada Estado. Como regla general, todo plan que prevé un desarrollo urbano materializado a lo

largo de varios años requiere una actualización periódica (o *updating*) actualización que fijará ya la legislación aplicable o la propia iniciativa de la corporación municipal. Por lo que respecta a la modificación del plan (*revision*), la

jurisprudencia ha establecido que, cuando es necesario seguir un procedimiento normativo especial para la elaboración del plan, debe observarse también para sus modificaciones posteriores, no siendo aplicable en este caso la potestad genérica municipal de modificación de ordenanzas (caso *Dalton v. City and County of Honolulu*, 51 Haw. 400, 462 P. 2d 199, 1969).

2. También es posible obtener

modificaciones de las *zoning regulations*, en el caso de que un propietario o promotor esté dispuesto a realizar una actuación urbanística impedida por el planeamiento. Se trata de los *zoning amendments o exceptions*, que el Municipio puede o no conceder a la vista del proyecto presentado y de sus repercusiones económico sociales (puestos de trabajo, mejora de infraestructura, vivienda social, etc). Véase también, *ut infra*, US\$14.

**US\$13. «Clasificación» de la propiedad del suelo:** ¿se producen «clasificaciones» de suelo con efectos determinantes del régimen jurídico-económico y estatutario del derecho de propiedad del suelo?

Lo que en España denominamos «clasificación» del suelo es desde luego una técnica tradicional y típica del urbanismo norteamericano. La clasificación se verifica a través de la potestad genérica de «land planning», e incluso de «zoning». Al igual que en otros países, el planeamiento en los EEUU realiza dos operaciones. Por un lado, establece una división del espacio físico (generalmente llamados *districts*) y atribuye

a cada unidad resultante una clasificación concreta, básicamente la de urbano (*urban land*) o no urbano, rural o agrícola (*farmland, rural land*). Estas determinaciones genéricas suelen materializarse en el *Master Plan* o en otros instrumentos más amplios de ordenación territorial, como los que establecen *greenbelts* [cinturones verdes] en torno a ciudades o complejos metropolitanos.

**US\$14. Calificación o zonificación de usos del suelo y su control:** determinaciones de usos globales o/y pormenorizados y su intensidad de edificabilidad 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?

1. En cuanto a la calificación **del suelo y las determinaciones de los usos**, el planeamiento en los EEUU procede a una zonificación (global o parcial) de los terrenos y/o solares, así como a la fijación de sus usos específicos, técnica que recibe el nombre de *zoning* y que se concibe como una herramienta de la más genérica función pública de ordenación territorial o *planning*. En realidad, debe tenerse en cuenta que «zoning» incluye nuestra clasificación y calificación, y que a veces la diferencia entre estas dos figuras es sólo cuestión de detalle o matiz. La calificación de los usos suele constreñirse al suelo urbano, dando lugar a

solares o unidades con uso residencial (*residential use, residential districts*), terciario (*business use, business district*), industrial (*industrial use, industrial districts*), etc.

2. Con carácter general, el Municipio determina los usos del suelo a través de instrumentos específicos, las *zoning ordinances*, en las que determina los usos permitidos y los excluidos. La determinación de los usos puede venir fijada en otros instrumentos de ordenación urbanística específica y de detalle, como son las *Cluster zones* y los *Planned Unit Development*.

3. El antecedente de la calificación del suelo suele establecerse en el *common law of nuisances* [derecho consuetudinario de las actividades molestas], que dio lugar a principios de siglo a las primeras ordenanzas municipales específicas por las que se prohibía determinada actividad o establecimiento. El primer ejemplo de confirmación judicial de estas ordenanzas se remonta al año 1915: en la sentencia *Reinman v. Little Rock*, 239 U.S. 394, el Tribunal Supremo declaró constitucional una ordenanza que prohibía la instalación de establos en un área determinada.

La ordenación de los usos por medio de *zoning ordinances* de ámbito municipal es una técnica que se remonta en los EEUU al año 1916 (ciudad de Nueva York) y que se extendió al resto de la Unión durante los años 20. Una modalidad embrionaria de calificación de usos fue ya aceptada por la Jurisprudencia en la sentencia *Lincoln Trust Co. v. The Williams Bldg. Corp.*, 229 N.Y. 313, 128 N.E. 209, de 1920, dictada por el tribunal de última instancia del estado de Nueva York.

Posteriormente, en la sentencia *Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926), una de las más importantes del Derecho urbanístico norteamericano (citada ya en US\$6) el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró la constitucionalidad de la clasificación y calificación integrales del espacio urbano. Esta Sentencia es tan importante que ha llegado a dar nombre a la propia técnica de la zonificación global (*Euclidian Zoning*).

4. Con carácter general, para la promulgación de una *zoning ordinance*, la entidad local tiene que contar con una previa habilitación legal, que puede contenerse en distintos lugares. Puede encontrarse, en primer lugar, en la Constitución del Estado, si ésta apodera genéricamente a las entidades locales a dictar disposiciones generales, o incluso específicas en materia urbanística. Puede hallarse, en segundo lugar, o en la Carta o Estatuto Municipal (*Municipal Charter*) del

Municipio o entidad local de que se trate. En tercer lugar, en la Ley estatal sobre régimen local (*State local government Act*), que atribuya potestades y competencias a la Administración Local. Finalmente, puede encontrarse en la legislación urbanística estatal, que autoriza la promulgación de *zoning ordinances*, al mismo tiempo que establece las bases para la creación de comisiones y sus competencias, así como criterios materiales genéricos (*state statute o enabling act*).

5. Por lo que respecta a las recalificaciones urbanísticas, se materializan por medio de una *zoning amendment* [modificación en la *zoning ordinance*]. La recalificación urbanística puede realizarse de oficio por la propia Administración, como consecuencia de nuevos estudios o cambios en la realidad social. Sin embargo, el modo más usual de iniciación del procedimiento es una solicitud motivada del o los propietarios interesados. La recalificación ha de ser adoptada por mayoría del pleno del ayuntamiento o de la comisión competente.

El control jurídico de las recalificaciones urbanísticas se basa esencialmente en el control de los mismos aspectos que el de la zonificación: determinar si es arbitraria o caprichosa y si está suficientemente justificada por el *police power* del Municipio. Los actores de estos procesos judiciales suelen ser los vecinos de la parcela o parcelas recalificadas. En general, la jurisprudencia ha declarado la ilegalidad de la *contract rezoning*, también llamado *conditional rezoning* [recalificación urbanística «pactada» entre la propiedad de la unidad y el municipio], sobre la base de que la Administración Local no puede negociar su potestad de policía. Finalmente, las prescripciones de la *zoning ordinance*, en materia de usos del suelo, pueden ser excepcionadas o derogadas en situaciones muy puntuales. Se trata de las *variances*, *special exceptions* y *special use permits*, que ya han sido mencionadas, *ut supra*, en US\$12.

**US§15. Estándares urbanísticos para reservas de suelo público** ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas (determinar el nivel competente para fijarlos) sobre dotaciones mínimas de reservas de suelo para uso público con destino a zonas verdes, deportivas, escolares y otros equipamientos públicos, de aparcamientos, de densidades máximas, alturas máximas, etc.?

1. En principio, la admisibilidad de lo que aquí llamamos «estándares urbanísticos» (*land use standards*, y que no se debe traducir literalmente, pues puede inducir a error) dependerá del derecho del estado, urbanístico y sectorial. En general, los niveles o exigencias de calidad ambiental son determinados por los municipios, que gozan de una gran discrecionalidad a la hora de establecerlos. Así las determinaciones concretas sobre densidades y alturas vienen recogidas en los instrumentos de ordenación urbanística municipal (*ordinances*), que han de ser congruentes con el *Master Plan* y con el *Official Map*.

Además, los Municipios suelen contar con *Housing and building codes* [normas de edificabilidad y de habitabilidad] que han sido ya mencionados. Se trata de disposiciones que regulan la habitabilidad y seguridad de las edificaciones destinadas a viviendas, y que, según la jurisprudencia, constituye una manifestación legítima del *police power* con el fin de proteger a los ocupantes, sus vecinos y el público en general (sentencia *Horton v. Gullede*, 277 N.C. 353, 177 S.E. 2d 885, de 1970). Hasta el presente no existen normas homogéneas para toda la nación, por lo que se trata de disposiciones de eficacia local, sin perjuicio de la existencia, en su caso, de códigos uniformes promulgados por el condado o por el estado, y del efecto uniformador que pueda producir la aplicación obligatoria de estándares de habitabilidad estatales o federales, a través de las correspondientes actuaciones concertadas con los estados o entidades locales.

2. Por lo que hace a la justificación del planeamiento urbanístico por motivos estéticos en general, controvertida hasta hace algunas décadas, es admitida pacíficamente en la actualidad por la jurisprudencia como un ejercicio legítimo del poder de policía de la Administración, en interés de la salud y seguridad públicas y del bienestar general. Por lo que se refiere a la Jurisprudencia constitucional, basta citar en este sentido las importantes sentencias *Berman v. Parker*,

348 U.S. 26 (1954) y *Metromedia Inc. v. San Diego*, 435 U.S. 490 (1981), esta última relativa a una ordenanza urbanística que prohibía la ubicación de vallas publicitarias. En este caso, además, la ciudad de San Diego no alegaba los valores estéticos como único apoyo de la ordenanza, sino también la preservación de la seguridad en la circulación rodada, pues las vallas eran consideradas como fuente de peligro potencial para conductores, al distraer su atención.

3. En cuanto a la protección urbanística del patrimonio histórico es también considerada como una manifestación lícita del poder de intervención administrativa en la propiedad. Las sentencias que abrieron el reconocimiento a esta protección se produjeron en varios Estados que, a partir de los años cincuenta, comenzaron a regenerar y preservar los cascos históricos de las ciudades (Massachusetts, New Mexico y Arkansas, entre otros). Varios fallos judiciales han afirmado la licitud de esta técnica. Entre ellos merecen destacarse la sentencia *Opinion of the Justices*, 333 Mass. 773, 128 N.E.2d 557 (1955), recaída en relación con una ordenanza urbanística de la ciudad de Boston destinada a proteger el barrio histórico de Beacon Hill, y la Sentencia *Santa Fe v. Gamble-Skogmo*, 73 N.M. 410, 389 P.2d 13 (1964), en relación con una ordenanza de la ciudad de Santa Fe promulgada para la protección de la antigua arquitectura colonial española.

4. Para cerrar este punto debemos hacer mención de lo que en EEUU se llama *landmark preservation*, que consiste en la protección urbanística no de áreas o conjuntos, sino de edificios aislados, singulares o emblemáticos de la ciudad. Esta protección se manifiesta por medio de ordenanzas especiales, que suelen prohibir el derribo o alteración física de edificios concretos, designados por una Comisión.

La problemática jurídica de mayor relieve que suscitan estas ordenanzas es su posible carácter confiscatorio. Precisamente en esta

materia se ha utilizado desde los años setenta una técnica urbanística llamada *Transfer of Development Rights*, similar a nuestras «Transferencias de aprovechamientos urbanísticos», en cuya virtud el propietario de un edificio singular o *landmark*, en compensación a su pérdida de facultades y aprovechamientos urbanísticos, recibe aprovechamientos urbanísticos en diferente ubicación. Las ciudades que han sido pioneras en esta técnica urbanística han sido Nueva York (*Transfer of Development Rights from landmark sites of New York City, New York Zoning Resolution, Revised*

5/21/70) y Southampton, Long Island (*Zoning ordinance No. 26 of 1972*).

La licitud de esta técnica fue declarada en la crucial Sentencia *Penn Central Transportation Co. v. City of New York*, 438 U.S. 104 (1978), en la que el Tribunal Supremo de los EEUU declaró la constitucionalidad de una ordenanza sobre defensa de edificios singulares (*landmark*) que impedía que se incrementara la edificación de la famosa estación ferroviaria de Penn Central, a cambio de la concesión de derechos de aprovechamiento urbanístico en otro punto de la Ciudad de Nueva York (*cfr.* CHAVOOSIAN & *al*, 1982)

**US§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.**

Aparte de los estándares urbanísticos habituales, existen otros parámetros normativos medioambientales, derivados de una frondosa legislación sectorial, ya estatal o federal. Los ejemplos más sobresalientes son los derivados de la legislación sobre espacios naturales, ríos y cursos de agua, legislación

sobre contaminación en general y, muy especialmente, la legislación sobre protección de playas y costas. El peso cumulativo de todos estos condicionantes ambientales permite hablar en puridad de una regulación ambiental del uso del suelo (*environmental regulation of land use*; *vide* MALONE, 1990).

**PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN, FORMAS DE APORTACIÓN PRIVADA (RESCATE DE PLUSVALÍAS O PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS MISMAS) Y PROGRAMACIÓN TEMPORAL DE LA PLANIFICACIÓN URBANA**

**US§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]

Es difícil ofrecer una respuesta unitaria a la cuestión de la operatoria concreta de la ejecución urbanística. Si bien el obstáculo reiterado de la diversidad legal entre los diversos Estados no es óbice para exponer un régimen general en materias como «estatuto de la propiedad» y temas conexos (pues la diversidad interestatal está penetrada horizontalmente por los contenidos de la Constitución Federal) en este concreto campo se suma a la ya gran variedad de contextos normativos entre los Estados de la Unión, el hecho de que cada planeamiento está

condicionado por la *Enabling Act* o la *Charter* (estatuto o carta municipal) particulares del Municipio, y la ejecución es tributaria de elementos tan diversos y localistas como la costumbre o el tejido empresarial inmobiliario.

Tan solo podemos señalar, respecto a los últimos apartados de este epígrafe, que el producto terminado ha de cumplir en todo caso no solo con las *zoning ordinances*, sino también con las *building regulations*, que imponen calidades a la edificación, tal y como se ha mencionado, *ut supra*, en US§10.



**US§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?

1. Sin perder de vista el hecho de que las categorías españolas «civil-administrativo» no son exactamente extrapolables con los mismos contenidos en el Derecho Norteamericano, puede decirse que la ejecución urbanística es una materia de carácter mixto, con predominio de lo administrativo. Por un lado existe una intervención de un poder público, de un organismo administrativo (*administrative agency*) que rige sus determinaciones de voluntad por normas de Derecho Administrativo. Sin embargo, por otro lado en la materialización práctica de la actividad urbanística o junto a ella existen numerosas figuras típicas de derecho privado, civil y mercantil (*private law devices*; vide WRIGHT: 1985: 31-48)

En otro orden de cosas, esta es una división cuyos perfiles son mucho menos rotundos de lo que pueden resultar en nuestra tradición jurídica y, desde luego, mucho menos relevante.

2. En general, los actores reales de la ejecución y la urbanización son los mismos que en España: un promotor (*developer, subdivider, housing development corporation*) y un órgano especializado de la Administración urbanística, fundamentalmente local o del condado (*City's housing/planning Authority, Department, Bureau, Commission o Administration*). La denominación de este órgano puede, lógicamente, variar grandemente en función del lugar.

**US§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 vide §21]

En general, la gestión es de carácter privado, a cargo del *developer o subdivider* (promotor) Sin embargo, también es posible

encontrar supuestos de gestión pública o mixta, que se analizan con más detalle, *ut infra*, en US§21.

**US§20. Formas de obtención de los suelos para los 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?

1. El principio general es que el promotor (*subdivider*) debe ceder los suelos para dotaciones y costear las operaciones de modificación física del suelo para cumplir con los requisitos que le exige la *subdivision regulation* u *ordinance* [normativa urbanística de la actuación]. Ello es requisito ineludible para que la nueva urbanización sea aprobada por el Municipio y se produzca

su plena *annexation* [integración efectiva en el núcleo urbano]. El conjunto de estos deberes se conoce con el término de *exactions* (vid. *ut infra*, US§15.)

2. La problemática jurídica de la validez de las *exactions* se descompone en dos líneas. Por un lado, el promotor puede alegar que las *exactions* no están permitidas por la Ley de

habilitación (*Enabling Act*), y por lo tanto, han sido dictadas en *ultra vires*, esto es, en exceso de las facultades y potestades delegadas por la Ley al Municipio. Por otro lado, pueden ir más allá de lo «razonable», convirtiéndose en un *taking* virtual, y por lo tanto ilegal. La solución a este problema es materia de Derecho judicial y varía, por lo tanto, de una jurisdicción a otra, todo ello bajo el manto uniformador constituido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (*vide*, para más detalle, *ut supra*, US§6 e *infra*, US§22)

3. Como se señala en otro punto de este estudio, las Administraciones públicas poseen una importante extensión de suelo. Por lo que respecta al suelo no urbano, se trata en general de espacios naturales o bienes públicos, cuyo territorio y uso son pertinentemente ordenados por medio del oportuno instrumento: planes de gestión forestal (*forest management plans*), planes de ordenación y gestión del dominio público marítimo-terrestre (*coastal zone plans*), etc. Para más detalle en este mismo tema, *vide*, *ut infra*, US§21.

**US§21. La Administración interviene 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.

1. La variedad jurídica y organizativa del urbanismo en los Estados Unidos, hace que sea arriesgado formular generalizaciones en este punto. Con todo, puede afirmarse que, la Administración se comporta fundamentalmente como policía de control subsidiaria. Normalmente, los Municipios no poseen «importantes superficies para el Urbanismo *que lo permita*», sino que ese Urbanismo se articula operativamente en «programas» concretos, sobre parcelas concretas. En otras palabras, el «urbanismo» público no requiere el acaparamiento de un patrimonio inmobiliario, sino que aquel se materializa para una actuación concreta. La posesión patrimonial no es una situación «ex ante» o requisito preliminar para ese urbanismo, sino que es una operación jurídica precisa, instrumental, para la consecución de los objetivos del programa. Ello no puede hacernos perder de vista los fenómenos de implicación urbanística directa de la Administración que pueden describirse del modo que sigue.

2. La acción urbanística positiva de las Administraciones Públicas está íntimamente conectado con los *Housing and urban renewal programs* [programas de vivienda social y desarrollo urbano]. Estos programas urbanísticos públicos tienen varios objetivos.

En primer lugar están los programas de regeneración del entorno urbano, que llevan a cabo *Housing authorities* [entidades de la Administración local]. Son esas entidades las que, siguiendo el programa, *adquieren* el área urbana a regenerar (siendo la habilitación legal para esta adquisición de suelo la cláusula de «dominio eminente», *eminent domain*); proceden a la demolición de las edificaciones ruinosas o deficientes y finalmente venden el suelo con un plan urbanístico específico para el área a regenerar.

Por razones obvias de espacio y concreción no puede darse siquiera cuenta sumaria de los programas de rehabilitación y desarrollo urbano de todos los Estados y de la Unión. Por lo que respecta a esta última, la disposición federal más importante en este campo es la *Housing and Community Development Act*, de 1974, citada, *ut supra*, en US§2, que ha sido modificada en varias ocasiones. Puede decirse que, en la actualidad, la actividad federal en este campo es de una gran importancia, tanto por lo ambicioso de los programas como por el volumen de recursos que se destinan a este fin. El protagonismo de esta acción pública es desempeñado por el *Secretary of Housing and urban development* [«Ministro» de Vivienda y Urbanismo] y los instrumentos más

importantes son los *contracts* [convenios con entidades locales] y las *grants* [subvenciones].

3. El otro polo de actuación urbanística pública lo constituyen los *Low-rent public housing program* o, más escuetamente *public housing* [programas de vivienda social], protagonizados también por los Estados y por la Unión. La actividad federal en este campo se remonta a los años de la Gran Depresión, con la creación de la *Federal Housing Administration* [Agencia federal de la vivienda]. En el año 1949 se promulgó la *National Housing Act* [Ley federal de la vivienda], Ley que ha sido modificada en varias ocasiones y a la que se han unido otras numerosas disposiciones.

Aparte de los numerosos problemas que aquejan, al igual que en nuestro país, a los programas de vivienda social, estos tienen en los EEUU una importante problemática jurídica relativa a las decisiones de ubicación de estas actuaciones y su posible efecto de segregación racial o de perpetuación de la ya existente, lo que es contrario a la decimocuarta enmienda a la Constitución federal. Se trata de una problemática que en Estados Unidos suele llamarse gráficamente *NIMBY*, abreviatura

de *not in my back yard* [«no en mi patio trasero», o «donde quiera, menos junto a mi casa»]. Como el lector habrá intuido a buen seguro, esta es nuevamente una cuestión resuelta por vía jurisprudencial (*case-law*), en las diferentes jurisdicciones y homogeneizada por la doctrina del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Por razones de espacio no podemos más que hacer referencia a las sentencias más importantes en esta materia: se trata de *Hills v. Gautreaux*, 425 U.S. 284 (1976), *Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp.*, 429 U.S. 252 (1977) y *Dailey v. City of Lawton*, 425 F.2d 1037 (10th Cir. 1970).

Para finalizar este punto, debe destacarse otra incidencia importante de los programas federales de vivienda social en la actividad urbanística local y en la actividad edificatoria. Cuando se lleva a cabo un programa de vivienda social financiado por la Administración federal (a través del Departamento de Vivienda y desarrollo Urbano), suele ser obligatorio que en la actuación se observen las *federal housing and building codes* [normas y estándares federales de edificabilidad y habitabilidad], conceptos a los que se hace referencia en el punto siguiente.

**US§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros.** ¿Existen estándares o cánones para el pago del equivalente económico de ciertas externalidades destinado a la «cesión» de suelo, la «urbanización» (primaria y secundaria), etc., para 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 promotores) ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate de plusvalías por vía fiscal en §27)

Con el fin de exponer las líneas generales de esta cuestión, puede distinguirse entre varias clases de *exactions*, concepto que se ha anticipado, *ut supra*, en US§20:

1. En primer lugar, existen obligaciones y cargas de carácter tradicional (*traditional exactions*), que la jurisprudencia ha admitido pacíficamente, por estar integradas en el *police power* del Municipio. Las operaciones físicas de acondicionamiento y realización de infraestructuras en las nuevas urbanizaciones corren de cuenta del promotor inmobiliario. Pueden consistir en

asfaltar y hacer desagües en las calles, poner bordillos en las aceras, construir colectores para las aguas residuales, etc. Todas estas obras han de llevarse a cabo según las normas técnicas y las características establecidas por la Administración, y sólo su cumplimiento permite la conexión a las infraestructuras generales del Municipio, por ejemplo, la conexión de la red de conducción de aguas de la urbanización a la general del Municipio.

Aún en este grupo de obligaciones y cargas pueden surgir problemas de proporcionalidad o razonabilidad (*rational nexus*), no ya

respecto a su naturaleza, sino en cuanto a su intensidad o características. En la sentencia *Wright Development, Inc. v. City of Wellsville*, 608 P.2d 232 (Utah, 1980), el actor, un promotor inmobiliario, había recurrido la razonabilidad de las características técnicas de la red de conducción de aguas que el Municipio le exigía instalar en la urbanización. Las que proponía el promotor bastaban para las necesidades estrictas de la urbanización, pero la Administración le exigía una red de mayor grosor y extensión, con el fin de satisfacer las demandas generadas por futuras actuaciones urbanísticas colindantes con la del promotor. El Tribunal falló en favor del Municipio.

2. En segundo lugar debemos identificar a las *non-traditional exactions* [Cargas u obligaciones no tradicionales o acostumbradas]: se entiende por tales la cesión de suelo (*dedication of land*) para la construcción de parques, áreas recreativas y deportivas, escuelas y otros edificios públicos dentro de los límites de la actuación urbanística, o bien el abono de dinero para cubrir el coste parcial o total de esas construcciones. Desde el plano jurídico, las *ordinances* que requieren esas cesiones han sido atacadas tradicionalmente sobre la base de que constituyen un *taking* sin indemnización. Las cesiones de este tipo han generado fallos de distinto signo. Por ejemplo, en la Sentencia *Jordan v. Village of Menomonee Falls*, 28 Wis.2d 608, 137 N.W. 2d 442, el tribunal de Wisconsin falló en favor de la legalidad de las cesiones, sobre la base de que constituían un ejercicio legítimo del *police power*, sustentado en la consideración de que la actuación urbanística habría de incrementar las necesidades futuras del área en materia de escuelas y parques.

3. Mención aparte merece, en el campo de las obligaciones, cargas y cesiones *no tradicionales* del proceso urbanizador, una figura que recibe el nombre técnico de *off-site improvements*, y que se emplea en algunos estados, como New Jersey. Se trata de un tipo especial de cargas consistentes en que el promotor está obligado a sufragar el coste de las mejoras de infraestructuras públicas preexistentes, situadas *fuera* (de ahí *off-site*) de los límites físicos de la actuación que

promueve. Estas obligaciones están justificadas por el posible impacto directo o indirecto que una nueva urbanización o barrio puede tener sobre el municipio en su conjunto y sobre su crecimiento futuro (aguas residuales domésticas, residuos, circulación y contaminación atmosférica, etc.), por lo que su promotor deber contribuir a la solución de los problemas que se puedan generar. Supongamos, por ejemplo, que se construye una nueva urbanización o barrio para 5.000 nuevos habitantes, en un municipio de 100.000. Las aguas domiciliarias van a ser evacuadas a través de unas tuberías que, en principio, son suficientes para procesar la carga residual de ese barrio, pero que pueden quedar anticuadas con la construcción de nuevos barrios colindantes en el futuro. Parece lógico que se exija al promotor que instale una tuberías más grandes que lo necesitaría estrictamente su urbanización, con el fin de no hipotecar crecimientos urbanos futuros. Las variables técnicas de esta idea pueden ser amplias: puede obligarse al promotor de ese nuevo barrio a que contribuya a la sustitución de las tuberías generales de desagüe preexistentes, que de otro modo se quedarían pequeñas cuando se conectaran las tuberías de la nueva urbanización, etc.

El control judicial de estas cargas se basa en el examen del *rational nexus* [nexo racional], que consiste, básicamente, en la determinación de la proporcionalidad entre la carga o cesión que se exige al promotor y las necesidades futuras de la comunidad, razonablemente previsibles. Un ejemplo de esta teoría o principio lo constituye la sentencia *181 Inc. v. Salem County Planning Board*, N.J. Super. 350, 336 A 2d 501 (1976). El Condado de Salem exigía al actor, que pretendía construir un edificio destinado a despacho de abogados, que cediera una franja del terreno de su propiedad, colindante con la cercana carretera del condado, con el fin de permitir la ampliación de la carretera, que, a juicio del Municipio, sería necesario acometer como consecuencia del aumento de tráfico rodado generado por la apertura del bufete. El tribunal de New Jersey entendió que no había nexo racional entre el impacto del nuevo negocio en el tráfico rodado (que habría sido de rango ínfimo), y la necesidad de ampliación de la carretera.

**US§23. La urbanización es gravosa al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades.**

1. El principio general es el de la autofinanciación de la actividad urbanística. Dado el carácter genérico de «policía» de control subsidiaria que tiene la Administración y la inexistencia de patrimonios municipales de suelo en sentido estricto, la urbanización, por regla general, no tiene la finalidad de producir ingresos para los Municipios. Por lo demás, las actuaciones de rehabilitación urbana y de vivienda social se suelen apoyar bien en la financiación estatal o federal, bien en técnicas de carácter fiscal, bien en los recursos generados por la actividad de organismos municipales o estatales de naturaleza cuasi-pública, las llamadas *Public Authorities*. La peculiaridad de esta figura merece una sumaria descripción de las mismas.

2. El «sector público estatal» de los Estados Unidos contiene gran número de entidades de difícil catalogación, híbridas, que se mueven entre lo «público» y lo «privado». Se trata de un universo compuesto por entidades de una gran variedad en cuanto a la denominación y régimen jurídico, entre las que destacan las «Public Authorities». Tienen su acogida principal, aunque no exclusiva, en los Estados y en la Administración local, sirviendo para eludir los férreos límites que al

endeudamiento público suelen contener todas las Constituciones estatales. Las *Public Authorities* pueden emitir deuda pública tributariamente exenta, lo que constituye una fuente de financiación extraordinaria para el erario público, de carácter extra-presupuestario. Se convierten así en mecanismos organizativos para la gestión de servicios y la realización de obras públicas muy heterogéneas: construcción de puentes y carreteras, suministro de electricidad, abastecimiento y saneamiento de agua, desarrollo urbano y financiación o construcción de viviendas, etc. El mecanismo suele tener dos fases: habiéndose proyectado, por ejemplo, la construcción de un puente, se crea en primer lugar la «*public authority*» correspondiente, que emite títulos de deuda libres de o con escasa carga tributaria. Con la financiación obtenida se construye el puente. El importe de la deuda y sus intereses se devuelve con los ingresos obtenidos con el peaje que los usuarios del puente pagan a la «Public Authority». Para dar una idea de la importancia de estas entidades, baste reseñar que el censo oficial de las mismas alcanzaba en el año 1982 la cifra de 28.588, y de 29.632 en, y se calcula en aproximadamente 180 billones de pesetas (\$1 trillion) el volumen de los recursos que manejan.

**US§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]

Sin perder de vista la gran disparidad que en esta y otras materias es posible encontrar en los diferentes estados de la Unión, es posible generalizar la respuesta a este epígrafe en el sentido que los plazos en la

ejecución del urbanismo suelen ser de carácter indicativo. No suelen venir determinados en la Ley, sino en los instrumentos del planeamiento, generalmente las *zoning ordinances*.

**PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANÍSTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA**

**US§25. Valoraciones urbanísticas:** ¿Son objetivas, administrativas o de mercado? ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

1. Ya se ha contestado parcialmente a la cuestión de las valoraciones inmobiliarias a efectos expropiatorios, *ut supra*, en US§6 y 7.

2. Por lo que respecta a las valoraciones a afectos fiscales, debe señalarse, con carácter preliminar, que la imposición sobre



bienes inmuebles es competencia de la Administración local, sin perjuicio de la legislación estatal y de la intervención operativa y cooperativa de la administración del estado. Esta última está encaminada a asegurar la uniformidad del esfuerzo contributivo en su demarcación y la ausencia de disparidades irrazonables tanto en la carga fiscal como en las valoraciones inmobiliarias. Aunque es muy difícil dar una visión homogénea de todas las preguntas que se suscitan en este apartado, podemos exponer los siguientes aspectos generales:

3. Tal y como se ha dicho en apartado anterior (US\$6), y sin perder de vista las variaciones entre estados, puede afirmarse que, en general, el suelo se valora, a los efectos de los tributos locales directos, según el precio de mercado (*fair market value*), por lo que debe reiterarse aquí lo que allí se dijo.

4. Por lo que respecta a las valoraciones a efectos de las contribuciones especiales, tienen su propia racionalidad y operatividad, teniéndose en cuenta fundamentalmente las características físicas de los inmuebles beneficiados por la mejora de la infraestructura, así como la porción de beneficio recibido por aquellos.

5. Una de las cuestiones más interesantes que suscita la valoración inmobiliaria a efectos fiscales es la importancia de la participación de los afectados, y aún del público en general en el procedimiento valorativo. Procede aquí citar dos sentencias fundamentales en Derecho Fiscal norteamericano y en Derecho Administrativo en general, en relación con la audiencia que ha de darse a los interesados en estos casos. Su importancia merece una breve mención, al tiempo que son un buen ejemplo del funcionamiento de estos tributos.

(i) En el caso *Londoner v. Denver*, 210 U.S. 373, resuelto en 1908, los actores recurrieron las contribuciones especiales giradas contra ellos a raíz de las mejoras realizadas en algunas calles, de las que las propiedades de los actores eran colindantes. La normativa local aplicable

establecía el siguiente procedimiento: (1) previa petición de la mayoría de los propietarios afectados, y (2) tras la publicación de la instrucción del procedimiento y trámite de información pública, (3) la comisión de obras públicas de la ciudad podría resolver que se pavimentara una calle; la resolución (4) había de ser confirmada a través de una ordenanza de la corporación municipal. Tras comprobar las obras de pavimentación, una vez terminadas, (5) la comisión tenía que proponer el reparto proporcional de los costes entre los propietarios beneficiados. Esa distribución de cuotas debía remitirse de nuevo a la corporación, donde (6) tras la oportuna fase de información pública y la oportunidad de presentar objeciones por escrito, (7) la corporación podría imponer el pago de las contribuciones especiales resultantes, mediante la adopción de otra ordenanza. Las conclusiones de la Corporación, reflejadas en las dos ordenanzas, se convirtieron en «concluyentes y vinculantes» tras pasar, con éxito, por los tribunales del Estado. El Tribunal Supremo, declaró, entre otras cosas, que el principio constitucional de *due process* [proceso debido o legalidad] requería que la corporación tenía que establecer trámites de audiencia más completos y elaborados en favor de los propietarios antes de imponer finalmente el gravamen.

(ii) El caso *Bi-Metallic v. Colorado State Board of Equalization*, 239 U.S. 441, resuelto en 1915, por su parte, tiene que ver con el impuesto local sobre bienes inmuebles. Los actores pretendían impedir un incremento del cuarenta por ciento en las valoraciones catastrales inmobiliarias de la ciudad de Denver, realizado por una Agencia del Estado, alegando que tenían derecho a audiencias individualizadas sobre la corrección de las valoraciones de sus bienes antes del incremento propuesto. El Tribunal Supremo concluyó que «debe haber un límite a la discusión particularizada en materias como esta, si es que la Administración ha de seguir actuando», se apartó de la doctrina fijada en el caso anterior (*Londoner*) y falló en favor del Estado.

**US\$26. Valor actual** (uso y realidad existentes) o **derivado del plan que se ejecuta**. ¿Hay una valoración por la *posición* diferente de la del aprovechamiento futuro? [vide §7]. Grado de informatización de las bases imponibles; estabilidad de las mismas en el tiempo. Grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: «catastro», «registro de la propiedad» y la gestión urbanística municipal.

Parte de este epígrafe ha quedado tratado, *ut supra*, en **US\$6, 7 y 25**. Por lo que respecta al «grado de informatización de las bases imponibles» se trata de una cuestión respecto de la que es materialmente imposible dar una respuesta unitaria, dado que se trata de una cuestión de la que son responsables miles de Entidades locales de la Unión, y que,

en último término, no hay regulación federal sobre la materia. En cuanto al grado de coordinación entre los diferentes registros públicos, debe indicarse que ésta se asegura a través del *board of equalization*, antes mencionado, y que no existe Registro de la Propiedad en la forma que se conoce en España y en los países de nuestro entorno.

**US\$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?

1. En los EEUU la fiscalidad inmobiliaria no es un mero instrumento recaudatorio, sino que es una herramienta esencial para la consecución de los objetivos urbanísticos. Es este un aspecto que destacan tanto los tratados jurídicos como las exposiciones de motivos de las Leyes, reiterando argumentos de ciencia hacendística que son comunes a ambos lados del Atlántico. La fiscalidad es un poderoso instrumento que se utiliza para la disuasión de las conductas inmobiliarias privadas que se consideran socialmente nocivas, como la especulación (*land speculation*) o para incentivar las positivas, como la rehabilitación urbanística.

2. A pesar de la relación entre fiscalidad inmobiliaria y Urbanismo, pocos son los estados que han llegado a explicitarla desde el plano legislativo. Entre ellos, Hawaii es sin duda el que ha llegado más lejos en la interrelación entre las políticas fiscal y urbanística, y en concreto, entre la fiscalidad inmobiliaria y la ordenación del territorio y el Urbanismo. También merecen ser citados en este capítulo los estados de Vermont y Massachusetts. Por lo que hace al primero, ya se ha hecho referencia en **US\$6** a la ley sobre el impuesto de plusvalías patrimoniales (*land*

*gains tax*) mediante la que el estado quería luchar contra la especulación, y allí nos remitimos.

Por lo que hace al estado de Massachusetts, es citado como referencia por la utilización abundante de los beneficios fiscales en el urbanismo. Por ejemplo, promulgó en su día una ley que establecía beneficios fiscales de diversas clases para la rehabilitación de edificios en la ciudad de Boston durante un periodo determinado. La Ley fue declarada constitucional por los tribunales del estado en el caso *Opinions of the Justices*, 341 Mass. 760, 168 N.E.2d 858 (1960).

3. Por lo que hace a la estructura básica del sistema impositivo inmobiliario local, se apoya fundamentalmente en dos tributos: por un lado, un impuesto general sobre los bienes inmuebles (*land tax*), tanto rústicos como urbanos, y por otro, las *special assessment* [contribuciones especiales], que están vinculadas a la realización de mejoras de infraestructuras:

- (i) *Impuesto general sobre bienes inmuebles*: la *práctica* que se sigue en la mayoría de los estados es que los municipios llevan a cabo las valoraciones de los bienes inmuebles de

su término municipal, siguiendo los parámetros (*assessment guidelines*) establecidos en la legislación fiscal del estado, que en general se acercan al valor del mercado. La intervención de la administración estatal es doble. Por un lado, presta asistencia técnica a los Municipios que carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo las valoraciones. Por otro, lo que es más importante, casi todos los Estados tienen uno o varios órganos llamados *Boards of equalization*, órganos administrativos especializados en la valoración inmobiliaria, que velan porque no se produzcan disparidades excesivas en cuanto a las valoraciones y a la carga tributaria que se les asigna, así como concentraciones arbitrarias del esfuerzo fiscal en unidades o polígonos de un municipio o entre diversos núcleos de un área metropolitana. Un ejemplo de esta intervención estatal es la *Metropolitan Fiscal Disparities Act* (Ley de Disparidades fiscales de las áreas metropolitanas) del estado de Minnesota, promulgada en 1971.

Debe tenerse en cuenta que es posible encontrar diferencias entre los diversos estados en materia de valoraciones.

Estas estarán condicionadas, además de

por razones consuetudinarias, por los objetivos de política fiscal que pretendan materializarse a través de las valoraciones inmobiliarias (disponibilidad de suelo industrial o comercial, preservación de los espacios rurales, etc). Así, en unos estados se pondera más la edificación que el suelo, mientras que en otros el valor del suelo es lo primordial.

- (ii) Por lo que hace a las contribuciones especiales, la constitucionalidad de su exigencia y/o establecimiento ha sido declarada por la jurisprudencia de los tribunales estatales en varios supuestos, como la mejora de calles (caso *Weitz v. Davis*, 4 Ariz. App. 209, año 1966), o el tendido subterráneo de líneas eléctricas (caso *Citizens for underground equality v. Seattle*, 6 Wash. App. 338, 492 P.2d 1071, año 1972).

Estas dos figuras tributarias implican lógicamente una forma distinta de valoración inmobiliaria, pues el impuesto tiene un devengo periódico, mientras que la contribución especial requiere una valoración referida al tiempo de materialización de la mejora y restringida a los solares o edificaciones beneficiadas.

## PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

**US§28. La autorización o licencia del Municipio para realizar la urbanización, ¿es precisa 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?**

La regla general en el Derecho urbanístico norteamericano es la necesidad de la previa autorización o licencia (*development o subdivision permit*) para la realización de la urbanización. Respecto a quién otorga la licencia, se trata de un órgano (generalmente una comisión especializada) del Municipio: (*permit center, land use department, etc.*), en su caso, del condado o entidad local supramunicipal competente según el Derecho del Estado. La enorme variedad organizativa de las entidades locales en los EEUU hace

difícil llegar a formular una regla de mayor precisión.

Por lo que hace al beneficiario de estas licencias de urbanización, suele recibir el nombre de *developer o subdivider*, responsable del proceso de urbanización. No tiene transcendencia su condición de propietario del suelo o simple urbanizador, pues es una especie de cuestión «interna» del solicitante de la licencia (*applicant*). Suele ser una persona jurídica (empresa constructora, etc.)

**US§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).

1. La regla general en el Derecho urbanístico norteamericano es la necesidad de previa autorización o licencia (*building permit*) para llevar a cabo no solamente la edificación, sino una gran variedad de actividades que alteran físicamente o añaden elementos a la propiedad inmobiliaria. Por supuesto, el número y clase de estas actuaciones que requieren licencia varía entre estados. Por ejemplo, en el Municipio de Eugene (segunda ciudad del estado de Oregon, con una población de 150.000 habitantes), es precisa licencia no sólo para proyectos residenciales y comerciales (*commercial and residential projects*) y para edificaciones destinadas a vivienda unifamiliares (*one family dwellings*), sino también para la construcción de garajes y porches, para la modificación del sistema de calefacción o de tuberías de las viviendas, para realizar vallados por encima de determinada altura o excavaciones, para la demolición de un edificio, para efectuar cambios en su destino económico, para instalar carteles y anuncios publicitarios, etc. Como puede verse, un completo y muy comprensivo conjunto de actuaciones.

En el otro extremo, es posible que en determinado lugar no sea precisa la licencia de edificación para obras de nueva planta por no exigirlo ninguna Ley estatal (ésta era la situación inicial en el caso *Lucas*, citado en US§30).

La concesión de la licencia es normalmente competencia del Municipio, pero puede ser también competencia del Condado (*County*) o incluso de alguna Agencia de la Administración del Estado, por ejemplo de gestión del dominio público marítimo-terrestre, en el caso de las edificaciones costeras (*State coastal commission*). En cuanto a las licencias municipales, la diversidad de fórmulas organizativas hace imposible ofrecer una regla general sobre qué tipo de órganos de la Administración municipal concede la licencia, pero en general se trata de órganos especializados, de tipo unipersonal (*Administration, authority, permit center*) o colegiado (*commission, bureau*). La Administración municipal puede exigir unas

tasas para la concesión de estas licencias (*Building permit fees*), como ocurre en Oregon, donde están establecidas por el Estado.

2. Aunque el vocabulario jurídico norteamericano no emplea este término, podemos decir que, en líneas generales, la licencia de edificación tiene carácter «reglado». En efecto, el propietario (*owner*) o su representante (*authorized agent for the owner*) tiene derecho a realizar la edificación conformada al uso prescrito en el instrumento de planeamiento pertinente (*zoning division, zoning ordinances and regulation*), y la Administración (generalmente, local) se limita a comprobar y a asegurarse de que las edificaciones propuestas cumplen no solamente la regulación urbanística (altura máxima del edificio, volúmenes, superficie mínima, tipología, etc), sino toda la normativa local y estatal aplicable a la futura edificación, por ejemplo en materia de actividades clasificadas o de seguridad. Si la Administración local desestima la solicitud, esa decisión es recurrible en los términos que se especifican en US§33. Con carácter general, la licencia de edificación es reglada, si el proyecto es conforme con la «*zoning regulation*» la licencia debe ser concedida. No hay discrecionalidad en esta fase administrativa.

3. En cuanto a su posible carácter negociado, hay que repetir que una de las características generales de la administración norteamericana es su carácter abierto a la negociación y al pacto. Esta nota encuentra en el urbanismo un campo idóneo para que se despliegue con amplitud, y así existen varias figuras y técnicas que permiten esta especie de «transacción», aunque hay que resaltar que no es posible ofrecer un panorama uniforme sobre esta materia, por la diversidad de jurisdicciones. Así, existirán Estados en las que están ampliamente consentidas, y otros en las que estarán prohibidas. Las técnicas más importantes al servicio de la negociación del contenido de la licencia son las *variances*, que han sido mencionadas en US§14.

Dentro del debido respeto a la norma, el acuerdo puede afectar a diferentes aspectos del proceso de construcción (tiempo, características, etc.) así como de la edificación. Por ejemplo, con el fin de dotar de mayor agilidad y flexibilidad a la construcción de casas, el Municipio de Eugene permite que se inicien las obras de construcción antes de que recaiga en tiempo y forma la licencia pertinente, mediante la suscripción entre el constructor y el Municipio de un «*quickstart agreement*», literalmente «acuerdo para el inicio rápido». Es una suerte de licencia provisional de contenido y formato paccionado, en el que el constructor (propietario o su representante) puede comenzar la obra inmediatamente tras la firma del acuerdo, un documento sencillo en el que se compromete a que el proyecto cumplirá con todos los

requisitos legales y reglamentarios. Si la licencia no es finalmente concedida, el constructor se compromete a demoler la edificación consumada hasta el momento de la denegación de la solicitud formal.

4. Desde el punto de vista técnico, los términos «declarativa» y «constitutiva», aplicados a las licencias urbanísticas, no tienen equivalencia en los Estados Unidos. Ahora bien, si tenemos en cuenta los principios generales que animan el derecho urbanístico norteamericano y el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria tal y como se formula en la jurisprudencia constitucional sobre la quinta enmienda (vid., *supra* US\$5) podemos decir que la licencia de edificación tiene una naturaleza eminentemente declarativa.

**US\$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?

1. Por regla general, la ejecución de la edificación deriva objetivamente del plan, como se ha expuesto en los epígrafes precedentes.

2. Los controles sobre la licencia varían entre los diferentes Estados, por lo que no es posible ofrecer una única respuesta. A modo de ejemplo, puede indicarse el caso del Estado de Oregon, donde existen varios controles:

(a) En primer lugar, la licencia de edificación puede tener validez limitada en el tiempo, antes de cuyo término la edificación tiene que estar completada. Por ejemplo, en el municipio de Eugene este plazo de es ciento ochenta días para las viviendas unifamiliares sencillas. Sin embargo, el Municipio puede girar en cualquier momento visitas de inspección a la construcción. Cada visita de inspección puede volver a reabrir el plazo de ciento ochenta días señalado. Si transcurre ese plazo sin que se haya

finalizado la construcción, o sin ser objeto de la pertinente inspección, o la obra queda paralizada completamente, la licencia pierde su validez, y hay que solicitar una nueva licencia.

(b) En segundo lugar, junto al procedimiento ordinario de concesión de licencias existen otros especiales, como los siguientes:

— *On-site review*. Se trata de un procedimiento especial, a través del cual el Municipio lleva a cabo un examen más exhaustivo y minucioso del proyecto que el establecido con carácter general, y está indicado cuando la edificación se va a realizar sobre solares enclavados en lugares o polígonos específicos, identificados en el plan pertinente. En esos casos, el Municipio verifica que el proyecto no solo está en conformidad con los requisitos exigidos en la propia parcela o solar edificable (*buildable lot*), sino también que es compatible



con las edificaciones circundantes, con las características específicas del entorno histórico o natural, etc.

- *Conditional use permit*. Se trata también de un procedimiento especial, a través del cual el Municipio lleva a cabo un examen más riguroso que el establecido con carácter general, en este caso si el proyecto es susceptible de generar tráfico, ruido u otras molestias (nuisances) a las propiedades vecinas, esto es, si se trata de lo que en España se llama «actividad clasificada». El Municipio lleva a cabo una especie de evaluación de impacto o calificación ambiental del proyecto, cuya característica más saliente es la realización de un trámite de información pública (*public hearing*), que, por razones sistemáticas, se describe más abajo.
- *Greenway permits*. Los terrenos situados en la ribera de ciertos ríos constituyen lo que se llama *river greenway*, o corredor fluvial, como ocurre con el caso del Río Willamete (*Willamete River Greenway*). Las licencias relativas a proyectos que han de realizarse en esos terrenos o solares requieren un procedimiento especial, que incluye también un trámite de información pública, que también se referirá en el apartado siguiente.

3. Como regla general, no es preciso llevar a cabo un trámite de información pública previo al otorgamiento de la licencia. Sin embargo, hay que tener en cuenta la existencia de numerosos casos en que ese trámite sí que se exige por parte de la legislación estatal o local, tal y como se han visto. Es imposible ofrecer un estudio exhaustivo de todos esos casos, pero podemos ofrecer de nuevo el caso del Estado de Oregon, donde se exige información pública en los siguientes casos:

- *Variances*. Como se ha visto en US\$14, las *variances* suponen una derogación singular del estatuto urbanístico (calificación, estándares urbanísticos) de determinada parcela, pero por eso mismo el ordenamiento jurídico impone cierta

«salvaguarda» de la legalidad y del interés general. Precisamente se exige en esos casos la realización de un trámite de información pública, cuyo perfil operativo es competencia municipal. Por ejemplo, en el Municipio de Eugene (Oregon), el interesado ha de presentar una solicitud específica y abonar unas tasas (que no se devuelven), de 1.020 dólares. En el plazo de sesenta días desde la presentación de la solicitud, se verifica el trámite de información pública, bajo la dirección de un funcionario especializado en estas materias (*City hearings official*). En general, el trámite se desarrolla de la siguiente forma: se coloca anuncios en las proximidades de la parcela, avisando que está en curso el periodo de información pública. Del mismo modo, se notifica a los propietarios circundantes en un radio de cien a doscientos metros, en función del tipo de alteración urbanística solicitada, y se comunica al vecindario en general. Las personas notificadas pueden formular sus observaciones por escrito, pero lo más común es que se celebre una especie de sesión pública, en la que los vecinos realizan, *in voce*, las observaciones pertinentes, de las que levanta acta el *hearings official* (esa sesión pública es propiamente el *hearing*, y es muy corriente en todas las fases del planeamiento y ejecución urbanísticos). Posteriormente, el funcionario (*hearing officer*) dicta la resolución (*decision*) pertinente, basándose en el proyecto, en las observaciones formuladas, en los instrumentos de planeamiento afectados y en las Ordenanzas y Reglamentos urbanísticos de la ciudad (*Eugene Land Use Code*).

- En el caso de los *conditional use permits* y de los *greenway permits*, antes citados, también se exige un trámite de información pública, que se verifica, en lo esencial, siguiendo la misma operatoria referida para las *variances*.

4. Qué autorizaciones son precisas hasta que la edificación queda definitivamente a disposición de su propietario es una cuestión que obviamente puede variar notablemente entre los diferentes estados. En general, si se trata de edificaciones individuales (por ejemplo, uso residencial unifamiliar) suele ser preceptiva la realización de una inspección a

cargo de los funcionarios municipales, cuyo visto bueno permite que la edificación quede definitivamente a disposición de su propietario. En el caso de actuaciones de mayor envergadura esa inspección es más exhaustiva y suele materializarse en una

decisión administrativa específica, que puede denominarse *acceptance* o *annexation approval*, por el que el Municipio «recibe» efectivamente la actuación y la conecta, operativa y jurídicamente, a las infraestructuras municipales.

### US§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?

A reserva de las potenciales disparidades entre los regímenes estatales en este punto, en principio la regla general es la imposibilidad de conceder cualquiera licencia en tanto el instrumento de planeamiento correspondiente no haya sido aprobado en forma. Como excepción a esa regla general, sin embargo, sí que es posible mencionar la institución o técnica del *interim zoning*. Básicamente, consiste en la

posibilidad de que se aprueben ordenanzas u otros instrumentos de detalle antes o mientras que se tramita la adopción definitiva del *Master Plan*, es decir, de forma interina o temporal. Sin embargo, el *interim zoning* es una práctica ilegal, a menos que la Ley habilitadora del planeamiento municipal (*Enabling Act*, mencionada, *ut supra*, en US§3) lo permita expresamente.

### US§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).

Tal y como se ha explicado en otros epígrafes de este trabajo, la intervención administrativa directa es limitada, estando generalmente vinculada a programas concretos de regeneración o rehabilitación urbana y a

programas de construcción de viviendas para sectores de renta baja, generalmente en colaboración con el Estado o la Unión.

Para más detalle sobre estas cuestiones, *vide, ut supra*, US§21.

### US§33. Impugnación de los actos administrativos urbanísticos: ¿Quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos 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?

1. Los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por la entidad local o regional competente, así como las licencias urbanísticas particulares de edificación o de otra naturaleza son susceptibles de recurso, en primer lugar, en vía administrativa (*administrative remedies* o *administrative appeals*). El nombre, formato y características técnicas de estos recursos administrativos están determinados por la propia legislación estatal sobre

procedimiento administrativo, o legislación urbanística o sectorial, aplicable al caso. La normativa local también puede configurar estos elementos. Los órganos que los resuelven son generalmente de carácter colegiado (*review board, commission*).

Una vez agotados los recursos administrativos (*administrative appeals*) que, en su caso, procedan contra planes y/o licencias, las decisiones administrativas están sujetas al control de los órganos

judiciales del Estado y, excepcionalmente, de los federales, desencadenando los oportunos recursos jurisdiccionales (*judicial remedies*). Las impugnaciones de los actos y disposiciones de contenido urbanístico se realizan, pues, ante los Tribunales de Justicia, que poseen una organización que, por ser muy distinta a la española, merece ser mencionada con carácter previo al régimen de recursos.

2. Organización judicial. La primera nota que es preciso avanzar es que, como todo país del *Common Law* que se precie, no existen jurisdicciones especiales, especializadas o separadas, sino una jurisdicción única. No hay, pues, jurisdicción contencioso-administrativa, o «salas» de lo contencioso-administrativo, tal y como las conocemos aquí. Ello, aparte de evitar la engorrosa e inexplicable (para un americano) litigación de conflictos entre jurisdicciones, hace irrelevante la categorización conceptual o disciplinar de los métodos empleados por la administración en la gestión del urbanismo, ya sean instrumentos típicos de policía e intervención administrativa (*regulatory tools*) o técnicas de derecho privado (*private law devices*).

En cuanto a la organización interna del poder judicial en los Estados Unidos, tiene dos niveles claramente diferenciados: el estatal y el federal.

- (a) Los tribunales de cada estado se organizan según disponga su propia legislación en la materia y, por tanto, hay una cincuentena de organizaciones judiciales diferentes. En cualquier caso, siempre hay al menos un *district court* [tribunal de primer instancia], y la organización judicial estatal suele culminar en un Tribunal de última instancia del Estado, generalmente llamado (salvo, por ejemplo, en el de Nueva York) Tribunal Supremo (*State Supreme court*). La posibilidad y número de instancias judiciales intermedias depende, entre otros factores, de la extensión y población del Estado.
- (b) Por lo que se refiere al nivel Federal, la jurisdicción general indiferenciada descansa en los Juzgados de Distritos (*Federal District Courts*), una suerte de tribunal de primera instancia. El

número de distritos, su planta y demarcación, es competencia federal. Debe haber al menos un Juzgado de distrito en cada uno de los Estados. Por ejemplo, Rhode Island tiene tan solo uno, pero California tiene varias decenas.

La segunda instancia judicial federal es la de los Tribunales de Apelación federales (*Circuit Court of Appeals*). Existen trece Tribunales de apelación, y su demarcación obedece más a razones históricas que a pura racionalidad geográfica. Las demarcaciones territoriales en las que los Tribunales de Apelación ejercen su competencia se llaman *Circuits* [circuitos], de manera que los Tribunales de Apelación lo son «del circuito» (*Circuit Court of Appeals*). La razón de esta terminología es histórica. En un primer momento, esos órganos jurisdiccionales no tenían una sede permanente, sino que se constituían, de manera rotatoria y cada cierto tiempo, en la capital de cada uno de los Estados de su jurisdicción, de manera que esa constitución «ambulatoria» y circular del órgano semejaba la figura de un circuito. En la actualidad, los Tribunales de Apelación federales tienen una sede fija. Por ejemplo, el Tribunal de Apelación para el Primer circuito tiene su sede en Boston y conoce de los recursos (*appeals*) sustanciados contra las sentencias que hayan sido dictadas por los tribunales federales de distrito de los Estados de New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut y del Estado libre asociado de Puerto Rico.

La jurisdicción federal culmina con el Tribunal Supremo de los Estados Unidos (*US Supreme Court*), órgano judicial cuyo prestigio y perfil institucional desborda con creces el de un «simple» órgano judicial, aspecto sociológico y politológico que ha generado una abundante literatura. Está compuesto por nueve Magistrados (*justices*), nombrados con carácter vitalicio para el cargo por el Presidente de los Estados Unidos, con el visto bueno (*advice and consent*) del Senado. El Tribunal Supremo conoce de los recursos (*appeals*) contra las sentencias de los tribunales de apelación federales, que admite a trámite o no de manera libre y discrecional, por medio de *certiorari*.

3. Competencia. Los Tribunales competentes para conocer de las reclamaciones sustanciadas en el planeamiento y gestión urbanística son, con carácter general, los Tribunales del Estado, pues la mayor parte de las reclamaciones se basan en infracciones de legalidad estatal ordinaria.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales federales, son competentes para conocer de estas reclamaciones cuando se alega la violación de las Leyes o de la Constitución federal, o está implicada la actuación de la administración federal.

4. En cuanto al régimen sustantivo de los recursos, los órganos jurisdiccionales estatales y federales llevan a cabo un control de la actividad urbanística muy importante, que podemos desagregar en los siguientes supuestos:

(i) Control judicial de «simple» legalidad. Los órganos jurisdiccionales pueden declarar la ilegalidad de los planes y ordenanzas urbanísticas por varias razones de «simple» o mera legalidad, esto es, sin invocación expresa de precepto constitucional alguno. Entre los diferentes supuestos que podemos indicar en este campo figuran:

- Los casos en que el Plan ha sido elaborado o aprobado con infracción de las normas procedimentales o sustantivas municipales o estatales que rigen su producción. Por ejemplo, el Plan municipal no ha recibido la aprobación del Condado o del Estado, allí donde es necesaria, o no se ha celebrado la preceptiva información y participación públicas.
- Los casos en que los Jueces declaran que la ordenación controvertida es «arbitraria e irrazonable» (*arbitrary and capricious*), esto es, cuando recoge determinaciones que no están justificadas por el cumplimiento de fines cuya consecución sea competencia administrativa. Por ejemplo, una ordenación que prohíbe la instalación de cualquier actividad clasificada en un Municipio que de hecho no tiene casi ninguna porque quiere garantizar la «tranquilidad vecinal».

A este tipo de control judicial le es aplicable el régimen general de impugnación y control de actos y disposiciones

administrativas. Ello ocurrirá, sobre todo en el caso de que fijen estándares, requisitos u obligaciones y cargas que no estén justificadas por, o no sean adecuadas para, el cumplimiento de fines razonables y cuya realización sea competencia administrativa.

(ii) Control de constitucionalidad. En el sistema de control de constitucionalidad existente en los Estados Unidos (identificado usualmente por nuestra doctrina constitucionalista como sistema «difuso»), cualquier órgano jurisdiccional puede también anular las ordenanzas y Planes urbanísticos por motivos de inconstitucionalidad, en el caso de que tengan un impacto negativo en algún derecho consagrado por la Constitución (estatal o federal) o imposibiliten su realización efectiva. Se trata, lógicamente, de una materia gobernada por el derecho judicial, en la que cabe distinguir varios supuestos diferentes, en función de la base constitucional de la impugnación y del fallo:

- (ii.a) Control motivado por la alegación de que se ha consumado un «taking» (*expropiación* virtual) al aprobarse una ordenanza o plan que limita seriamente o, aún imposibilita, la actividad urbanística / edificatoria (violación, pues, de la quinta enmienda de la constitución federal y equivalentes en las Constituciones estatales), aspecto al que ya nos hemos referido en apartados anteriores.
- (ii.b) Control provocado por la alegación de que en el planeamiento se ha violado el principio de separación Iglesia-Estado, llamado también *establishment clause*, que está recogido en la primera enmienda de la Constitución federal.
- (ii.c) Control judicial de planes y ordenanzas provocado por la presunta violación de otros derechos fundamentales y libertades públicas, garantizados por la Constitución federal, como el de libertad de expresión (*free speech*)
- (ii.d) Control sobre la base de que el planeamiento produce en la práctica un efecto discriminatorio o excluyente respecto de ciertos grupos étnicos o socio-económicos: *exclusionary zoning* (planeamiento excluyente).

Véanse algunos ejemplos de cada uno de estos casos:

(ii.a) Por lo que respecta al primer supuesto, queda ilustrado por las sentencias que se han referido en el apartado **US\$6**, a las que pueden añadirse las siguientes:

- En la sentencia *Village of Belle Terre v. Boraas*, 416 U.S. 1 (1974), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos confirmó la validez de una ordenanza urbanística que exigía que todas las edificaciones destinadas a uso residencial fueran *viviendas unifamiliares*, definidas éstas de modo preciso y exhaustivo por la ordenanza, sobre la base de que la defensa de la tranquilidad vecinal es un fin legítimo del poder de policía del municipio.
- En el caso *Ybarra v. Town of Los Altos Hills*, 503 F. 2d 250 (1974), el Tribunal Federal de Apelación para el noveno circuito declaró la validez de una ordenanza que exigía que la extensión mínima de una parcela edificable fuera de un acre. El Tribunal entendió que ello contribuía al interés público, legítimo, de la conservación del entorno rural.
- En la sentencia *Construction Industry Ass'n of Sonoma County v. City of Petaluma*, 522 F.2d 897 (1975), el mismo Tribunal declaró la validez de una serie de ordenanzas de la Corporación municipal por las que se limitaba en 500 el número de unidades destinadas a viviendas que podían ser aprobadas cada año.
- En cambio, en la Sentencia *Edwards v. California*, 314 U.S. 160 (1941), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró ilegal una ordenanza urbanística que prohibía cualquier tipo de crecimiento poblacional, sobre la base de que incidía negativamente en el derecho constitucional a viajar y a establecerse en cualquier lugar de la Unión.

(ii.b) En cuanto al segundo supuesto de control de constitucionalidad de Leyes, planes y ordenanzas urbanísticas, basado en el principio de separación Iglesia-Estado, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha producido una interesante jurisprudencia en la que ha analizado la relación entre

planeamiento urbanístico y la Primera Enmienda de la constitución, en la que se consagra aquel principio (sobre este principio constitucional, *cfr.*: STONE *et al.*, 1991: 1.455 ss). Dos son los casos típicos que suelen analizarse: (1) el planeamiento protege en exceso a determinada confesión o manifestación religiosa, y (2) la ordenación urbanística las excluye o prohíbe a todas ellas, expresamente o de facto.

Como ejemplo del primer supuesto está la sentencia *Larkin v. Grendel's Den*, 459 U.S. 116 (1982). En este caso, una Ley de Massachusets (llamada «Ley 16C») establecía que una confesión religiosa podía vetar la concesión de una licencia urbanística y de actividades clasificadas para la apertura de establecimientos en los que se sirvieran bebidas alcohólicas (pubs, bares, etc) , si esa confesión tenía una iglesia o templo abierto al culto en un radio de quinientos pies (aprox. 170 metros). O, dicho de otro modo, no se podía construir o abrir ningún establecimiento de esas características a menos de la referida distancia de una iglesia o templo. El objetivo de la Ley era proteger los templos religiosos y el ejercicio de la libertad religiosa del impacto directo de las secuelas, a menudo molestas, de esta clase de los establecimientos de diversión. Un empresario del ramo impugnó la referida disposición, que fue hallada inconstitucional por violar la primera enmienda de la Constitución, al entender que la disposición impugnada transfería *de facto* a las Iglesias la potestad —eminente y privativamente estatal— de conceder licencias de apertura. Además, el objetivo que perseguía se podía conseguir por medios menos traumáticos.

Como ejemplo del segundo caso está la calificación urbanística que excluye abiertamente en todo el suelo urbano o urbanizable el uso religioso, esto es, prohíbe las edificaciones destinadas al culto. Este tipo de planeamiento cae ya en el otro extremo de la *establishment clause*, y se concibe también como un ejercicio inconstitucional de la potestad de planeamiento (*an unconstitutional exercise of zoning power*).

(ii.c) La impugnación de Leyes, planes y ordenanzas municipales puede basarse en la violación de otros derechos y libertades garantizados por la Constitución, como la libertad de expresión, en su vertiente



publicitaria (*commercial speech*) o de contenido erótico o similar. Por ejemplo, en la Sentencia *PA Northwestern distributors, inc. v. zoning hearing board of Township of Moon*, 584 A. 2d 1372 (1991) el Tribunal Supremo de Pennsylvania declaró que violaba la constitución del Estado una modificación de las ordenanzas urbanísticas que decretaba el cierre de los establecimientos de venta de publicaciones eróticas que, aun estando en conformidad con la ordenación preexistente, se encontrarán a menos de 500 pies (aproximadamente 152 metros) de cualquier escuela, parque, hospital o residencia de ancianos, o a menos de 1000 pies (aproximadamente 304 metros) de un área residencial. Además de la lesión a la libertad de expresión (prohibición de venta de publicaciones en razón de su contenido) tal prohibición constituía un «taking» indemnizable. En este punto puede también traerse a colación la Sentencia *Metromedia Inc. v. San Diego*, referida en US\$15, referida a la publicidad comercial.

(ii. d) Por último, los tribunales federales también pueden conocer de recursos contra planes, ordenanzas y reglamentos municipales cuando se alega que producen un efecto de discriminación de facto, fenómeno llamado «*exclusionary zoning*», (planeamiento excluyente), consistente en que el plan u ordenanza urbanísticos produce en la práctica un efecto discriminatorio o excluyente respecto de ciertos grupos sociales, segmentos económicos de la población o colectivos concretos. La base normativa de esta cuestión es la decimocuarta enmienda de la Constitución federal, que reconoce el principio de igualdad (*equal protection clause*) y que prohíbe, entre otras cosas, la discriminación racial. Para describir gráficamente esta problemática se ha acuñado en los Estados Unidos la expresión «*gated cities*» (*ciudades amuralladas*, en traducción libre) para referirse a las poblaciones que pretenden impedir crecimientos urbanísticos abiertos a comunidades «minoritarias», de corte racial o económico.

Por ejemplo, un plan o una ordenanza urbanística pueden haber sido aprobados según el procedimiento legalmente establecido y cumplir con todos los demás requisitos legales. Sin embargo, ese plan, por las determinaciones que contiene o por los

requisitos que impone a las edificaciones, puede producir el efecto de impedir la integración racial, esto es, puede, en la práctica, segregar o discriminar a la comunidad negra o hispana por ejemplo. En efecto, el plan *no puede* disponer, por ejemplo, que «no se concederá licencia de edificación a ningún afro-americano o hispano», pero, en cambio, puede establecer, por ejemplo, que la superficie mínima de la parcela destinada a uso residencial será de diez mil metros cuadrados, y que la edificación será obligatoriamente unifamiliar, con una superficie mínima, calidades y requisitos que quedan notoriamente lejos del poder adquisitivo medio de las personas que pertenecen a esos grupos raciales, resultando en una discriminación para los sectores de menor renta que pretendan acceder al mercado local de la vivienda.

Respecto de otros grupos sociales (por ejemplo, parejas homosexuales o familias «monoparentales») la ordenación urbanística que atribuye a una parcela un uso «residencial» de viviendas unifamiliares puede entrar a describir técnicamente lo que haya de entenderse como «familia» a esos efectos (por ejemplo, pareja heterosexual conviviendo con ascendientes y descendientes hasta determinado grado en línea recta y/o colateral) conteniendo por tanto definiciones que pueden discriminar «de facto» a grupos convivenciales distintos de la familia «tradicional» (familia monoparental, pareja de hecho, gays/lesbianas, etc.).

Es esta una problemática que ha producido una copiosa literatura y un importante *corpus* jurisprudencial (sobre esta cuestión, con más referencias, *cfr* : HAAR, 1996) lo que contrasta con la poca relevancia que esta cuestión tiene en nuestro Derecho, sin duda por razón del diferente contexto socio-cultural. De nuevo por razones de espacio, no podemos más que mencionarla, bastando con señalar que constituye una vía fértil de penetración de la judicatura federal en el control de las decisiones del planeamiento y gestión urbanísticos. Entre los fallos más importantes dictados en este campo tenemos que citar la sentencia *Arlington Heights v. Metropolitan Housing Corp.*, (419 U.S. 252) de 1977, que versa sobre el efecto de discriminación racial de la ordenación urbanística del Municipio de Arlington

Heights, pequeña población situada a las afueras de Chicago, y su rechazo a aprobar un proyecto de urbanización destinado a acoger viviendas baratas.

5. Por lo que respecta a la legitimación procesal activa para recurrir (*standing to sue*) no es objeto de ninguna formulación legislativa general (a la manera de nuestra Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa), sino que se rige por el derecho judicial (*case law*) de la jurisdicción que corresponda. Es por ello posible detectar variaciones de matiz entre las jurisdicciones en cuanto a la amplitud de la legitimación activa y al grado de afectación o inmediatez de intereses o derechos que los Tribunales exigen para admitir el recurso.

Los actores pueden ser tanto personas físicas y jurídicas como entidades públicas. Las primeras suelen formular las alegaciones que se han analizado anteriormente (*taking, exclusionary zoning, etc.*). Las segundas, por su parte, suelen ser o bien la Administración estatal, en reclamación por incumplimiento de esa legislación, o bien municipios colindantes que alegan impactos negativos, en su territorio, del plan aprobado por el municipio demandado (ej.: sentencias *Township of River Vale v. Town of Orangetown*, 403 F.2d 684, 2d. Cir. 1968 y

*Borough of Creskill v. Borough of Dumont*, 15 N.J. 238, 104 A. 2d 441, 1945).

6. Duración de las reclamaciones. Hay que tener en cuenta que en un país tan vasto como los Estados Unidos existe una número muy alto de entidades administrativas con competencia de revisión interna (administrative appeal), de procedimientos impugnatorios y de jurisdicciones. La combinación de esas variables arroja un resultado que, por el alto número de «procesos» impugnatorios y su potencial variabilidad temporal, impide que se pueda suministrar una «duración media» de estos procedimientos para toda la nación.

En cualquier caso, sí que es posible apuntar que la Administración de Justicia está generalmente mejor dotada que la española y que la duración media de estos procedimientos es considerablemente más corta que en nuestro país. Mención aparte merece la jurisdicción de último nivel o constitucional. Dado que el Tribunal Supremo norteamericano admite los recursos que quiere, suele elaborar un número de sentencias muy reducidas al año, en torno a las ciento cincuenta. El efecto sobre la duración de los procesos es evidente, siendo sensiblemente más corta que la de nuestros morosos procesos constitucionales.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ANDERSON, Robert M. (1991): *American Law of Zoning*, Clark Boardman Callaghan.
- ALLENSWORTH, Don T. (1981): *Land Planning Law*, Praeger Pub.
- BLAESSER, Brian, & Alan WEINSTEIN (1989): *Land use and the Constitution*, Planners Pr.
- BORRAJO INIESTA, Ignacio (1986): *Federalismo y unidad económica: la cláusula de comercio de la Constitución de EEUU*.
- CALLIES, David L. & Robert H. FREILICH & Thomas E. ROBERTS (1994): *Cases and materials on Land Use (American Casebook series)*, West/Wadsworth.
- CALLIES, David L. (editor) (1993): *After Lucas: Land Use Regulation and the Taking of Property without compensation*.
- COLUMBIA LAW REVIEW, Vol. 88, Diciembre de 1988 (número monográfico dedicado a la problemática del «taking», que recoge artículos de varios autores).
- COYLE, Dennis J. (1993): *Property Rights and the Constitution: shaping society through land use regulation*, State University of New York Pr.
- CHAVOOSHIAN, B. & Thomas NORMAN (1982): *Transfer of development rights: a new concept in Land use management*, Peaflet 492, Rutgers University, The State University of New Jersey, New Brunswick, New Jersey.
- DAWSON, Alexandra (1982): *Land-use planning and the Law*. Garland Pub.
- DENYER-GREEN, Barry (1990): *Development and planning law*. Estates Gazette.
- EPSTEIN, Richard A. (1985): *Takings. Private Property and the power of Eminent domain*. Harvard University Press, Cambridge.

- FISCHEL, William A. (1985): *The economics of zoning laws: A property rights approach to American land use controls*. John Hopkins Univ. Pr.
- GAILEY, Benjamin (1984): *Zoning and planning law handbook*. Clark Boardman Callaghan.
- GERARD, J. & D. MANDELKER & E. T. SULLIVAN (1986): *Federal land use law*. West Publ.
- HAAR, Charles M. (1996): *Suburbs under siege: race, space, and audacious judges*. Princeton Univ. Pr.
- & WOLF (1992): *Land-Use Planning*. Little, Brown & Co., Boston.
- HAGMAN, Donald G. (1980): *Public planning and control of urban and land development: cases and materials*. West/Wadsworth.
- MALONE, L.A. (1990): *Environmental Regulation of Land Use*. West Publ.
- MANDELKER, Daniel R. (1996): *Land use law*. Michie Butterworth.
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel (1995): *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- REYNOLDS, W.L. (2001): *Hornbook on local government law*. West Publ.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos: una análisis desde la perspectiva europea*, Instituto Pascual Madoz-UCIIM y BOE, Madrid.
- SMITH, Herbert H. (1983): *The citizen's Guide to zoning*. American Planning Association.
- STONE & SEIDMAN & TUSHNET (1992): *Constitutional Law*. Little, Brown & Co. Boston.
- TAYLOR, J.M. & N. WILLIAMS JR. (1994): *American Land Planning Law*, West Publ.
- UNITED STATES CODE ANNOTATED (1994), varias disposiciones.
- WEST / WADSWORTH Pub (1993): *Real estate law*.
- WRIGTH & WEBBER (1985): *Land Use*, West Publ., Saint Paul, Minnesota.
- YOKLEY, E.C (1990): *Zoning law and practice*, Mite Co.
- YOUNG, K.H (1996): *Anderson's American Law of zoning*, West Publ.
- ZIEGLER, E.H (1975): *Law of Zoning and Planning*. West Publ., (actualizaciones posteriores).

### SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES CITADAS

- *Andrews v. Lanthrop*, 132 Vt. 256, 315 A. 2d 870 (1974).
- *Berman v. Parker*, 348 v.s. 26 (1954).
- *Bi-Metallic v. Colorado State Board of Equalization*, 239 U.S. 441 (1915).
- *California Coastal Commission v. Nollan*, 483 U.S. 825 (1987).
- *Construction Industry Ass'n of Sonoma County v. City of Petaluma*, 522 F.2d 897 ( 1975).
- *Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.*, 426 U.S. 668 (1976).
- *Edwards v. California*, 314 U.S. 160 (1941).
- *Euclid v. Ambler Realty Co*, 272 U.S. 365 (1926).
- *First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. County of Los Angeles*, 482 U.S. 304 (1987).
- *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984).
- *James v. Valtierra*, 402 U.S. 137 (1971).
- *Londoner v. Denver*, 210 U.S. 373.
- *Loretto v. Teleprompter Manhattan*, 458 U.S. 419 (1982).
- *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 112 S.Ct 2886 (1992).
- *PA Northwestern distributors, inc. v. zoning hearing board of Township of Moon*, 584 A. 2d 1372 (1991).
- *Penn Central Transportation Co. v. City of New York*, 438 U.S. 104 (1978).
- *Pennsylvania Coal Co v. Mahon*, 260 U.S. 393 (1922).
- *Poletown Neighbourhood Council v. City of Detroit*, 410 Mich. 616, 304 N.W. 2d 455 (1981).
- *Village of Belle Terre v. Boraas*, 416 U.S. 1 (1974).
- *Wright Development, Inc. v. City of Wellsville*, 608 P.2d 232 (Utah, 1980).
- *Ybarra v. Town of Los Altos Hills*, 503 F. 2d 250, 9th Cir (1974).
- *181 Inc. v. Salem County Planning Board*, N.J. Super. 350, 336 A 2d 501 (1976).

---

## **Observatorio Inmobiliario**

---





# La coyuntura inmobiliaria de 2001.

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Economista. Presidente del Consejo Social de la Universidad de Granada

*«Un interés cada vez mayor se está manifestando respecto de los estudios rigurosos del comportamiento de los precios de las viviendas, notablemente acerca de su relación con los fundamentos económicos y con los precios de otros activos».*

(L'Observateur de l'immobilier, n.º 49-50,  
junio de 2001,  
Revista del Credit Foncier de France)

## I. INTRODUCCIÓN

La economía española ha reflejado en su evolución durante 2001 tanto la desaceleración del crecimiento iniciada el año precedente, como el empeoramiento general de expectativas experimentado en este último año. Las elevaciones de los tipos de interés del pasado año y el peor clima económico anticipaban un cambio en la coyuntura inmobiliaria y una sensible desaceleración en los precios de la vivienda en 2001.

Sin embargo, la rápida e intensa actuación de las autoridades monetarias desarrollada a lo largo del presente año ha forzado un comportamiento a la baja de los tipos de interés, lo que, unido a la marcha insegura de los mercados bursátiles, ha acrecentado la demanda de vivienda con fines de inversión,

situación que se ha visto reforzada por la próxima introducción del euro como medio de pago.

Durante 2001 ha persistido, pues, un ritmo todavía rápido de aumento de los precios inmobiliarios, aproximándose al 16% anual el ritmo de aumento correspondiente a la vivienda, de acuerdo con las estadísticas de precios de viviendas del Ministerio de Fomento. Por otra parte, durante el primer semestre de 2001 los indicadores de demanda y de actividad constructora experimentaron descensos significativos respecto de los niveles alcanzados en el pasado año. Esta situación se ha modificado algo en la segunda mitad del año, en la que se ha advertido una nueva recuperación en indicadores tales como los proyectos visados por los Colegios de Arquitectos.

De la consecución de un cierto grado de éxito en la implantación del nuevo Plan de Viviendas dependerá la posibilidad de acceso a la vivienda para numerosos hogares, siendo deseable que las diferentes Administraciones Públicas acentúen su diligencia en el desarrollo de las medidas que el Plan en cuestión incluye, y ello respecto de los talantes dominantes en la etapa que ahora termina en cuanto a política de vivienda se refiere.

## 2. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2001

La economía mundial está registrando en 2001 una desaceleración sensible de su crecimiento respecto del año precedente. Las expectativas se revisaron progresivamente a la baja a lo largo del pasado año, ante la influencia deflacionista de los más altos tipos de interés y de los mayores precios del petróleo, comportamientos estos que dominaron la coyuntura de 2000. A partir de marzo de 2000 tuvieron lugar descensos significativos en las cotizaciones bursátiles, especialmente en las correspondientes al conjunto de actividades incluidas en lo que ha venido a denominarse como nuevas tecnologías. Todavía resultó espectacular el crecimiento de la economía de Estados Unidos en 2000 (4,1 % fue el crecimiento real del PIB en dicho país en 2000), culminando así un prolongado período de expansión.

Desde Enero de 2001 la Reserva Federal de Estados Unidos ha procedido a reducir en diez ocasiones los tipos de interés de intervención, que han descendido en cuatro y medio puntos porcentuales entre enero y noviembre del presente año. La desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía norteamericana registrada durante los dos primeros trimestres de 2001 parecía responder a una situación de exceso de oferta, derivada de las fuertes inversiones empresariales efectuadas «al calor» de las nuevas tecnologías de la información, así como por la fuerte capacidad productiva acumulada en las ramas de actividad dedicadas a la producción del equipamiento correspondiente.

El clima generalizado de fuerte confianza en los agentes económicos permitió también mantener unos crecimientos significativos de

la demanda de consumo en 2000 y buena parte de 2001, mientras que el subsector inmobiliario ha seguido creciendo a su vez, impulsado por los bajos tipos de interés, con lo que ha compensado en gran medida los descensos de los precios bursátiles de 2000-2001.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 vinieron a complicar sensiblemente dicho panorama de desaceleración. Sobre una crisis de oferta, acentuada por los encarecimientos citados de 2000 en los costes energéticos y financieros, los sucesos en cuestión han traído consigo un empeoramiento general de las expectativas, tanto empresariales como de los hogares, en el último cuatrimestre del año 2001. La tasa negativa de crecimiento del PIB de Estados Unidos en el tercer trimestre de 2001 ha confirmado el paso desde una situación de desaceleración del crecimiento a otra en la que la presencia de tasas negativas de crecimiento no va a resultar sorprendente.

Durante 2001 se ha puesto también de manifiesto el papel decisivo de la economía norteamericana a escala mundial, puesto que la desaceleración del crecimiento y el empeoramiento de la confianza empresarial han tenido también lugar en países que exportan relativamente poco a Estados Unidos, lo que indica que el estado de las expectativas mundiales depende básicamente de la situación de la economía de dicho país.

Los organismos internacionales han procedido a revisar a la baja las previsiones efectuadas hace algunos meses respecto del ritmo de crecimiento de las principales economías en 2001-2002. Así, la OCDE ha previsto que en 2001 el ritmo de crecimiento del conjunto de economías integradas en dicho organismo no superará el 1% (4,8 % en 2000), previéndose también un retroceso del crecimiento de la Zona Euro hasta el 1,6% (3,4% en 2000), correspondiendo las previsiones más pesimistas a la economía de Japón (-0,7%), país que parece haber entrado en una pendiente claramente deflacionista. La OCDE ha estimado que en 2001 el crecimiento sobre el período precedente fue del 1,1% en el primer semestre, mientras que ha descendido en un -0,3% en la segunda mitad del año.

El conjunto de países de la Zona Euro ha visto desacelerarse el ritmo de crecimiento a lo largo de 2001, conforme empeoraban las

perspectivas generales de la economía norteamericana. No se ha compensado, pues, desde Europa Occidental el fuerte descenso del crecimiento de Estados Unidos. La actuación conjunta de los mercados financieros y la rápida difusión de las noticias económicas han contribuido a reducir los diferentes perfiles cíclicos de las principales economías occidentales.

El ritmo de crecimiento de la Zona Euro ha pasado desde el 3,3% de 2000 hasta el 1,7% interanual en el segundo semestre de 2001. Se ha acentuado este año la presión sobre el Banco Central Europeo para conseguir que redujese los tipos de interés con la misma intensidad que la Reserva Federal de Estados Unidos. Como consecuencia de dicha presión y también por la desaceleración de la inflación experimentada a lo largo de este año, el BCE ha procedido a corregir a la baja en cuatro ocasiones el tipo de intervención, que ha disminuido desde el 4,75% establecido en octubre de 2000 hasta el 3,25% de noviembre de 2001. El tipo de interés actual de

intervención del BCE está, pues, situado punto y medio por debajo del de hace un año, lo que supone una reducción sensiblemente menos intensa que la establecida por la autoridad monetaria en Estados Unidos.

Durante el primer semestre de 2001 (FIG. 1) la economía española vio reducirse la tasa de crecimiento del PIB desde el 4,1% de 2000 hasta el 3,1% interanual correspondiente al primer semestre de este año. La desaceleración ha sido especialmente acusada en la inversión en bienes de equipo, así como en las exportaciones, que han sido así el principal responsable de la desaceleración experimentada a lo largo de este año. La previsión de la OCDE acerca de la economía española efectuada en mayo de este año era de un crecimiento del 2,9% en 2001, previsión que se ha reducido hasta el 2,7% en el otoño. A pesar de la realidad de la citada desaceleración de la economía española en 2001, esta última va a mantener este año un diferencial positivo de crecimiento de un punto por encima de la media de la Zona Euro.

**FIG. 1. España Principales agregados económicos, Tasas reales de crecimiento anual (%)**

ACTIVIDAD, EMPLEO, PRECIOS	2000	1er Semestre 2001	Previsión 2001
<b>Actividad y demanda (i)</b>			
1. PIB, precios de mercado	4,1	3,1	2,7
2. Demanda Interna	4,3	2,8	2,8
2.1. Consumo privado	4,0	2,8	2,6
2.2. Consumo Público	4,0	2,1	2,0
2.3. Inversión Bienes de Equipo y Otros	5,1	0,2	1,7
2.4. Construcción	6,2	5,6	5,8
3. Exportaciones	9,6	6,8	5,0
4. Importaciones	9,8	5,7	5,0
<b>EMPLEO</b>			
5. Ocupados EPA	4,7	2,1*	2,3
6. Desempleo (% Activos)	14,1	13,1	13,0
<b>PRECIOS</b>			
7. Índice Precios Consumo (**)	4,0	3,0	2,7
<b>PREVISIONES ZONA EURO</b>			
8. PIB	3,4	2,1	1,6
9. Desempleo (% Activos)	8,8	8,4	8,4
10. IPC	2,6	2,4	2,4

(\*) Media tres primeros trimestres. (\*\*) En los último doce meses Fuente: INE, Comisión Europea, Previsiones Otoño, 2001

Las previsiones para 2002 de la economía española son de un aumento real del PIB del 2%, según la OCDE, o de un 2,3%, según el FMI. Estas previsiones superan en más de medio punto porcentual a las correspondientes a la Unión Europea para el mismo año. Las citadas previsiones de la economía española para 2001-2002, procedentes de los organismos internacionales, implican unos ritmos de expansión netamente inferiores respecto de las realizadas por el gobierno, incorporadas estas últimas al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2002. En todas las estimaciones antes citadas continúa siendo la construcción el componente de la demanda interna para el que se prevé un ritmo mayor de crecimiento en la economía española. En principio parece difícil que dicho sector pueda seguir registrando durante el próximo año un ritmo de expansión tan acusado como el que ha venido manteniendo desde 1998.

El aumento medio del empleo (EPA) en España en 2001 ha sido del 2,1% durante los tres primeros trimestres respecto del mismo período de 2000, lo que ha dado lugar a un nuevo descenso de la tasa de desempleo, el 12,8% en el tercer trimestre de 2001, casi un punto por debajo de la tasa relativa al mismo trimestre del año precedente. La tasa de desempleo citada está 4,4 puntos porcentuales por encima de la relativa al conjunto de la Zona Euro. Los precios de consumo han desacelerado su aumento hasta el 3% en octubre de 2001 (4,1% fue la variación de 2000), en gran medida como consecuencia de los menores precios de la energía. El déficit corriente de balanza de pagos ha retrocedido en España en enero-agosto de 2001 respecto del correspondiente al mismo período del pasado año, lo que refleja, sobre todo, la menor presión de la demanda interna sobre las importaciones.

Los más bajos tipos de interés registrados en 2001 (el euribor a un año ha descendido en 1,5 puntos porcentuales entre diciembre de 2000 y octubre de 2001) han contribuido a mantener más entonada la demanda inmobiliaria en España, así como la compra de bienes duraderos, especialmente automóviles, aunque la introducción definitiva del euro en el primer trimestre de 2002 puede estar contribuyendo a acelerar

las compras de determinados bienes, posiblemente para dar salida a bolsas existentes de dinero negro.

El segundo semestre de 2001 ha sido, pues, un período de reducción del nivel de los niveles de actividad y demanda dentro de la OCDE, tras la intensa desaceleración registrada en la primera parte del año. España ha experimentado una desaceleración acusada del crecimiento de su economía, aunque sigue creciendo en torno a un punto por encima del resto de países de la OCDE y de la Zona Euro. El consumo privado y la adquisición de viviendas son los principales impulsores de esta situación, en la que ya se están advirtiendo los indicios claros de cambio, a la vista de la frecuencia de las noticias de reducciones del empleo procedentes de empresas, algunas de ellas situadas entre las más relevantes del tejido económico.

### 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Las piezas básicas de la actual política de vivienda son las relativas al marco nacional de financiación cualificada de un conjunto de actuaciones protegibles, a la normativa sobre arrendamientos urbanos, a la legislación básica sobre urbanismo y a las ayudas fiscales al acceso a la vivienda en propiedad, así como al tratamiento fiscal de distintos aspectos relativos a la vivienda.

Durante el año 2001 se han producido algunos ajustes en el marco de la normativa correspondiente a la financiación cualificada. Dentro del Plan 1999-2001, regulado por el R.D. 1186/1998, el R.D. 115/2001 ha establecido en 2001 la figura de la ayuda estatal de entrada a la vivienda (AEDE). La Resolución de 9.4.01 recogió el Acuerdo de Consejo de Ministros que estableció en el 5,38% (TAE) el tipo de interés de los créditos cualificados, así como la O.M. de 10.5.01 (BOE 19.5.91) estableció unos objetivos de 600.000 millones de pesetas (3.606 millones de euros) en lo que se refiere a la cuantía de los créditos cualificados a conceder en el presente ejercicio, con destino a las diferentes actuaciones protegibles en materia de política de vivienda.

No se ha publicado ninguna estadística acerca del cumplimiento del objetivo citado durante el año 2001, aunque no hubo problemas en cuanto a la firma de los convenios con las entidades financieras, puesto que el tipo de interés fijado para dichos créditos en 2001 ha resultado estar muy próximo a los tipos vigentes la financiación libre a la vivienda.

En materia urbanística sigue vigente la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, modificada por Real Decreto Ley de 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (BOE 24.6.00). La ley en cuestión ha sido objeto de una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (julio de 2001) que ha anulado algunos de sus artículos. En todo caso, la cuestión del suelo y de la política urbanística está en manos básicamente de los gobiernos autonómicos y locales, no habiéndose producido todavía una adaptación de todas las normas urbanísticas autonómicas a la citada legislación estatal.

Las principales novedades en materia de política de vivienda se van a derivar del contenido de los Presupuestos Generales del Estado y de la nueva normativa que va a establecer el Ministerio de Fomento en cuanto al marco de financiación cualificada se refiere. Los Presupuestos de 2002 mantienen la normativa fiscal en vigor, recogiendo una previsión en los mismos del importe de la desgravación fiscal ligada a la compra de vivienda de 557.277 millones de pesetas (3.349,3 millones de euros). Los citados Presupuestos han incluido otra partida en el apartado «Protección y Promoción Social» de 109.337,8 millones de pesetas, donde se recogen básicamente los distintos subsidios y subvenciones ligados a las actuaciones de política de vivienda y su financiación cualificada. El coste presupuestario total de la política estatal de vivienda asciende a unos 4.007 millones de euros, en torno al 0,58% del PIB corriente previsto para el año 2002 (en la primera mitad de los años noventa el importe de las ayudas públicas a la vivienda ascendió al 1% del PIB).

En la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo de 20.11.01, convocada por el Ministerio de Fomento y realizada con los

responsables de la política de vivienda en las diferentes autonomías, se ha entregado a estos últimos el documento del citado Ministerio «Esquema básico de contenidos del Plan de Vivienda 2002-2005», en el que están recogidas las líneas básicas de reforma del sistema actual de financiación cualificada a la vivienda protegida. Los puntos más destacados del citado documento son los relativos a las actuaciones protegibles, condiciones de acceso, préstamos cualificados, precios máximos de venta, ingresos familiares, promoción de viviendas para arrendamiento, financiación a la urbanización de suelo protegido y convenios con las comunidades autónomas y con las entidades financieras.

El documento en cuestión, que se debatirá en sucesivas reuniones territoriales para establecer el marco definitivo del Plan 2002-05, y ello con el mayor grado de consenso posible con las autonomías, introduce como novedades destacadas, entre otras, las correspondientes a la inclusión de la vivienda de promoción pública para alquiler, cofinanciada por el Ministerio de Fomento, la figura de la «Rehabilitación de Áreas Urbanas en proceso de degradación», así como también aparece como figura protegible la «Urbanización de suelo para edificación inmediata».

Podrán acceder a los préstamos cualificados, con destino a la vivienda dedicada a residencia habitual, los hogares cuyos ingresos no superen las 5,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional. El tipo de interés de los préstamos cualificados será el 85% de los tipos de interés de los créditos libres para compra de vivienda, publicados por el Banco de España en los dos meses precedentes a la fecha de establecimiento del nuevo tipo anual, y lo aplicarán las entidades de crédito que suscriban convenios con el Ministerio de Fomento, convenios que van a tener carácter cuatrienal, revisables anualmente en cuanto a tipo de interés y precios máximos de venta de las viviendas protegidas se refiere.

El precio máximo de venta será el resultante de la aplicación de un coeficiente elevador por parte de las autonomías, y ello respecto de un precio básico nacional por metro cuadrado útil fijado por el Ministerio de Fomento, pudiendo llegar la



actualización que establezcan las autonomías hasta el 56% por encima del precio básico nacional.

La renta familiar podrá ser objeto de corrección a la baja según el número de miembros de la familia, facilitándose «la tarea» a las familias numerosas. Los hogares cuyos ingresos no superen en 3,5 veces el SMI podrán ser objeto de subsidios a la cuota del préstamo cualificado (máximo de un 10% de la cuota durante diez años) y también podrán percibir una subvención de hasta el 11% del pago de entrada, subvención que deberá de establecerse sobre la base de un préstamo cualificado y que adelantará la entidad financiera que conceda el citado préstamo.

Los promotores que construyan viviendas para arrendamiento podrán ser objeto de una potente subsidiación, que puede durar hasta 25 años, estableciéndose normativamente las rentas máximas que podrán aplicarse a los arrendatarios que accedan a las viviendas nuevas construidas con dicho propósito. Las Áreas de Urbanización Prioritaria se establecerán tras los oportunos acuerdos entre el Ministerio de Fomento y las autonomías.

Los convenios que suscriba el Ministerio de Fomento con las Comunidades Autónomas recogerán la asignación territorial de la financiación total cualificada, quedando una parte de la cuantía global de la financiación total anual a disposición de dicho Ministerio para desarrollar actuaciones directamente, de acuerdo con las administraciones territoriales correspondientes. Cada año se revisarán automáticamente los tipos de interés de los convenios de financiación suscritos con las entidades financieras.

En los últimos años (1998-2001) ha estado en vigor la normativa sobre ayudas directas a la vivienda a través de los préstamos cualificados, pero la misma ha sido objeto de una escasa aplicación y desarrollo desde el sector privado de la promoción durante períodos prolongados de tiempo. También ha sido bastante menos activa que en los años noventa la participación municipal en el desarrollo concreto de la política citada, como lo confirma la debilidad de la oferta de nuevas viviendas protegidas en el mercado, tanto de promoción privada como pública.

Se ha producido así un descenso fuerte del total de nuevas viviendas iniciadas con ayudas públicas, que en 2001 solo significan el 8% de los proyectos visados por los Colegios de Aparejadores. La participación citada supone uno de los niveles más reducidos de construcción de viviendas protegidas durante los últimos treinta años, justo en un momento en el que la alta coyuntura inmobiliaria convive con la necesidad de efectuar un elevado esfuerzo para acceder a la vivienda, en especial por parte de los hogares de nueva creación. Es previsible que antes del final del año 2001 se establezca la nueva normativa en materia de financiación cualificada, anticipándose desde el gobierno el propósito de que el nuevo Plan se pueda aplicar desde los primeros días de 2002.

#### **4. MERCADO INMOBILIARIO. ESPAÑA, 2000-2001**

La ausencia de datos de ventas de viviendas obliga a emplear indicadores indirectos de la evolución de dicha magnitud en el análisis de la coyuntura inmobiliaria en España, resultando ser la estadística de tasaciones la que permite una relativa aproximación a la misma. En este sentido, los datos mensuales de tasaciones de inmuebles de la empresa Tinsa revelan que el total de tasaciones de viviendas descendió en España un -2,4% en el período enero-octubre de 2001 respecto del mismo período de 2000, correspondiendo un descenso superior a las viviendas usadas (-3,6%) que a las de nueva construcción. El comportamiento menos dinámico de las viviendas usadas respecto de las de nueva construcción se viene produciendo desde el año anterior, lo que puede implicar una expansión mayor de la oferta que de la demanda de viviendas. El resto de los inmuebles ha registrado un mayor descenso en las tasaciones correspondientes que las viviendas. La persistencia de un aumento significativo de las tasaciones de terrenos revela la presencia de unas expectativas todavía positivas entre los promotores inmobiliarios (FIG. 2).

**FIG. 2. Tasaciones de inmuebles. Tasas reales de crecimiento anual**

	2000/1999	2001/1999 (Enero-Octubre)
1. Tasaciones de viviendas	-2,3	-2,4
1.1. Viviendas nuevas	4,4	-1,7
1.2. Viviendas Usadas	-12,6	-3,6
2. Locales Comerciales	-3,7	-5,9
3. Oficinas	-8,2	-3,8
4. Naves Industriales	-1,8	0,8
5. Edificios de viviendas y Oficinas	1,6	-2,7
6. Terrenos	11,7	6,9
<b>7. Total tasaciones</b>	<b>0,4</b>	<b>-11,0</b>

Fuente: Tasaciones de la empresa TINSA

Durante los meses de septiembre y de octubre de 2001 las tasaciones de viviendas, siempre según Tinsa, han registrado una notable recuperación respecto de los meses precedentes, alcanzando concretamente en octubre el nivel más elevado dentro de los diez primeros meses de 2001. Esta circunstancia parece indicar que, conforme se aproxima la implantación del euro como medio de pago (enero-febrero de 2002), se está intensificando la adquisición de vivienda como forma de «blanqueo» de dinero, a la vez también que las incertidumbres derivadas de los sucesos del 11S han reforzado nuevamente las compras de vivienda como inversión.

En el «Boletín Económico» del Banco de España de septiembre de 2001, («Las entidades de tasación: actividad en 2000») se han recogido los datos más relevantes acerca de la actividad tasadora en el pasado año, incluyéndose en este trabajo los datos procedentes del conjunto de empresas tasadoras existentes en España. Así, el total de tasaciones efectuadas en España en 2000 se elevó a 937.600, de las que 926.700 correspondieron a bienes inmuebles. Los componentes más destacados fueron los relativos a viviendas (719.100), locales comerciales (59.600), edificios completos (64.000). Las tasaciones de viviendas descendieron un -5,1% en 2000, mientras que aumentaron las correspondientes a edificios residenciales completos (4,8%) y descendieron con más intensidad las relativas al inmobiliario no residencial.

El descenso del número de tasaciones fue compatible con la presencia de unos aumentos significativos en el valor de las

citadas tasaciones. El precio medio del metro cuadrado de los inmuebles tasados en 2000 (115.000 Pta en el caso de la vivienda) creció un 9,2% en las viviendas tasadas, un 11,1% en los edificios completos, un 13,8% en los locales destinados a oficinas y un 8,3% en los locales comerciales. En cuanto a las entidades de crédito que originaron las tasaciones, es de destacar el hecho de que el total correspondiente descendió en 2000 en el caso de los bancos, mientras que creció levemente en cajas de ahorros y aumentó con más fuerza en las cajas rurales y en los establecimientos financieros de crédito.

Las Comunidades Autónomas con mayor número de tasaciones en 2000 fueron Cataluña (188.300), Andalucía (158.300) y Madrid (133.800), correspondiendo a esta última el mayor importe (45.770 millones de pesetas), seguida de Cataluña (44.690 millones de pesetas). El mayor aumento del número de tasaciones en 2000 por autonomías correspondió a Navarra (7,6%) y el mayor retroceso fue el de Galicia (-11,5%).

Como consecuencia de la persistencia de la fuerte demanda y del elevado alcance de las iniciaciones en años precedentes, la construcción ha continuado creciendo en 2001 impulsada por la edificación, principalmente residencia y, también por el relativo auge de la ingeniería civil durante el presente año. Así, la construcción creció en el primer semestre de 2001 en un 5,8% desde el lado de la demanda, mientras que lo hizo en un 6,1% por el lado de la oferta (valor añadido). Los citados crecimientos de la construcción superaron ampliamente a los registrados en España por el conjunto de la demanda interna (2,8%) y

por el PIB (3,1%) en el mismo período de tiempo. Todavía en el tercer trimestre de 2001 el empleo en la construcción creció en un 5,8% respecto del mismo trimestre de 2000, crecimiento éste que fue ampliamente superior al experimentado por el conjunto de la economía en el mismo período de tiempo (1,8%). La construcción ha visto, pues, elevarse hasta el 11,5% su participación en el empleo total existente en España a lo largo de 2001, a la vez que se ha reforzado también su participación en el PIB, donde se ha pasado de suponer el 7% del PIB en 1998 a un 8,4% en el segundo trimestre de 2001.

En términos agregados, los diferentes indicadores adelantados de las iniciaciones de viviendas han descendido durante 2001, destacando en especial el retroceso de los visados de dirección de obras de los Colegios de Aparejadores, que en términos de superficie de las viviendas visadas descendieron un =11,1% en enero-julio de 2001 respecto del mismo período del pasado año (FIG. 3). Los proyectos visados por los Colegios de Aparejadores descendieron un -5,6% en enero-

septiembre respecto de 2000, a pesar de lo cual durante el tercer trimestre de este año se visó un 1% más de proyectos que en 2000, lo que revela que la recuperación de la demanda va a mantener más entonada en los meses finales de 2001 la construcción residencial, aproximándose de nuevo en este año a los 500.000 el total de los citados proyectos visados de viviendas en el presente año.

En cuanto a los precios de las viviendas, durante 2001 ha persistido un aumento significativo de los mismos (15,5% fue el crecimiento del segundo trimestre de 2001 sobre el mismo período de 2000), situándose en el segundo trimestre en 171.400 pesetas el precio del metro cuadrado de las viviendas tasadas en España, según los datos publicados por el Ministerio de Fomento. Los precios más elevados (FIG. 4) fueron los del País Vasco (271.800 Pta/m<sup>2</sup>) y los más reducidos los de Extremadura (83.300 Pta/m<sup>2</sup>). Los aumentos más intensos fueron los de Navarra (19,6%), Madrid (18,6%), correspondiendo a Galicia el crecimiento interanual menos acusado (8,6%).

**FIG. 3. Mercado inmobiliario. Actividad constructora.**

Tasas de crecimiento interanual (%)

	2000/1999	2001/2000	Último Dato
<b>1. Encuesta Construcción. Ministerio de Fomento.</b>			
<b>Producción . Precios constantes</b>			
I.1. Total edificación	7,3	7,0	II trimestre 01
I.2. Viviendas Familiares	8,5	4,9	I trimestre 01
I.3. Edificación no residencial	8,8	16,4	I trimestre 01
<b>2. Hipotecas Urbanas Registradas</b>			
2.1. Total	8,4	-2,8	jul-01
2.2. Viviendas proyectadas	11,8	-12,5	jul-01
2.3. Viviendas construidas	6,3	-9,2	jul-01
<b>3. Proyectos VV. CC. Arquitectos (*)</b>			
3.1. Total	-0,6	-9,3	mar-01
3.2. VPO	-24,0	-35,0	mar-01
3.3. Viviendas Libres	1,9	-7,2	mar-01
<b>4. Proyectos VV. CC. Aparejadores</b>			
<b>Obra nueva y rehabilitación</b>			
	6,5	-11,8	jul-01
<b>5. Viviendas Terminadas</b>	16,8	-6,3	may-01
<b>6. Materiales para la construcción. INE</b>			
6.1. Índice de producción	4,8	0,9	sep-01
6.2. Índice de Precios	2,3	2,3	sep-01
<b>7. Viviendas iniciadas</b>	4,5	3,1	mar-01

(\*) Hasta septiembre el descenso anual bajó al -5,6%

**FIG. 4. Precios de las viviendas por Comunidades Autónomas**

	Pesetas/m <sup>2</sup> 2001.II	Tasas de variación interanual al (%)	
		2001/2000 (*)	2000/1999
1. Andalucía	127.000	16,3	13,4
2. Aragón	144.300	14,1	12,8
3. Asturias	142.800	9,2	9,8
4. Baleares	219.600	15,4	22,1
5. Canarias	179.600	14,3	15,5
6. Cantabria	166.900	18,0	15,6
7. Castilla-La Mancha	94.300	10,7	8,4
8. Cataluña	221.200	15,6	14,5
9. Castilla y León	150.600	11,6	11,7
10. Comunidad de Madrid	260.200	18,6	16,5
11. Comunidad Valenciana	123.000	13,4	12,5
12. Extremadura	83.300	11,2	9,4
13. Galicia	117.600	8,6	10,0
14. La Rioja	153.100	15,1	18,1
15. Murcia	102.200	16,9	15,0
16. Navarra	190.500	19,6	17,9
17. País Vasco	271.800	18,1	20,7
<b>Total Nacional</b>	<b>171.400</b>	<b>15,5</b>	<b>14,8</b>

(\*) 2.º Trimestre

Fuente: Ministerio de Fomento

En la última semana de noviembre de 2001 el Ministerio de Fomento ha publicado un avance de los precios de la vivienda en España en el tercer trimestre de este año. De los datos publicados se deduce que el precio medio de las viviendas tasadas en España en dicho período ascendió a 177.243 Pta/m<sup>2</sup>, lo que implica un aumento del 15% sobre el mismo trimestre de 2000 y un crecimiento acumulado del 11% durante los tres primeros trimestres de 2001.

El crecimiento interanual de los precios de las viviendas, según Tinsa, fue del 12% en el total nacional para las viviendas de nueva construcción, correspondiendo a las viviendas usadas un aumento mayor, el 13% en ambos casos entre el 2º trimestre de 2001 y el mismo período del pasado año.

Como puede apreciarse, la ausencia de alternativas claras de inversión ha continuado siendo un claro factor de estímulo de la demanda, persistiendo unas elevaciones de precios superiores a las previstas al comienzo del año. En 2001 el ciclo inmobiliario ha evolucionado hacia una recesión suave, en la que las altas incertidumbres derivadas de la situación

política mundial, el nuevo y acusado descenso de los tipos de interés y la presencia de un ritmo real de crecimiento en la economía española superior al 2,5%, a precios constantes, han sido los principales factores que han impedido que tuviese lugar un cambio más abrupto de la coyuntura inmobiliaria. El euro ha venido a ser un factor determinante de la prolongada coyuntura alcista en el mercado inmobiliario. De haberse mantenido la peseta como medio de pago internacional hubiese sido preciso recurrir a medidas estabilizadoras, ante la reaparición de los desequilibrios de inflación y de balanza de pagos desde 2000.

Dentro de las medidas estabilizadoras tradicionales, la elevación de los tipos de interés ha sido en anteriores coyunturas equivalentes a la actual un instrumento generalmente utilizado. De haberse empleado dicha medida en 2000-2001 hubiese deprimido sustancialmente la demanda de viviendas.

En 2001 la nueva reducción registrada en los tipos de interés, al contrario que en épocas precedentes, provoca cotizaciones más elevadas de las divisas en los mercados

internacionales, dentro del actual contexto de moderada elevación de los precios de consumo, puesto que son las expectativas de crecimiento las que ahora determinan el comportamiento de los tipos de cambio. Se vive en 2001 en una situación un tanto proclive a la deflación, como ya está sucediendo en el caso de la economía de Japón. La existencia de unos reducidos tipos de interés en el punto de cambio cíclico es el elemento diferencial más destacado del actual ciclo inmobiliario, puesto que los comienzos de todas las recesiones pasadas han coincidido temporalmente con intensas elevaciones en los tipos. La realización de un elevado volumen de iniciaciones de viviendas durante varios años consecutivos, al margen de los procesos de formación de hogares, podría generar excesos de oferta inmobiliaria, una vez normalizada la escena política internacional.

## 5. FINANCIACIÓN INMOBILIARIA

En 2000 fue frecuente que los bancos centrales procedieron a elevar los tipos de interés para frenar una posible espiral inflacionista, situación esta que se estaba advirtiendo más en los precios de los activos que en los precios de consumo. Desde principios de 2001 esta actuación cambió de signo, en cuanto se advirtió el

empeoramiento en las expectativas de los agentes económicos, lo que ha llevado a que la evolución de los tipos de interés haya sido decreciente a lo largo de este año, deshaciendo el camino avanzado en dicho terreno durante el año precedente.

El euribor a un año se situó en agosto de 2000 en el 5,25%, mientras que los descensos posteriores, especialmente los del presente año, le han situado en el 3,37% en el promedio del mes de octubre de 2001, lo que implica un retroceso no lejano a los dos puntos porcentuales en poco más de un año. Los más elevados tipos de interés a largo plazo afectaron seriamente a la baja a la demanda de vivienda en 2000 a través de las alzas consecuentes producidas en el esfuerzo de acceso a la vivienda, circunstancia que se ha corregido en 2001.

En enero de 2001 el tipo de interés medio de los créditos destinados a la compra de vivienda alcanzó un nivel del 6,39%. Se registró a partir de enero de 2001 un retroceso continuado de los tipos de interés a corto plazo, llegando a situarse el tipo de interés medio mensual de los créditos para compra de vivienda libre en el 5,39% en octubre de 2001, evolución esta que ha contribuido a mantener elevadas las adquisiciones inmobiliarias en una coyuntura dominada por la desaceleración del crecimiento económico y de la creación de empleo, así como por unos

**FIG. 5. Tipos de Interés de los Créditos Hipotecarios. Cuotas a pagar (\*)**

	T.A.E. (%)	Tipo Nominal (**)	Cuota mensual por millón	Variación de la cuota (%)
<b>1990</b>	16,72	15,56	14.381	9,60
<b>1991</b>	16,04	14,97	13.975	-2,80
<b>1992</b>	15,02	14,07	13.364	-4,40
<b>1993</b>	14,00	13,17	12.764	-4,49
<b>1994</b>	10,42	9,95	10.715	-16,05
<b>1995</b>	11,04	10,52	11.064	3,26
<b>1996</b>	9,45	9,06	10.181	-7,98
<b>1997</b>	6,91	6,70	8.824	-13,33
<b>1998</b>	5,65	5,51	8.176	-7,34
<b>1999</b>	4,72	4,62	7.714	-5,65
<b>2000</b>	5,76	5,59	8.222	6,59
<b>Enero-Octubre</b>				
<b>2000</b>	5,64	5,49	8.166	
<b>2001</b>	5,91	5,76	8.390	2,74

(\*) La cuota incluye intereses y devolución del principal, de un préstamo a 15 años

(\*\*) Se obtiene a partir del TAE correspondiente

Fuente: Banco de España



**FIG. 6. Crédito Hipotecarios. Financiación construcción**

	Tasas interanuales (%)		Meses
	2000/1999 (D/D)	2001/2000 (D/D)	
<b>1. Crédito hipotecarios</b>			
1.1. Total (*)	19,6	18,9	(Agosto)
1.2. Bancos	16,0	17,3	
1.3. Cajas de Ahorros	22,9	19,9	
1.4. Cajas Rurales	20,3	20,7	
<b>2. Financiación construcción</b>			
2.1. Total	23,5	22,4	(Junio)
2.2. Personas físicas	22,1	22,8	
2.3. Actividad inmobiliaria y construcción	27,6	21,3	
<b>3. Financiación convenida (**)</b>			
3.1. Total	-2,5	-1,9	(Junio)
3.2. Bancos	-3,2	-2,1	
3.3. Cajas de Ahorros	-2,3	-1,9	
3.4. Cajas Rurales	3,2	1,8	

(\*) Incluye los Establecimientos Financieros de Crédito.

(\*\*) Se refiere a los créditos convenidos para financiación de la política de vivienda.

Fuente: Asociación Hipotecaria Española.

retrocesos espectaculares en las cotizaciones bursátiles de los activos de renta variable.

En enero-octubre de 2001 el tipo medio de interés de los créditos libres a la vivienda ha sido el 5,91% (TAE), superior en un cuarto de punto a los tipos medios del mismo período de 2000. Esta circunstancia ha supuesto un encarecimiento medio del 2,74% en la cuota mensual a pagar por un crédito de la misma cuantía, a un plazo de quince años, respecto del mismo período del año precedente (FIG. 5).

Durante 2001 ha persistido un ritmo rápido de aumento interanual de los créditos hipotecarios (FIG. 6). Si se emplean tasas intertrimestrales se advierte la presencia de una desaceleración clara del aumento de dichos préstamos durante 2001. El crédito

destinado a la construcción y compra de vivienda ha mantenido un ritmo de crecimiento bastante más firme en 2001 que el resto de los préstamos destinados a otras actividades productivas y a otras compras alternativas por parte de los hogares.

Entre junio de 2001 y el mismo mes de 2000 el crédito al sector privado de la economía española creció en un 13,9%, frente al 17,3% de 2000. En el mismo período de tiempo el crédito destinado a financiar la compra y rehabilitación de viviendas por parte de los hogares mantuvo un crecimiento ligeramente superior al del año anterior, aumentando en un 22,4%, a la vez que el crédito destinado a actividades ligadas al sector inmobiliario creció por encima del 30% (FIG. 6-bis).

**FIG. 6-bis. Financiación a la actividad inmobiliaria. Tasas de crecimiento interanual (%)**

CRÉDITO, POR FINALIDADES	2000/1999	2001/2000 (Junio)
<b>1. Hogares. Adquisición y compra de vivienda.</b>	21,0	22,4
1.1. Adquisición de vivienda	22,0	22,6
1.2. Rehabilitación	13,9	17,1
<b>2. Construcción</b>	21,4	13,6
2.1. Edificios	27,0	18
2.2. Instalación y acabado de edificios.	1,3	-9,2
2.3. Obras Públicas.	19,9	17,9
<b>3. Servicios. Actividades inmobiliarias.</b>	35,6	30,4
<b>4. Crédito a otros sectores residentes</b>	17,3	13,9

Fuente: Banco de España.

El crédito destinado a financiar la actividad en el sector de la construcción redujo moderadamente su crecimiento en 2001, situándose en un 13,6% en junio de 2001 sobre igual mes de 2000, lo que puede implicar que parte de las compras de viviendas efectuadas en este año, realizadas con fines de inversión, se han financiado con recursos propios. El débil perfil de la construcción de viviendas protegidas se ha dejado sentir en la persistente reducción del saldo de los créditos convenidos con las entidades financieras (-1,9% entre junio de 2001 y el mismo mes del pasado año), situación que apenas ha variado respecto del año anterior.

Al igual que en la etapa 1997-2001 ha crecido sustancialmente el peso de la construcción en la actividad productiva y en el empleo, el crédito ligado a la actividad inmobiliaria ha acrecentado su participación en el conjunto del saldo vivo de los préstamos destinados al sector privado de la economía en España. El componente correspondiente a los créditos encaminados a la compra de viviendas por parte de las familias suponía al comienzo del actual ciclo, concretamente en diciembre de 1997, el 29,4% del total del crédito «vivo» de las entidades financieras frente al sector privado, mientras que dicha participación ascendía al 33,6% en junio de 2001. La etapa de expansión inmobiliaria 1998-2001 debe buena parte de su intensidad tanto a los bajos tipos de interés vigentes durante dicho período como a la actitud favorable de las entidades de crédito a

la concesión de nuevos préstamos hipotecarios para la compra de vivienda, destacando en especial el papel de las cajas de ahorros en dicha evolución.

## 6. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

Durante el bienio 2000-01 el esfuerzo de acceso a la vivienda se ha visto acrecentado en España, sobre todo por el persistente proceso de aumento de los precios registrado a lo largo de dicho período. Esta evolución se acentuó en 2000 ante la escalada de tipos de interés registrada en dicho año. En 2001 el nuevo auge de los precios inmobiliarios ha compensado el descenso de los tipos de interés acaecido en este año. La relación precio de la vivienda/ingresos familiares anuales ha alcanzado un nivel especialmente elevado (5,61 veces) durante el primer semestre de 2001, claramente por encima del alto valor alcanzado por el coeficiente en cuestión al principio de los años noventa (FIG.7).

El esfuerzo medio correspondiente a la familia media monosalarial en el primer semestre de este año, el 45,1% de la renta familiar, resulta ser sustancialmente más elevado en las áreas urbanas más pobladas. Destacan, en especial, los más elevados esfuerzos correspondientes a las autonomías de Baleares (64,4% de la renta familiar) y País Vasco (62,8%), mientras que el menos intenso es el de Extremadura (27,9%) (FIG. 8).

**FIG. 7. Accesibilidad de la vivienda en España**

Precio medio Vivienda (75 m <sup>2</sup> ) (1) (Miles ptas.)	Renta Familiar Anual (monosalarial) (2) (Miles ptas.) (*)	Tipo interés Préstamo (%) (3) (**)	Precio/Ingreso (4)=(1)/(2)	Esfuerzo Bruto (5) (***)
8.466	1.773	15,56	4,78	65,93
9.679	1.907	14,97	5,08	68,09
9.549	2.051	14,08	4,66	59,77
9.510	2.181	13,17	4,36	53,45
9.577	2.284	9,95	4,19	43,14
9.913	2.387	10,52	4,15	44,11
10.097	2.497	9,06	4,04	39,53
10.254	2.582	6,70	3,97	33,63
10.731	2.641	5,51	4,06	31,89
11.864	2.701	4,62	4,39	32,51
13.581	2.764	5,62	4,91	38,84
15.158	2.704	5,94	5,61	45,10

FIG. 8. Accesibilidad de la vivienda por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	2.º TRIMESTRE 2001				
	Precio medio Vivienda. Miles ptas. (1) (*)	Renta Familiar Anual Miles ptas. (2)	Tipos de Interés (%) (3) (***)	Relación Precio/ Renta Familiar (4)=(1)/(2)	Esfuerzo bruto de acceso (%) Renta Familiar (5)
Andalucía	11.430	2.456	5.77	4.65	37.08
Aragón	12.987	2.843	5.77	4.57	36.46
Asturias	12.852	2.900	5.77	4.43	35.37
Baleares	19.764	2.450	5.77	8.07	64.38
Canarias	16.164	2.307	5.77	7.01	55.91
Cantabria	15.021	2.646	5.77	5.68	45.30
Castilla-La Mancha	8.487	2.281	5.77	3.72	29.69
Castilla y León	13.545	2.545	5.77	5.32	42.47
Cataluña	19.908	2.882	5.77	6.91	55.12
C.Valenciana	11.070	2.466	5.77	4.49	35.83
Extremadura	7.497	2.145	5.77	3.49	27.89
Galicia	10.584	2.331	5.77	4.54	36.22
Madrid	23.418	3.160	5.77	7.41	59.14
Murcia	9.198	2.082	5.77	4.42	35.26
Navarra	17.145	2.898	5.77	5.92	47.22
País Vasco	24.462	3.111	5.77	7.86	62.75
Rioja	13.779	2.716	5.77	5.07	40.48
<b>España</b>	<b>15.429</b>	<b>2.725</b>	<b>5.77</b>	<b>5.66</b>	<b>45.10</b>

(\*) Vivienda de 75metros cuadrados útiles.Fuente:Ministerio de Fomento

(\*\*) Ingresos anuales de una familia con un solo perceptor.El uingreso es el coste salarial, neto de cotizaciones sociales Fuente INE

(\*\*\*) Tipo de interés medio anual del conjunto de entidades financieras.El préstamo supone el 80% del precio de venta, plazo de 15 años

Fuente: Banco de España.

El aumento intenso de los precios inmobiliarios ha compensado el descenso de la riqueza familiar derivado de los retrocesos de las cotizaciones bursátiles de 2000-01. Sin embargo, dicha evolución ha acentuado el esfuerzo de acceso a la vivienda para los hogares de nueva creación. El proceso en cuestión tiene, como efecto derivado, la prolongación del tiempo de estancia de los jóvenes en el hogar paterno, a la vez que reduce la natalidad y puede acentuar las reivindicaciones salariales, en la medida que los nuevos hogares deben destinar una porción muy considerable de sus ingresos a atender al servicio del préstamo con el que han podido adquirir la vivienda que ocupan. La situación se agrava más por la escasez de viviendas de alquiler en España, donde dicho tipo de viviendas alcanza la proporción más baja de la OCDE dentro de las viviendas familiares destinadas a residencia habitual.

El futuro Plan de Vivienda 2002-2005 va a reforzar las subvenciones a los promotores que construyan viviendas destinadas al alquiler, a la vez que introduce topes a los alquileres máximos a percibir en dicho tipo de viviendas. La construcción de viviendas protegidas, en general, se resiente ahora sustancialmente del aumento general de costes registrado en el conjunto de la actividad inmobiliaria.

En los próximos años la solución al problema social planteado por el elevado esfuerzo de acceso a la vivienda por parte de los jóvenes hogares dependerá también del grado de colaboración que aporten las administraciones territoriales, especialmente los ayuntamientos. Es de desear, asimismo, que las nuevas figuras y actuaciones previstas en el nuevo plan de viviendas se desarrollen, a partir de 2002, con más agilidad que en los últimos años. Como sucedió en etapas anteriores de

coyuntura elevada en el mercado inmobiliario, el papel de las viviendas protegidas ha sido reducido en 1997-2001, siendo previsible que alcance un mayor dinamismo a partir de 2002, aunque para que ello suceda será necesaria mayor

prontitud en el cumplimiento de los plazos previstos en la nueva normativa para actualizar los parámetros básicos del Plan 2002-2005 (tipos de interés de los préstamos calificados, precio básico de venta, cuantía global de los préstamos cualificados).



**Internacional**







## Argentina

Rubén Pesci

Arquitecto. Presidente Fundación CEPA, FLACAM.

### ESPACIOS ABIERTOS Y ESPACIOS CERRADOS EN LA ARGENTINA DE LA ÚLTIMA HORA

**E**l mundo entero está siguiendo de cerca las venturas y desventuras (éstas últimas mayoritarias), de la Argentina de los últimos días del año 2001 y primeros de 2002.

Y sabemos bien cuánta trascendencia y preocupación se le ha dado en España a estos hechos, donde se han mezclado afectos, solidaridades, intereses empresarios y preocupación por las consecuencias internacionales generales que nuestro lejano, pero no poco importante país puede provocar si sigue a los tumbos y con rebeldías sanas pero también enfermas.

No hablaré entonces aquí de las cuestiones estrictamente políticas y económicas. De las primeras, sólo me cabe avergonzarme por una clase dirigente indigna de nuestras buenas tradiciones. De las segundas, ya se corresponden con un modelo globalizado de desatinos, de lo cual tampoco las políticas españolas son ajenas.

Hablaré sí de ciudad y territorio, que de ello sabemos bastante más.

Todos quienes nos ocupamos de estas cuestiones, desde cualquier disciplina o mirada, conocemos la importancia de la noción de espacio abierto en la historia de la ciudad y de las relaciones sociales. Ágoras, foros, plazas, coliseos, teatros, parques, han sido algunas de las tipologías desarrolladas para contener el encuentro libre de ciudadanos y propiciar su desarrollo cultural, su salud, sus debates, sus protestas, la toma de decisiones democrática.

También sabemos que la categoría complementaria es la de espacios cerrados. Que en realidad describe no tanto si están cubiertos o protegidos o no, sino su grado de cerrazón al uso social generalizado. Estamos hablando de edificaciones privativas de usos

selectivos, donde no cualquiera puede entrar, que en general son de propiedad privada, y en menor cuantía también suelen ser de propiedad pública.

En estas semanas, en Argentina se vivieron testimonios aleccionadores, esclarecedores, por momentos vibrantes o terribles, de esta distinción básica de la estructura del territorio y del urbano en especial. Que por otra parte resume quizás lo esencial de las evoluciones en el tiempo de la construcción del ambiente antrópico, desde que un lejano antepasado decidió apropiarse de una caverna o ponerle un cuero para definir un adentro y un afuera, hasta el auge de los barrios y los condominios cerrados actuales, en que sólo importa el adentro y el afuera empieza a ser tierra de nadie.

Ante la profunda crisis, los argentinos usamos a fondo esa distinción y hasta la transformamos en metáforas tangibles de la crisis.

La dirigencia política, con honrosas excepciones, se refugió en los espacios cerrados, ya sea de los partidos políticos, de las corporaciones financieras y empresarias, o de otras entidades inconfesables. No se sabe bien qué pactaron, qué arreglos «non santos» inventaron, ni con qué consecuencias.

Así, sólo en los espacios cerrados (y hasta la propia Asamblea Legislativa fue de alguna manera un espacio bien cerrado, pues sólo se legitimaron las acciones a través de la democracia representativa y elecciones bien indirectas) actuó el sistema de la dirigencia político-económica.

Hubo varias «fumatas», a punto tal que cambiamos 5 Presidentes a lo largo de 10 días, pero seguramente bien poco legítimas, porque no se pudieron sostener.

El pueblo se expandió en los espacios abiertos, pues para eso seguramente fueron hechos, y encontró una nueva forma de acuerdo colectivo a través de los «cacerolazos». Gracias a que tenemos unas

buenas ciudades de espacios abiertos, no faltaron espacios de congregación de multitudes en la forma más espontánea, y en particular espacios sobre los cuales se asoman fachadas de edificios institucionales, pues hacia los representantes de esas instituciones es que van dirigidas las protestas.

Los más pobres ya venían cortando rutas, los famosos «piqueteros», porque pertenecen a sectores tan excluidos que ni la ciudad les es propia. Los de los cacerolazos son los descendientes de la noble y extendida clase media argentina, la que hizo grande y lleno de oportunidades a este país, y construyó sus ciudades llenas de espacios democráticos.

Hacia decenios que esa clase media se había acomodado, tratando de defender lo que había heredado, y percibiendo que año a

año iba perdiendo parte de esa heredad. Los que hoy protestamos en los espacios abiertos de nuestras ciudades somos ricos empobrecidos, profesionales empobrecidos, empleados y obreros empobrecidos, a veces con mucha bronca y algunos desbordados hasta la violencia, que todavía atesoramos los recuerdos de las oportunidades de que gozaron nuestros abuelos y padres.

Pero hoy volvimos a ocupar los espacios abiertos, con una protesta y un reclamo de cambio profundo, que parece que continuará en los próximos acontecimientos. Me alegro por nuestra tradición urbana y también por nuestra tardía, aunque meritoria reacción.

Cada vez más me ratifico como urbanista en la ciudad de espacios abiertos, en la sociedad urbana diversificada y libertaria. El «derecho a la ciudad», garantiza, en parte al menos, el «derecho a las oportunidades».

## Brasil

Roberto SEGRE

Arquitecto, PROURB/UFRJ. Río de Janeiro.

### MEGALÓPOLIS Y UTOPIÁS DEL BIENESTAR

#### Actitudes divergentes

El siglo XXI comenzó con un intenso debate sobre los problemas urbanos que amenazan el inmediato futuro. Sin embargo, las actuales contradicciones que presentan la vida social y económica sobre el planeta, van más allá de la temática urbana y ecológica. El principal punto de fricción que genera inusitadas tensiones, proviene del manejo neoliberal de la globalización por parte de las potencias hegemónicas del mundo desarrollado, y la actitud de Estados Unidos reacios a integrarse al Protocolo de Kyoto. El frágil equilibrio económico actual y las visiones pesimistas del futuro por el deterioro ambiental de la Tierra, desencadenaron violentas reacciones espontáneas por parte de una juventud

—hasta ahora resignada con el acontecer político, luego de la desaparición del sistema socialista y el surgimiento de la unipolaridad—, que se volcó en las calles de Seattle, Praga y Gotemburgo, expresando su rechazo a las imposiciones del capitalismo post-industrial.

Residente en ciudades más de la mitad de la población de la Humanidad, e incrementada aceleradamente la participación de los países subdesarrollados en la expansión de las megalópolis, la primacía de los temas ecológicos referidos a los territorios urbanizados desplazó la tradicional atención otorgada a la naturaleza, articulándose con enfoques éticos y políticos. Si la medida de los avances de la sociedad no se fundamenta más en abstractos sistemas políticos o partidistas, ni en la clasificación de nítidos grupos sociales antagónicos; y proviene de los indicadores de la calidad de vida de la población —según

afirma el pensador italiano Antonio Negri—, el marco obligado de referencia es el espacio metropolitano. Mientras en el Congreso de la UIA en Barcelona (1996) se plantearon nuevas categorías de análisis de los fenómenos urbanos —flujos, mutaciones, vacíos, bordes, *containers*, infiltraciones, intersticios, hibridaciones, etcétera—; en el año 2000 acontecieron eventos y publicaciones testimoniando la búsqueda de soluciones a los actuales problemas sociales, económicos y culturales inherentes a las estructuras territoriales, tanto del mundo desarrollado como subdesarrollado.

La Bienal de Arquitectura de Venecia —organizada por Maximiliano Fuksas—, y la exposición *Mutations* en Bordeaux presentada por Jean Nouvel y Rem Koolhaas, caracterizadas por su contenido apocalíptico, documentaron la caótica y contradictoria existencia de las megalópolis de Estados Unidos, Asia y África. Gigantescos y cambiantes paneles fotográficos; una banda de 180 metros de largo y cinco metros de altura con imágenes proyectadas simultáneamente sobre 39 pantallas, denunciaban en Venecia, la desesperanzadora visión de un imprevisible futuro. Percepciones fantasmagóricas resumidas en las publicaciones de ambas muestras<sup>1</sup> varios volúmenes densos de *collages* y montajes de cromáticas ilustraciones, contruidos como un *zapping* televisivo.

Menos espectacular pero de igual significación, fueron los llamados a la cordura para detener el infinito *sprawl* del suburbio norteamericano, difundidos por políticos —tema de peso en la campaña presidencial de Al Gore y en las formulaciones de Hillary Clinton—<sup>2</sup> y los arquitectos integrados en el movimiento *The New Urbanism*, encabezado por Andrés Duany y Elisabeth Plater-Zyberk, cuyos principios básicos fueron enunciados en dos libros recientes<sup>3</sup>. A su vez, Richard Rogers en

Inglaterra<sup>4</sup> y Antonio Vélez Catraín en España, expresaron su fe en la validez de la ciudad tradicional europea y su capacidad de adaptación a los desafíos de la contemporaneidad. Vélez, durante el año 2000, organizó un concurso de urbanismo patrocinado por el municipio de Santiago de Compostela, «El modelo europeo de ciudad. Historia, vigencia y proyección de futuro. Contrastes en Iberoamérica», intentando desvelar las conexiones entre la cuadrícula de origen hispánico y la modernización de las ciudades en América Latina<sup>5</sup>. Por último, privilegiando los contenidos sociales sobre los constructivos, la fundación holandesa *Prince Claus Fund*, otorgó también en el 2000, diversos premios a los «Héroes Urbanos del Tercer Mundo», o sea, a quienes en los países subdesarrollados de diferentes latitudes promovieron las mejorías del nivel de vida de los habitantes urbanos. Los principales reconocimientos recayeron sobre personalidades de Brasil y México: el ex-alcalde de Curitiba, Jaime Lerner; el promotor social del movimiento «Viva Rio», Rubém Cesar Fernandes y el pintor Francisco Toledo de Oaxaca<sup>6</sup>.

### Nihilismo y desesperanza

Rem Koolhaas asumió una postura pesimista al analizar las condiciones materiales de la población urbana en un próximo futuro, como consecuencia de la arbitrariedad, el individualismo y el desenfrenado consumismo promovidos por la globalización y el neoliberalismo del sistema capitalista avanzado. Aunque nacido en Holanda, país que por necesidad de supervivencia posee la estructura territorial planificada más equilibrada de Europa; y beneficiario del Pritzker, otorgado siempre a profesionales maduros, autores de obras trascendentes por su significación cultural;

<sup>1</sup> Maximiliano Fuksas, *Città: Expo on Line*. 7<sup>th</sup>. International Architecture Exhibition, La Biennale di Venezia, Marsilio, Venezia, 2000; Rem Koolhaas, Harvard Project on the City, Stefano Boeri, Multiplicity, Sanford Kwinter, Nadia Tazi, Hans Ulrich Obrist, *Mutations*, ACTAR, Arc en rêve, Centre d'Architecture, Barcelona, Bordeaux, 2000.

<sup>2</sup> Hillary Clinton escribió el libro *It Takes a Village*, propugnando la recuperación de los lazos comunitarios frente al extremo individualismo neoliberal.

<sup>3</sup> Andrés Duany, Elisabeth Plater-Zyberk, Jeff Speck, *Suburban Nation. The Rise of Sprawl and the Decline of the*

*American Dream*, North Point Press, Ferrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2000; Michael Luccese, Kathleen McCormick (Edit.), *Charter of the New Urbanism*, Congress of the New Urbanism, McGraw Hill, Nueva York, 2000.

<sup>4</sup> Richard Rogers, *Ciudades para un planeta pequeño*, G. Gili, Barcelona, 2000.

<sup>5</sup> «El Modelo Europeo de Ciudad», *Pasajes* N° 24, Año 3, Madrid, febrero 2001, pp. 4-7.

<sup>6</sup> 2000 Prince Claus Awards, Prince Claus Fund for Culture and Development, La Haya, 2000. Ver también el site en la Internet: [www.princeclausfund.nl](http://www.princeclausfund.nl), «Urban Heroes».

en sus escritos reitera su escepticismo sobre la validez actual del urbanismo —definido como *an archivist's art*—, la planificación y la llamada «arquitectura moderna». Crítico de la ciudad tradicional, de los centros históricos y de la identidad local —que en algunos casos perdieron su capacidad de regeneración como lo demuestran las imágenes cinematográficas de Wim Wenders—, recibió contradictoriamente el ansiado premio en Jerusalén, una de las ciudades más antiguas del mundo. Considerado el «papa» de la generación del cambio de milenio, verificamos con dolor el abismo que lo separa del optimismo profético de Le Corbusier. Sin duda alguna, ni la Villa dall'Ava, parodia de la Ville Savoye, ni la casa del parapléjico en Bordeaux, ni el conjunto de edificaciones de Eurolille, serán modelos para las generaciones futuras mientras aún persisten las anticipadoras imágenes urbanísticas y arquitectónicas del Maestro.

Koolhaas, en sus planteamientos, se basa en la crudeza de las estadísticas y en las condicionantes fijadas por el capitalismo avanzado. En el 2025 la Tierra poseerá cinco billones de habitantes urbanos; en el 2015 coexistirán 33 megalópolis, en su mayoría situadas en los países del llamado Tercer Mundo; en el 2020, el 63% de la población africana vivirá en ciudades. Datos que implican problemas insolubles: carencia de viviendas, servicios, agua, alimentación, higiene, trabajo y cultura para millones de personas. Según Jérôme Bindé, en cuarenta años habrá que construir mil ciudades de tres millones de habitantes. En este camino está la República Popular China, que posee 400 millones radicados en ciudades, cifra que se duplicará en el 2010. En el Pearl River Delta, el conjunto de megalópolis alcanzará en el 2020 la cifra de 36 millones de habitantes: en Guangzhou, Dongguan, Zhuhai y Shenzhen, se proyecta una torre de cuarenta pisos cada dos días.

Frente a estos desafíos, se desmoronan los tradicionales esquemas de diseño y planificación. No sólo por la escala de las intervenciones necesarias, sino también por la impotencia de políticos y entidades sociales frente a los manejos especulativos y territoriales del capital financiero, cuyo primer objetivo es la inmediata rentabilidad

económica y la incentivación al consumo —el *shopping* como nueva catedral metropolitana, no ya de piedra, sino de acero, cartón-tabla, escaleras mecánicas y aire acondicionado—, colocando en segundo plano los significados sociales y culturales de la arquitectura. Con la desintegración del sistema socialista, las pocas esperanzas basadas en los lazos de solidaridad humana se desmoronaron ante el egoísmo hegemónico, los crecientes antagonismos sociales y la profundización del abismo entre miseria y riqueza. De allí que Koolhaas sólo crea en la posibilidad de puntuales intervenciones dentro del «espacio basura» de la *Global City*, basadas en megaestructuras situadas en los intersticios megalopolitanos —los *bigness*—, en constante proceso de transformación morfogenética. El paradigma de la ciudad europea o norteamericana fue sustituido por el desorden del modelo asiático o africano: Lagos, en Nigeria, ejemplifica el caos rizomático de la urbe del siglo XXI. Sin embargo, la visión nihilista contenida en las páginas de *Mutations*, cargadas del *dirty realism*, de la fealdad cotidiana del *melting-pot* urbano o del obsesivo *zapping* televisivo, no se corresponde con sus propuestas de diseño puristas, o la participación en los principales concursos de arquitectura «canónica» en las ciudades europeas y norteamericanas.

### La persistencia de la utopía

No sería difícil imaginar la reacción de Frank Lloyd Wright o Lewis Mumford ante la proyección de las imágenes contenidas en *American Beauty* de Sam Mendes o *The Truman's Show* de Norman Rockwell. O al leer a Mike Davis, cuya descripción de Los Ángeles muestra la agobiante acumulación de idénticas casas individuales en *Antelope Valley*, forjadoras de la «ecología del diablo». Seguramente acabarían deprimidos al verificar el fracaso del sueño jeffersoniano; del utopismo religioso de las comunidades del siglo XIX —los Mormones, Shakers, Rappistas, Bäumelers o Eben-Ezers—; de los diseños regulares de *New Harmony*, Icaria, Nauvoo o *Salt Lake City*; y en el siglo XX, de la *Neighborhood Unit*; las *greenbelts* de la era Roosevelt, y de la propuesta territorial de *Broadacre City*.



Quedan dudas sobre si los culpables del *urban sprawl* fueron Henry Ford, o el presidente de la General Motors, Ministro de Defensa de Harry Truman, quien impuso la Ley de las Autopistas Interestatales al finalizar la Segunda Guerra Mundial; el empresario Levitt, productor de las casas tipificadas de madera, o Victor Gruen, creador del modelo del *shopping* suburbano. El proceso de suburbanización parece incontenible, en el incremento constante de las cincuenta millones de viviendas individuales —más algunos millones de viviendas móviles, apiñadas en desordenados conjuntos—, que devoran cada año tres millones de acres de tierra fértil, multiplicando *shoppings* y *malls* a lo largo de las *highways*. Estructura territorial basada en la casa aislada con jardín y el automóvil individual —creador del *evil empire*—, que generan la pérdida de los espacios públicos y el aislamiento casi total de los habitantes de las extensas periferias urbanas —nueve millones de personas habitan en condominios cerrados—, segregados entre sí por el nivel económico o la pertenencia a los diferentes grupos raciales radicados en el país. Fenómeno acompañado por el deterioro de múltiples áreas centrales en las grandes ciudades, ante el desplazamiento de las actividades comerciales y administrativas hacia el suburbio.

Desde la década de los años ochenta, arquitectos y urbanistas locales, ajenos a las visiones derrotistas de Koolhaas y a su desinterés por las estructuras residenciales, elaboraron diversas propuestas para rescatar la habitabilidad del suburbio, en términos de una organización espacial que interrelacionara las diferentes escalas de intervención sobre el territorio y regenerara la perdida vida comunitaria: entre ellos se destacan en California, Stefanos Polyzoides y Peter Calthorpe<sup>7</sup>, en Nueva York, Gianni Longo; en Washington, Jonathan Barnett y en la Florida, Andrés Duany y Elisabeth Plater-Zyberk. El objetivo básico consistió en asumir la herencia de los estudios realizados en los años treinta por Clarence Perry, Henry Wright y Clarence Stein sobre la «Unidad Vecinal»; las críticas de Lewis Mumford a la

concentración de torres en las metrópolis; y en los años sesenta, las de Jane Jacobs y William Whyte al *zoning* y al anonimato del «modernismo» arquitectónico, acompañadas por las experiencias del *Urban Renewal* y la *Advocacy Planning*. La decantación de las experiencias realizadas, tanto en las propuestas suburbanas como en las intervenciones urbanas, generó el movimiento *The New Urbanism*, encabezado por Duany y Plater-Zyberk y la formulación de las 27 tesis y postulados esenciales recientemente publicadas, que constituyen una nueva Carta de Atenas *ad usum* de los Estados Unidos<sup>8</sup>.

Entre los puntos más importantes de las tesis encontramos la búsqueda de estructuras territoriales diversificadas en términos funcionales y de población, caracterizando la personalidad de cada una de las escalas: metrópolis, ciudad, pueblo, unidad vecinal, distrito, corredor, cuadra, calle y edificio; la creación de asentamientos de dimensiones controladas —entre dos y veinte mil habitantes—; la nítida separación entre peatones y vehículos, privilegiando el espacio de los primeros; el incremento de espacios públicos que promuevan los vínculos sociales; la interrelación de funciones en el centro de la comunidad; la diversidad tipológica en los modelos de viviendas; el diseño del paisaje y de la arquitectura referidos a la identidad local y su historia, el clima, la ecología y las prácticas constructivas; el rescate de las áreas degradadas en la ciudad tradicional. En 1982 el empresario utopista Robert Davis promueve Seaside, centro vacacional en Florida, diseñado por Andrés Duany y Elisabeth Plater-Zyberk; seguido por otras experiencias posteriores: Windsor, Kentlands, Harbourn town y Celebration, ésta última financiada por Disney Co. en Orlando.

Obras y propuestas teóricas del *New Urbanism* recibieron severas críticas —por parte de Ada Louise Huxtable, Kevin T. Perry, Henry H. Giroux, Witold Rybcynski, Neil Smith, Michael Sorkin y otros—, acusados de crear *ghettos* para la alta clase media blanca; de mantener el aislamiento individual, como aparece en *The Truman's Show* filmado en Seaside; de negar los valores del Movimiento

<sup>7</sup> Peter Calthorpe es el autor del importante libro *The Next American Metropolis. Ecology, Community and the American Dream*, Princeton Architectural Press, Nueva York, 1993.

<sup>8</sup> El movimiento se opone radicalmente al *urban sprawl* y a todas sus connotaciones negativas, proclamado en los fundamentos básicos: *No more housing subdivision!*, *No more shopping centers!*, *No more office parks!*, *No more highways!*. *Neighborhoods or nothing!*

Moderno en el historicismo neovernáculo y nostálgico de los diseños de viviendas; de establecer una dictadura reglamentaria, urbana y arquitectónica; de organizar un escenario urbano incontaminado, ajeno a la dura realidad señalada por Koolhaas.

Duany defendió sus ideas, demostrando que los usuarios aprecian más la arquitectura tradicional bien diseñada que el exhibicionismo de gratuitas formas modernas; que estas viviendas resultan totalmente prefabricadas y equipadas con tecnologías contemporáneas en su interior y exterior; que las comunidades lograron un grado de integración social que no existe en el suburbio tradicional; que el centro de los pueblos, con sus edificios públicos bien diseñados, lograron un grado de identificación y reconocimiento por parte de los habitantes; que es posible, con la descentralización de las actividades laborales, integrar en un espacio, hábitat, servicios, trabajo, educación y recreación, invalidando la tradicional segregación de funciones establecidas por el *zoning*.

*Celebration*, comunidad fundada por Disney en 1996, prevista para una población de quince mil habitantes —en la actualidad posee sólo dos mil—, fue proyectada por Robert A. M. Stern y Jaquelin Robertson. En ella se demuestra la veracidad de algunas de las críticas formuladas: la interacción de grupos sociales se hace imposible ante el costo elevado de las viviendas: varía de 150 a 500 mil dólares. Tampoco los habitantes logran trabajar en ella, produciéndose allí también el movimiento pendular utilizando el automóvil. Sin embargo, se evidencia el intento de priorizar la escala peatonal; eliminar el jardín individual sustituido por el verde público; y crear un centro polifuncional compacto, en el que los edificios públicos fueron diseñados por arquitectos de prestigio: Charles Moore & Arthur Anderssen, Philip Johnson, César Pelli, Robert Venturi & Denise Scott Brown, William Rawn, Michael Graves y Aldo Rossi.

¿Se puede considerar este ejemplo un nuevo «parque temático» de Disney? ¿Un renovado *show-case* de la *American Way of Life* en el suburbio controlado? En realidad, define un modelo de conjunto residencial deseado por determinados estratos de población, necesitados de seguridad y armonía; tan válido como es Euralille en

Europa, al establecer una alternativa a la megalópolis. En ambos, el tema de la calidad y originalidad del diseño urbano está presente. En cierto modo *Celebration* constituye una nueva utopía, que desde 1945 ansiaba construir Walt Disney, al proponerse imaginar la comunidad del futuro, en un inicio formulada en Epcot (Prototipo Experimental para la Comunidad del Mañana). Con una visión realista, primero organizó la comunidad del tiempo libre, cuyas diferentes instalaciones, en California y la Florida, atraen 40 millones de personas anualmente. Al recrear sus ficticios espacios urbanos, sin duda, dinamizó en ellos la vida social integrada con mayor intensidad que en la ciudad tradicional: Peter Blake afirmó que en Orlando surgió la más exitosa *New Town* de Estados Unidos.

Sin que esto signifique identificarnos con el *kitsch* cultural de Disney, cabe reconocer el alto grado de sociabilidad logrado en sus instalaciones, tanto recreativas como hoteleras. Los gigantescos edificios de Graves —el conjunto formado por los hoteles *Swan* y *Dauphine*—, salvando las distancias formales entre el constructivismo ruso y el postmodernismo americano, recuerdan los centros polifuncionales del urbanismo soviético, imaginados por Sabsovich y Strumilin en los años veinte, que concentraban miles de personas en una vida social caracterizada por los servicios colectivos. A la vez, la idea de la comunidad armónica, equilibrada social y funcionalmente y con una arquitectura y urbanización de buen diseño relacionados con el medio ambiente, es una aspiración que perdura desde Robert Owen hasta los recientes pueblos agrícolas construidos en Cuba en la década del setenta. En este eje se insertan las iniciativas del *New Urbanism*, orientadas hacia usuarios pertenecientes a la economía del bienestar. No por ello dejan de constituir experiencias concretas dirigidas a mejorar la vida de la población del planeta, lograr un vínculo dialéctico con la naturaleza, y definir modelos de convivencia para el futuro, independientemente de razas, grupos y sistemas políticos. La ilusión de la utopía como perfección y belleza no tiene fronteras. Es una alternativa posible al pesimismo generado por las asustadoras imágenes de las inevitables megalópolis, descritas con crudeza en los textos de Koolhaas.

## Estados Unidos

Thomas F. GLICK

Universidad de Boston, Estados Unidos

### LA BIG DIG DE BOSTON

La «*Big Dig*» (Gran Excavación) es una empresa gigantesca creada para reemplazar la carretera nacional 93, que ahora pasa elevada sobre la ciudad de Boston, por una mayor y con más capacidad de circulación, a base de una serie de túneles bajo la ciudad que conectan con la autopista. Es la mayor empresa de carreteras en la historia de Estados Unidos y la más costosa.

La carretera sobre la ciudad se remonta a los años 1950. Fue un plan con singular falta de previsión social (desalojó de sus casas a más de 20.000 de personas y estableció una barrera más o menos impermeable entre distintos barrios de la ciudad), marginando el suelo que quedaba por debajo; era un desastre estético y, al fin y al cabo, su capacidad no era la adecuada para la circulación que tenía, con lo que quedó obsoleta desde el mismo momento de su inauguración.

Se crearon distintos planes para el alivio del desastre, casi todos ellos variantes del plan actual, basado en un enorme túnel que tendrá hasta diez carriles de circulación.

Arthur Maass, catedrático emérito de Ciencias Políticas de Harvard, propuso una solución muy adecuada y mucho menos costosa. Su idea era primero resolver el problema de la circulación y luego considerar la suerte de la estructura elevada. En vista del hecho de que el 60% de los coches que utilizan la carretera 93 son en tránsito que pasan por Boston sin entrar en la ciudad, una solución práctica hubiera sido construir un modesto túnel por debajo del puerto entre Charlestown y la entrada de la autopista para acomodar tales coches. El plan de Maass, elegante por su simplicidad, no prosperó porque el Gobierno federal suele pagar el 80% de los costes para reemplazar viejas carreteras y nada cuando es para financiar «obras nuevas,» como el túnel de

Maass. Por eso, el Estado de Massachusetts prefirió capturar el dinero federal a toda costa.

Sea cual sea mi opinión (que era optar por la solución de Maass), tengo que admitir que la excavación es impresionante por su gigantesca escala, la cual puede apreciarse en distintas páginas Web. Se puede ver una buena selección en [www.vanderwarker.com/arterypage.shtml](http://www.vanderwarker.com/arterypage.shtml), la página de Peter V. Vanderwarker, fotógrafo y autor del libro, *The Big Dig: Reshaping an American City* (Boston, Little Brown, 2001), y en la página de gestión de la propia *Big Dig*: [www.bigdig.com](http://www.bigdig.com).

No hay que decir que los profesionales del urbanismo fueron atraídos por la empresa como tiburones a la búsqueda de carne fresca.

La lucha entre culturas profesionales fue espectacular ya que los ingenieros de caminos y los urbanistas profesionales —arquitectos, en su mayoría— tenían enfoques radicalmente diferentes. Los ingenieros son pragmáticos, los arquitectos mucho más interesados en los aspectos estéticos y los referentes a la calidad de vida urbana. Además al inicio del proceso no había ningún modelo tridimensional del sitio. Los ingenieros trabajaban en dos dimensiones. Se creó un laboratorio (en el Massachusetts Institute of Technology) donde los dos grupos profesionales tenían que trabajar juntos para poder comparar con modelos computerizados en tres dimensiones las distintas alternativas. La visualización de las diferentes propuestas hizo posible un debate público y profesional que condujo al plan actual. La construcción empezó en 1991 y dicen que terminará en 2004.

Técnicamente, la excavación es fascinante. La profundidad de la excavación es del orden de doce pisos, por debajo de las líneas del metro y de los sistemas de alcantarillado y de electricidad, los cuales, forzosamente, han

tenido que sufrir alguna remodelación. Al lindar con el mar, había que construir polders enormes (*slurry walls*) y llenarlos a presión con cieno, antes de introducir el hormigón para las paredes, para mantener la integridad de los moldes frente a la presión del suelo sobrecargado de agua. El único punto de referencia actual sería la construcción reciente de un túnel a 30 metros por debajo del Nilo para conectar los tres distritos que componen la línea del metro del Cairo.

Forzosamente, la Gran Excavación va a reformar la ciudad, pero no se sabe exactamente cómo. El derribo de la carretera elevada dejará en su lugar un cinturón verde, en su mayor parte dedicado a parques, además de un enorme jardín botánico, rodeado de vidrio de la Sociedad Horticultural de Massachusetts y unos nuevos bloques de vivienda popular. Pero, hay problemas obvios. Por ejemplo, como está prohibido transportar materias combustibles o explosivas como el petróleo y sus derivados por debajo de la ciudad, va a haber efectivamente dos «bulevares» nuevos a cada lado del cinturón. La idea original era un verdadero parque que permitiera el paso de la gente del barrio norte (North End) al centro de la ciudad y al barrio de sur (South End), a pie, en un ambiente verde y agradable. Lo que vamos a tener, en cambio, es un espacio público, estilo valenciano, pero sin disponer de ningún antiguo cauce fluvial para protegerlo de los camiones más ofensivos.

Tampoco puede preverse el impacto regional. Se detecta ya alguna degradación ambiental seria en las ciudades satélites que aceptaron recibir las paladas de tierra extraída precisamente del emplazamiento

urbano, a cambio de paladas de dinero (en un caso, para construir encima del nuevo suelo un campo de golf). Las montañas de tierra depositada en Melrose (al norte de la ciudad) y Milton y Quincy al sur han causado problemas imprevistos de afluencias de cieno que se han mostrado, hasta el momento, incontrolables, con daño masivo a los ecosistemas pantanosos lindantes con el mar. No obstante, hay que admitir el éxito de unos esfuerzos ambientales *planificados*, como la restauración de Rumney Marsh en Revere o bien la creación de un imponente arrecife artificial en el puerto para atraer a la vida acuática.

Se ha dicho que la empresa ha sido un ejemplo de la combinación perfecta entre la tecnología más alta y la política más baja. Los dólares se han gastado a paladas, con no se sabe qué sobornos a políticos y mafiosos. De un presupuesto original de 3 mil millones, se está acercando a los 12 mil millones de dólares ahora, llegando quizás a 20 mil millones de dólares al final. Y, todo eso, sin ninguna certeza de poder aliviar la congestión de la circulación urbana. La técnica manda y las posibles consecuencias sociales caen bajo un perfecto silencio. La política parlamentaria que aprobó el plan a escala federal respondió a un tema solo: los demócratas prometieron trabajo para centenares de obreros. Y ahí está la pega final: se crearon los puestos de trabajo, pero no había obreros locales familiarizados con la maquinaria especializada que las condiciones pantanosas del subsuelo requería. Los puestos mejor pagados fueron para obreros importados y el impacto económico en la fuerza de trabajo local ha sido prácticamente nulo. ¡Vaya una gran excavación!

# Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán.

## LAS PLANIFICACIONES SEPARADAS

La reforma urbanística no ha sido aprobada en la pasada Legislatura, aunque muchos de sus contenidos ya se hayan experimentado ampliamente y se hayan convertido en patrimonio común del mundo del urbanismo italiano. Una experimentación naturalmente limitada por el actual ordenamiento que condiciona también a las leyes regionales de la «segunda generación» *seconda generazione* que se han inspirado en la reforma, pero que al final no pueden deshacer los nudos más problemáticos del viejo modelo de planificación municipal es decir, el plan regulador, como la naturaleza prescriptiva y vinculante de ese instrumento y su modalidad de actuación expropiatoria. Nudos que en última instancia son la causa principal de la ya evidente ineficacia del plan regulador y, en particular, de su inadecuación frente a las problemáticas de transformación urbana. Pero la ausente reforma pesa negativamente incluso por otros motivos sobre el urbanismo italiano, en especial por la irresolución del problema de las llamadas *pianificazioni separate*, es decir de los numerosos planes generales y sectoriales, que normalmente se superponen sobre el territorio impidiendo una racional gestión y haciéndolo muy difícil, para cualquier ciudadano la certeza del derecho antes que para cualquier operador.

En Italia aunque estamos en presencia de una variada tipología de planes determinada por una legislación regional bastante activa, normalmente nos encontramos ante cuatro tipos de planes generales y de al menos dos tipos de planes sectoriales que actúan sobre el mismo territorio:

- a) el primero es el *Piano territoriale di coordinamento regionale* (PUT) [Plan territorial de coordinación regional]

competencia de la legislación regional, que sin embargo no está presente en todas las Regiones y no presenta casi nunca un contenido prescriptivo; a pesar de esto tiene una notable influencia sobre el territorio, sobre todo en lo referente a las opciones infraestructurales y ambientales.

- b) el segundo es el *Piano territoriale paesistico regionale* (PTPR) [Plan territorial paisajístico regional], obligatorio por motivo de una ley nacional de 1985 que algunas Regiones han decidido articular a nivel provincial; se trata de un plan con carácter fuertemente prescriptivo, máxime en lo concerniente a las tutelas de los actos municipales, que influye directamente incluso en el uso del suelo y condiciona la planificación provincial y municipal.
- c) el *Piano territoriale di coordinamento provinciale* (PTCP) [Plan territorial de coordinación provincial], previsto por una ley nacional de 1990 que individualizaba en este instrumento el necesario nivel intermedio entre el plan regional y el plan municipal; el PTCP ha sido rechazado de muchas maneras por las distintas legislaciones regionales, pero en cada caso ejerce una notable influencia sobre la planificación municipal, además de regular ámbitos de específica competencia provincial, aun porque su existencia representa el presupuesto para la transferencia de las Regiones a las Provincias, de las competencias de instrucción y aprobación de los planes municipales.
- d) está luego lo que aún es el instrumento principal del urbanismo italiano, el *Piano regolare generale* (PRG) [Plan general de ordenación] que en las diferentes legislaciones regionales ha asumido distintas denominaciones sin perder, sin embargo, el carácter negativo del



- instrumento previsto por la vieja ley urbanística todavía en vigor.
- e) es muy frecuente, a causa de las características del territorio italiano, la presencia del *Piano di assetto idrogeologico* (PAI) [Plan de ordenación hidrológica], también éste previsto por una reciente ley nacional, que regula, a través de tres zonas con diferentes grados de prescripción, los ríos y las respectivas cuencas hidrográficas; este plan es de competencia de una autoridad sectorial, la *Autorità di bacino* [Autoridad de cuenca] cuyo poder decisional es absoluto sobre los ámbitos fluviales articulados en las citadas franjas previstas por la ley. Un análogo poder decisional absoluto tienen los entes gestores de los Parques regionales y de las *Aree protette* [Áreas protegidas], que tienen la total responsabilidad de elaborar y gestionar planes específicos territoriales de ordenación de cada parque.
  - f) a los planes anteriormente citados, se unen en las grandes ciudades los *Piani generali del traffico urbano* (PGTU) [Planes generales del tráfico urbano] y los *Piani urbani della mobilità* (PUM) [Planes urbanos de movilidad] de competencia municipal, pero casi siempre gestionados tanto a nivel técnico como político por sectores ajenos al urbanístico. Mientras que sobre cualquier parte del territorio nacional, las dos Direcciones generales instituidas por una ley de 1939, recientemente renovada, es decir, la del Patrimonio cultural *Beni culturali* y la del Patrimonio arqueológico *Beni archeologici* hacen sentir su propio poder de vinculación y vetar sin ninguna obligación de motivación de sus actos, tanto en la elaboración como en la implementación de los planes.

Éste es el cuadro, bastante complejo (que puede ser definido como dramático por los efectos que tiene sobre el territorio), del actual sistema de planificación italiano, compuesto por tantas planificaciones separadas *pianificazioni separate* que el Parlamento no ha querido modificar (y que parece no querer modificar ni siquiera en la actual Legislatura, dominada por un mayoría de centro-derecha). Esto ha sido evidenciado

en Florencia en diciembre de 2001 en la asamblea anual del Instituto Nacional de Urbanística *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU), que ha dedicado al tema de las *pianificazioni separate* un congreso específico.

La superposición entre las planificaciones generales, territoriales y urbanísticas y las sectoriales provoca siempre conflictos y contradicciones testimoniando con bastante claridad la incapacidad cultural del urbanismo italiano por liberarse del pasado y decantarse concretamente en una nueva perspectiva, además de la cada vez más indispensable urgencia de la reforma. Pero evidencia asimismo algo aún más negativo, una forma patológica del sistema decisorio y de la misma democracia italiana, que Campos Venuti ha definido justamente anarquía garantizada *anarchia garantista* y que se manifiesta cuando un derecho queda garantizado en detrimento de otros; mientras que la tutela comprehensiva de los derechos y de los valores correspondientes representan una red de garantías y no un sistema de concesiones corporativistas, separadas y contradictorias.

Las *pianificazioni separate* son, de hecho, la solución negativa que el legislador ha dado, sin querer modificar el viejo sistema de planificación, frente al emerger de nuevas exigencias en la sociedad y de los consiguientes nuevos derechos de la población. Una solución dada a menudo con el consentimiento del mismo mundo del urbanismo, en buena parte incapaz de liberarse del modelo en cascada *a cascata* de la vieja legislación urbanística y razonar desde una perspectiva diferente. Para responder a un proceso positivo, los nuevos contenidos de la planificación correspondientes a aquellas exigencias y a aquellos derechos, se ha cometido pues el error de una creciente complicación de la misma, añadiendo planes a los planes existentes, leyes a las leyes existentes y tramitaciones a las tramitaciones existentes. El territorio es un palimpsesto sobre el que se hacinan de manera cada vez más irracional nuevos instrumentos y nuevas normas y tramitaciones, mientras que por el contrario el urbanismo italiano necesitaría una radical simplificación tanto desde el punto de vista legislativo como desde el procedimental e instrumental.

La solución a la situación de creciente ingobernabilidad de la planificación que las *pianificazioni separate* están determinando —y que por otra parte ha sido puntualmente indicada por la reforma urbanística de la que el INU es el promotor— y que consiste en la forma estructural *forma strutturale* del plan provincial y municipal y en la coplanificación *coplanificazione*; es decir en un plan territorial y urbanístico no prescriptivo y no vinculante, conformador de la ordenación del territorio, pero no de la propiedad y en la cooperación institucional entre los entes y las empresas públicas o de interés público que tienen responsabilidad en la planificación y en la gestión del territorio. La coplanificación es en particular el principio y el método en el que se basa la formación del plan.

Para referirse a la dimensión municipal, donde probablemente los conflictos provocados por las *pianificazioni separate* resultan más acentuados porque inciden más sobre la operatividad del plan y sobre el régimen inmobiliario, es evidente como el Plan Estructural propuesto por la reforma puede resolver de raíz estos conflictos, no teniendo ninguna validez vinculante sino sólo aquella determinada por la aceptación de las vinculaciones descriptivas de los objetos protegibles *vincoli ricognitivi* (las vinculaciones genéricamente definibles como ambientales *ambientali*, no indemnizables y atemporales), que en buena medida son precisamente el objeto directo de las *pianificazioni separate*. A ellos no se suman por tanto las vinculaciones urbanísticas, que ya no existen a nivel de planificación general, con un resultado evidente de la simplificación del plan, con posterioridad acentuado por el hecho que las mismas vinculaciones descriptivas serán el resultado del proceso de coplanificación, donde cada instancia y cada derecho debe quedar garantizado. La coplanificación representa pues el principio y el método sobre los que se basa la formación del Plan Estructural. También porque tal método y tal principio están estrechamente entrettejidos con el principio de subsidiaridad, que compromete a cada uno de los entes territoriales en sus propias competencias sin invadir el campo de las otras. Y, sobre todo,

elimina el concepto del plan supraordenador *piano sovraordinato*, que desde arriba impone sus opciones al plan infraordenado *piano sottordinato* que las padece. Un principio y un método que confieren por consiguiente una nueva eficiencia y una nueva credibilidad al plan.

A la simplificación de partida que el Plan Estructural garantiza en cuanto interpretación sistémica, ciertamente estructural, del territorio (el sistema ambiental, el sistema infraestructural y el sistema de «asentativo»<sup>1</sup>) y sin ningún valor conformador del régimen de la propiedad, se añade entonces, en la óptica de la reforma, la simplificación de las actuaciones determinadas por la coplanificación, en cuanto proceso decisorio preventivo y compartido. Mientras que, en el Plan Operativo [*Piano Operativo*], la segunda componente del plan municipal propuesto por la reforma, define las intervenciones por realizar en el mandato administrativo del Alcalde (que también por este motivo se define como Plan del Alcalde, *piano del Sindaco*) por lo que se refiere a las cantidades, las propuestas y el correspondiente régimen inmobiliario. Un plan pues que, aun siendo inclompeto porque concierne sólo a las transformaciones urbanísticas y a las intervenciones realísticamente realizables en el periodo de referencia, tiene un valor conformador del régimen de propiedad, asigna derechos, impone vinculaciones urbanísticas y combina concretamente el principio y el método de la equidistribución urbanística (*perequazione urbanistica*, es decir, conformador de las modalidades de actuación del plan que la reforma ha indicado como alternativa), a la impracticable modalidad expropiatoria prevista por la vieja ley urbanística.

Sin embargo sin la reforma general, la coplanificación no es completamente practicable. Lo demuestra la experiencia de las leyes regionales más recientes, como por ejemplo la aprobada en el 2000 por la región Emilia-Romagna, una Región tradicionalmente bastante atenta a las innovaciones en campo urbanístico, que instituye el acuerdo de planificación *accordo di pianificazione* como procedimiento

<sup>1</sup> Pónese el neologismo «asentativo» por el it. *insediativo* ante la necesidad de acuñar un nuevo término para el ajetivo derivado de «asentamiento» o del verbo «asentarse», en el sentido que le dan todas las demás lenguas de nuestro ámbito al concepto de

*settlement, Siedlung, établissement o insediamento* como propio del carácter o virtud de lo que se asienta o establece como asentamiento humano. En algún país iberoamericano, incluso, a todo el urbanismo se le denomina «asentología» (n.t).

obligatorio de partida para la formación del plan, pero que no puede ciertamente imponer a una Dirección *Soprintendenza* o a una Autoridad de cuenca participar en tal acuerdo, porque el funcionamiento de tales entes está regulado por leyes del Estado que las Regiones no pueden modificar. Con el resultado que el mismo acuerdo de planificación será completamente inútil para los objetivos del plan, dado que el visto bueno y las aprobaciones previas condicionarán de todas formas las decisiones municipales.

Las *pianificazioni separate* son pues hijas del actual sistema de planificación jerárquico que prevé competencias diferentes y sectoriales. Si sólo con la reforma urbanística es posible la total superación de este sistema, (también en esta fase que, necesariamente

debe ser considerada transitoria), la cultura urbanística debe acentuar el proceso de experimentación, volviendo a proponer el prospectivo Plan Estructural como el prospectivo Plan único *piano unico*, es decir, capaz de dar una respuesta unitaria a los distintos derechos emergentes hoy de los problemas territoriales, sintetizando todos los elementos que la complejidad de la ciudad y del territorio comportan actualmente. Cuando todos los administradores, técnicos y estudiosos (si por un casual estas figuras pueden ser consideradas separadas por el urbanismo) estén convencidos de esta prospectiva, la reforma urbanística estará más cerca.

Traducción del italiano: Sagrario del Río



## Documentación







## Extractos de la sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones

La Sentencia referenciada resuelve los **tres recursos de inconstitucionalidad** (acumulados) interpuestos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. La impugnación se dirigía a un total de **39 preceptos**<sup>1</sup> y el fallo resuelve declarar **inconstitucionales** y, por tanto, nulos, **dos** de aquéllos: el 16. 1 y el 38.

La Sentencia no entra a dilucidar cuestión alguna relativa a los seis recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el **Real Decreto Ley 4/2000**, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes, cuyos artículos habían producido modificaciones sobre la Ley 6/1998, al entender que dichas modificaciones no hacen perder objeto a los recursos presentados.

### I. PRECISIONES GENERALES Y PRELIMINARES

La resolución de los recursos parte (y así se reitera profusamente a lo largo de todo su contenido) de la doctrina que, sobre las competencias urbanísticas y otras concurrentes, sentara el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones y sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Ello hace que gran parte de la doctrina que ahora deba extraerse de la última sentencia no sea si no una mera reproducción de aquélla.

No obstante, el Tribunal recuerda que el hecho de que determinados preceptos de la Ley del Suelo de 1992 fueran declarados inconstitucionales a través de aquélla sentencia no tiene necesariamente que vincularle a idéntica conclusión en ésta, en relación con los artículos de la nueva Ley que guardan estrecha conexión con aquéllos, dado que tal declaración de inconstitucionalidad no provenía de un juicio individualizado sobre cada precepto, sino de su

calificación como «de aplicación supletoria».

Teniendo en cuenta lo anterior, y a los efectos de resumir, mediante extractos literales, los aspectos fundamentales de los contenidos de la STC 164/2001, ha parecido conveniente incluir en unas primeras precisiones generales y de carácter preliminar (tal y como hace el propio Tribunal), las que se incluyen a continuación, referidas en concreto a los dos títulos que las identifican.

#### I.1. De carácter competencial

Se aportan aquellas declaraciones alusivas a cuestiones competenciales que no quedan subsumidas por la sentencia en ningún artículo en concreto. Téngase en cuenta, por tanto, que numerosas alusiones de carácter competencial se insertarán también en el análisis de los pronunciamientos contenidos en cada uno de los preceptos de la Ley objeto de impugnación específica (incluidos en el Epígrafe 2).

##### I.1.1. Competencias autonómicas:

«Debemos recordar que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas que considere más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana». (FJ 4)

##### I.1.2. Competencias estatales

«[...] también en la STC 61/1997, FJ 5, dijimos que “la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal y como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.b), relativa a la ordenación del territorio”. Es decir, el ejercicio por el Estado de las competencias que

<sup>1</sup> En concreto, a los artículos 1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 20; 24, letras b) y c); 27; 28; 29; 33; 37; 38; 40;

41; 42; 43 y 44; Disposiciones Transitorias 1.b) último párrafo; 2; 3 y 4; Disposiciones adicionales 1; 2, 3; y 4; y Disposición final única.

ostenta en virtud del artículo 149.1 CE «puede condicionar lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» ya que «... la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística» (FJ 4).

«[...] al Estado le compete regular las “condiciones básicas” que garantizan la “igualdad” de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la “igualdad básica” en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ 8). De esta forma [...] cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas “condiciones básicas” el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales» (FJ 5).

«[el] art. 149.1.1 CE, [...] atribuye al Estado la competencia para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales [pero] sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución ...”» (FJ 5).

«[...] para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales» (FJ 5).

«[...] tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas» (FJ 7).

## 1.2. De las relaciones entre el derecho de propiedad y la planificación urbanística (FJ 6).

Resuelve el Alto Tribunal en este punto acerca de la constitucionalidad de las continuas menciones contenidas en la Ley 6/1998 al planeamiento urbanístico, en cualquiera de sus formas (planeamiento general, planeamiento de

desarrollo, etc.), con una interpretación muy concreta al respecto (que podría convertir a los preceptos que las contienen en inconstitucionales en tanto en cuanto se aparten de la misma)<sup>2</sup>.

«[...] el contenido y disfrute de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: clasificación del suelo; asignación de usos y sus magnitudes; localización de las dotaciones públicas, entre otras. Esa vinculación de la propiedad urbana a la ordenación de la ciudad lleva a que la LRSV considere inherente a su propia regulación la existencia de planeamiento urbanístico; esto es, de aquel instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad».

«[...] la LRSV no exige ninguna clase específica de plan urbanístico; presume, sólo, la existencia del planeamiento suficiente para el disfrute del derecho de propiedad urbana. Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma. Estamos, entonces, ante una exigencia de planeamiento u ordenación urbanística que [...] resulta claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (*ex* art. 149.1.1 CE) y [...] respeta la competencia de cada Comunidad Autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos deben ordenar sus ciudades».

«[...] las referencias de la Ley al “planeamiento general” o al “planeamiento de desarrollo” no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado [con lo que] podemos concluir que el Estado no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas cuando prevé la existencia de “planeamiento general” o “planeamiento de desarrollo”.

## 2. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS

### Artículo 1. Objeto de la Ley (FJ 7).

«[...] si bien es cierto que en el art. 149.1 CE no se contiene expresamente un título competencial que consista, precisamente, en la regulación del “contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social”, de esta previsión no se sigue la inconstitucionalidad del art. 1 LRSV, pues no hay inconveniente alguno en que el Estado describa como “contenido básico del derecho de propiedad” el conjunto de normas dictadas al amparo del art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Pero dado que los

<sup>2</sup> Véanse también, en relación con esta misma cuestión, los extractos de la STC contenidos en el análisis de los artículos 11,

15 y 17 —último párrafo— de este trabajo (alusivos a los FFJJ 16, 25 y 29, respectivamente).

títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados, el “contenido básico” a que se refiere el art. 1 LRSV en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de “bases” del derecho de propiedad urbana».

## **Artículo 2. Facultades del derecho de propiedad (FJ 8).**

«[...] planeamiento urbanístico es, en el contexto del art. 2.1 LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que permita, en cada concreta ciudad, el ejercicio de las facultades urbanizadoras y edificatorias establecidas por la LRSV para cada clase de suelo. Por lo dicho es claro que el art. 2.1 LRSV está amparado por la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.1 CE».

«La impugnación del art. 2.2 LRSV debe ser también rechazada [...] porque en puridad ningún inciso de este párrafo ha sido propiamente cuestionado».

## **Artículo 4. Acción urbanística e iniciativa privada (FJ 9).**

Se ha optado por distinguir aquí entre los pronunciamientos de carácter general y aquellos otros referidos a cada uno de los tres apartados de los que se compone este artículo, dado que esa ha sido también la técnica utilizada por el propio TC a la hora de analizar la constitucionalidad del precepto.

«[...] es el propio art. 47 CE el que impone a los poderes públicos la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. Conforme con este principio rector el art. 4 LRSV ha adoptado [...] dos criterios normativos: la sustracción del control y dirección de las actuaciones urbanísticas a los mecanismos de mercado (y por tanto a las decisiones de los propietarios o empresarios); y la participación de los particulares (propietarios o no) en la acción urbanística pública. Estas dos opciones normativas establecen, con carácter general, límites al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y —en su caso— de libre empresa (art. 38 CE) en relación con un bien escaso como es el suelo. No podemos dudar ahora [...] de que esta regulación establece condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa. En el marco de esta regulación corresponde a cada Comunidad Autónoma la concreta articulación de la acción urbanística pública con la participación o iniciativa privadas (así, mediante la regulación de los sistemas o técnicas de ejecución del planeamiento y, en relación con ello, del derecho a promover la transformación de suelo urbanizable). Es precisamente en el marco de la legislación autonómica donde han de quedar delimitados los ámbitos de participación e iniciativa propios del propietario y, en su caso, del empresario urbanizador».

«Estamos, entonces, ante una regulación de derechos constitucionales (los de propiedad, art. 33.1 CE, y

libre empresa, art. 38 CE) con amparo competencial específico en el art. 149.1.1 CE. Por eso, al regularse la participación urbanística de propietarios y empresarios, y no la participación del público en la acción urbanística de la Administración, estamos en el ámbito competencial del art. 149.1.1 CE».

Sin embargo, en relación con el título competencial estatal reconocido por el art. 149.1.13 CE recuerda el TC que éste «debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico[...] interpretación restrictiva que ya se contenía en la STC 61/1997 por concurrir, precisamente, con las competencias autonómicas «en materia de urbanismo y ordenación del territorio». En suma, no se cuestiona «que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante pero sí que la simple previsión de dirección pública en el proceso urbanizador tenga consecuencias económicas directas. Además, la transformación urbanística del suelo es sin discusión uno de los núcleos centrales que integran la materia «urbanismo». Sobre estas premisas debemos concluir que la previsión de la dirección urbanística pública (aunque con mandato de participación privada) es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE».

A continuación se incluyen los pronunciamientos constitucionales relativos, específicamente, a cada uno de los tres apartados de que se compone este artículo.

**Artículo 4.1:** «[...] el art. 4.1 LRSV no atribuye necesariamente a los propietarios la iniciativa urbanística; menos aún excluye a otros agentes económicos de las labores de transformación del suelo. La «iniciativa» de los propietarios [...] se reconoce en el marco de la «acción urbanística de los entes públicos». La participación o iniciativa de los propietarios en la transformación del suelo (urbanización) vendrá determinada, entonces, por la regulación de los sistemas o instrumentos de ejecución en cada legislación urbanística autonómica. Esa participación podrá ir desde el reconocimiento de un derecho a la transformación del suelo (en sistemas de ejecución privada) hasta la situación jurídica de interesado (en sistemas de ejecución pública). Es claro, entonces, que el art. 4.1 LRSV se incardina en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE sin contener simultáneamente un vaciamiento de las competencias urbanísticas de la Comunidades Autónomas».

**Artículo 4.2:** «[...] la opción por la dirección y control públicos de la gestión urbanística constituye un límite elemental al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y de libre empresa (art. 38 CE), con cobertura competencial en el art. 149.1.1 CE [...]. Debemos admitir también que en los casos de actuación urbanística pública (ya no sólo de control o dirección públicos) el Estado puede establecer que el sacrificio de la iniciativa económica privada se compense o equilibre con una participación «en la medida más amplia

posible». Y ello es lo que cabalmente impone el art. 4.2 LRSV, un mandato de promoción de la participación privada allí donde la actuación urbanística no sea particular, sino administrativa. En el precepto impugnado no se impone sistema alguno de ejecución, tampoco se predetermina quién, cómo, o cuándo puede o debe participar. Estas opciones normativas corresponden al legislador autonómico».

**Artículo 4.3:** «La conformidad de esta norma con el art. 149.1.1 CE no puede ser cuestionada».

«[...] el párrafo impugnado se limita a prever la posible participación de propietarios y empresarios, pero no regula ninguna concreta forma de participación, y ello nos permite concluir que estamos ante una condición básica para la igualdad de los propietarios y empresarios urbanísticos de España. Por último, mediante estas condiciones básicas no se invade la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas: El mandato de promoción de la participación privada se establece para los casos de “actuación pública”. Según precisamos más arriba, la regulación de los sistemas de ejecución o actuación urbanística es competencia de las Comunidades Autónomas. Será entonces en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma donde se precise el régimen de los posibles sistemas de actuación pública y, en la misma medida, el grado de participación o iniciativa de los distintos sujetos económicos (no necesariamente propietarios)».

**Artículo 5. Reparto equitativo de beneficios y cargas<sup>3</sup> (FJ 10).**

«El mandato de equidistribución que contiene esta norma pretende garantizar la igualdad de los propietarios urbanos. Es innegable, entonces, la conexión elemental entre la norma impugnada y el art. 149.1.1 CE».

«El mandato de equidistribución “en cada actuación urbanística” es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios. Las desigualdades en beneficios y cargas urbanísticas derivadas del planeamiento son tanto más patentes cuanto mayor es la proximidad y similitud física entre las distintas fincas. Por ello, el art. 5 LRSV identifica cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en el que, en todo caso, debe producirse el reparto de cargas y beneficios. Se trata, por tanto, de una norma mínima de equidistribución reconducible a la competencia de igualdad del Estado ex art. 149.1.1 CE».

«Cada Comunidad Autónoma podrá imponer otros ámbitos y técnicas complementarios de equidistribución. Será decisión de cada Comunidad Autónoma optar, además, por la incorporación de un criterio distributivo en el propio planeamiento; o por imponer la equidistribución sobre amplios espacios

de una misma clase de suelo (incluso entre las fincas integrantes de toda una clase de suelo). En este sentido es claro que el art. 5 LRSV no impone un modelo concreto de equidistribución».

«Por último, la referencia del art. 5 LRSV a que la distribución de cargas y beneficios deba ser “en proporción a sus aportaciones” no puede ser cuestionada. En primer lugar, es innegable que el criterio proporcional sirve al objetivo igualador, por lo que *a priori* nos encontramos en el ámbito competencial estatal derivado del art. 149.1.1 CE. En segundo lugar, a cada Comunidad Autónoma corresponde precisar, a través de las técnicas urbanísticas oportunas, qué concreto criterio proporcional debe regir en su ámbito territorial, con lo que en todo caso queda preservada la integridad de la competencia urbanística autonómica».

**Artículo 6. Información y participación pública en el planeamiento y la gestión (FJ 11).**

«[...] tanto el mandato de participación pública como los derechos informativos (de acceso y prestacional) son reconducibles a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), sin simultánea invasión de las competencias urbanísticas autonómicas. Tres argumentos llevan a esta conclusión. En primer lugar, el carácter eminentemente sectorial del art. 6 LRSV no sirve, por sí, para cuestionar la competencia estatal. En segundo lugar, los dos párrafos del art. 6 LRSV regulan las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, ámbito de regulación donde la competencia básica del Estado es incuestionable (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Y por último, el carácter eminentemente abstracto del art. 6 LRSV ni impone técnica urbanística alguna a las Comunidades Autónomas ni predetermina un único modelo de participación e información ciudadanas».

**Artículo 7. Clases de suelo (FJ 12).**

«[...] el art. 7 LRSV tiene perfecto encaje en la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE, en los términos ya expresados en la STC 61/1997, FFJJ 14 b) y 15 a)».

«[...] el art. 7 LRSV se sirve de la clasificación tripartita del suelo como instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana. El carácter instrumental e indispensable de esta clasificación (respecto de los tres estatutos básicos de la propiedad urbana), permite enmarcar al art. 7 LRSV dentro de la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE y, con ello, confirmar la adecuación constitucional del inciso “o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística”. Esta conclusión en nada limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión,

<sup>3</sup> Véanse también en relación con este tema, los extractos de la STC contenidos en el artículo 14, letras d) —segundo párrafo— y e), de este trabajo, procedentes de los FFJJ 22 y 23).



otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores».

#### Artículo 8. Suelo urbano (FJ 13).

«[...] el art. 149.1.1 CE ampara la fijación de criterios para la clasificación del suelo como urbano, pero estos criterios deben ser los indispensables para esta finalidad, sin llegar a imponer un determinado modelo urbanístico. La opción estatal por la clasificación tripartita del suelo (en el art. 7 LRSV) quedaría privada de su eficacia igualadora si la fijación de los criterios de clasificación (en una de las tres clases de suelo) fuera plenamente disponible por cada una de las Comunidades Autónomas».

«[...] el establecimiento de criterios para la clasificación del suelo actúa como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de los tres estatutos jurídicos primarios de la propiedad del suelo».

«[...] cada Comunidad Autónoma podrá establecer otras clases de suelo (y por tanto, otros criterios de clasificación) para fines distintos de la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de la propiedad urbana», por lo que «nada impide que para fines de gestión o de urbanización el legislador autonómico pueda superponer a la clasificación del suelo como urbano otra clasificación distinta y adecuada a los fines urbanísticos de reforma interior o de completa transformación del suelo».

«[...] no se puede afirmar que la limitada regulación del art. 8 LRSV imponga a las Comunidades Autónomas un modelo urbanístico determinado».

#### Artículo 9. Suelo no urbanizable (FJ 14).

La STC recuerda que, al tiempo de tramitarse los recursos, este artículo fue modificado por el artículo 1.1. del Real Decreto-Ley 4/2000, suprimiendo el último inciso del párrafo 2, relativo a los terrenos que el planeamiento pudiera considerar «inadecuados para un desarrollo urbano». Tal y como ya se adelantó más arriba, tal modificación no ha supuesto, a juicio del órgano jurisdiccional, la pérdida de objeto a la impugnación al párrafo 2 de este artículo 9, consistente en la posible incompetencia del Estado a la hora de fijar criterios sobre clasificación del suelo como no urbanizable.

Teniendo en cuenta tales premisas el TC afirma que:

«[los] dos criterios mínimos o elementales de clasificación sirven [...] como criterios mínimos de igualación de todos los propietarios de suelo. Tal fin igualador atrae en principio la regulación del art. 9 LRSV a la esfera competencial del Estado ex art. 149.1.1 CE».

«[...] la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV».

En referencia al primero de los dos criterios de igualación, es decir, el relativo a la «**incompatibilidad con la transformación**», recuerda el TC que: «no la define la propia Ley, sino que provendrá de los «régimenes especiales de protección» establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el «régimen especial de protección»). Además, tampoco establece el art. 9.1 LRSV directamente el régimen de usos del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial; por lo mismo, serán aquella legislación (sectorial) o planeamiento (territorial) los actos jurídicos susceptibles de cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

Es decir: «Los distintos regímenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Será entonces el titular de cada competencia a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección. En este sentido debe entenderse que la enumeración de valores y fines del art. 9.1 LRSV sólo tiene carácter ejemplificativo».

«Por último, la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un «régimen de especial protección» sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable».

«[...] el art. 9.1 LRSV traslada al ámbito de la clasificación del suelo, y a los efectos de esta Ley, lo ya dispuesto en otros actos jurídicos que tienen por fin la protección de ciertos bienes naturales o culturales; se puede entender, entonces, que la referencias a la «legislación sectorial», «planes de ordenación territorial», y «planeamiento sectorial» tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo, pues lo único propiamente relevante es [...] que los terrenos estén sometidos a algún régimen especial de protección, venga ese régimen especial dispuesto en leyes, planes, proyectos, catálogos o cualesquiera otros actos jurídicos».

En relación con el segundo criterio de clasificación del suelo no urbanizable, referido a «**la inadecuación para un desarrollo urbano**»



remite el TC el juicio de adecuación «en todo caso, al órgano competente para la clasificación», de tal modo que «La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias».

«Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico».

#### Artículo 10. Suelo urbanizable (FJ 15).

Constata el TC en relación con esta clase de suelo «el amplio margen de opción que a cada Comunidad Autónoma corresponde a la hora de clasificar el suelo como urbanizable», y recuerda que:

«[...] allí donde la Comunidad Autónoma disfrute de un amplio poder decisorio para la clasificación del suelo como urbano o no urbanizable la clasificación legal residual (urbanizable) ni vacía ni impide el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».

De hecho, recuerda que:

«... la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción ésta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma» siendo también «cada Comunidad Autónoma —y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación planificatoria urbanística— quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad».

Consecuentemente con lo expuesto, puede encontrarse en la sentencia una traslación de tales conclusiones a los posibles aspectos medioambientales adversos que los recurrentes ligan a la clasificación residual del suelo urbanizable, y, en efecto, entiende el TC que:

«[...] la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico».

«En suma, el art. 10 LRSV no impone a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad. Por ello, no puede considerarse que el art. 10 LRSV vulnere las competencias urbanísticas autonómicas».

#### Artículo 11. Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento (FJ 16).

«[...] no podemos excluir que la alusión al “planeamiento general” del art. 11 LRSV contenga una verdadera opción urbanística estatal, lo que [...] sería contrario al orden constitucional de competencias».

En efecto, recuerda la STC que cabría entender que este precepto permite una interpretación de acuerdo con la cual «allí donde no hay planeamiento general, y donde el suelo no está transformado con los requisitos del art. 8 LRSV (suelo urbano), la única clasificación posible del suelo es la de «no urbanizable». Conforme a esta interpretación el Estado habría impedido la existencia de otras clases de suelo (en especial, de clases de suelo donde es posible la transformación urbanística) allí donde no existe planeamiento general». En este sentido podría entenderse que «La referencia del art. 11 LRSV al planeamiento general contendría [...] una concreta opción urbanística estatal en relación con la transformación del suelo, y de ahí su disconformidad con el orden constitucional de competencias».

«Pero la interpretación descrita no es la única que permite el art. 11 LRSV. Las reglas de la hermenéutica también permiten concluir que la referencia al “planeamiento general” ha de entenderse hecha —de forma similar a como dijimos en el FJ 8 respecto del término “planeamiento”— a cualquier instrumento de ordenación urbanística que cumple la tarea de clasificación del suelo, llámese ese instrumento de clasificación “plan” (general o no), “proyecto de ordenación”, o de cualquier otra forma. De este modo sería posible —conforme a la regulación urbanística de cada Comunidad Autónoma— la existencia de suelo susceptible de transformación o urbanización en virtud de instrumentos de ordenación urbanística distintos de los planes generales. Así interpretado, el art. 11 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias».

#### Artículo 12. Ejercicio de derechos y deberes (FJ 17).

«[...] la mención a la “gestión y ejecución del planeamiento” es claro que no predetermina ni impone modelo urbanístico alguno a las Comunidades Autónomas. No ya sólo porque el propio art. 12 LRSV se remite a lo que establezca la legislación urbanística (obviamente, de cada Comunidad Autónoma), sino porque en última instancia qué sean la gestión y la ejecución depende de cómo sea el planeamiento, y este es un ámbito que [...] corresponde regular por entero a cada Comunidad Autónoma».

### Artículo 13. Derechos de los propietarios de suelo urbano. (FJ 18)

«Debemos rechazar, en primer lugar, el reproche de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE) que los recurrentes proyectan sobre el precepto transcrito [ya que] al carecer de una argumentación precisa, específica y adecuada, no cumple con la carga de argumentación que pesa sobre los recurrentes»

«También debemos desestimar los dos reproches de discriminación arbitraria que denuncian los recurrentes [es decir ...] facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano consolidado y no consolidado [...] y facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable».

«Ciertamente es que está vedado al legislador, según jurisprudencia de este Tribunal, conceder un trato distinto a personas que se encuentran en la misma situación [pero...] no es éste el caso [...]. El art. 13 LRSV no trata de forma desigual a las personas en razón de su condición; no selecciona una circunstancia personal o social de los individuos para anudar a ello consecuencias jurídicas diferenciadoras. El art. 13 LRSV establece el estatuto jurídico de la propiedad en el suelo urbano, y lo hace diferenciándolo del estatuto jurídico propio del suelo urbanizable. Hay aquí una regulación objetiva de la propiedad del suelo al margen de toda condición o circunstancia personal o social. [...] Quién sea titular en cada momento de los derechos a urbanizar y edificar en suelo urbano es una circunstancia ajena al art. 13 LRSV. Y por lo mismo en forma alguna se puede trabar un juicio de discriminación *ex art. 14 CE*».

«La competencia de igualdad básica en el régimen de ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) permite al Estado distinguir distintos grupos o clases de derechohabientes (así, por clases de suelo) e igualar el régimen jurídico de quienes se integran en un mismo grupo. Lo relevante, desde la perspectiva competencial del art. 149.1.1 CE, es la igualdad básica, en toda España, de los propietarios de una misma clase de suelo. Si la agrupación de los propietarios tiene lugar de forma discriminatoria (por no objetiva, irrazonable o desproporcionada) se producirá —en hipótesis— una infracción del art. 14 CE».

### Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano. (FFJJ 19, 20, 21 y 22)

Varias son las cuestiones planteadas en el análisis de este precepto.

En primer lugar es necesario referirse a la distinción entre el **suelo urbano consolidado y no consolidado**, entendiendo el Alto Tribunal a este respecto que la misma:

«[...] sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del art. 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e

incluir en el planeamiento esas dos categorías [y menos] aún contiene [...] criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no».

«El criterio distintivo de la consolidación se encuentra aquí amparado por el art. 149.1.1 CE, sin que en el ejercicio de esa competencia sea evidenciable [...] condicionamiento alguno de las competencias urbanísticas autonómicas».

A continuación, pasa el TC a analizar cada uno de los deberes específicos que este artículo impone a los propietarios de suelo urbano, conteniendo la sentencia las declaraciones siguientes en relación con los que expresamente se indican:

#### a) El deber de cesión y su exclusión en los suelos urbanos consolidados (FJ 20).

«Es claro que de [la] Disposición transitoria [Cuarta] deriva la inexistencia sobrevenida de deberes de cesión en suelo urbano consolidado, frente al no consolidado».

«[...] la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el art. 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano».

«[...] los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quien determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no».

«[...] la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no supone, como afirman los recurrentes, una opción estatal por la expropiación forzosa como instrumento de obtención de suelo dotacional. El art. 14.1 LRSV se limita a definir el contenido de la propiedad urbana (en suelo consolidado). Y es el art. 33.3 CE el que prohíbe la apropiación pública del derecho de propiedad urbana sin indemnización. En consecuencia, no sería el art. 14.1 LRSV sino a lo sumo el art. 33.3 CE quien impondría a los municipios la obtención de suelo dotacional mediante expropiación. En consecuencia, la regulación que del derecho de propiedad del suelo establece el art. 14.1 LRSV (urbano consolidado) no impone concretas técnicas urbanísticas».

Relacionando este concreto deber con el importante aspecto del **«rescate de plusvalías urbanísticas»**, afirma el Tribunal que:

«El art. 47 CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a) y 17 c), el art. 47 CE no

atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos».

«No podemos admitir [...] ni que las plusvalías urbanísticas provengan necesariamente de la acción urbanística diseñada por el legislador autonómico, ni que a cada Comunidad Autónoma corresponda en exclusiva la valoración de si en suelo urbano consolidado existen o no plusvalías urbanísticas, ni —por último— que la inexistencia del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico (en suelo urbano consolidado) derive de la negativa del Estado a reconocer la existencia de plusvalías en esa clase de suelo».

«[...] tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es [...] una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del art. 47 CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (art. 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias».

Añade, por último, el TC que «para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye *a priori* una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios».

#### **b) El deber de edificar los solares en plazo (FJ 21).**

«[...] el mencionado deber de edificar en plazo no impone a las Comunidades Autónomas un determinado modelo de ejecución urbanística en suelo urbano [...] Es incuestionable que la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas abarca la facultad de regular los ámbitos de ejecución y el régimen de plazos de edificación. Puede cada Comunidad Autónoma, en este sentido, disponer que los plazos se fijen en el planeamiento urbanístico o en cualquier otro instrumento urbanístico. En consecuencia, la simple previsión abstracta del deber de edificación en nada limita o

condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

#### **c) Los deberes de cesión de suelo para dotaciones públicas de carácter local y para los sistemas generales (FJ 21).**

«Cierto es que en la distinción entre «sistemas generales» y «dotaciones públicas locales» podría identificarse la predeterminación de un modelo urbanístico, y con ello una invasión de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Pero el art. 14.2 a) y b) LRSV admite otras interpretaciones conformes con la Constitución. Debemos destacar, en este sentido, que la distinción entre «dotaciones públicas de carácter local» y «sistemas generales» no la establece la LRSV. Es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que, junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad, también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados.

«[...] el art. 14.2 a) y b) LRSV no impone un modelo determinado de suelo dotacional público (por barrios o sectores y para el conjunto de la ciudad). Su único contenido normativo consiste en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción. Pero, más allá [...] el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma. En estos términos es claro que el art. 14.2 a) y b) LRSV no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

#### **d) El deber de cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito (FJ 22).**

«Dijimos en la STC 61/1997, FJ 17 c), que el art. 149.1.1 CE puede comprender el establecimiento (en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad) de un mínimo de aprovechamiento urbanístico apropiable y que, en todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias. El art. 14.2 c) LRSV impone hoy, como norma de igualación de los propietarios de suelo urbano consolidado, un máximo de cesión de suelo: el correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico patrimonializable. O descrito desde su otra vertiente, el art. 14.2 c) LRSV garantiza a los propietarios de suelo urbano no consolidado al menos el 90 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación».

«Debemos destacar, en todo caso, que ese margen del 10 por 100 se complementa de dos formas: primera, con la facultad de cada Comunidad Autónoma [...] de disponer si el suelo cedido (con destino a servir de soporte físico a ese máximo del 10 por 100 de aprovechamiento urbanístico) debe aportarse o no libre de costes de urbanización; y segunda, con la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer, en su ámbito territorial, la forma de determinación del aprovechamiento urbanístico. En efecto, y por lo que hace a la determinación del aprovechamiento urbanístico, el art. 14.2 c) LRSV establece un porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo (o patrimonializable) a favor de los propietarios de suelo (en concreto, 90 por 100), pero no la base sobre la que se aplica. De ello resultará que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre las facultades urbanísticas de la propiedad del suelo urbano no consolidado no resultará sólo de la posibilidad de elevación de ese porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo, sino de la competencia para determinar los ámbitos de la equidistribución (todo el suelo urbano no consolidado, o porciones limitadas de éste), y la fórmula misma del aprovechamiento urbanístico patrimonializable. En estos términos, es claro que la norma del art. 14.2 c) LRSV contiene una norma de igualación mínima en el ejercicio del derecho de propiedad amparada por el art. 149.1.1 CE».

**e) El deber de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (FJ 23).**

«[...] la norma transcrita sirve a la igualdad básica entre propietarios en suelo urbano no consolidado. Del art. 14.2 d) LRSV resulta que los propietarios no pueden avanzar en el proceso de agregación de valor urbanístico a sus terrenos (mediante las obras de transformación o urbanización) mientras no hayan quedado definidos, por algún procedimiento de equidistribución, los aprovechamientos urbanísticos subjetivos de cada uno de los titulares. El deber de equidistribución previo a la transformación del suelo actúa así como una condición de igualdad de todos los propietarios de suelo urbano no consolidado».

«La LRSV no regula concretas técnicas o instrumentos de equidistribución, menos aún selecciona los sujetos que deban o puedan elaborar aquellos instrumentos de equidistribución a los que han de someterse los propietarios. Esa regulación de las técnicas de equidistribución corresponde [...] a cada Comunidad Autónoma. Por ello, el deber de equidistribución de cargas y beneficios urbanísticos entre los propietarios (anterior, en todo caso, a la transformación física del suelo) ha de cumplirse en la forma que determine la legislación urbanística autonómica. De acuerdo con lo expuesto, debemos concluir que el art. 14.2 d) LRSV se encuentra amparado por el art. 149.1.1 CE, sin que simultáneamente provoque la limitación o condicionamiento injustificados de las competencias urbanísticas autonómicas».

**f) El deber de edificar los solares en plazo (FJ 24).**

«Es innegable [...] la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas para regular el régimen de plazos, bien sea en el planeamiento urbanístico, bien en otro instrumento [pero] la simple mención al “planeamiento” en nada limita o condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**Artículo 15. Derechos de los propietarios de suelo urbanizable (FJ 25).**

«[...] en ninguno de los recursos acumulados se ha cuestionado la competencia del Estado para conceder a los propietarios (de suelo urbanizable) el derecho a promover la transformación del suelo».

«Hemos de admitir que el tenor literal del art. 15 LRSV permite interpretar que el Estado ha impuesto la existencia de concretos tipos de planes (“planeamiento de desarrollo”) en todas las Comunidades Autónomas; en tal caso [...] se habrían vulnerado las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas y la tacha de inconstitucionalidad del art. 15 LRSV estaría plenamente fundada».

«Ello no obstante, el mismo art. 15 LRSV permite otra interpretación conforme con la Constitución. En efecto, también se puede interpretar que el “planeamiento de desarrollo” es [...] cualquier instrumento de ordenación urbanística que, al precisar los usos del suelo y cohesionarlos con la estructura general de la ciudad, configuran y hacen posible el disfrute de la propiedad urbana. Cuál sea el instrumento de ordenación urbanística en cada caso necesario vendrá establecido por la legislación urbanística, a la que expresamente se refiere el propio art. 15 LRSV. Así interpretado, el art. 15 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias».

**Artículo 16. Reglas básicas para el ejercicio del derecho. (FFJ) 26, 27 y 28).**

Conviene precisar en primer lugar que el TC, en relación con la modificación operada en este precepto por el Real Decreto-Ley 4/2000, recuerda que se trata de «una adición sin alcance derogatorio sobre el enunciado normativo hasta entonces vigente», por lo que concluye que «resulta superflua toda consideración sobre la permanencia del objeto procesal».

Dicho esto, los FFJ referenciados en relación con este artículo, contienen otras consideraciones, ya sobre su contenido, relativas a un juicio tanto positivo como negativo de constitucionalidad, habiéndose considerado conveniente separarlos para su mejor análisis y comprensión.



### a) Inconstitucionalidad del párrafo 1 (FJ 27).

«[...] la forma en que el art. 16.1 LRSV regula el derecho a la transformación del suelo no tiene amparo en la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE. [Ya se ha dicho que] por medio de las “condiciones básicas” el Estado puede regular la propiedad urbana en sus líneas más fundamentales; pero excede de la competencia estatal e invade las competencias urbanísticas autonómicas una regulación detallada de la propiedad urbana. El art. 16.1 LRSV no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el Ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las “condiciones para su desarrollo”). Ciertamente es que la eficacia del derecho a la presentación del planeamiento aún depende, en gran medida, de la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma (así, al regular lo que deban ser los “ámbitos” o las “condiciones de desarrollo”); pero la existencia de un ámbito de regulación autonómica no sirve por sí para justificar la constitucionalidad de un precepto, como es el art. 16.1 LRSV, que no se ha limitado a trazar las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana».

«Estamos, en suma, ante una regulación que excede de las “condiciones básicas” para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) e invade las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 16.1 LRSV».

### b) Constitucionalidad del párrafo 2 (FJ 28).

«Nada han reprochado los recurrentes respecto del establecimiento, por el Estado, de un derecho de consulta urbanística. Pero sí han cuestionado la forma en que lo hace el art. 16.2 LRSV, por el grado de concreción normativa y por imponer deberes de regulación a las Comunidades Autónomas».

«Según dijimos en la STC 61/1997, FJ 25 c), el Estado puede dictar —*ex* art. 149.1.18 CE— normas sobre información pública (a los ciudadanos) en el concreto sector del urbanismo. Nada hay que objetar, entonces, a que el Estado disponga —*ex* art. 149.1.18 CE— que esa información administrativa se canalice a través de la consulta urbanística de cada interesado. En este sentido, la consulta urbanística sería simple expresión sectorial del derecho general de consulta [del art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPC]. Además, no cabe considerar que la regulación del art. 16.2 LRSV condicione ilegítimamente el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».

«[...] de la mera previsión de información urbanística no resulta un modelo urbanístico concreto. En primer lugar, del art. 16.2 LRSV deriva un derecho a la información urbanística sobre el modelo urbanístico previamente adoptado por cada Administración pública. La facultad de consulta parte de la existencia de un previo modelo urbanístico, no impone ninguno. En este sentido, la mención expresa a los “planes y proyectos sectoriales” y a las obras para asegurar la “conexión con los sistemas generales exteriores” tiene un carácter claramente condicionado y ejemplificativo de la realidad, pues depende del modelo urbanístico que establezca cada Comunidad Autónoma. En segundo lugar el art. 16.2 LRSV sólo establece los contenidos informativos mínimos de la consulta urbanística, pero no condiciona el régimen jurídico de aquella información. A cada Comunidad Autónoma corresponderá determinar, entre otras cosas, el grado de vinculación de la Administración urbanística a su propia información, el tiempo en que ha de ser realizada y las consecuencias de una hipotética omisión. De acuerdo con lo anterior, en forma alguna puede considerarse que la facultad de consulta del art. 16.2 LRSV limite o restrinja de forma ilegítima el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».

### Artículo 17. Usos y obras provisionales (FJ 29).

«[...] la LRSV regula la propiedad urbana vinculando su contenido y disfrute a la ordenación urbanística de cada ciudad. Y precisamente porque la propiedad urbana se condiciona a la ordenación urbanística se puede explicar que los usos privados en el suelo urbanizable —entre tanto no se proceda a la transformación conforme al planeamiento urbanístico— deban ser sólo provisionales; de esta forma asegura el art. 17 LRSV que el posible disfrute actual de la propiedad privada sobre suelo urbanizable no impida el cumplimiento de lo dispuesto en la ordenación urbanística de cada ciudad. Sentado lo anterior, fácilmente se entiende que el grado de provisionalidad o excepcionalidad de los usos u obras sobre suelo urbanizable (en tanto tiene lugar la urbanización) dependa, según dispone el art. 17 LRSV, de lo inminente que resulte la transformación física del suelo: allí donde el suelo urbanizable esté encuadrado en sectores o ámbitos de urbanización (y, por tanto, donde la ejecución del planeamiento urbanístico es inminente) la vinculación de la propiedad urbana al planeamiento urbanístico demanda mayor provisionalidad en los usos y obras que cuando aún no existen aquellas “condiciones” para el desarrollo del suelo urbanizable. La gradación de la provisionalidad y excepcionalidad de los usos y obras en suelo urbanizable enlaza estrechamente, según se ha explicado, con la configuración de la propiedad urbana por la que ha optado el Estado en la LRSV. Y por lo mismo, reiterando el criterio expuesto en el fundamento jurídico 6, debemos concluir que nos hallamos ante un precepto *prima facie* incardinable en la competencia estatal definida por el art. 149.1.1 CE».



«El art. 17 LRSV es además [...] respetuoso con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. [...] en primer lugar, [...] la selección de las condiciones para el desarrollo urbanístico corresponde fijarlas a cada Comunidad Autónoma. Es posible, en este sentido, que por medio de la regulación de aquellas condiciones las Comunidades Autónomas opten por un régimen único de suelo urbanizable, directamente transformable, y donde por tanto sólo rija el régimen de usos provisionales del art. 17.1 LRSV».

«[...] el art. 17 LRSV establece sólo una regulación mínima, no completa, de las dos modalidades de propiedad en suelo urbanizable: en suelo urbanizable «inmediato» restringe las facultades urbanísticas a los usos provisionales y excepcionales; pero ni determina cuáles son esos usos provisionales posibles, ni predetermina en qué consiste la excepcionalidad. Estas decisiones quedan para la regulación urbanística autonómica (bien directamente, bien a través de la regulación de los planes urbanísticos locales). Además, la referencia a la legislación urbanística «sectorial» no contiene en sí [...] una incidencia directa del Estado en los usos de este suelo urbanizable; el art. 17 LRSV no dispone directamente el régimen de usos provisionales del suelo urbanizable «inmediato», sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial (que tanto puede ser del Estado como de las Comunidades Autónomas). Por lo mismo, será la legislación sectorial del Estado (y no su mera previsión en el art. 17 LRSV) la que, en su caso, deba ser sometida a cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

Sin embargo, reconoce el TC que «no podemos excluir una interpretación del art. 17 LRSV conforme a la cual el mencionado precepto predetermina los tipos de planes urbanísticos que deben ordenar las ciudades». Pero, continúa diciendo: «[...] de acuerdo con lo ya razonado en los FFJJ 6 y 27, también es posible interpretar que, en el concreto contexto del art. 17 LRSV, el «planeamiento general» se refiere a cualquier instrumento de ordenación urbanística que —sea cual fuere su denominación, ámbito espacial y regulación detallada— cohoneste los derechos a la transformación del suelo urbanizable con la estructura propia de cada ciudad; y que «planeamiento de desarrollo» se refiere a cualquier instrumento de ordenación urbanística que contiene las determinaciones necesarias para la transformación urbanística del suelo».

#### **Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable (FJ 30).**

Reitera el TC la doctrina ya sentada en esta misma sentencia (anteriores FFJJ 6 y 21) en relación con las expresiones «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo», «sistemas generales» y «dotaciones públicas locales».

Por otra parte, remite también a los FFJJ 21 a 23 la resolución de los reproches de inconstitucionalidad realizados en relación con los distintos deberes contenidos en los párrafos 1, 2, 5 y 7 de este artículo, entendiendo que éstos son simétricos a los deberes establecidos para los propietarios de suelo urbano no consolidado *ex art. 14.2 LRSV*.

En suma, se rechazan todos los reproches de inconstitucionalidad en relación con este precepto.

#### **Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (FFJJ 31 y 32).**

Distingue la STC entre las posibles clases de suelo no urbanizable previstas por la LRSV aludiendo a las mismas mediante la terminología ya tradicional en el urbanismo español, es decir, distinguiendo entre el «suelo no urbanizable de especial protección» y el «suelo no urbanizable común».

Con carácter genérico, y en relación con el párrafo 1 de este precepto, se dice que:

«es claro que [...] no limita las competencias autonómicas. La fijación de los concretos usos (forestales, agropecuarios, cinegéticos o de utilización de recursos naturales) para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las Comunidades Autónomas de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En consecuencia, la regulación de usos por una Comunidad Autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los «límites» de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable».

Continúa la STC exponiendo que:

«[...] la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV: a los órganos urbanísticos (sean locales, sean autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común».

«La expresa previsión de [...] usos excepcionales [sobre el suelo no urbanizable común, ordinario o general] no impide la existencia de otros usos constructivos menores que, por ser conformes “con la naturaleza de los terrenos” integren, de acuerdo con el art. 20.1, párrafo 1, LRSV, y en los términos que determinen las distintas legislaciones autonómicas, las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común».

No obstante lo expuesto, se rechaza expresamente que «[...] el art. 20.1, párrafo 2, LRSV pueda estar amparado por el art. 149.1.23 CE (legislación básica para la protección del medio ambiente)» recordándose que ya se dijo «[...] en la STC 61/1997, FJ 16, que la regulación del suelo no urbanizable común excede en

mucho de lo estrictamente medioambiental, y que aquella regulación era reconducible a la competencia del Estado *ex art. 149.1.1 CE*. Este debe ser hoy también el punto de partida para el enjuiciamiento competencial del art. 20.1, párrafo 2, LRSV. Esta norma prevé la agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en ese suelo se autoricen actuaciones de interés público. La mera previsión de aquellas agregaciones de valor, posible en todo suelo no urbanizable ordinario, supone una igualación mínima de todos los propietarios de aquella clase de suelo. La igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público (y las consiguientes agregaciones de valor económico) son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y expresamente autorizadas. Estas condiciones estatales son calificables de básicas y respetuosas con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas: más allá de las condiciones básicas mencionadas, a cada Comunidad Autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización (a lo que se refiere el art. 20.1, párrafo 2, LRSV) como qué actuaciones son de interés público».

Por último, concluye el TC en relación con los suelos no urbanizables diciendo que:

«[...] cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones específicas y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción: suelo urbanizable».

#### **Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (FJ 33).**

«[...] no formulan los recurrentes argumento específico alguno que avale su impugnación. En todo caso, la no inconstitucionalidad del párrafo impugnado resulta, sin necesidad de ulterior precisión, de lo que declaramos en nuestra STC 61/1997, FJ 16 b)».

#### **Artículo 24. Momento al que han de referirse las valoraciones (FJ 34).**

##### **a) En los supuestos de actuación a los que alude la letra b)**

«... los criterios del Título III sólo son aplicables en actuaciones urbanísticas donde, a falta de acuerdo de los propietarios, la tasación de los bienes o derechos que determine cada legislación urbanística se rige por los criterios del Título III de la LRSV. Es para estas tasaciones no voluntariamente pactadas para las que el art. 24 b) LRSV fija, como momento de valoración, el de “iniciación del correspondiente procedimiento”. Las tasaciones no convencionales a que nos referimos sirven para la determinación de las facultades urbanísticas de cada propietario (y en su

caso, para la fijación de indemnizaciones compensatorias). Las distintas tasaciones practicables en el procedimiento de equidistribución sirven para cuantificar, en términos de aprovechamiento urbanístico y de compensaciones pecuniarias (sustitutivas o complementarias), la propiedad inmueble de cada dueño. Por medio de las valoraciones urbanísticas se sustituye el valor económico de cada finca por un nuevo valor (aprovechamiento urbanístico subjetivo, más posibles compensaciones económicas). Pues bien, en la medida en que la equidistribución es un deber de todos los propietarios de suelo pendiente de transformación, y en tanto en cuanto las tasaciones se realizan conforme a criterios legales (no convencionales), no podemos dudar que nos hallamos ante una tasación expropiatoria. Aclarado lo anterior debemos concluir que la norma del art. 24 b) LRSV está amparada por el art. 149.1.18 CE (inciso “legislación sobre expropiación forzosa”). En efecto, dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 19, que la fijación (por el Estado) de criterios de valoración del suelo era reconducible tanto al art. 149.1.18 CE como al art. 149.1.1 CE, si bien era de prioritaria consideración el título competencial del art. 149.1.18 CE. Esta conclusión debe quedar reforzada en relación con una norma, como la ahora enjuiciada, que fija el momento para una tasación imperativa, es decir, no aceptada por el propietario».

##### **b) En relación con las indemnizaciones**

«En forma alguna se deduce del art. 149.1.18 CE que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por razón de la materia. En consecuencia, no está vedada al Estado la fijación de criterios de valoración de las indemnizaciones por cambio de planeamiento urbanístico».

#### **Artículo 27. Valor del suelo urbanizable (FJ 27).**

«[La] declaración de inconstitucionalidad del art. 16.1 LRSV no lleva aparejada [...] la del art. 27 LRSV. En este último precepto se regula la valoración del suelo urbanizable, y se distingue entre el suelo donde ya se puede ejercer el derecho a presentar el planeamiento de desarrollo (conforme al art. 16.1 LRSV) y el suelo urbanizable donde aún no se puede ejercer aquel derecho. Ciertamente es que el art. 27.1 LRSV expresamente se refiere al «suelo urbanizable [que] estuviese en la situación descrita en el apartado 1 del art. 16 LRSV». Pero de ahí no se sigue sin más la conclusión de inconstitucionalidad del art. 27.1 LRSV, pues la referencia expresa al art. 16.1 LRSV es meramente instrumental».

«[...] el art. 27.1 LRSV establece reglas de valoración del suelo donde ya es plenamente eficaz el derecho a promover la transformación; y esas reglas de valoración rigen con independencia de cómo sea la regulación detallada de aquel derecho en cada

Comunidad Autónoma. De esta forma, la declaración de inconstitucionalidad del art. 16.1 LRSV en forma alguna proyecta el mismo reproche de inconstitucionalidad sobre el art. 27.1 LRSV».

**Artículo 29. Valor del suelo en los supuestos de carencia de plan o sin atribución de aprovechamiento (FJ 35).**

«[...] el art. 29 LRSV —a diferencia del art. 11 LRSV— hace referencia a la posible carencia de planeamiento urbanístico, pero no especifica ningún concreto tipo de planeamiento. Por ello, en atención a lo ya razonado en el FJ 6, debemos rechazar este motivo de inconstitucionalidad».

**Artículo 33. Legitimación de expropiaciones (FJ 36).**

**a) Con carácter general**

«... la competencia del Estado para dictar la “legislación sobre expropiación forzosa” (art. 149.1.18 CE) no puede impedir a las Comunidades Autónomas la fijación de las causas o fines expropiatorios en las concretas materias de competencia autonómica. La anterior es doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, pasando por las SSTC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 10, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17 f), hasta la presente».

**b) En relación con la declaración de utilidad pública**

«Del art. 33 LRSV no resulta [...] la selección directa de fines de utilidad pública. Del art. 33 LRSV se deduce con claridad que son los distintos planes de ordenación urbana los que, al fijar los distintos usos del suelo, prevén obras para la transformación y utilización urbanística del suelo. Es la ejecución de aquellas concretas obras lo que, por mandato del art. 33 LRSV, se califica como *causa expropriandi* por razón de utilidad pública. Resulta, por tanto, que el art. 33 LRSV no contiene ningún fin expropiatorio, sino la selección de un acto jurídico (la aprobación del plan) donde se pueden fijar fines expropiatorios. Es ésta una norma de procedimiento expropiatorio que se limita a expresar, para el concreto ámbito urbanístico, una norma de procedimiento expropiatorio general contenida en el art. 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (en adelante LEF): la declaración de utilidad pública, como requisito procedimental previo a la expropiación forzosa, se entiende implícita en los planes de obras y servicios. Descrita así la norma impugnada, hemos de recordar ahora que ya en la STC 61/1997, FJ 31, afirmamos la competencia del Estado para dictar (para concretas materias sectoriales) normas expropiatorias procedimentales que sean expresión o modulación de normas procedimentales generales. Dado que, como venimos

indicando, la alusión explícita a los planes de ordenación urbana no es más que una singularización del género “planes de obras”, debemos rechazar los alegatos de incompetencia...»

**c) En relación con la delimitación de los ámbitos de gestión**

«Tampoco la aprobación de «delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación [...], contiene propiamente un fin o causa expropiatoria».

«[...] el art. 33 LRSV remite al acto de aprobación del perímetro del ámbito de gestión la concreción de las obras que, por su utilidad pública, permiten la expropiación. De acuerdo con lo anterior nos encontramos, de nuevo, con una norma expropiatoria procedimental: el art. 33 LRSV no fija concretas causas expropiatorias, sino que selecciona una decisión administrativa (la delimitación del ámbito de gestión) que, en la medida que complete la adscripción de destinos del suelo, concreta la declaración de utilidad pública de las obras de transformación y utilización urbanística del suelo contenidas en el plan. Se trata de una norma procedimental que responde a las exigencias de «marcado carácter principal o mínimo» a las que aludimos en la STC 61/1997, FJ 31, y que, en consecuencia, no invade el ámbito competencial urbanístico autonómico. Primero, porque la previsión del art. 33 LRSV sólo es operativa allí donde la legislación urbanística autonómica establezca la expropiación como forma de ejecución del planeamiento; segundo, porque la delimitación del ámbito de gestión no es un acto urbanístico formalizado o una técnica urbanística específica: la delimitación del ámbito de gestión puede encontrarse en un plan (el que determine cada Comunidad Autónoma, que puede ser el mismo o distinto del que fija los usos del suelo) o fuera del plan (como acto urbanístico independiente) y su propio contenido viene determinado por la legislación urbanística. En estos términos es claro que tampoco la referencia del art. 33 LRSV a la delimitación del ámbito de gestión (como decisión procedimental integradora de una declaración de utilidad pública) excede de la competencia expropiatoria procedimental del Estado».

«[...] la simple mención del art. 33 LRSV a los «ámbitos de gestión» no puede entenderse como invasión competencial del Estado. El art. 33 LRSV parte aquí de que en ciertos casos la ejecución del planeamiento se realiza a través de técnicas expropiatorias y que en la delimitación del ámbito de gestión se precisan con detalle las fincas expropiables. Para estos casos, que no deben entenderse como excluyentes, el art. 33 LRSV se limita a anudar una consecuencia jurídica expropiatoria y procedimental para la que, según se ha visto, goza de plena competencia: el reconocimiento de efectos procedimentales expropiatorios (declaración de necesidad de ocupación) a un acto urbanístico».

**d) En relación con la declaración de necesidad de ocupación**

«... la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) ampara la previsión y regulación, como norma procedimental general, de un acto público de concreción de los bienes o derechos considerados indispensables para el fin de la expropiación. Y no es dudoso que aquella competencia de regulación procedimental permite al Estado establecer, con carácter general (cual hace el art. 17.2 LEF) que allí donde un proyecto de obras contenga una descripción material detallada de bienes, tal proyecto administrativo valga como declaración de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios. Sentado lo anterior, necesariamente debemos concluir, aplicando el criterio de nuestra STC 61/1997, FJ 31, que la competencia estatal sobre expropiación forzosa abarca el reconocimiento implícito de la necesidad de ocupación en la aprobación del plan de ordenación urbana o en la delimitación del ámbito de gestión a desarrollar por expropiación. En este punto el art. 33 LRSV contiene una norma especial (para el ámbito urbanístico) que es simple expresión de una norma procedimental general sobre expropiación (la contenida en el art. 17.2 LEF)».

**Artículo 37. Pago del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos (FJ 37).**

«El art. 37 LRSV reitera la misma garantía del expropiado que, con carácter general, establece el art. 48 LEF. Es por ello que, de acuerdo con el criterio sentado en la STC 61/1997, FJ 31, la regulación del art. 37 LRSV encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE, sin que simultáneamente se estén vaciando las competencias urbanísticas autonómicas [...]».

«Es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 LRSV por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie)».

«Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero».

**Artículo 38. Aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta (FJ 38).**

«[...] la norma transcrita excede de las competencias estatales ex art. 149.1.18 CE y, simultáneamente, vulnera las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. El art. 38 LRSV reproduce y amplía lo regulado en el anterior art.

220.2 TRLS. Este precepto del TRLS no fue impugnado formalmente ante este Tribunal, por lo que lógicamente tampoco fue enjuiciado en nuestra STC 61/1997. Pero sí fue impugnado, y anulado, el art. 220.1 TRLS. Los argumentos que en nuestra STC 61/1997, FJ 31, condujeron a la declaración de inconstitucionalidad del art. 220.1 TRLS deben conducir hoy también a la declaración de inconstitucionalidad del art. 38 TRLS. Ciertamente es que el art. 38 LRSV no dice expresamente que la aprobación del procedimiento de tasación conjunta lleva implícita la declaración de urgente ocupación, pues una declaración tal ya había sido directamente reprochada al art. 220.1 TRLS. Sin embargo, la regulación del art. 38 LRSV es equivalente a la de la declaración de urgente ocupación: la remisión que el art. 38 LRSV efectúa al art. 52, números 6, 7 y 8, LEF vale tanto como decir que en los procedimientos urbanísticos de tasación conjunta la ocupación de la finca precede a la valoración contradictoria y pago del justiprecio; y sabido es que esta consecuencia jurídica es precisamente la desencadenada por la declaración de urgente ocupación».

«[...] la declaración implícita de urgente ocupación (por medio de la aprobación del procedimiento de tasación conjunta) constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa. Por lo dicho, el art. 38 LRSV es inconstitucional y por tanto nulo».

**Artículo 40. Supuestos de reversión (FFJJ 39, 40, 41, 42 y 43, 44, 45 y 46).**

De la STC se extraen importantes conclusiones relativas a los derechos de reversión, tanto con carácter general, referidas a la legislación de expropiación forzosa y a la específicamente urbanística, como a cada uno de los posibles supuestos en los que cabría entender procedentes los mismos.

**a) Conclusiones de carácter general (FJ 39).**

«... el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6). Pero de esta premisa no se sigue la incompetencia del Estado para regular la reversión expropiatoria».

«La competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) no se refiere únicamente a las garantías referidas en el art. 33.3 CE, sino a la institución expropiatoria en su totalidad. Y por tanto también a una de sus posibles garantías legales: el derecho de reversión. La



consideración del derecho de reversión como una posible garantía en la expropiación nos lleva a afirmar, con apoyo en nuestra STC 61/1997, FFJJ 30 y 31, que estamos ante una materia de competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*».

«De dos formas elementales se expresa la competencia exclusiva del Estado —*ex art. 149.1.18 CE*— para regular el derecho de reversión. El Estado es competente, en primer lugar, para establecer mediante criterios generales cuándo, y con el cumplimiento de qué requisitos, puede o debe nacer el derecho de reversión. Así, el Estado puede establecer, como regla general, que la extinción del fin expropiatorio hace nacer el derecho de reversión. También puede fijar el Estado los supuestos generales en los que se excluye el derecho de reversión (así, por mantenimiento del fin expropiatorio durante un determinado plazo; o por mutación en el fin expropiatorio). Se trata aquí de la regulación de la garantía reversional mediante criterios generales, esto es, sin prestar atención a los concretos ámbitos de actuación pública sectorial (el urbanismo, entre otros). Ningún límite tiene el Estado, en esta primera expresión de su competencia sobre la reversión expropiatoria, en razón del grado de detalle que puede alcanzar su regulación; pues lo relevante aquí es la regulación de la reversión como garantía común de todos los propietarios, con plena abstracción del ámbito material en que tenga lugar cada concreta expropiación».

«Además de esta regulación general, y conforme al criterio sobre garantías expropiatorias que expresa la STC 61/1997, FJ 31, el Estado también puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas —como el urbanismo— siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional».

Por el contrario, recuerda el TC que:

«el derecho de reversión no es un derecho constitucional susceptible de regulación estatal *ex art. 149.1.1 CE*» ya que «el art. 149.1.1 CE sólo se refiere a derechos constitucionales en sentido estricto (STC 61/1997, FJ 7); y [...] la facultad reversional no está contenida en el derecho de propiedad sobre el bien expropiado que garantiza el art. 33 CE (STC 67/1988, FJ 6)».

Por su parte, las conclusiones más relevantes referidas a cada una de las demás cuestiones específicas tratadas (entre ellas los propios supuestos en los que cabría aplicar la reversión) serán analizadas a continuación, debiendo aclararse que se ha utilizado el mismo orden para

ello, que el contenido en la propia sentencia, es decir, el que toma como referencia los distintos párrafos del artículo 40 que fueron impugnados:

#### **b) La vinculación del bien expropiado al fin expropiatorio (FJ 40).**

«Ninguna duda puede caber de que el mandato general de vinculación al fin expropiatorio está amparado por la competencia exclusiva del Estado (*ex art. 149.1.18 CE*); y de ahí también la constitucionalidad de un precepto, como el art. 40.1 LRSV, que se limita a reiterar esa norma general para el urbanismo».

«[...] la mención del art. 40.1 LRSV al “fin específico” establecido por el plan no contiene invasión alguna de competencias urbanísticas autonómicas. En primer lugar, ya hemos afirmado [...] que el Estado es competente para considerar al plan urbanístico como acto jurídico idóneo para la fijación de fines legitimadores de la expropiación. En segundo lugar, el reconocimiento de que una misma finalidad expropiatoria puede cumplirse con distintos “destinos” del bien expropiado, que este Tribunal ya afirmó en la STC 166/1986, FJ 13, nada dice contra la adecuación del art. 40.1 LRSV al bloque de la constitucionalidad».

«Conforme a la doctrina de este Tribunal desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, venimos afirmando que por Ley autonómica pueden establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir<sup>4</sup>. De acuerdo con esta doctrina es claro que a cada Comunidad Autónoma corresponde regular los posibles fines de las expropiaciones por razón de urbanismo y, con ello, los usos o destinos del suelo que se consideran compatibles o incompatibles con un mismo fin. De manera que la permanencia o no de la adscripción del bien expropiado al fin que justificó la expropiación, aun mediando un cambio de uso o destino del suelo, dependerá de la propia configuración del fin expropiatorio (y de los destinos en él subsumibles) que lleve a cabo cada Comunidad Autónoma y, en el marco de la regulación de ésta, cada concreto plan».

#### **c) La reversión por modificación del Plan (FJ 41).**

«La regla general que contiene el precepto (nacimiento del derecho de reversión por cambio de uso en el plan) no merece tacha alguna de inconstitucionalidad».

<sup>4</sup> Recuerda el TC que esta misma doctrina ha sido ya expresada en numerosas sentencias, entre ellas: la 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley 29/1985, de Aguas, FJ 20 b); la 17/1990, de 7 de febrero, sobre la Ley canaria 19/1987, de Aguas, FJ 10; la 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley

22/1988, de Costas, FJ 3 G) c); la 186/1993, de 7 de junio, sobre la Ley extremeña 1/1986, de Regulación de las Dehesas, FJ 2; la 319/1993, de 27 de octubre, de nuevo sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, FJ 4; y la 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17 f).



«[...] la definición del fin expropiatorio (y por tanto el uso o destino que el plan asigna a cada terreno) corresponde a cada Comunidad Autónoma y, en el marco de la legislación de ésta, a cada Administración con competencia sobre planeamiento urbanístico. La precisión de si un cambio de uso (por las técnicas urbanísticas que disponga cada Comunidad Autónoma) es compatible o no con el fin expropiatorio depende de la propia definición del uso (en especial, de sus tolerancias y compatibilidades) en las regulaciones autonómicas y locales. Sólo cuando conforme con estas regulaciones exista propiamente un cambio de uso que, simultáneamente, suponga un cambio en el fin expropiatorio estaremos ante el nacimiento del derecho reversional. En estos términos es claro que el art. 40.2 LRSV, en lo que hace a su regla general, no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**d) Los supuestos de improcedencia de la reversión (FFJJ 42 y 43).**

«Si, conforme a la regla general del art. 40.2 LRSV un cambio de uso en el planeamiento deja sin utilidad pública o interés social una expropiación ya ejecutada y hace nacer el derecho de reversión, la letra a) del art. 40.2 LRSV excepciona aquella regla general: permite que un terreno expropiado para un determinado uso urbanístico (dotacional público) sea destinado posteriormente a otro uso urbanístico distinto (también dotacional público) sin que nazca el derecho de reversión. Comencemos por reiterar lo ya dicho más arriba (FJ 39): el Estado tiene competencia exclusiva (ex art. 149.1.18 CE) para establecer, mediante criterios generales, los supuestos en los que pese a darse variaciones o mutaciones en los fines expropiatorios no hay derecho de reversión. Además, el Estado puede fijar supuestos sectoriales de exclusión del derecho de reversión; cuando aquella exclusión sectorial de la reversión tiene lugar en materias competenciales autonómicas la regulación sólo puede ser mínima o principal y simplemente moduladora de la regulación general del derecho de reversión».

«[...] la regulación del art. 40.2 a) LRSV es simple singularización de la regulación general del art. 54.2 a) LEF: excluida la reversión expropiatoria —con carácter general— cuando se pasa de uno a otro fin de utilidad pública o interés social es claro que también se excluye la reversión cuando se pasa de un uso dotacional público a otro uso urbanístico también dotacional público. Por lo demás, la exigencia de que el cambio de uso esté «adecuadamente justificado» expresa, para la reversión urbanística, la misma garantía que con carácter general contiene el art. 54.2 a) LEF».

«La segunda excepción a la regla general de la reversión la establece el art. 40.2 b) LRSV, [el cual] modula, en relación con las expropiaciones para usos dotacionales urbanísticos, la regla general contenida en el art. 54.2 b) LEF. En efecto, el art. 54.2 b) LEF establece, como regla general, la exclusión del

derecho de reversión cuando se mantiene el fin expropiatorio durante diez años. Este precepto [...] niega el derecho de reversión cuando la expropiación efectivamente sirve a su fin durante un lapso prolongado, aunque no lo haga de forma indefinida. El art. 54.2 b) LEF concreta ese tiempo de mantenimiento del fin expropiatorio en diez años. Pero se trata, claro es, de un plazo de tiempo general que admite modulaciones sectoriales; al menos allí donde la realidad, por estar en constante evolución, justifica lapsos de mantenimiento del fin expropiatorio más breves. Tal es el caso de la ciudad, siempre en transformación y donde la ordenación urbanística continuamente reacomoda los usos del suelo a las necesidades cambiantes. Así se justifica que el art. 40.2 b) LRSV fije un plazo de mantenimiento del fin expropiatorio (ocho años) especial respecto del de diez años que con carácter general establece hoy el art. 54.2 b) LEF. Estamos, en suma, ante una modulación especial de una norma general sobre reversión expropiatoria claramente amparada por la competencia exclusiva del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE)».

**e) La reversión en las expropiaciones para Patrimonio Municipal de Suelo (FJ 44).**

«Debemos destacar [...] en coherencia con lo dicho en nuestra STC 61/1997, FJ 36, [que] ni la LRSV —en general—, ni su art. 40.3, en particular, regulan la institución del Patrimonio Municipal de Suelo. El art. 40.3 LRSV se limita a identificar un posible supuesto de inejecución del fin expropiatorio; esto es, un posible caso donde regiría la garantía reversional general (por inejecución del fin que motivó la expropiación) establecida en el art. 54 LEF. Es claro que aquella previsión del art. 40.3 LRSV está condicionada a la efectiva existencia de los Patrimonios Municipales de Suelo en cada Comunidad Autónoma y a cuáles sean los fines y los medios de aquella suerte de patrimonios públicos en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma. A la vista de lo anterior hay que concluir que el art. 40.3 LRSV está amparado en la competencia estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE)».

**f) La reversión en la expropiación como sistema de actuación (FJ 45)**

«[...] el precepto constitucional impugnado está amparado por la competencia exclusiva estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). El art. 40.4 LRSV, al prever que la inejecución de la urbanización hace nacer el derecho de reversión, reproduce una garantía general contenida en el art. 54 LEF (tanto en su redacción de 1954 como en la hoy vigente, de 1999). Esa garantía se modula ahora mediante un plazo concreto: transcurso de diez años sin que se hayan concluido las obras de urbanización que motivaron la expropiación. Se trata, simplemente, de la fijación de un lapso concreto de inejecución en relación con un tipo especial de obras, como son las de urbanización».

«Por otro lado, la referencia expresa del art. 40.4 LRSV al “sistema de expropiación” no contiene, según el criterio reiteradamente expresado en esta Sentencia, limitación alguna de las competencias urbanísticas autonómicas: a cada Comunidad Autónoma corresponde regular las formas o sistemas de urbanización; sólo para el caso de que entre esos sistemas se cuente la expropiación forzosa registrará plenamente la garantía reversional del art. 40.4 LRSV. Es claro, en estos términos, que el precepto impugnado ni limita ni condiciona el ejercicio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**g) La reversión en la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (FJ 46)**

«De nuevo nos encontramos ante una modulación —para el ámbito de las expropiaciones urbanísticas— de la garantía reversional general del art. 54.1 LEF. Y por lo mismo debemos concluir que el precepto impugnado está amparado por la competencia exclusiva del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). En efecto, si el art. 54.1 LEF establece el derecho de reversión por inejecución de la obra que motivó la expropiación, el art. 44.5 LRSV reitera aquella garantía con la precisión de que el plazo de la inejecución se cifra en diez años, cuando se trata de expropiaciones por incumplimiento de deberes urbanísticos. Es claro, por lo demás, que esta garantía reversional sólo actúa en la medida en que las Leyes —del Estado o de cada Comunidad Autónoma, cada uno en su ámbito competencial— hayan previsto aquella forma específica de expropiación-sanción».

**Artículos 41 a 44. Supuestos indemnizatorios (FJ 47).**

El TC realiza un examen conjunto de estos cuatro artículos, mediante los cuales, dice, «la ley otorga el derecho a obtener una indemnización de Derecho público». Se trata, en todo caso, de supuestos ligados a actuaciones administrativas enmarcables en el ámbito urbanístico. Recuérdese que, en efecto, estos cuatro preceptos regulan las indemnizaciones por alteración del planeamiento (con o sin licencia concedida a su amparo), las que proceden por vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, y los demás supuestos indemnizatorios que pudieran surgir como consecuencia del cumplimiento de cualesquiera deberes ligados al proceso urbanizador o edificatorio que, con posterioridad, pudieran devenir inservibles.

El análisis conjunto de todos ellos lleva a la configuración de la doctrina que a continuación se extrae, y la cual distingue, de un lado, el título o títulos competenciales estatales legitimadores de tal regulación y de otro, la justificación de la

inexistencia de intromisión en las competencias urbanísticas autonómicas.

«[...] debemos precisar [...] que no es tarea de este Tribunal, sino de la doctrina, precisar en qué casos la indemnización de Derecho público que regula la LRSV es reconducible a la institución expropiatoria y en qué casos a la de la responsabilidad patrimonial. Sea cual fuere el resultado de esa calificación, lo cierto es que todos los supuestos indemnizatorios de la LRSV tienen clara incardinación competencial en el art. 149.1.18 CE, que tanto se refiere a la “legislación de expropiación forzosa” como al “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”».

En relación con esta cuestión, relativa al título competencial estatal en juego, reconoce el Tribunal que «En nuestra anterior STC 61/1997, FJ 33, tendencialmente optamos por reconducir la regulación de las indemnizaciones (por alteraciones del planeamiento) al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Sin ánimo de imponer una determinada concepción teórica, y por coherencia con nuestra propia doctrina, reiteramos este criterio en relación con todos los supuestos indemnizatorios de los arts. 41 a 44 LRSV, lo que nos lleva a rechazar el reproche unitario de inconstitucionalidad formulado por los recurrentes. A ello debemos añadir, como también hicimos en nuestra STC 61/1997, FJ 33, que más allá de la regulación estatal las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coexistir y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada».

Por último, y en relación estricta con las competencias urbanísticas autonómicas, se concluye afirmando que:

«[...] aún debemos añadir un argumento desestimatorio en relación con la denuncia de intromisión estatal en materia urbanística por medio de la regulación de los supuestos indemnizatorios. Frente a lo que sugieren los recurrentes, de la regulación de los supuestos indemnizatorios en la LRSV no deriva ningún modelo de actuación urbanística. Cualquier modelo de ciudad, cualquier política urbanística, es compatible con la regulación de los supuestos indemnizatorios. La LRSV se limita entonces a impedir que los particulares soporten todas las consecuencias patrimoniales negativas que puedan derivar de la ordenación y disciplina urbanísticas».

**La Disposición Adicional Primera (FJ 48).**

«[...] la previsión de un informe vinculante de la Administración General del Estado no supone la

prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado. La disposición cuestionada tan sólo impone el informe vinculante en relación con terrenos, edificaciones e instalaciones ya “afectos a la Defensa Nacional”. Esto es, sólo para el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas sobre Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE)».

«Debemos recordar, además, que en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración ínsito en la forma de nuestro Estado y viene reiterando este Tribunal desde la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8, hasta nuestros días: entre las últimas, STC 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 9 y 10. Así resulta hoy también de los deberes de colaboración entre Administraciones públicas que el art. 4.1 LPC (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) condensa en el «principio de lealtad institucional». Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia el interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38, entre otras)».

En otro orden de cosas, y en relación con una pretendida omisión del «deber estatal de regular, con alcance general, la concurrencia entre competencias sectoriales y las de gobierno del territorio», recuerda el Tribunal que, tal y como ya «ha tenido ocasión de reiterar desde la STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 3, la inconstitucionalidad de una norma por omisión sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados por la norma cuestionada [...]».

«Este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones que la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8; 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, entre otras) bien a través de técnicas de cooperación, bien mediante técnicas de coordinación (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20.e; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, entre otras). Pero ni del sistema constitucional de distribución de competencias ni de nuestra propia doctrina resulta que el Estado deba regular de forma general la concurrencia entre competencias sectoriales y las de ordenación del territorio. No existiendo ese deber constitucional de regulación, debe rechazarse la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución».

### La Disposición Adicional Tercera (FJ 50).

Al igual que ocurriera con los artículos que fueron objeto de modificación mediante el Real Decreto-Ley 4/2000, el Tribunal recuerda que a esta Disposición le fueron adicionados dos nuevos párrafos a través del artículo 68 de la Ley 55/1999, de 9 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (relativos a la elaboración y aprobación de los planes generales y parciales de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), sin que tal alteración en el precepto haya supuesto modificación alguna en el texto original de aquélla. Resultando, por tanto, superflua la posible consideración de la permanencia del objeto procesal, se incorporan al texto de la sentencia las siguientes conclusiones en relación con el contenido de esta Disposición:

«Este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos legales contrarios al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) cuando generaban una situación de incertidumbre y falta de previsibilidad respecto del Derecho aplicable (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Pero con independencia de cuál pueda ser en cada caso el alcance de la legislación urbanística del Estado para Ceuta y Melilla, lo cierto es que de la simple previsión de aquella legislación, cual hace la Disposición adicional impugnada, no puede seguirse el reproche de inseguridad jurídica que denuncian los recurrentes. Baste para ello con señalar que ninguna duda puede haber para los ciudadanos y los aplicadores del Derecho de que las normas urbanísticas aplicables en cada territorio son las aprobadas por cada Comunidad Autónoma. Ulteriores consideraciones sobre posibles desplazamientos entre normas supletorias pueden resultar de interés como hipótesis que hagan avanzar el pensamiento jurídico-público, pero no traen a la luz una situación de incertidumbre jurídica».

### La Disposición Adicional Cuarta (FJ 51).

«La disposición impugnada se limita a flexibilizar las “condiciones básicas” de ejercicio del derecho de propiedad en lo que hace a la clasificación del suelo insular. Pero, en todo caso, aquellas “condiciones básicas” actúan como límite a las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas, no atribuyen a éstas poder normativo alguno».

«[...] si bien la norma transcrita formalmente contiene una regulación especial para el suelo insular, flexibilizando los criterios generales de clasificación, lo cierto es que los límites que esta disposición fija al órgano urbanístico clasificador no son materialmente distintos de los que, con carácter general, establecen los arts. 9 y 10 LRSV [por lo que, como ya se dijo] la apertura de los criterios de clasificación (especialmente, en el art. 9.2 LRSV) suponía un amplio campo de libre configuración para el órgano administrativo competente para la

clasificación. Ese margen de libre configuración, que apreciamos en los arts. 9 y 10 LRSV, no difiere del establecido para el suelo insular en la Disposición adicional cuarta LRSV».

«[...] ni siquiera la distinción formal entre el suelo peninsular y el suelo insular puede ser tachada de inconstitucional. En primer lugar, ninguna contravención del derecho a la igualdad (art. 14 CE) se puede localizar en un precepto que carece de toda referencia subjetiva; [...] la Disposición adicional cuarta LRSV establece un sistema de clasificación del suelo relevante para las facultades urbanísticas del dominio, pero expresa indiferencia jurídica sobre quiénes (qué personas o qué grupos) sean los titulares de aquellas facultades urbanísticas. En segundo lugar, tampoco la referencia específica al suelo insular excede de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE. [ya que] la competencia sobre “condiciones básicas” del art. 149.1.1 CE no exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes incluso allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales».

«[...] el mandato de atención a las circunstancias del hecho insular, contenido en el art. 138.1 CE, justifica una modulación objetiva de las “condiciones básicas” del derecho de propiedad, cuando éste se ejerce sobre suelo insular».

#### Disposiciones Transitorias Primera a Cuarta (FFJJ 52, 53, 54, 55)

Con carácter previo al análisis de cada una de ellas conviene precisar que la sentencia contiene unas **conclusiones comunes** a las cuatro Transitorias referenciadas. Estas conclusiones, contenidas en el FJ 52, se resumen en el siguiente párrafo:

Se rechaza de plano que las Disposiciones citadas contengan «una regulación urbanística ilegítima», siendo ésta una conclusión a la que llega el TC «[...] resaltando el carácter transitorio de las disposiciones cuestionadas, esto es: su eficacia temporal limitada; su carácter accesorio respecto de la regulación sustantiva contenida en los demás preceptos de la Ley; y su necesaria aplicación sobre concretas realidades urbanísticas actuales, que han de adecuarse a la nueva regulación de la propiedad urbana contenida en la LRSV. Así, a la entrada en vigor de la LRSV, la propiedad urbana se define y disfruta mediante técnicas urbanísticas (instrumentos de planeamiento, técnicas de equidistribución); y no es reprochable que el Estado parta de la existencia de aquellas técnicas urbanísticas y que en relación con ellas disponga la eficacia más o menos inmediata de sus «condiciones básicas». Es claro, en todo caso, que ni la mención de concretos instrumentos o técnicas urbanísticas (aprobación inicial y revisión del planeamiento general, aprobación definitiva del procedimiento de distribución de beneficios y cargas) impone esas categorías urbanísticas a las Comunidades

Autónomas, ni impide que por medio de otras técnicas urbanísticas cada Comunidad Autónoma acelere la adecuación de su Derecho urbanístico a la LRSV».

A continuación, se incluyen, como hace la propia sentencia, los extractos de la misma relacionados con cada una de las cuatro Disposiciones Transitorias objeto de análisis, de forma separada.

#### a) Disposición Transitoria Primera (FJ 53).

«Es indiscutible, en primer lugar, la competencia del Estado para disponer [...] que su regulación sobre el régimen urbanístico del suelo (esto es, derechos y deberes de los propietarios de las distintas clases de suelo) sea aplicable desde la entrada en vigor de la Ley; así resulta sin dificultad de la doctrina de este Tribunal sobre la indisponibilidad, para las Comunidades Autónomas, del régimen de eficacia de las normas del Estado (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12)».

«[...] tampoco es cuestionable que esa eficacia inmediata del régimen urbanístico del suelo se articule mediante la reclasificación *ex lege* de suelo (el suelo clasificado en los planes —u otras normas— como suelo apto para urbanizar y el urbanizable no programado se rigen por lo dispuesto en la LRSV para el suelo urbanizable). Es ésta una consecuencia necesaria de la modificación del régimen jurídico material del suelo urbanizable que, como es sabido, ha suprimido la propia categoría del suelo urbanizable no programado. Y es una consecuencia que en nada afecta a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, porque la reclasificación transitoria sólo es eficaz a los efectos patrimoniales, lo que permite otras clasificaciones del mismo suelo para otras finalidades. En segundo lugar, porque aquella reclasificación *ex lege* de ciertos terrenos como suelo urbanizable, por su propio carácter transitorio, ni impone criterios de clasificación a las Comunidades Autónomas, ni sustituye la facultad de clasificación concreta de cada terreno que pueda corresponder al órgano urbanístico competente. Nada impide que cada Comunidad Autónoma, con la celeridad o calma que a su política urbanística convenga, sienta los criterios abstractos o concretos que, con el límite de las condiciones básicas de los arts. 8 a 11 LRSV, determinen una distinta clasificación del suelo provisionalmente catalogado como suelo urbanizable».

«Por último, la mención que se hace en párrafo b) de la Disposición impugnada a la innecesariedad del concurso es una consecuencia natural de la eficacia inmediata del art. 15 LRSV, eficacia inmediata que directamente establece la Disposición transitoria primera en su primer párrafo. En efecto, dado que el art. 15 LRSV reconoce el derecho de los propietarios a promover la transformación del suelo, la eficacia inmediata de aquel derecho priva de sentido a un instrumento (como el concurso público para la



formulación de Programas de Actuación Urbanística, regulado en los arts. 146 y siguientes TRLS de 1976) conforme al cual no correspondía al propietario el derecho a promover la aprobación de los instrumentos de ordenación necesarios para la urbanización. En consecuencia, la mención expresa de la Disposición transitoria primera, apartado b), LRSV a la innecesidad del concurso ha de considerarse como una precisión de la regla general de eficacia inmediata del nuevo régimen de la propiedad urbana que establece la misma Disposición transitoria —en su párrafo primero— y cuya conformidad constitucional ya hemos declarado [...]».

#### **b) Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera (FJ 54).**

«La referencia en ambas disposiciones al planeamiento general está justificada en la necesidad natural de toda disposición transitoria de asumir la realidad a la que se dirige. Y esa realidad es hoy en España que el suelo se clasifica en instrumentos de planeamiento general».

«[...] la previsión de un lapso de ultraactividad de las clasificaciones de suelo existentes en la fecha de entrada en vigor de la LRSV en nada impide [...] que cada Comunidad Autónoma establezca con premura nuevos criterios de clasificación y determine de esta forma una nueva clasificación de los terrenos».

#### **c) Disposición Transitoria Cuarta (FFJJ 19 y 55).**

«[...] esta Disposición transitoria ordena la aplicación del nuevo régimen de cesiones de suelo siempre que estuviera aún pendiente la aprobación del instrumento de equidistribución de cargas y beneficios. Es claro que de esa Disposición transitoria deriva la inexistencia sobrevenida de deberes de cesión en suelo urbano consolidado, frente al no consolidado. Pero si, como hemos razonado más arriba, el distinto régimen del suelo urbano consolidado y no consolidado es conforme con la Constitución, ningún reproche cabe formular a la Disposición transitoria que dispone la inmediata aplicación de ese nuevo régimen patrimonial diferenciado» (FJ 19)

«Por medio de esta Disposición transitoria el Estado dispone la eficacia inmediata, al margen de la revisión del planeamiento, de un deber básico de cesión de suelo contenido en el art. 14.2 c) LRSV (para suelo urbano no consolidado) y en el art. 18.4 LRSV (para suelo urbanizable). Nada hay que objetar, en primer lugar, a que el Estado disponga la eficacia inmediata de los deberes urbanísticos que dispone la LRSV. Y [...] tampoco hay nada que reprochar a que para establecer aquella eficacia inmediata el Estado haga referencia a instrumentos y técnicas de equidistribución o gestión urbanística. El Estado no regula en modo alguno dichos procedimientos de distribución, sino que se limita a exigir que en los no aprobados definitivamente se aplique el porcentaje de cesión de suelo cuya definición corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE».

«En suma, el Estado parte de la existencia actual de procedimientos de equidistribución que han de concluir con su aprobación definitiva, y es el resultado de esos procedimientos de equidistribución el que limita directamente la Disposición transitoria cuarta LRSV. Con ello ni se impone ni se prefigura el modelo de equidistribución de beneficios y cargas urbanísticos por el que opte cada Comunidad Autónoma». (FJ 55).

#### **Disposición Final (FJ 56).**

«... dado que en esta Sentencia hemos declarado inconstitucionales los arts. 38 y 16.1 LRSV debemos declarar ahora también parcialmente nula la Disposición final única, en su referencia a los mencionados preceptos».

«... en relación con el reproche de falta de precisión en la identificación de los concretos títulos competenciales que amparan los distintos preceptos de la LRSV [...] debemos distinguir con claridad, cual hicimos en nuestra reciente STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 a) y 5, entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas (que este Tribunal viene exigiendo desde la STC 69/1988, de 30 de marzo, FJ 6) y la inexistente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes. No exige el caso que este Tribunal enjuicie ahora si la obligación de identificación expresa de las normas básicas es o no extendible a las normas de “condiciones básicas”, cuya distinción respecto de las “normas básicas” ha quedado trazada en nuestra STC 61/1997, FFJJ 7 y 12 a). Baste ahora con declarar que, no existiendo un deber estatal de nominar sus títulos competenciales, ninguna relevancia constitucional puede tener (ni desde el punto de vista competencial, ni desde el de la seguridad jurídica) que la Disposición final única LRSV enuncie cumulativamente los títulos competenciales en que el propio Estado considera apoyados los distintos preceptos de la LRSV».

«Ciertamente es que, con dudosa técnica legislativa, la Disposición derogatoria LRSV ha identificado expresamente los preceptos del TRLS no derogados por la LRSV. Y cierto es también que en la relación de preceptos del TRLS aún vigentes no se incluye la Disposición final única TRLS, donde el legislador especificaba el carácter básico, supletorio o “pleno” de cada precepto. El resultado es, como indican los recurrentes, la imposibilidad de identificar el posible carácter básico de alguno de los preceptos aún vigentes del TRLS. El fundado reproche técnico no puede llevar, sin embargo, a un fallo declarativo de inconstitucionalidad. De la ausencia de toda calificación expresa, respecto de los preceptos aún vigentes del TRLS, a lo sumo podría concluirse que ninguno de aquellos es básico. Pero que esta hipotética calificación sea o no conforme con la Constitución es cuestión que, en todo caso, sólo puede enjuiciarse en relación con cada uno de los preceptos vigentes del TRLS. Obvio es que ninguno de aquellos preceptos del TRLS ha sido impugnado ante este Tribunal. Por ello debemos rechazar el reproche de inconstitucionalidad formulado...».



Extractados hasta aquí los contenidos fundamentales de la STC 164/2001, se transcribe a continuación, de forma íntegra y literal, su Fallo.

### FALLO

«En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados, y en su virtud:

- 1.º Declarar que los arts. 9; 11; 14.2 a) y b); 15; 17.1; 18.1, 2 y 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto contienen las expresiones «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación territorial»,

«legislación sectorial», «planeamiento sectorial», «sistemas generales» ó «dotaciones públicas de carácter local» son conformes con la Constitución siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado, respectivamente, en los FFJJ 14; 16; 21; 25; 29; y 30.

- 2.º Declarar que el art. 16.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.
- 3.º Declarar que el art. 38 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.
- 4.º Declarar la inconstitucionalidad de la Disposición final única de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en sus referencias al art. 38 y al art. 16.1.
- 5.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Recuérdese, finalmente, que el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera formuló a esta sentencia un **Voto Particular**.

comp.: Ángela de la Cruz Mera



## Memoria histórica

**Presentación:** Continúase con la segunda parte de la publicación integral de la ley de Casas Baratas de 1921, con los capítulos III a VII y disposiciones adicionales, ley que introdujo el tema clave persistente hasta hoy de las garantías hipotecarias a las rentas del capital invertido, pudiendo participar los Ayuntamientos y Cajas de Ahorro en estas promociones sociales. La no obligatoriedad de participación de las Cajas con una cuota mínima en préstamos subvencionados dificultó el desarrollo de esta ley, además de la crisis económica iniciada ese mismo año. Con la Dictadura de Primo de Rivera en 1923 se disuelve el Instituto de Reformas Sociales, inspirador de las dos leyes de casas baratas del 11 y del 21 (JGB).

**§1. Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921.** (Ministro de Trabajo Leopoldo MATOS MASSIEU; *Gaceta de Madrid* de 11 diciembre de 1921)

### [PARTE II]

#### Capítulo III. Deberes de los Ayuntamientos y expropiación forzosa

**Art. 37.** Los Ayuntamientos de aquellas poblaciones donde se sienta la necesidad de construir casas baratas quedarán obligados á redactar, en el término de un año, contado desde la publicación del Reglamento para la aplicación de esta ley, un proyecto suficiente á llenar aquella necesidad.

El proyecto contendrá la descripción de cada uno de los solares ó fincas necesarios para su realización; y si estos terrenos ó fincas fuesen de propiedad particular por no poseerlos el Ayuntamiento lo suficientemente adecuados para atender al fin perseguido, se expresará el nombre y domicilio de los propietarios ó poseedores de cada uno de aquéllos y se aportarán las pruebas suficientes para demostrar la necesidad de ocupar tales inmuebles.

Si los terrenos no estuvieran urbanizados se habrán de incluir en el proyecto las obras de urbanización que sean indispensables.

También se hará constar en el proyecto el plazo en el cual podrá el Ayuntamiento realizarlo. Dicho plazo no podrá exceder de veinte años.

**Art. 38.** Los proyectos con todos estos datos, serán sometidos á la aprobación del Ministerio del Trabajo, que la concederá ó denegará, previo informe del Instituto de Reformas Sociales. Antes de dar su informe esta Corporación habrá de oír á los propietarios de los solares ó fincas que hubieren de ser expropiados y á la Junta de Casas Baratas de la localidad ó, en defecto de ésta, al inspector del Trabajo.

El Real decreto de aprobación de los proyectos comprenderá la declaración de utilidad pública y la de necesidad de la expropiación forzosa y de la ocupación de los solares ó fincas en que han de

realizarse las obras, así como el plazo en el cual habrán de comenzar y terminar estas obras.

Contra las declaraciones de necesidad de expropiación forzosa y ocupación de solares ó fincas podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, pero sin que por ello se paralice la tramitación de los expedientes.

**Art. 39.** Una vez aprobado el proyecto, se procederá al justiprecio de cada finca, el cual, á falta de concierto, lo realizará un perito de cada parte y un tercero designado por el Instituto de Reformas Sociales, suscribiendo los tres el informe en un solo acto y conjuntamente.

Para la tasación habrá de tenerse en cuenta la renta que la finca produzca y haya producido en los cinco años últimos, el valor con que figure en los Registros fiscales y el valor de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo pueblo.

No se tomará en cuenta ni el aumento que pueda experimentar el valor de la propiedad á consecuencia del proyecto, ni las mejoras y construcciones que se hagan después de haberse declarado la necesidad de ocupar la finca.

En todo caso, se aumentará al tipo de tasación un 3 por 100 como valor de afección del inmueble.

**Art. 40.** Los mismos Peritos determinarán la cuantía de la fianza que haya de ser prestada como garantía de que el proyecto se realizará en el plazo señalado en el R.D. de aprobación.

**Art. 41.** Tan pronto como sea hecha la peritación, si hay conformidad entre los Peritos ó entre la mayoría de ellos, podrá el Ayuntamiento tomar posesión de los terrenos ó fincas pagando á los propietarios el importe de la tasación, y, si no se conformaren, depositando el duplo de ella en el Juzgado.

Cuando los tres Peritos desientan, servirá de base, á los efectos del párrafo anterior, la tasación del Perito designado por el Instituto de Reformas Sociales.

En todo lo que no está derogado por la presente ley se aplicará la tramitación establecida por la Ley de Expropiación Forzosa de 10 Enero 1879.

**Art. 42.** Luego de aprobado el proyecto, podrá el Ayuntamiento subdividirlo en tantas porciones como unidades urbanas comprenda y subrogar por contrato para cada una la parte alícuota de los derechos y obligaciones adquiridos, siempre que lo haga á favor de personas que legalmente tengan la condición de beneficiarios de casa barata ó de Sociedades que puedan construirla con arreglo á esta ley.

La subrogación, además de las condiciones y garantías que se pacten, conferirá al Ayuntamiento la facultad de vigilar las obras, quedando en todo caso responsable de la ejecución legal del proyecto, y sin que dicha vigilancia excluya las funciones de inspección que corresponden á las Juntas de Casas Baratas y al Instituto de Reformas Sociales.

**Art. 43.** El expediente de expropiación se dará por terminado con el acta de adjudicación, inscribible en el Registro de la Propiedad, y no podrá interrumpirse por ninguna causa, incluso el ejercicio de acciones civiles ó contencioso-administrativas ante los Tribunales.

Todos los actos á que diere lugar el expediente de expropiación serán previamente notificados á los propietarios de los terrenos á que aquél afecte.

**Art. 44.** Cualesquiera otras Corporaciones oficiales, las Sociedades de todas clases y los particulares podrán someter también á la aprobación del Ministerio del Trabajo proyectos de construcción de casas baratas de manera análoga á como obligatoriamente queda establecido para los Ayuntamientos; y la aprobación de tales proyectos promoverá los expedientes de expropiación forzosa, en la forma expuesta en los artículos anteriores.

El Reglamento determinará las garantías necesarias para que los proyectos se acomoden á los fines de la presente ley.

**Art. 45.** El Instituto Nacional de Previsión, con arreglo á las normas establecidas para sus inversiones sociales, y por su propia iniciativa, ó respondiendo á instancia del Instituto de Reformas Sociales ó de las Junta de Casas baratas, podrá igualmente promover la expropiación, por el mismo procedimiento, de los terrenos precisos para la construcción de casas baratas, y cederlos después en venta ó á censo á quien presente el proyecto más adecuado y conveniente en certamen convocado al efecto.

**Art. 46.** Si los propietarios de los terrenos que hubieren de ser expropiados, en virtud de los artículos anteriores, se comprometen á realizar el proyecto de Casas baratas que es motivo de la expropiación, y dan la garantía necesaria de que lo harán en el plazo que se les señale por el

Ministerio del Trabajo, quedará en suspenso aquélla.

**Art. 47.** Si el proyecto que hubiese motivado una expropiación no se realizara en el plazo señalado, el antiguo propietario podrá recuperar su finca devolviendo el precio recibido.

Quedarán exentos de este proyecto los solares y terrenos comprendidos en el mismo, si no se hubiere abonado íntegramente á sus dueños el importe de la expropiación en el término máximo de dos años, á partir de la aprobación de dicho proyecto.

**Art. 48.** El Reglamento determinará con todo detalle los trámites del expediente de expropiación forzosa, según las normas establecidas por esta ley, así como los requisitos y formalidades de los actos y documentos que han de constituirlo.

#### **Capítulo IV. De la organización del servicio de casas baratas**

**Art. 49.** La aplicación y cumplimiento de esta ley corresponderá al Ministerio del Trabajo, y de modo inmediato al Instituto de Reformas Sociales, del que dependerá el servicio especial de casas baratas y la inspección necesaria en estas edificaciones, así en construcción como ya terminadas.

**Art. 50.** Se autoriza al Instituto de Reformas Sociales y á las Junta de Casas baratas para recibir legados y donaciones con destino á la realización de los fines de esta ley; bien adquiriendo terrenos adecuados y construyendo directamente, para ceder aquéllos ó las casas ya construídas, en arriendo, en venta á plazos ó á censo, bien haciendo préstamos para las construcciones, siempre en condiciones análogas á las que en esta ley se determinan.

**Art. 51.** El Instituto de Reformas Sociales y las Junta de Casas baratas gozarán de plena capacidad jurídica para todo aquello que haga referencia á la aplicación y cumplimiento de la presente ley y para la reclamación y sostenimiento de los derechos del Estado, mediante el ejercicio de las oportunas acciones, que deducirán, previo requerimiento, en forma reglamentaria, los Abogados del Estado, de acuerdo con lo que determinen las disposiciones vigentes en la materia.

**Art. 52.** El Instituto de Reformas Sociales redactará y presentará al Ministro del Trabajo una Memoria anual con todos los datos referentes á la aplicación de esta ley, y en especial á todos los extremos relativos á la contabilidad.

**Art. 53.** El Ministro del Trabajo, por propia iniciativa, ó á petición de Corporaciones oficiales ó privadas, Sociedades patronales ú obreras ó de un núcleo de vecinos de la respectiva localidad que lo soliciten, y previo informe del Instituto de Reformas Sociales, podrá acordar la constitución en cualquier Municipio de una Junta de Casas baratas.

**Art. 54.** Estas Juntas se constituirán por Real orden; serán presididas por el Alcalde, y constarán de nueve Vocales, á saber: el Inspector municipal de Sanidad, un Concejal y un Arquitecto ó, en su defecto, una persona de profesión ú oficio que se relacione directamente con el ramo de la construcción, nombrados por el Gobernador de la provincia, á propuesta del Ayuntamiento respectivo; dos personas competentes, nombradas libremente por el mismo Gobernador, habiendo de ser una de ella Abogado en ejercicio, si lo hubiere en la localidad; otros dos Vocales nombrados por las Sociedades y particulares constructores de casas baratas, y otros dos por los inquilinos, censatarios ó amortizadores de estas casas. Los propietarios tendrán un voto por cada 50.000 pesetas que hayan invertido en este género de construcciones.

En las localidades donde no se hayan edificado todavía casas baratas, elegirán á los Vocales representantes de los constructores los 50 mayores contribuyentes por contribución urbana, y á los representantes de los inquilinos las Sociedades obreras que figuren en el censo publicado por el Instituto de Reformas Sociales.

Cada elector, sea individual ó social, no podrá votar más que á un candidato.

Todos los Vocales de la Junta serán nombrados por cuatro años, pudiendo ser reelegidos. En las localidades donde hubiere Inspector del Trabajo, dicho Inspector será Vocal nato de la Junta, y si existiera ó se nombrase Delegado de Estadística del Instituto de Reformas Sociales, dicho Delegado será Secretario de la misma.

**Art. 55.** Los gastos de personal y material indispensables de estas Juntas correrán á cargo de los respectivos Municipios, salvo el caso en que puedan cubrir sus atenciones con recursos propios.

A este efecto, donde hubiere Juntas, ellas formularán anualmente, en tiempo oportuno, el presupuesto de aquellos gastos para el ejercicio siguiente, con expresión, en su caso, de los recursos propios con que cuenten para sus atenciones, y, en consecuencia, de la cantidad que ha de quedar á cargo del Municipio. Estos presupuestos serán sometidos, con el respectivo informe del Instituto de Reformas Sociales, á la aprobación del Ministerio del Trabajo, y la resolución será notificada á los Ayuntamientos, á fin de que se haga en los presupuestos

municipales la consignación precisa. No podrá ser aprobado ningún presupuesto municipal en que no se haya cumplido con lo anteriormente preceptuado.

**Art. 56.** Las Junta de Casas baratas dependerán del Ministerio del Trabajo, y estarán bajo el patronato y dirección inmediata del Instituto de Reformas Sociales, que será además el órgano de comunicación entre las mismas y el citado Ministerio. El Reglamento determinará el modo de funcionar de estas Juntas.

**Art. 57.** Las Juntas informarán sobre todos los asuntos referentes á la construcción de casas baratas en la localidad de que se trate; desempeñarán las funciones que el Reglamento les atribuya y las que el Instituto les encomiende, y todos los años elevarán al Instituto una Memoria detallada de los trabajos realizados.

**Art. 58.** Cuando no hubiera constituida Junta, el Instituto ejercerá directamente las funciones que la ley confiere á aquélla en las relaciones con las Sociedades ó particulares que pretendan gozar de los beneficios de la presente ley, pudiendo dicho Instituto asesorarse de las Autoridades, Corporaciones ó personas que estime oportuno, al efecto de resolver sobre las solicitudes que se le dirijan.

## Capítulo V. De las casas baratas y de su transmisión por herencia

**Art. 59.** La herencia de las casas baratas dedicadas exclusivamente á vivienda de su dueño se regirá por las disposiciones siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Se reservará al cónyuge superviviente no divorciado, ó divorciado, pero no culpable, el derecho de habitación de la casa mientras permanezca viudo, aunque el valor de aquélla exceda de la cuota viudal que le corresponda, con obligación de alojar á los hijos y descendientes del causante menores de edad.
- 2.<sup>a</sup> En defecto del cónyuge, se reservará aquel derecho á los hijos ó descendientes del difunto, hasta que lleguen á la mayor edad. Del mismo beneficio disfrutarán aquéllos cuando se encuentren incapacitados de hecho, á juicio de la Junta local, ó de derecho, cuando se haya hecho la declaración que establece el art. 213 del Código civil.
- 3.<sup>a</sup> La propiedad de la casa, tanto en la sucesión testada como en la *ab intestato*, se adjudicará al heredero á quien corresponda, según la legislación civil, siempre que al



percibir la herencia pueda acreditar la condición legal de beneficiario de casa barata. Si concurrieran varios herederos, la propiedad de la casa se adjudicará en primer término al que ofreciese pagar en metálico á los demás las partes que les correspondan. Si varios de los coherederos hicieran el ofrecimiento, será preferido el que tenga más hijos y luego el más pobre. En igualdad de circunstancias, decidirá la suerte, verificándose el sorteo ante un Notario.

- 4.<sup>a</sup> Cuando no haya herederos por testamento ó *ab intestato* de los mencionados en las disposiciones anteriores, se abrirá un concurso en el que el Instituto de Reformas Sociales propondrá, y el Ministerio del Trabajo acordará, la adjudicación de la casa á un inválido del trabajo.

#### Capítulo VI. Saneamiento de habitaciones insalubres

**Art. 60.** Las Junta de Casas baratas y las Autoridades sanitarias están obligadas á denunciar á los Ayuntamientos respectivos ó al Ministerio del Trabajo la existencia de viviendas que, por sus malas condiciones, constituyan un peligro grave para la salud de la población en general ó de los que las habiten especialmente.

**Art. 61.** Enterado el Ayuntamiento de la denuncia, formulará, en un plazo que no exceda de treinta días, el plan de obras necesarias para demolición ó reforma de las viviendas denunciadas, y este acuerdo lo pondrá en conocimiento del Ministro del Trabajo y del propietario ó propietarios de la vivienda, con el plan propuesto y su presupuesto.

Contra la resolución del Ayuntamiento cabrá recurso de rápida tramitación, que determinará el Reglamento, ante el Ministerio del Trabajo, el cual resolverá, previa audiencia de la Inspección general de Sanidad y del Instituto de Reformas Sociales.

Una vez firme la resolución correspondiente, si el propietario no comienza la realización de las obras, se procederá, desde luego, de oficio, si fuere preciso, á desalojar, por vía administrativa, la finca, por insalubridad, y, dentro de un plazo de dos meses, á la demolición ó ejecución de las obras de reforma, en su caso.

A este fin, los Ayuntamientos iniciarán el oportuno apremio contra el dueño del inmueble, y adjudicarán éste al mejor postor, con la obligación para el mismo de realizar las obras correspondientes, á cuyo efecto consignará la fianza que el Reglamento determine.

A falta de postor, podrá el Ayuntamiento realizar las obras por sí, incautándose del inmueble, previa la oportuna tasación.

En cuanto á la demolición, se estará á las normas reglamentarias.

**Art. 62.** Cuando se trate de denuncia referente á un grupo de casas, al plan de obras proyectadas, que se formulará en término de dos meses, se acompañará una Memoria razonándolo, y el presupuesto de gastos, con la indicación de los recursos con que se cuente para cubrirlos.

Dicho plan se publicará oportunamente, y el Reglamento determinará la forma en que deba oírse á los que se creyeran perjudicados por aquél. Seguidamente se remitirá el expediente al Ministerio del Trabajo, quien, antes de resolver, oirá á la Comisión permanente del Consejo de Estado y al Real Consejo de Sanidad.

**Art. 63.** Aprobado por el Gobierno lo propuesto por el Ayuntamiento, las obras acordadas se considerarán como de utilidad pública para los efectos de la expropiación forzosa, siéndoles, además, aplicables los preceptos de la presente ley.

**Art. 64.** Recibido por el Ayuntamiento el plan de obras aprobado por el Gobierno, procederá aquél á arbitrar los recursos necesarios para su ejecución. Al efecto, el Ayuntamiento podrá contratar un empréstito amortizable.

**Art. 65.** El Ayuntamiento destinará á amortizar este empréstito:

- 1.<sup>o</sup> El producto de la venta de los materiales de la demolición, ó de los terrenos sobrantes, si á ello hubiere lugar.
- 2.<sup>o</sup> Los arbitrios especiales establecidos previa aprobación del Gobierno.
- 3.<sup>o</sup> El producto de la venta al contado ó á plazos, y de los alquileres de las viviendas que se reformen ó edifiquen en lugar de las existentes.

**Art. 66.** Si los Ayuntamientos, por su propia iniciativa, quisieran utilizar los procedimientos establecidos en este capítulo, necesitarán el dictamen favorable de la Junta de Casas baratas y de la Junta municipal de Sanidad.

**Art. 67.** Cuando se trate del saneamiento de grupos de casas, en caso de negligencia de los Ayuntamientos, y previo apercibimiento á éstos, podrá el Ministro del Trabajo, con informe del Instituto de Reformas sociales, acordar, para capitales de provincia y poblaciones de más de 12.000 habitantes, el nombramiento de un Delegado, que intervenga con carácter ejecutivo:

- 1.<sup>o</sup> Para que los Ayuntamientos procedan sin excusa ni dilación al cumplimiento de las

obligaciones impuestas en los artículos anteriores.

- 2.º a) Para desalojar por vía administrativa las fincas insalubres en los términos que se determinarán en el Reglamento. b) Para ejecutar por sí cuanto corresponda, según los preceptos anteriores, respecto á confección del plan de obras y Memoria adjunta; obras de demolición, reforma, higienización, habilitación de viviendas y destrucción de las desalojadas que puedan considerarse como focos de infección.

La habilitación de las viviendas, que será también ordinariamente obligación de los Ayuntamientos, habrá de preceder al desalojamiento y destrucción de las casas insalubres.

**Art. 68.** El nombramiento de Delegados deberá recaer en personas profesionalmente aptas para el buen desempeño del servicio, libremente designadas por el Ministro del Trabajo, y pertenezcan ó no á Cuerpos facultativos del Estado. El cumplimiento de la Comisión se entenderá ajeno, en su caso, á las funciones propias del Cuerpo de que proceda el Delegado, si bien éste recobrará después en su escalafón la situación que le corresponda, contándose el tiempo de comisión en sus años de servicios al Estado.

Los Delegados percibirán una dieta cuya cuantía se determinará en la R.O. de su nombramiento, dentro de los límites que fijará el Reglamento.

En la misma R.O. se señalara el plazo improrrogable en el cual habrá de cumplir el Delegado la misión que se le confíe.

**Art. 69.** Los Delegados del Ministerio del Trabajo asumirán en todo caso las funciones que en los artículos anteriores se atribuyan á los Ayuntamientos, y éstos podrán recuperarlas acreditando ante el Ministerio la posibilidad de cumplir en los plazos legales las obligaciones á que se refiere este capítulo.

**Art. 70.** Para el cumplimiento de las atenciones que requiere la aplicación de los art. 67 y 68 en lo referente á los servicios de los Delegados, se consignará en el presupuesto de gastos del Ministerio del Trabajo la cantidad que se considere precisa.

## Capítulo VII. Disposiciones generales

**Art. 71.** La calificación condicional y la definitiva de casa barata será concedida por el Ministerio del Trabajo, á propuesta del Instituto de Reformas Sociales y previo informe de la Junta local de Casas baratas correspondiente.

**Art. 72.** El reconocimiento de los terrenos y las bases para el arrendamiento y venta de las casas baratas habrán de someterse á la aprobación de la respectiva Junta local.

**Art. 73.** Los Estatutos de las Sociedades constructoras, para que éstas puedan gozar de los beneficios de la ley, habrán de ser aprobados por el Instituto de Reformas Sociales, previo informe de la correspondiente Junta local.

Si estas Sociedades, además de dedicarse á las operaciones relativas á casas baratas, hicieran operaciones de otra clase, tendrán que llevar por separado una contabilidad especial para todo lo concerniente á las casas baratas.

Las Sociedades cooperativas que tengan invertidas más de 50.000 pesetas en construcciones calificadas de baratas, y las benéficas que hayan invertido más de 500.000 pesetas con este mismo objeto, podrán, previa la oportuna autorización, emitir obligaciones al portador con las garantías de dichas casas baratas ó de los solares destinados á su construcción, amortizables á los treinta años, como máximo, y á un interés que no podrá exceder del 6 por 100 anual.

**Art. 74.** En el caso de venta á plazos de las casas construídas por los Ayuntamientos como consecuencia de las facultades y obligaciones que se les asignan en esta ley, se constituirá como garantía del pago una hipoteca sobre la casa de que se trate, que no se cancelará hasta que el precio se hubiese satisfecho por entero.

Para el caso de muerte del comprador, y con el fin de garantizar el pago de la amortización de las viviendas vendidas á plazos, el Ayuntamiento podrá exigirle que contrate un seguro de vida por el tanto que se estime necesario.

La prima del seguro á que se refiere el párrafo anterior se satisfará por el Ayuntamiento, cobrando éste su importe mediante un aumento proporcional de la cuota de amortización en el precio de venta.

El pago de los plazos se podrá hacer por anualidades menores de las fijadas de costumbre, cuando medien, simultáneamente, garantía hipotecaria y seguro de vida.

**Art. 75.** Será obligatorio para los patronos contratistas y obreros que intervengan en la construcción de casas baratas que se levanten con el producto de los préstamos que concede esta ley, el efectuar contratos colectivos de trabajo, debiendo someterse ambas partes al arbitraje obligatorio para la resolución de las diferencias en la interpretación de estos contratos, en la forma que determine el Reglamento para la aplicación de la presente ley.

**Art. 76.** En las subastas en pliego cerrado para las obras de construcción de casas baratas ó de reforma ó reconstrucción que para el saneamiento de viviendas insalubres realicen los Ayuntamientos, según los preceptos de esta ley, los Sindicatos obreros legalmente constituídos serán preferidos por el tanto á los demás postores. Entre los Sindicatos concurrentes gozarán de preferencia los que tengan carácter cooperativo.

Los Sindicatos de distintos oficios podrán concertarse para acudir á las subastas á que se refiere el párrafo anterior.

Los Sindicatos estarán exentos de prestar fianza cuando la totalidad de la obra contratada no exceda de 30.000 pesetas, reduciéndose aquélla á la mitad de lo establecido si la obra excediera de dicha cantidad.

**Art. 77.** Será obligatorio para el constructor ó propietario la inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos y casas que gocen de los beneficios de esta ley. En la inscripción se harán constar, además de las circunstancias exigidas por la ley Hipotecaria, la R.O. de calificación de baratos de los terrenos ó casas, y las obligaciones á que quedan afectadas, en cada caso, por los actos que sus dueños realicen dentro de las prescripciones de la ley.

El Instituto de Reformas Sociales, además, podrá solicitar esta inscripción por cuenta del que esté obligado á hacerlo, en caso de que no cumpla este requisito ó haya omitido alguna de las circunstancias que previene el párrafo anterior.

**Art. 78.** El Banco Hipotecario y las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, además de las inversiones que en su caso puedan y deban hacer aquéllas y éstos, con arreglo á la base 4.<sup>a</sup> del R.D. 11 marzo de 1919, sobre intensificación de retiros obreros, quedan autorizados para destinar una parte de su capital circulante á favorecer é impulsar la construcción de casas baratas, por medio de préstamos hipotecarios á los particulares y á las entidades constituídas con tal fin.

**Art. 79.** Las Instituciones citadas y cualquiera otras, podrán destinar los capitales que juzguen oportuno á las construcciones de casas baratas, acogándose á los beneficios generales de esta ley, así como establecer las operaciones de seguro conducentes á garantizar el cumplimiento de aquel fin y los capitales entregados para el mismo.

**Art. 80.** El Instituto Nacional de Previsión organizará, por su parte, las operaciones de seguro que sean garantía complementaria de las de préstamos para la construcción ó adquisición de casas baratas, con arreglo á las condiciones que fije una ley especial del seguro popular de vida.

**Art. 81.** De todas las cuestiones judiciales civiles á que dé lugar la adquisición de solares ó terrenos á que se refiere esta ley y la construcción de casas baratas, entenderán los Jueces de primera instancia, por los trámites del juicio verbal, cuando la cuantía no exceda de 1.500 pesetas, y por los de los incidentes en los demás casos.

Contra las sentencias, solamente se dará el recurso de casación.

**Art. 82.** Se substanciarán gratuitamente y en papel de oficio del que se suministra en los Juzgados y Tribunales, los litigios que se promuevan con motivo de los contratos de alquiler ó de venta á plazos de casas baratas.

**Art. 83.** Las cantidades que hayan de abonarse á cuenta de los préstamos y garantía de renta, y las que se satisfagan en concepto de amortización y de pago de intereses á los efectos de esta ley, se pagarán por el Tesoro público, ó ingresarán en él, respectivamente, intervenidas por el Instituto de Reformas Sociales, al que se comunicarán después estos pagos ó ingresos, para que se abonen en la respectiva cuenta corriente.

El Instituto de Reformas Sociales, en el término de cuatro meses, redactará el Reglamento para la ejecución de la presente ley, el cual habrá de someterse á la aprobación del Gobierno.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**1.<sup>a</sup>** Se autoriza á las Sociedades que hubieran establecido en sus Estatutos un límite para las utilidades inferior al 6 por 100, á que puedan elevarlas hasta este tipo.

**2.<sup>a</sup>** Se Respetarán las autorizaciones que se hayan concedido hasta la fecha para emitir obligaciones hipotecarias, así como la garantía de interés que se les haya concedido y los préstamos autorizados ó que se autoricen en expedientes ya incoados antes de la publicación de esta ley, al amparo del beneficio del abono del interés al 5 por 100, aunque sus condiciones difieran de las ahora señaladas, y los intereses serán abonados preferentemente hasta su extinción, del 50 por 100 de la consignación á que hace referencia el art. 33 de esta ley.

**3.<sup>a</sup>** Las calificaciones definitivas de casas baratas que se hayan concedido hasta la fecha, se mantendrán en toda su fuerza y vigor. Las calificaciones condicionales podrán ser revisadas para acomodarlas á las disposiciones de esta ley y al verdadero coste á que haya resultado la construcción de las casas á que se refieran.

## ARTÍCULOS ADICIONALES

**Artículo 1.º** Se autoriza al Gobierno para emitir ó negociar Deuda pública por las cantidades necesarias, á fin de obtener, en la cuantía y al tipo que acuerde el Consejo de Ministros, los recursos que sean precisos para realizar los préstamos á que se refiere la presente ley. Esta Deuda se amortizará con el producto de las devoluciones de los préstamos.

Se autoriza á las Cajas de Ahorro, Montes de Piedad, Banco Hipotecario y Sociedades de Seguros para que inviertan sus fondos en esta clase de Deuda pública, sin necesidad de la reforma de sus Estatutos.

**Art. 2.º** Para el cumplimiento de las atenciones que requiere la aplicación de esta ley, se conceden las siguientes ampliaciones á los artículos y capítulos correspondientes de los Presupuestos generales del Estado:

- 1.ª En la cuantía suficiente para hacer efectivas las cantidades necesarias para el pago de los intereses de la Deuda que se emita, como consecuencia de la autorización que concede el artículo anterior.
- 2.ª En la cantidad de tres millones de pesetas para abono de la garantía de renta que concede el capítulo II de esta ley.
- 3.ª En la cantidad necesaria hasta completar la de 250.000 pesetas de la parte destinada á gastos de personal y material de casas baratas para realizar los de personal, material é inspección que requiere la aplicación de la presente ley.

De esta cantidad se dedicará anualmente la que acuerde el Instituto de Reformas Sociales para premios de los concursos que se convoquen, con objeto de fijar los distintos tipos de edificación familiar más recomendables á los constructores de casas baratas en cada región, y el material y dimensiones de que deben estar compuestos los elementos que entran en la edificación de las casas, para procurar el abaratamiento de los mismos por la fabricación en serie.

En los sucesivos presupuestos se consignará la cantidad necesaria para atender á los gastos que exija el cumplimiento de la presente ley, incluso las partidas relativas á la adquisición de solares á que se refiere el art. 45.

**Art. 3.º** Aparte de los recursos y auxilios á que se refiere el art. 13 de esta ley, los Ayuntamientos estarán autorizados para aumentar y percibir un recargo sobre el vigente impuesto municipal de los solares que no podrá exceder en ningún caso de un 75 por 100 de los actuales tipos fijados en la ley sustitutiva de

Consumos de 1911, cuyo producto habrá de destinarse precisamente á la construcción de casas baratas.

La implantación de dicho recargo deberá someterse á la aprobación del Ministerio de Hacienda, previo informe del Instituto de Reformas Sociales.

Servirá de base el tipo de imposición que se fije á los solares comprendidos en la zona de ensanche, pagando el doble de dicho tipo del interior de las poblaciones, y la mitad los enclavados en la línea del perímetro de las edificaciones comprendidas en la zona del extrarradio.

Para el establecimiento y exacción de los arbitrios á que se refiere este artículo será necesario que previamente se haya aprobado el proyecto de Casas baratas determinado en los arts. 37 y 38 de la presente ley, formalizándose cuenta especial de la inversión de las cantidades procedentes de dicho arbitrio.

Se exceptúa del pago de dichos arbitrios al que posea con anterioridad de un año á la promulgación de esta ley un único solar menor de 6.000 pies cuadrados. Dicho propietario habrá de ser obrero, huérfano, viuda ó particular que pueda demostrar documentalmente que sus ingresos, unidos á la renta que implique el valor probable del citado solar, no excede del doble jornal de un bracero, según el concepto que en cada localidad se tenga de dicho jornal. Para poder obtener estos beneficios habrán de solicitarse, en el plazo de seis meses, á contar de la fecha de promulgación de esta ley.

**Art. 4.º** Los dueños de fábricas ó explotaciones industriales ó agrícolas que construyan casas baratas para darlas en alquiler á sus obreros, gozarán de todos los beneficios que se concedan en esta ley á las Sociedades cooperativas, y podrán optar á los préstamos á que hace referencia el apartado C) del capítulo II, aun cuando no se trate de casas que hayan de llegar á ser de propiedad del inquilino, pero siempre con aplicación de lo dispuesto en el art. 34 de esta ley.

Para conceder estos beneficios á los proyectos de construcciones que se presenten será necesario que, aparte de los demás requisitos que la ley exige, los alquileres que hayan de satisfacerse por estas viviendas sean debidamente aprobados por el Ministerio del Trabajo, á propuesta del Instituto de Reformas Sociales.

El Reglamento determinará las condiciones en que la Administración podrá retirar la calificación de casa barata, si las construidas con arreglo á los párrafos anteriores se destinasen á fin distinto del en ellos previsto.

**Art. 5.º** Las casas donadas, aunque no hayan sido calificadas de baratas, pero debiendo

estimarse como higiénicas por el Instituto de Reformas Sociales, y sin que pueda exceder su valor del que se fije para las casas baratas en la respectiva localidad, disfrutarán durante diez años de las exenciones tributarias que concede el apartado B) del capítulo II de esta ley, siempre que el donatario no tenga un máximo de ingresos superior al que se fije á los

beneficiarios de casas baratas en cada localidad.

Este beneficio cesará cuando por cualquier título sea transmitida la propiedad de la casa.

Dado en Palacio á 10 de Diciembre 1921.  
YO EL REY. —*El Ministro del Trabajo.* —  
LEOPOLDO MATOS MASSIEU.



## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

Se inicia, con este número, una nueva configuración del listado de normativa estatal y autonómica que, cada trimestre, es incluido en la Revista.

El deseo de recoger, hasta en sus más mínimas expresiones, la regulación que de algún modo podría tener transcendencia territorial, medio ambiental o urbanística, ha debido ser confrontado, en los últimos tiempos, con la cotidiana e importante tarea legislativa desarrollada por las Comunidades Autónomas en un numeroso grupo de materias. El volumen de disposiciones generadas en la actualidad, en relación con la idea que originariamente se tuvo sobre la confección de dichos listados, hace ya imposible su mantenimiento sin que simultáneamente quede afectado el total conjunto de la propia Revista y de los fines que con ella se pretenden cubrir.

Debido a la constatación de tales datos se opta, por tanto y a partir de ahora, por la limitación sustancial en el número de disposiciones que no revistan la forma de Real Decreto o Decreto (rango reglamentario), o de Ley (en sus diferentes posibilidades) es decir, aquéllas a las que los listados suelen incluir bajo el título de «Otras Disposiciones», cuando proceden del Estado, y tras los correspondientes Decretos, en el caso de las Comunidades Autónomas. Estas disposiciones sólo aparecerán reflejadas en la Revista en tanto en cuanto su incidencia en el territorio no derive tanto de su rango, como de su contenido. El presente número muestra un claro ejemplo de lo que se acaba de exponer, dentro de la «Normativa Estatal». Durante el tercer trimestre del año 2001 han sido aprobados por el Ministerio de Fomento un importante número de Planes Directores de los Aeropuertos de interés general del Estado. Dichos Planes revisten la forma de Orden Ministerial (es decir, se incluyen en las «Otras Disposiciones»), pero sin embargo, su trascendencia en la ordenación y desarrollo de los terrenos incluidos en los sistemas generales aeroportuarios, así como en su futura ordenación urbanística a través de los correspondientes Planes Especiales, no admite dudas.

Por último, también se reducen drásticamente las normas a incluir en determinados apartados de los listados cuya incidencia sobre la ordenación del territorio y el urbanismo es menor (Administración Local, Agricultura y Aguas), o se refieren a aspectos puramente organizativos y estructurales (Estructura Orgánica).

Se pretende conseguir con ello que la Revista sea un elemento eficaz de información sobre la normativa estatal y autonómica que va publicándose en los correspondientes Boletines Oficiales cada trimestre, y cuya incidencia territorial puede ser, directa, rápida y fácilmente reconocible por los lectores.

### NORMATIVA ESTATAL

#### LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY

- Ley 6/1998, 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Por Sentencia del TC 164/2001, 11 julio, se anulan los arts. 16.1 y 38. (BOE 14.08.2001).
- Ley 39/1988, 28 diciembre, reguladora de Haciendas Locales. El TC, por Auto 18 julio 2001, ha acordado estimar el recurso de súplica interpuesto por el Abogado del Estado y, en su efecto, la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad nº 984/2000, planteada por el TSJ de la Comunidad Valenciana. (BOE 28.07.2001).

**NORMATIVA ESTATAL****LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY (*Continuación*)**

- Ley 10/2001, 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional. (BOE 06.07.2001 y *Corrección de errores en BOE 02.08.2001*).
- Real Decreto Legislativo 1/2001, 20 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. (BOE 24.07.2001).

**REALES DECRETOS**

- Real Decreto 780/2001, 6 julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de pasos a nivel. (BOE 18.07.2001).
- Real Decreto 907/2001, 27 julio, por el que se modifica el Real Decreto 1431/1997, 15 septiembre, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Nacional de Administración Local. (BOE 10.08.2001).
- Real Decreto 941/2001, 3 agosto, por el que se establece el régimen de protección de los recursos pesqueros del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera. (BOE 06.09.2001).
- Real Decreto 950/2001, 3 agosto, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas a 1 de enero de 2000. (BOE 06.09.2001).
- Real Decreto 1066/2001, 28 septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. (BOE 29.09.2001).

**OTRAS DISPOSICIONES**

- *Orden 27 febrero 2001 por la que se señala la zona de seguridad de las instalaciones militares de la Zona Militar de Melilla.* Corrección de errores en BOE 08.09.2001.
- Resolución 14 junio 2001 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, 1 junio 2001, por el que se aprueba el Plan Nacional de Lodos de Depuradoras de Aguas Residuales 2001-2006. (BOE 12.07.2001)
- Resolución 14 junio 2001 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, 1 junio 2001, por el que se aprueba el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006. (BOE 12-07.2001 y *Corrección de errores en BOE 07.08.2001*)
- Orden 5 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Logroño-Agoncillo. (BOE 13.07.2001).
- Orden 5 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director de Aeropuerto de Asturias. (BOE 13.07.2001).
- Orden 5 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Santander. (BOE 13.07.2001).
- Orden 5 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Melilla. (BOE 13.07.2001).
- Orden 5 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Pamplona. (BOE 13.07.2001).
- Orden 12 julio 2001 por la que se crea el Comité Científico Especializado de Parques Nacionales. (BOE 20.07.2001).
- Orden 16 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Sabadell. (BOE 08.08.2001).
- Orden 16 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Girona. (BOE 08.08.2001).
- Orden 16 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Reus. (BOE 08.08.2001).

**NORMATIVA ESTATAL****OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Orden 17 julio 2001 por la que se regula la composición y estructura de la Oficina Española del Cambio Climático. (BOE 18.07.2001).
- Orden 17 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Bilbao. (BOE 07.08.2001).
- Orden 17 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director de Aeropuerto de Vitoria. (BOE 07.08.2001).
- Orden 17 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de San Sebastián. (BOE 07.08.2001).
- Orden 18 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Burgos (Villafría). (BOE 01.08.2001).
- Orden 19 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Valencia. (BOE 03.08.2001).
- Orden 19 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Alicante. (BOE 03.08.2001).
- Resolución 20 julio 2001 por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Estadística de Andalucía, en relación con los censos de población y viviendas del año 2001 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOE 10.08.2001).
- Orden 23 julio 2001 por la que se regula la entrega a los Ayuntamientos de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado. (BOE 31.07.2001).
- Orden 23 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Almería. (BOE 09.08.2001).
- Orden 23 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Granada. (BOE 09.08.2001).
- Orden 23 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Jerez. (BOE 09.08.2001).
- Orden 23 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Sevilla. (BOE 09.08.2001).
- Orden 23 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Córdoba. (BOE 09.08.2001).
- Orden 25 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Málaga. (BOE 09.08.2001).
- Orden 24 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Huesca (Monflorite). (BOE 02.08.2001).
- Orden 25 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Zaragoza. (BOE 02.08.2001).
- Orden 31 julio 2001 sobre modificación de Normas del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla. (BOE 18.08.2001).
- Resolución 31 julio 2001 por la que se constituye el Comité Científico especializado de Parques Nacionales. (BOE 04.09.2001).
- Orden 31 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Vigo. (BOE 13.09.2001).
- Orden 31 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de A Coruña. (BOE 13.09.2001).
- Orden 31 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Son Bonet. (BOE 14.09.2001).
- Orden 31 julio 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Ibiza. (BOE 14.09.2001).
- Orden 1 agosto 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Menorca. (BOE 14.09.2001).
- Orden 1 agosto 2001 por la que se aprueba el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Las Palmas, que incluye el de Salinetas y el de Arinaga. (BOE 21.08.2001).
- Orden 2 agosto 2001 por la que se desarrolla el artículo 235 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de supresión y protección de pasos a nivel. (BOE 09.08.2001).
- Orden 3 agosto 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Fuerteventura. (BOE 12.09.2001).

**NORMATIVA ESTATAL****OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Orden 3 agosto 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de La Gomera. (BOE 12.09.2001).
- Orden 3 agosto 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de El Hierro. (BOE 12.09.2001).
- Orden 3 agosto 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de La Palma. (BOE 12.09.2001).
- Orden 3 agosto 2001 por la que se crea y regula el Premio Nacional de Arquitectura del Ministerio de Fomento. (BOE 14.09.2001).
- Orden 3 agosto 2001 por la que se crea y regula el Premio Nacional de Ingeniería Civil del Ministerio de Fomento. (BOE 14.09.2001).
- Orden 5 septiembre 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Madrid-Cuatro Vientos. (BOE 11.09.2001).
- Orden 5 septiembre 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Tenerife-Norte. (BOE 12.09.2001).
- Orden 5 septiembre 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Lanzarote. (BOE 12.09.2001).
- Orden 5 septiembre 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Santiago. (BOE 13.09.2001).
- Orden 5 septiembre 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Palma de Mallorca. (BOE 14.09.2001).
- Orden 13 septiembre 2001, de modificación parcial de la Orden de 16 diciembre 1997, por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios, y de la Orden 27 diciembre 1999 por la que se aprueba la norma 3.1.IC. Trazado, de la Instrucción de Carreteras. (BOE 26.09.2001).
- Orden 20 septiembre 2001 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Gran Canaria. (BOE 29.09.2001).

Cerrado BB.OO. de 30.09.2001

**NORMATIVA AUTONÓMICA****COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES****Administración Local**

ANDALUCÍA	– Decreto 148/2001, 19 junio, por el que se crea la Entidad Local Menor de Castil de Campos, en el municipio de Priego de Córdoba. (BOJA 10.07.2001).
ARAGÓN	– Ley 9/2001, 18 junio, de creación de la Comarca de la Comunidad de Calatayud. (BOE 10.07.2001). – Ley 13/2001, 2 julio, de creación de la Comarca del Alto Gállego. (BOA 20.07.2001 y BOE 08.08.2001). – Ley 14/2001, 2 julio, de creación de la Comarca de Tarazona y el Moncayo. (BOA 20.07.2001 y BOE 08.08.2001).
BALEARES	– Ley 8/2001, 27 diciembre, de los Consejos Insulares. El TC, por Auto de 22 mayo, levanta la suspensión de la vigencia y aplicación de determinados preceptos. (BOCAIB 21.06.2001).
CANTABRIA	– Decreto 44/2001, 25 junio, de disolución de Rucandio, en Riotuerto, como Entidad Local Menor. (BOC 29.06.2001).
CASTILLA Y LEÓN	– Ley 4/2001, 4 julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. (BOCyL 09.07.2001 y BOE 23.07.2001).
NAVARRA	– Ley Foral 16/2001, 5 julio, del Plan Especial 2001-2003 en materia de Infraestructuras Locales. (BON 16.07.2001 y BOE 10.08.2001). – Ley Foral 20/2001, 21 septiembre, que modifica la Ley Foral 2/1995, 10 marzo, de Haciendas Locales. (BON 26.09.2001).

**Agricultura**

CASTILLA-LA MANCHA	– Decreto 95/2000, 18 abril, que publica el programa para la mejora, consolidación y transformación de los regadíos. (Corrección de errores en DOCM 07.08.2001).
MADRID	– Orden 26 junio 2001 de ayudas para el fomento de la forestación de tierras agrícolas. (Corrección de errores den BOCM 17.09.2001).

**Aguas**

ANDALUCÍA	– Orden 27 junio 2001 que publica el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias. (BOJA 03.07.2001).
ARAGÓN	– Ley 6/2001, 17 mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón. Por Providencia 25 julio 2001 el TC ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 4108/2001, promovido por el Abogado del Estado. (BOE 02.08.2001).
CASTILLA Y LEÓN	– Decreto 205/2001, 2 agosto, que publica el Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla. (BOCyL 08.08.2001).
GALICIA	– Ley 8/2001, 2 agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y de Ordenación del Servicio Público de Depuración de Aguas Residuales Urbanas. (DOG 21.08.2001 y BOE 25.09.2001).



**NORMATIVA AUTONÓMICA****COMUNIDADES****LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES****Carreteras**

ANDALUCÍA	– Ley 8/2001, 12 julio, de Carreteras. (BOJA 26.07.2001 y BOE 07.08.2001).
ISLAS BALEARES	– Orden 16 julio 2001 de subvenciones para las obras de construcción o mejora de vías municipales a realizar por los Entes Locales. (BOCAIB 24.07.2001).
NAVARRA	– Orden Foral 10 septiembre 2001 que aprueba la «Normativa Técnica para la instalación de Pasos Peatonales Sobreelevados (Ralentizadores de Velocidad) en las travesías de la Red de Carreteras de Navarra» y las condiciones de autorización. (BON 24.09.2001).

**Espacios Naturales**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 1 agosto 2001 que regula el régimen jurídico y el procedimiento de concesión de licencia de uso de la marca «Parque Natural de Andalucía». (BOJA 28.08.2001).</li> <li>– Acuerdo 4 septiembre 2001 por el que se aprueba la formulación de los planes de desarrollo sostenible de los Parques Naturales de Cabo de Gata-Níjar, La Breña y Marismas de Barbate, Sierra Subbética, Sierra Nevada, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierras de Cazorla, Segura y las Villas, Sierra de las Nieves y Sierra Norte de Sevilla. (BOJA 18.09.2001).</li> </ul>
ARAGÓN	– Orden 20 agosto 2001 por la que se declaran varias zonas de Especial Protección para las aves. (BOA 05.09.2001).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 111/2001, 31 agosto, que declara el Monumento Natural de «Ses Fonts Ufanes» como Espacio Natural Protegido. (BOCAIB 11.09.2001).</li> <li>– Orden 8 junio 2001 que publica el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sa Dragonera para el período 2001-2004. (BOCAIB 19.06.2001).</li> <li>– Acuerdo 29 junio 2001 de aprobación inicial del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Cala d'Hort, Cap Llentrisca y la Talaia. (BOCAIB 31.07.2001).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	– Acuerdo 12 junio 2001 por el que se modifica el Acuerdo 26-9-2000, que inicia el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serranía de Cuenca. (DOCM 03.08.2001).
CASTILLA Y LEÓN	– Orden 6 agosto 2001 por la que se inicia el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia. (BOCyL 10.09.2001).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 226/2001, 24 julio, que modifica el Decreto 328/1992, 14 diciembre, del Plan de Espacios de Interés Natural, en lo que concierne a los límites de la sierra de Castelltallat. (DOGC 21.08.2001).</li> <li>– Orden 7 agosto 2001 que declara Refugio de Fauna Salvaje la finca «Cal Miquel», en el término municipal de Castellbell i el Vilar. (DOGC 25.09.2001).</li> <li>– Orden 8 agosto 2001 que anula la declaración de Refugio de Fauna Salvaje de la finca «Can Mauri», en el término municipal de Polinyà. (DOGC 25.09.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Espacios Naturales (Continuación)**

EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 8 agosto 2001 que declara Refugio de Fauna Salvaje la finca «La Carrera», en el término municipal de Vic. (DOGC 25.09.2001).</li> <li>– Orden 9 agosto 2001 que declara Refugio de Fauna Salvaje la finca «La Serra Nova», en el término municipal de Muntanyola. (DOGC 21.09.2001).</li> <li>– Decreto 124/2001, 25 julio, que declara Monumento Natural las «Cuevas de Fuentes de León». (DOE 31.07.2001).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 5/2001, 28 junio, del régimen jurídico de las concesiones en la Isla de Ons. (DOG 11.07.2001).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 4/2001, 28 junio, por la que se modifica la Ley 20/1999, 3 mayo, del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno. (BOCAM 03.07.2001 y BOE 27.07.2001).</li> <li>– Decreto 130/2001, 2 agosto, que declara con categoría de zona paleontológica el «Cerro de los Batallones» de Torrejón de Velasco. (BOCM 21.08.2001).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 6 noviembre 2000 por la que se declaran 18 microrreservas vegetales en la provincia de Alicante. (DOGV 11.07.2001).</li> <li>– Orden 13 junio 2001 por la que se declaran 16 microrreservas vegetales en la provincia de Alicante (DOGV 07.08.2001).</li> <li>– Orden 18 junio 2001 por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra de Espadán. (DOGV 03.09.2001).</li> </ul>
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 29 mayo 2001 por la que se aprueba provisionalmente la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Aralar, en el área del municipio de Ataun. (BOPV 02.07.2001).</li> </ul>

**Estructura Orgánica**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 9/2001, 12 julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos. (BOE 08.08.2001).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 10/2001, 18 junio, de Creación de la Cámara de Cuentas. (BOE 10.07.2001).</li> <li>– Decreto Legislativo 1/2001, 3 julio, que publica el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno. (BOA 20.07.2001).</li> <li>– Decreto Legislativo 2/2001, 3 julio, que publica el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad. (BOA 20.07.2001).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 82/2001, 15 junio, de creación de la Sociedad Pública «Serveis d'Informació Territorial de les Illes Balears». (BOCAIB 26.06.2001).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 7/2001, 31 julio, del Diputado del Común. (BOCAN 08.08.2001 y BOE 29.08.2001).</li> </ul>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 52/2001, 24 julio, que modifica el Decreto 53/1998, 9 junio, de estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo. (BOC 01.08.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Estructura Orgánica (Continuación)

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 55/2001, 24 julio, de estructura orgánica del Centro de Investigación del Medio Ambiente. (BOC 01.08.2001).</li> <li>– Ley 3/2001, 3 julio, del Gobierno y de la Administración. (BOCyL 06.07.2001 y BOE 23.07.2001).</li> <li>– Decreto 196/2001, 19 julio, que publica la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (BOCyL 25.07.2001).</li> <li>– Decreto 197/2001, 19 julio, que publica la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia. (BOCyL 25.07.2001).</li> <li>– Decreto 198/2001, 19 julio, que publica la composición de la Junta Rectora del Monumento Natural de La Fuentona y de la Reserva Natural del Sabinar de Calatañazor. (BOCyL 25.07.2001).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 194/2001, 10 julio, de regulación de las Delegaciones Territoriales de la Generalidad. (DOGC 23.07.2001).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 155/2001, 20 septiembre, que modifica la denominación y la estructura orgánica de las Consejerías. (BOCM 21.09.2001).</li> <li>– Acuerdo 5 julio 2001 que corrige errores del Decreto 86/2001, 21 junio, que modifica el Decreto 323/1999, 11 noviembre, de estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. (BOCM 16.07.2001).</li> <li>– Orden 5 julio 2001 que corrige errores de la Orden 6 junio 2001, que modifica la Orden 28 septiembre 2000, que desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (BOCM 16.07.2001).</li> <li>– Orden 11 julio 2001 que desarrolla parcialmente la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. (BOCM 23.07.2001).</li> </ul>
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 59/2001, 27 julio, de organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial. (BORM 07.08.2001).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 4/2001, 2 julio, de Cooperativas de la Rioja. (Corrección de errores en BOE 05.09.2001).</li> </ul>

### Medio Ambiente

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 5 julio 2002 por la que publica el acuerdo por el que se aprueba el Plan de Residuos Industriales. (BOA 16.07.2001).</li> <li>– Orden 5 julio 2002 por la que publica el acuerdo por el que se aprueba el Plan de Residuos Peligrosos. (BOA 16.07.2001).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acuerdo 14 junio 2001 por el que se publica el Plan Básico de Residuos. (BOPA 07.07.2001).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 146/2001, de prevención y extinción de incendios forestales. (BOCAN 16.07.2001).</li> <li>– Decreto 151/2001, 23 julio, de creación del catálogo de especies amenazadas de Canarias. (BOCAN 01.08.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Medio Ambiente (Continuación)**

CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 6 agosto 2001 que establece medidas generales y urgentes, con carácter provisional, para el tratamiento de arenas procedentes del continente africano, destinados al uso de la construcción, asfaltado o cualquier otro, con excepción del utilizado para la generación de playas. (BOCAN 13.08.2001).</li> <li>– Ley 8/2001, 28 junio, de ordenación de las instalaciones de radiocomunicación. (DOCM 10.07.2001).</li> <li>– Decreto 158/2001, 5 junio, que aprueba el Plan Regional de Residuos Tóxicos y Peligrosos. (DOCM 19.07.2001).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 13/2001, 13 julio, de modificación de la Ley 3/1998, 27 febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental. (DOGC 24.07.2001 y BOE 28.08.2001).</li> <li>– Decreto 219/2001, 1 agosto, que deroga la disposición adicional tercera del Decreto 93/1999, 6 abril, de procedimientos de gestión de los residuos. (DOGC 07.08.2001).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 105/2001, 10 julio, que declara el corredor ecológico y de biodiversidad «Río Alcantarache». (DOE 17.07.2001).</li> <li>– Orden 16 julio 2001 que aprueba el modelo de declaración-liquidación del impuesto sobre instalaciones que incidan en el Medio Ambiente. (DOE 24.07.2001).</li> <li>– Resolución 18 julio 2001 por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005. (BOE 13.08.2001).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 9/2001, 21 agosto, de Conservación de la Naturaleza. (DOG 04.09.2001 y BOE 25.09.2001).</li> <li>– Resolución 6 julio 2001 del Plan de Gestión de los Residuos Agrarios. (DOG 19.07.2001).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 148/2001, 6 septiembre, por el que se somete a autorización la eliminación de los residuos sólidos urbanos procedentes de otras partes del territorio nacional. (BOCM 14.09.2001).</li> </ul>
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resolución 26 junio 2001 que aprueba el Plan de Residuos Urbanos y de los Residuos no Peligrosos. (BORM 03.07.2001). Por Resolución de 13 julio 2001 se corrigen errores. (BORM 23.07.2001).</li> <li>– Orden 3 agosto 2001 que fija las aglomeraciones urbanas, según el Real Decreto-Ley 11/1995, 28 diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. (BORM 13.08.2001).</li> </ul>

**Ordenación del Territorio y Urbanismo**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 91/2001, 27 marzo, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Castril (Granada). (BOJA 03.07.2001 y BOE 25.07.2001).</li> </ul>
-----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*Continuación*)

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 199/2001, 4 septiembre, que declara la ampliación del conjunto histórico de Ronda. (BOJA 29.09.2001).</li> <li>– Decreto 134/2001, 3 julio, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el denominado «Poblado Ibérico del Cabezo de San Pedro o Torrejón de los Moros», en Oliete. (BOA 18.07.2001).</li> <li>– Decreto 171/2001, 24 julio, por el que se declara en la categoría de Conjuntos de Interés Cultural, Zonas Arqueológicas, los yacimientos de «Burrén», «Burrena», «La Cruz», «Morredón I» y «Morredón II», de Fréscano. (BOA 06.08.2001).</li> <li>– Orden 4 junio 2001 por la que se declara Bien Catalogado del Patrimonio Cultural Aragonés el Conjunto de las Eras y Bordas de Navasa, en Jaca. (BOA 06.07.2001).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 11/2001, 15 junio, de ordenación de la actividad comercial. (BOCAIB 28.06.2001).</li> <li>– Acuerdo 3 agosto 2001 de formulación y aprobación inicial de una norma cautelar previa a la modificación de las Directrices para la regulación de la ejecución de licencias de edificación. (BOCAIB 03.08.2001).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 6/2001, 23 julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo. (BOCAN 26.07.2001 Y BOE 07.08.2001).</li> <li>– Decreto 176/2001, 6 septiembre, por el que se acuerda el inicio de la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. (BOCAN 10.09.2001).</li> </ul>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo. (BOC 04.07.2001 y BOE 28.08.2001).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 8/2001, 28 junio, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación. (BOE 21.09.2001).</li> <li>– Decreto 165/2001, 10 julio, que delimita la Zona Arqueológica de «Segóbriga», en Saelices y Almonacid del Marquesado. (DOCM 20.07.2001).</li> </ul>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 147/2001, 17 mayo, por el que se delimita el entorno de protección de la Iglesia del Monasterio de Santa María, en Gradefes (León) declarada Bien de Interés Cultural con categoría de monumento. (BOE 03.08.2001).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ley 16/2000, 29 diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.</i> El TC, por Auto 3 julio 2001, ha acordado levantar la suspensión de la vigencia y aplicación en el recurso de inconstitucionalidad 1772/2001, promovido por el Presidente del Gobierno. (DOGC 23.07.2001 y BOE 13.07.2001).</li> <li>– <i>Decreto Legislativo 1/1990, 12 julio, sobre Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia urbanística, así como Real Decreto 1346/1976, 9 abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.</i> El TC, por Sentencia 159/2001, 5 julio 2001, ha acordado estimar en parte la cuestión de inconstitucionalidad 2140/93, planteada por el TSJ de Cataluña. (BOE 26.07.2001 y DOGC 17.09.2001).</li> <li>– <i>Decreto Legislativo 1/1990, 12 julio, sobre Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia urbanística.</i> El TC, por providencia 17 julio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad nº 3475/1998 planteada por el TSJ de Cataluña. (BOE 28.07.2001).</li> </ul>



NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*Continuación*)

GALICIA	– Decreto 201/2001, 10 julio, sobre el proceso de elaboración y tramitación del Plan Territorial Parcial de la Plana de Lleida, el Alto Pirineo y Era Val d'Aran. (DOGC 27.07.2001).
	– Decreto 211/2001, 24 julio, que aprueba el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales. (DOGC 01.08.2001).
	– <i>Resolución 22 marzo 2001 que publica la relación de instalaciones aeroportuarias a las que se aplica la Ley 19/2000, 29 diciembre, de normas reguladoras de aeropuertos.</i> Corrección de errores en DOGC 19.09.2001.
	– Resolución 11 julio 2001 que aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro. (DOGC 27.07.2001).
	– Ley 5/2001, 28 junio, de Régimen Jurídico de las Concesiones en la Isla de Ons. (BOE 26.07.2001).
MADRID	– Ley 9/2001, del Suelo. (BOCM 27.07.2001).
	– Orden 27 julio 2001 de interrupción del cómputo de los plazos previstos legalmente para la resolución de los expedientes urbanísticos. (BOCM 01.08.2001).
NAVARRA	– Ley Foral 17/2001, 12 julio, que regula el Comercio. (BON 16.07.2001).
PAIS VASCO	– <i>Ley 9/1989, 17 noviembre, de Valoración del Suelo.</i> El TC, por Providencia 3 julio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 1787/2001 planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 13.07.2001)-
	– <i>Ley 9/1989, 17 noviembre, de Valoración del Suelo.</i> El TC, por Providencia de 17 julio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad nº 2589/2001, planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 28.07.2001).
	– Decreto 159/2001, 30 julio, que califica la «Zona Arqueológica de Iri-kaitz», en Zestoa, con la categoría de Conjunto Monumental. (BOPV 21.08.2001).
	– Decreto 161/2001, 30 julio, que modifica el Decreto 3/1997, 14 enero, que incorpora a la declaración del «Casco Histórico de Salvatierra» como Bien Cultural Calificado con la categoría de Conjunto Monumental, el régimen de protección del artículo 12.1 de la Ley 7/1990, 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco. (BOPV 21.08.2001).
	– Decreto 170/2001, 31 agosto, que califica con la categoría de Conjunto Monumental, la zona arqueológica del «Castro de Malmasin», en Arrigorriaga. (BOPV 21.09.2001).

### Puertos

CATALUÑA	– Decreto 206/2001, 24 julio, que aprueba el Reglamento de policía portuaria. (DOGC 01.08.2001).
----------	--

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Vivienda**

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 148/2001, 24 julio, que modifica el Decreto 189/1998, 17 noviembre, de medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1998-2001. (BOA 06.08.2001).</li> <li>– Decreto 149/2001, 24 julio, de ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales. (BOA 13.08.2001).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resolución 3 agosto 2001 de subvenciones a la adquisición de viviendas. (BOPA 29.08.2001).</li> <li>– Resolución 31 agosto 2001 de subvenciones al alquiler de viviendas. (BOPA 27.09.2001).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Decreto 35/2001, 9 marzo, de medidas reguladoras del uso y mantenimiento de los edificios.</i> Corrección de errores en BOCAIB 24.07.2001.</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 1/2001, 21 mayo, sobre construcción de edificios para la utilización de energía solar. (BOE 05.07.2001).</li> <li>– Decreto 269/2001, 30 julio, por el que se delega en los municipios el control de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la gestión de la tasa por expedición de la célula de habitabilidad. (BOCAN 20.08.2001).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 195/2001, 10 julio, del procedimiento de adjudicación de las viviendas de promoción pública. (DOGC 23.07.2001).</li> <li>– Resolución 13 julio 2001 que crea la Comisión para el Estudio del Impacto Social de la Ley 24/1994, 24 noviembre, de regulación de los Arrendamientos Urbanos. (DOGC 06.08.2001).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 28 junio 2001 que publica el Reglamento de contratación directa por el promotor de viviendas, de trabajos técnicos en materia de autopromoción. (DOE 03.07.2001).</li> <li>– Orden 16 julio 2001 que modifica la Orden 23-1-2001 de Reglamento de Zonificación de actuaciones protegidas en el marco del Plan Regional 1999-2003 en materia de viviendas y suelo. (DOE 19.07.2001).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley Foral 13/2001, 29 mayo, por la que se regulan los plazos de descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial. (BOE 09.08.2001).</li> <li>– Decreto Foral 210/2001, 30 julio, que declara Área de Rehabilitación Preferente el centro histórico de Viana. (BON 07.09.2001).</li> </ul>
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ley 17/1994, 30 junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planteamiento y gestión urbanística.</i> Por Providencia de 19 junio 2001 el T.C. ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad nº 1.717/2001, planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 06.07.2001).</li> <li>– <i>Ley 17/1994, 30 junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planteamiento y gestión urbanística.</i> El TC, por Providencia 19 junio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad nº 1.903/2001, planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 06.07.01).</li> <li>– <i>Ley 17/1994, 30 junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planteamiento y gestión urbanística.</i> El TC, por Providencia 19 junio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad nº 2.376/2001, planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 06.07.01).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (Continuación)

	<ul style="list-style-type: none"><li>– Ley 11/1998, 20 abril, de modificación de la Ley 17/94 anterior. El TC, por providencia de 19 junio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 1.716/2001, planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 06.07.2001).</li><li>– Ley 11/1998, 20 abril, de modificación de la Ley 17/94 anterior. El TC, por providencia de 19 junio 2001, ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 1.885/2001, planteada por el TSJ del País Vasco. (BOE 06.07.2001).</li><li>– Orden 29 junio 2001 de acceso a la plena propiedad por aquellas personas expropiadas y realojadas en las viviendas de régimen de propiedad superficiaria. (BOPV 23.07.2001).</li></ul>
--	--

Cerrado en BB.OO. de 30.09.2001



Planeamiento urbanístico

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 EN TRÁMITE				
					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	25.04.01	
		Roquetas de Mar	37.237	PG/1997 *					
	CÁDIZ	Cádiz	145.595	PG/1995 *					
		Algeciras	101.907	PG/2001					
		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 *					
		Sanlúcar de Barrameda	56.006	PG/1996 *					
		San Roque	22.168	PG/1987					
	CÓRDOBA	Córdoba	306.248	PG/2001					
		Baena	20.423	NS/1989					
		Cabra <sup>(1)</sup>	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	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.
		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	PG	21.07.01			
		Andújar	37.705	PG/1989					
		Linares <sup>(1)</sup>	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
	MÁLAGA	Málaga	549.135	PG/1997 *					
		Antequera	40.181	PG/1998					
		Benalmadena	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/2000					
		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	25.05.01
		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/2001					
	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 **		24.10.01		
		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					
		Ciudadella 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					
		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 *					
CANTABRIA	CANTABRIA	Santander	185.410	PG/1997 *					
		Camargo	22.311	PG/1996 *					
		Torrelavega	58.196	PG/1985					
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	143.799	PG/1999					
		Almansa	23.507	PG/1985					
		Hellín	26.021	PG/1995 *					
		Villarobledo	22.165	PG/1991					
	CIUDAD REAL	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.
		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	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					
	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					
		Barbera del Vallés	25.484	PG/2000					
		Castelldefels	38.509	PG/1976					
		Cerdanyola del Valles	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/2001					
		Mataró	102.018	PG/1997					
		Mollet del Valles	41.911	PG/1982					
		Moncada i Reixac	27.068	PG/1976					
		Prat de Llobregat	63.255	PG/1976					
		Premia de Mar	24.420	NS/1991					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO ENTRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Ripollet	28.903	PG/1976					
		Rubí	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 Valles	47.210	PG/1976					
		Sant Feliu de Llobregat	35.797	PG/1976					
		Sant Joan Despi	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 Geltru	47.979	PG/2001					
		Vilafranca del Penedés	28.553	PG/1987					
	GIRONA	Girona	70.576	PG/1987					
		Blanes	27.713	PG/1981					
		Figueres	33.157	PG/1983					
		Olot	27.482	PG/1991					
		Salt	21.519	PG/1987					
	LLEIDA	Lleida	112.035	PG/1999					
	TARRAGONA	Tarragona	112.176	PG/1995	PG.	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/Xabia	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			13.01.00	
		Torreveja <sup>(1)</sup>	35.998	PG/2000					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
	CASTELLÓN	Villajoyosa	22.866	PG/1999					
		Villena	31.555	PG/1993					
		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					
		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	PG/2001					
		Torrent	60.999	PG/1990					
		Xàtiva	24.760	PG/2000					
		Xirivella	26.478	PG/1989	PG			27.10.92	
EXTREMADURA	BADAJOZ	Badajoz	122.510	PG/1988	PG		08.06.00		
		Almendralejo	27.209	PG/1996 *					
		Don Benito	31.022	PG/1993					
		Mérida	51.830	PG/2000					
		Villanueva de la Serena	23.833	PG/1982					
	CÁCERES	Cáceres	77.768	PG/1999					
		Plasencia	37.299	PG/1997 *					
GALICIA	A CORUÑA	Coruña (A)	243.785	PG/1998					
		Arteixo	20.898	NS/1995					
		Carballo	27.287	NS/1984	PG **		03.02.96	09.07.01	



(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		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			
		Vilagarcía 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	14.08.01		
		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	PG/2001					
		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	16.07.01	
		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	25.09.01		

(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	29.10.01	
		Jumilla	20.439	PG/1986	PG	13.12.96	11.03.99		
		Lorca	69.045	PG/1987	PG	15.07.98		13.11.01	
		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					
PAIS 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: 31 de diciembre de 2001

---

## **Libros y Revistas**

---



## Recensiones y reseñas de libros recibidos

### Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano.

SMOLKA, Martim y FURTADO, Fernanda (ed.).  
Santiago de Chile: Eurelibros, 2001, 226 p.  
ISBN: 956-14-0620-9

El objeto de este libro es revisar como se recuperan las plusvalías urbanísticas generadas por la acción pública en América Latina, a través de un estudio introductorio y ocho ensayos que dan cuenta de la realidad de igual número de países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú y Venezuela). Se trata de un proyecto desarrollado desde 1996 por el conocido Lincoln Institute of Land Policy (<http://www.lincolnst.edu/>) y coeditado por la Universidad Católica de Chile. El conjunto de trabajos es desigual, no tanto por su calidad intrínseca sino más bien por las significativas diferencias que afloran entre los distintos países —buena parte de los cuales atraviesan periodos de inestabilidad o consolidación institucional que dificultan hacer proyecciones de largo plazo— y que se refleja en los diversos enfoques que emplean los autores a la hora de explicar su particular realidad. Y es que más allá del acervo cultural que comparten los Estados latinoamericanos cada uno ha desarrollado una cultura singular, por mucho que frecuentemente se tienda a simplificar las cosas hablando de ellos como si fueran un grupo homogéneo. En este sentido el ensayo introductorio (SMOLKA y FURTADO. *Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿Bravura o bravata?*, p. XIII-XLI) constata la amplitud y variedad del catálogo de instrumentos aplicados en la región para captar plusvalías —lógico corolario de la diversidad comentada— y reconoce que ello limita las posibilidades de un análisis comparativo. Afirma, sin embargo, que las hipótesis de cada uno de los trabajos resultarían potencialmente aplicables a los restantes países (p. XIXI-XX), lo que justifica sobradamente acometer la empresa de editar este volumen. Para no caer en una reseña particular de cada ensayo revisaremos este libro a la luz de los instrumentos de recuperación que tratan los ensayos, a saber: a) la contribución de mejoras, b) el impuesto inmobiliario, c) el impuesto a la renta, d) algunos mecanismos de negociación puntuales con sujetos que se ven o verán favorecidos por la regulación urbanística, e) tributos específicos a las plusvalías derivadas de cambios en las normas de planificación y f) la expropiación de franjas laterales de futuras obras viales. Obviamente ninguna experiencia exhibe un catálogo completo. Lo que hay son diferentes combinaciones, tanto porque no todas estas modalidades están legalmente autorizados en los Estados analizados como porque algunas de las que sí lo están no son, en la práctica, aplicadas. Veamos cada una de ellas.

a) *La contribución de mejoras* es el tributo cobrado a los dueños de propiedades valorizadas por nuevas obras públicas, que al mismo tiempo permite financiar aquéllas. Ha sido empleada en todos los países que revisa el libro (salvo Cuba), pero con desigual fortuna. De hecho, sólo en Colombia (JARAMILLO, Samuel. *La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en las plusvalías*, p. 71-98) ha logrado aplicación sistemática. En efecto, los gobiernos locales de este país la usan desde inicios del siglo pasado, generalizándose en la década de los sesenta para luego retroceder por razones muy semejantes a las que veremos han impedido su difusión en los otros países comentados, especialmente la falta de precisión para determinar los aumentos de valor y las áreas favorecidas por las obras, aspecto que dificulta en extremo individualizar con objetividad a los propietarios obligados a contribuir. Sin embargo, en los últimos años este mecanismo ha vuelto a ser usado en Bogotá, si bien ahora para financiar paquetes de obras públicas que benefician a toda la ciudad, lo que permite cobrar la contribución a todos sus habitantes reduciendo el riesgo de discrecionalidad. Otra novedad es que la cuota de cada contribuyente se ha fijado atendiendo no sólo al criterio de la mayor valorización de la propiedad producto de las obras, sino también a parámetros relacionados con la localización y el uso de los terrenos, para reconocer así la realidad socioeconómica de los ciudadanos. Con estas correcciones el sistema ha recuperado su importancia, si bien subsisten dificultades en su aplicación.

La mayoría de los restantes países también contemplan esta herramienta con carácter general, pero le dan una aplicación muy limitada. Así ocurre en Argentina (CLICHEVSKY, Nora. *La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?*, p. 1-35) donde pese a tener larga data (1892) ha sido escasamente utilizada. En 1969 se estableció en la provincia de Buenos Aires y en 1978, en Córdoba. Su fijación y cobro corresponde a los municipios. Sin embargo, no se ha aplicado a grandes obras públicas sino que, fundamentalmente, a obras de urbanización pendientes, especialmente pavimentos (dado que anteriormente no se exigía ejecutar esta obra en forma previa a la enajenación de los solares), cobrándose un porcentaje del valor de los inmuebles con las mejoras incorporadas (conviene consignar que completar la urbanización más que generar plusvalías —que lo hace— resuelve un problema social, de manera que es discutible incluir aquí este tipo de acciones). Una excepción habría sido la contribución de mejoras dispuesta en 1987 para la ampliación del Metro bonaerense gravando a las propiedades aledañas a los accesos de las nuevas estaciones. Sin embargo, no fue



aplicada por falta de voluntad política, financiándose las obras con cargo a tributos generales (p. 25-6).

En Sao Paulo (SANDRONI, Paulo. *Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo*, p. 37-70) esta contribución tiene antecedentes desde inicios del siglo pasado y está legalmente permitida, pero no representa una fuente de recursos significativa, por razones operativas y político-ideológicas, entre ellas, estimar que constituyen un sistema socialmente regresivo, la inexistencia de compensaciones en los casos de minusvalía, la discriminación con los habitantes de la ciudad ya consolidada que no pagaron tales contribuciones y la ya elevada carga tributaria existente (unida a que la comunidad estimaría que las obras públicas deben financiarse con tributos generales).

En México (PERLO, Manuel y ZAMORANO, Luis. *¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?*, p. 149-171) este tributo se denomina impuesto a la plusvalía (p. 155 y ss.) y tiene poca difusión entre los Estados de la Federación, limitándose en la mayoría de los que lo contemplan al costo de la obra, de manera que no recoge necesariamente el mayor valor que ésta genera en el patrimonio del contribuyente. Se trata de un gravamen muy resistido, tanto por autoridades como por ciudadanos, fruto de la diversidad de gravámenes que ya se pagan, con los que se confunde como en Sao Paulo, y la falta de equipos y medios técnicos para determinar su monto.

En Perú (CALDERÓN, Julio. *Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú*, p. 173-200) la contribución de mejoras aparece en 1981, pero recién puede implementarse en 1985, cuando se dicta el reglamento respectivo. Aún entonces sólo la Municipalidad de Lima la aplica durante el periodo 1990-93 (p. 181). Para colmo, sólo una parte de los proyectos que se habían planteado con este mecanismo se ejecutó, los correspondientes a sectores de menores ingresos y que, al parecer, constituían básicamente obras de urbanización pendientes (especialmente pavimentación). En los sectores de ingresos medio-altos, en cambio, hubo tantas críticas que finalmente se abandonó la idea. En 1994 se reemplazaría la contribución de mejoras por una contribución especial de obras públicas, semejante pero restringida al ámbito municipal y con nuevas exigencias como la aquiescencia previa de la población y la dictación de reglamentos municipales para aplicarla, los que a la fecha son inexistentes.

En Venezuela, por último, la legislación admite hace tiempo la contribución de mejoras (desde su Ley de Expropiación de 1947, p. 204), criterio reafirmado en el art. 179 de la Constitución de 1999. Sin embargo, no se aplica porque la normativa vigente es engorrosa, técnicamente imprecisa, carece de un sistema catastral que la respalde y no cuenta con la debida base de sustentación sociopolítica, asunto que trató de corregirse sin éxito en un frustrado proyecto de 1984 y que parece agravarse en la Ley Municipal de 1989, que restringe la aplicación de esta herramienta. Adicionalmente, en dos oportunidades (1971 y 1982) se propuso un proyecto de ley que permitiera cobrar una contribución de mejoras por el Metro de Caracas, sin ningún éxito. El fracaso parece deberse a las presiones del sector inmobiliario, la bonanza petrolera que hacía innecesario cobrar impuestos y las dificultades técnicas que implica implementar este tributo (p. 218).

Una situación diferente de las anteriores se da en Chile, pues en este país la contribución de mejoras no ha sido regulada de modo general y se limita a dos experiencias específicas de comienzos del siglo XX, ambos proyectos viales ubicados en la capital (CÁCERES, Gonzalo y SABATINI, Francisco. *Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica*, p. 121-148). El resultado fue poco alentador y no se ha vuelto insistir.

b) El segundo instrumento de captación de plusvalías, esto es, el *impuesto inmobiliario*, tampoco parece tener mejor suerte. De hecho, no es mencionado en los casos de Brasil, Colombia, Cuba, Chile y Venezuela (no porque no exista sino porque, probablemente, no se le asigna una función de este tipo o si se le asigna es claro que no la cumple en lo absoluto). En Argentina se indica que no ha sido eficaz para recuperar plusvalías por diversas razones, entre las que destacan que se basa en una valoración de las propiedades muy inferior a la del mercado (en algunos casos sólo el 10% de aquél, p. 5), que su tasa (o alicوتا) no varía en relación a la localización de la propiedad y que registra una altísima morosidad (en algunos municipios de hasta el 70%). Sin embargo, desde 1999 el impuesto inmobiliario contempla explícitamente las valorizaciones derivadas de los cambios en la regulación urbanística de los terrenos, de manera que si se implementa adecuadamente podría ser una herramienta posible y eficaz de captación de plusvalías. En México, el impuesto predial (p. 159 y ss.) existe en todos los Estados federales, con diversas tasas, y su principal dificultad es la crónica obsolescencia de los valores catastrales, agravada por la alta inflación de la década de los ochenta y la transferencia de este tributo desde los gobiernos estatales a los municipios, que en 1983 debieron asumir su gestión careciendo de competencia técnica para ello. Se han hecho importantes esfuerzos para superar esta situación con buenos resultados (de ello dependía mejora las finanzas municipales) e, incluso, algunos Estados han llegado a definir un impuesto predial con base suelo (esto es, ignorando el valor de lo edificado sobre él) que funcionaría como un instrumento de captura de plusvalías sencillo, objetivo y transparente (destacando el caso de Mexicali, Baja California, pp. 163-5). En Perú, finalmente, se viven dificultades semejantes con el sistema catastral (p. 187-90).

c) El *impuesto a la renta* es abordado en el caso de Cuba y México, si bien el mecanismo de participación en las plusvalías colombiano tiene una mecánica asimilable. En el primer caso (p. 114-6) se indica que este impuesto grava a las empresas estatales ubicadas en el caso histórico, revalorizado en especial por las inversiones de la Oficina del Historiador, entidad pública encargada de preservar y difundir los valores históricos y culturales de La Habana. Aunque se critica la eficacia del impuesto a la renta para estos efectos ocurre que al tratarse de entidades estatales no hay apropiación privada de las plusvalías, con lo que el problema ya no tiene que ver con captar plusvalías, sino más bien con la gestión presupuestaria del sector público. En México el impuesto sobre la renta se aplica a la enajenación de inmuebles y permite captar plusvalías, con dos debilidades. De un lado, como en cada contrato el precio es acordado por las partes resulta sencillo alterarlo para evadir la tributación. De otro, se trata de un impuesto que cobra la Federación y no los gobiernos locales, en

circunstancias que las plusvalías han sido generadas por estos últimos (p. 166).

d) Otra forma generada para recuperar plusvalías ha sido la celebración de *convenios con los sujetos que se ven o se verán favorecidos por la regulación urbanística*. En Brasil surgen de la mano de las *operaciones interligadas* y las *operaciones urbanas*. Las primeras, implementadas entre 1986 y 1998, permitían al propietario de un terreno ocupado con chabolas (*favelas*) pedir a la autoridad la modificación de su zonificación e indicadores urbanísticos bajo el compromiso de donar viviendas sociales para erradicar a los ocupantes del predio, por un valor no inferior al 50% de los beneficios que se obtendrían gracias a la nueva regulación. El sistema tuvo diversas etapas y reformas para mejorar su operatoria, destacando la posibilidad de entregar recursos financieros equivalentes al valor de las casas —y no éstas construidas como se pedía originalmente— y el afinamiento de los criterios para valorar los incrementos de valor producidos por la operación (p. 58). Gracias a él se construyeron 11.102 viviendas sociales, casi un 20% de las edificadas dentro del mismo periodo. Las *operaciones urbanas* consisten en definir perímetros urbanos donde se elevan las posibilidades de construir y se mejora la infraestructura a cambio de aportes económicos de los promotores interesados en desarrollar el área, habiéndose aprobado tres de ellas (Anhangabaú-Centro, Branca y Faria Lima) que, al año 1999, habían significado 45 millones de dólares en ingresos para el Estado, si bien se advierte que debe impedirse que los costos de las obras estatales superen a los aportes de los beneficiados (como pasó en Faria Lima), junto con transparentar y hacer participativa su aprobación y gestión. Otra iniciativa semejante es un programa de apertura de pasajes (vías) peatonales en sectores ya urbanizados de un municipio de Chile (Providencia), que se realiza mediante negociaciones singulares con aquellos propietarios interesados en realizar proyectos inmobiliarios, a los que se ofrecen mayores índices de edificabilidad a cambio de la cesión «gratuita» (tal vez sería mejor hablar de *permuta onerosa*) del terreno requerido para abrir el pasaje (p. 138-40). En la misma línea se inscribe el reciente caso de El Hatillo, municipio del área metropolitana de Caracas donde aún quedan áreas vacantes para efectuar desarrollos inmobiliarios. Para autorizar su ocupación se ha cobrado el valor de la infraestructura vial requerida a los promotores interesados, en función de la población que albergarán sus proyectos (p. 221-2).

e) Una quinta experiencia destacable son los *tributos específicos a las plusvalías que provienen de mutaciones en la clasificación y/o calificación del suelo*. En Colombia existe, desde 1997 (con antecedentes en la contribución de desarrollo municipal de 1989), un tributo por *participación en las plusvalías* (eco de la Constitución española, cuyo art. 47 fuera seguido de cerca en el 82 de la Constitución colombiana, de 1991), aplicable a las rentas del suelo generadas por cambios en las normas urbanísticas, aumento del aprovechamiento permitido o ejecución de obras públicas, con tal que los incrementos provinieran de decisiones adoptadas en el marco de un plan urbanístico general, sometido a discusión política y técnica. El cobro oscila entre el 30% y el 50% del aumento de valor, medido mediante evaluaciones ex-ante y ex-post, y se paga cuando esta valoración se aprovecha

efectivamente, sea enajenando o edificando el predio. Sin embargo, parecer ser que la valorización inicial incluye las expectativas que reconozca el mercado por mucho que ellas dependan y deriven de la decisión pública, lo que debilita el sistema desde sus inicios. Por otra parte, no está claro si este tributo debe aplicarse en todo plan urbanístico o sólo cuando la autoridad lo estime necesario (puede haber casos en que ello no sea conveniente: sectores que se desea renovar y donde este cobro sería un desestímulo; población de escasos recursos, etc.) y todo indica que implementarlo será muy dificultoso, fundamentalmente por lo engorroso del procedimiento, la falta de capacidad de las Administraciones locales (especialmente en materia de catastros y avalúos, donde recién empiezan a construirse sistemas adecuados), el costo de su implementación y, especialmente, la confusión entre los incrementos generales del valor del suelo (que no debieran ser objeto de este tributo al derivar de tendencias de largo plazo o coyunturales) y los que son consecuencia directa de la acción del sector público, que pretende gravar este impuesto. De aquí surgen dos cuestiones: a) pueden gravarse legítimas utilidades que no son consecuencia de las acciones estatales sino de los incrementos generales a que nos referíamos, y b) es posible enfrentar periodos coyunturales con precios crecientemente deprimidos (como ocurre en Colombia desde 1995) en que el efecto de las acciones públicas, aunque sea positivo, a lo sumo mantendrá los precios o moderará su caída. En tales casos las evaluaciones resultarán negativas y, siguiendo la mecánica de la ley, debieran indemnizarse por constituir «minusvalías», resultado totalmente opuesto al perseguido por la ley (p. 95-6). Otra crítica es que este procedimiento será ineficaz cuando los precios del suelo suban antes de la aprobación de los planes (y de la realización el primer avalúo), como normalmente ocurre. Por otro lado, se corre el riesgo de que los municipios sobredimensionen esta herramienta y hagan cuentas felices olvidando que no toda modificación normativa que incremente indicadores generará plusvalías: es menester que, además, el mercado presione en esa dirección. Finalmente, la ley contiene errores técnicos en su redacción que exigirán, probablemente, reformarla para que opere. Con todo, el autor señala que existe optimismo en el futuro de este sistema.

También en Venezuela, desde la Ley de Ordenación del Territorio de 1983, se contempla un impuesto para recuperación de plusvalías originadas por cambios de uso o de intensidad del aprovechamiento del suelo debido a la alteración de la ordenación urbanística, el que actualmente tiene incluso rango constitucional (art. 179 de la Constitución de 1999). No obstante, el ensayo no da cuenta de su aplicación, por lo que cabe suponer que ha sido irrelevante.

f) Finalmente, puede mencionarse la *expropiación de franjas laterales de proyectos viales* como otro instrumento empleado para recuperar plusvalías, si bien para ello se han empleado normativas generales sobre expropiación forzosa que no contemplaban explícitamente esta posibilidad. Así ocurrió con la construcción de la Avenida Nueva Providencia, en Santiago de Chile, en que se rechazó el establecimiento de una contribución de valorización pero el ente expropiante subastó luego los terrenos expropiados en razón de la obra —o retazos— no utilizados, sin que al parecer procediera la reversión. Dado que su precio se había incrementado producto de la misma

obra se trató de una forma indirecta —y probablemente no planificada— de recuperar una parte de la plusvalía generada (p. 138). Un caso similar es el de la Avenida Intercomunal de El Valle, en Caracas, ejecutada por un Banco que expropió terrenos adyacentes a la vía proyectada para venderlos luego de su revalorización (p. 213).

Pese a lo dicho al inicio de estas líneas, parece evidente que existe un elemento común a todas las experiencias relatadas, a saber, que en ellas la recuperación de plusvalías constituye la excepción y no la regla, al punto que en algunos momentos el libro parece un auténtico *catálogo de experiencias fallidas*. Con todo, la ausencia un diagnóstico común, que permitiera fijar características comunes para comparar a estos países, debilita los hallazgos del conjunto de investigaciones y dificulta la posibilidad de extraer conclusiones de validez general. Un ejemplo es la inclusión del caso cubano, en circunstancias que el propio ensayo reconoce la escasa difusión de la propiedad privada inmobiliaria, elemento clave para que una discusión sobre plusvalías tenga sentido.

Por otra parte, numerosos aspectos de estos ensayos sugieren estudios más profundos. Por ejemplo, pareciera insinuarse una crónica debilidad de los Estados latinoamericanos de frente a los intereses privados, lo que explicaría los escasos resultados en la recuperación de plusvalías. Así podría evidenciarlo la falta de una cultura tributaria denunciada en varios ensayos o la experiencia de los convenios con los sujetos que favorecerá la regulación urbanística, que hace de la recuperación de plusvalías un trámite singular y casi excepcional, además de recompensado (y donde normalmente los adquirentes finales terminarán pagando por ello, vía un mayor precio que contradice otro objetivo básico en una política urbanística). Lo anterior se vería abonado por una visión predominantemente liberal e individualista del derecho de propiedad en algunos de los sistemas jurídicos comentados (si bien con serios intentos de superación en casos como los de Brasil, Colombia y Venezuela). Otro elemento que parece común es la poca o nula prioridad política asignada a este problema, probablemente agravada por la falta de una masa crítica de investigación que ofrezca líneas de acción viables y concretas. En este último plano llama la atención la falta de abogados entre los autores (entre los que se cuentan un historiador, dos urbanistas, tres arquitectos, tres sociólogos y cinco economistas), siendo que parte relevante de este problema multidisciplinario es jurídico. El ensayo preliminar afirma que las circunstancias actuales en que se desenvuelven las políticas públicas latinoamericanas (tendencias descentralizadoras que requieren de recursos para los gobiernos locales, iniciativas para modernizar la gestión pública que apuestan por la flexibilidad y la negociación, insuficientes recursos para financiar el desarrollo urbano, etc.) son un buen escenario para implementar mecanismos de recuperación de plusvalías, pero advierte que ello exige incrementar el conocimiento y la capacitación en esta materia (p. XXXVIII-XXXIX). En este plano debe celebrarse que este libro haya visto la luz, ya que entrega datos valiosos y constituye un acicate para persistir en estudios más profundos que ayuden a que cada país de América Latina afine sus diagnósticos y logre financiar su desarrollo urbano de forma equitativa.

Enrique RAJEVIC MOSLER

### **Instrumentación de la política económica regional en Andalucía, 1946-2000: fundamentos teóricos y evidencia empírica.**

M.<sup>a</sup> Ángeles SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ (2001)

Monográfica Tierras del Sur, Universidad de Granada, Granada, pp. 372

En su libro, la profesora Sánchez Domínguez estudia la evolución de la teoría económica sobre desarrollo económico, analiza los instrumentos de política económica regional llevados a la práctica en Andalucía y evalúa el resultado final de esas políticas sobre la economía andaluza en un largo plazo de cincuenta años. El periodo estudiado se inicia en la década de los cuarenta con el análisis en el capítulo primero de los Programas de Necesidades Provinciales que, a instancias de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social de la Presidencia del Gobierno, se realizaron en 1948 en todas las provincias españolas como base de futuros Planes Provinciales para contribuir al desarrollo regional. Los Programas de Necesidades Provinciales aportaban información sobre la situación económica y social de las provincias y de las inversiones públicas consideradas necesarias para fomentar su desarrollo. Concretamente, los Programas de las ocho provincias andaluzas, analizados en mayor detalle en el primer capítulo (pp. 51-71), reflejaban las características de una economía subdesarrollada, basada en la explotación de sus recursos naturales y fundamentalmente agraria, así como un muy bajo nivel de vida de la población andaluza dado el elevado nivel de desempleo agrícola y el deficitario estado de las infraestructuras sociales (vivienda, enseñanza, sanidad, edificios públicos, etc.). La inclusión de este primer capítulo es una de las aportaciones más destacables del libro, ya que la labor de planificación llevada a cabo por la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social además de ser desconocida, por cuanto que en la literatura sobre política regional con cierta perspectiva histórica existe un salto desde las Confederaciones Hidrográficas de 1926 hasta el Plan Badajoz de 1952, sirvió como sustento teórico de posteriores instrumentos de desarrollo regional (Plan Badajoz 1952, Plan Jaén 1953 y el Programa de la Comarca de Tierra de Campos 1965) y de otras acciones de carácter sectorial como los Planes de las Grandes Zonas Regables y los Planes Provinciales de Obras y Servicios a partir de 1958, tal y como se concluye en el capítulo primero (pp. 72-73) y se demuestra en el capítulo segundo al estudiar el Plan Jaén de 1953.

En los cuatro capítulos siguientes se analiza la política regional de Andalucía en sucesivas etapas: el Plan Jaén de 1953 (capítulo segundo), los polos de crecimiento 1964-1976 (capítulo tercero), la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía de 1976 (capítulo cuarto) y, a partir de 1986, la política regional comunitaria, la Ley de Incentivos Regionales 50/1985 y la política de desarrollo regional de la Junta de Andalucía (capítulo quinto). En cada uno de estos capítulos se ha seguido un esquema semejante: estudio de las teorías y modelos de desarrollo regional más influyentes en el periodo analizado; discusión del contexto socioeconómico en el que se instrumentalizaron las diferentes políticas regionales; interpretación que los responsables políticos y económicos realizaron de esas teorías, con la exposición del contenido, objetivos e instrumentos de las políticas regionales llevadas a la práctica; y, por último, análisis y

valoración de los resultados alcanzados por esas actuaciones.

Este planteamiento del trabajo proporciona aportaciones esenciales. En primer lugar, el libro presenta una valiosa compilación de las teorías y de los modelos económicos más influyentes en el diseño de la política económica regional española de las últimas seis décadas. Con esta revisión se constata que, efectivamente, la teoría económica ha influido en la política económica regional española. En segundo lugar, se analiza la interpretación que de esas teorías y modelos han realizado los planificadores en cada momento y los instrumentos de política regional en los que se han materializado en el caso concreto de Andalucía. Y, en tercer lugar, en la valoración de los resultados de los diferentes instrumentos de desarrollo regional, recogida al final de cada capítulo, se aporta evidencia empírica que permite extraer conclusiones acerca del impacto de esas actuaciones sobre la economía andaluza y se analizan los factores tanto de diseño del instrumento como de su ejecución que, a juicio de la autora, justifican los resultados alcanzados. En este último aspecto es muy interesante la contrastación que se realiza entre las actuaciones de política regional que de acuerdo a los diferentes modelos económicos deberían haberse llevado a cabo y la instrumentación que realmente se realizó, prestando especial atención a la actuación del sector público.

La esencia de los cuatro capítulos centrales del libro sería la siguiente. El Plan Jaén, bajo una estrategia de crecimiento equilibrado e inspirado en los planes coordinados de industrialización de Rosenstein-Rodan (1943: «Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, vol. 53, junio, pp. 202-211) perseguía la industrialización de la provincia, la aplicación de la política de colonización y la dotación de infraestructuras al objeto de reducir el paro agrícola y, en definitiva, fomentar el desarrollo económico de la provincia de Jaén. En los dos primeros Planes de Desarrollo se crearon en Andalucía cuatro polos de crecimiento industrial, con el convencimiento de que serían capaces de desencadenar por sí mismos el desarrollo económico de la región. De este modo, se optaba por una estrategia de crecimiento desequilibrado defendida por Perroux y Hirschman, concentrando los esfuerzos en la industrialización de unos cuantos puntos: Huelva y Sevilla en 1964, Granada en 1970 y Córdoba en

1971. En 1976 se creó la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía que, basada en las ideas sobre ordenación del territorio y ejes de desarrollo de Boudeville y Pottier, buscaba una mayor integración entre los objetivos sectoriales, la política de localización industrial, la política urbana y la dotación de infraestructuras. La incorporación de España a la Unión Europea ha colocado a las regiones españolas en un contexto de mayor internacionalización y globalización en el que se concede un mayor protagonismo a políticas regionales que incidan directamente en la competitividad de los territorios. En el diseño de la actual política regional convergen nuevas corrientes teóricas como los modelos de crecimiento endógeno de Lucas y Romer que destacan el papel que desempeñan el capital tecnológico y humano como motores del crecimiento económico.

Por último, en el capítulo sexto se estudia el impacto de la política regional en la economía andaluza en el largo plazo (1955-1998), analizando la adecuación e idoneidad de las diferentes políticas regionales a la situación económica de Andalucía en cada etapa. Los resultados ponen de manifiesto que en el periodo de tiempo analizado la situación económica de Andalucía ha cambiado radicalmente, dejando muy lejos la lamentable situación económica y social reflejada en los Programas de Necesidades Provinciales de 1948. Especialmente en los últimos quince años, Andalucía ha experimentado notables incrementos en la producción agregada y en el bienestar, justificados en buena medida por la incorporación a la Unión Europea y por la adecuación de la política regional a las directrices comunitarias, tanto en su fundamentación teórica como en su instrumentación. Con todo, la disparidad económica de la región respecto a la media española y europea justifica la existencia de una política regional activa en Andalucía.

En definitiva, este es un libro hecho sin prisas y sin escatimar esfuerzos que aporta una síntesis acerca de cómo se han ido importando y modelando en España las diferentes teorías sobre desarrollo económico regional, de su aplicación en Andalucía y de sus resultados en las últimas cinco décadas.

Ana Isabel MORO EGIDO  
Profesora del Dpto. de Economía Aplicada  
de la Universidad de Granada



## Acuse de recibo

### Arquitectura y vivienda

*Astrágalo*: 17, abril 2000, Universidad de Alcalá, Instituto Español de Arquitectura Alcalá de Henares ISSN.: 1134-3672

*Paisagem ambiente*: 13, dezembro 2000. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo SIN.: 0104-6098

### Urbanismo

*Urbanistica Informazioni*: 178, julio-agosto 2001 INU Roma

*Urbanistica Informazioni*: 179, settembre-ottobre 2001 INU Roma

*Urbanistica Informazioni*: 180, novembre-dicembre 2001 INU Roma

*Urbanistica* : 116, gennaio-giugno 2001 INU Roma ISSN.: 1129-6526

*Les annales de la Recherche urbaine*: 90 septembre 2001. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia ISSN.: 0180-930-X

*Sinopses*: 34, dezembro 2000. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo SIN.: 0101-7225

*Town Planning Review*: 72/3 July 2001. Liverpool University Press Reino Unido ISSN.: 0041-0020

*Town Planning Review*: 72/4 October 2001. Liverpool University Press Reino Unido ISSN.: 0041-0020

*Oculum ensaios*: 1 dezembro 2000. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo PUC Campinas Brasil ISSN.: 0104-0308

### Ciencias Regionales, Geografía

*Geographicalia*: 39, junio 2001 Universidad de Zaragoza ISSN.: 0210-8280

*Cuadernos Geográficos*: 30, 2000 Universidad de Granada ISSN.: 021-5462

*Documents d'anàlisi Geogràfica*: 37 2000. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona ISSN.: 0212-1573

*Cuadernos de Geografía*: 67/68, 2000. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia ISSN.: 0210-086X

*Cadernos de Geografia*: 19, 2000. Instituto de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras Universidade de Coimbra ISSN.: 0871-1623

*Estudios Geográficos*: 242, enero-marzo 2001 Instituto de Geografía y Economía, CSIC Madrid ISSN.: 0014-1496

*Estudios Geográficos*: 243, abril-junio 2001 Instituto de Geografía y Economía, CSIC Madrid ISSN.: 0014-1496

*Estudios Geográficos*: 244, julio-septiembre 2001 Instituto de Geografía y Economía, CSIC Madrid ISSN.: 0014-1496

*Ería*: 56, 2001. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo ISSN.: 1136-5277

*Treballs de la Societat Catalana de Geografia*: 51, setembre 2001 Societat catalana de Geografia. Institut d'Estudis Catalans Barcelona ISSN.: 1133-2190

### Medio ambiente

*Residuos*: 61, julio-agosto 2001. ATEGRUS Bilbao ISSN.: 1139-1987

*Residuos*: 62, septiembre-octubre 2001. ATEGRUS Bilbao ISSN.: 1139-1987

*Observatorio medioambiental*: 4, 2001. Servicio Publicaciones, Universidad Complutense Madrid ISSN.: 1131-9526

*Industry and environment*: 24 1/2, January-June 2001. PNUMA Paris, Francia ISSN.: 0378-9993

### Transportes

*Rail International*: juin-juillet 2001. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: Août 2001. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas



*Rail International*: octubre 2001. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

*Rail International*: Noviembre 2001. Association International du Congrès de Chemins de Fer Bruselas

### Sociología urbana y regional

*ABRA*: 30 2000. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR, ISSN.: 1409-3928

*Economía y Sociedad*: 15, enero-abril 2001. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR, ISSN.: 1130-8001

*Economía y Sociedad*: 16, mayo-agosto 2001. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR, ISSN.: 1130-8001

*Política y Sociedad*: 37, mayo-agosto 2000. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid ISSN.: 1130-8001

*Revista FACES*: 20, enero-junio 2000. Universidad de Carabobo Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Venezuela ISSN.: 1316-6182

*Agrosociales y Pesqueros*: 189/2000 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid ISSN.: 1575-1198

*Agrosociales y Pesqueros*: 190/2000 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid ISSN.: 1575-1198

*Measurement of Inequity in the Delivery of Public Health Care: Evidence from Spain (1997)*: R.M. URBANOS-GARRIDO FEDEA Madrid 2001

*Las migraciones interiores en España*: S. BENTOLILLA FEDEA Madrid 2001

*Revista Internacional de Sociología*: 27, septiembre-diciembre 2000. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC. Córdoba ISSN.: 0034-9712

*Relaciones*: 85, verano 2001. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico ISSN.: 0185-3929

*Relaciones*: 86, primavera 2001. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico ISSN.: 0185-3929

*Explaining Firms' Export Behaviour; The Role of R & D and Spillovers*: S. BARRIOS & H. GÖRG & E. STROBL FEDEA Madrid 2001

*The Reduction of Dimension in the Study of Economic Growth Models*: J.R. RUÍZ TAMARIT & M. VENTURA MARCO FEDEA Madrid 2001

*Assesing the credibility of a target zone: Evidence from the EMS*: F. LEDESMA-RODRÍGUEZ & M. NAVARRO-IBÁÑEZ & J. PÉREZ-RODRÍGUEZ & S. SOSVILLA-RIVERO, FEDEA Madrid 2001

*An Empirical Evaluation of Non-linear Trading Rules*: J. ANDRADA-FÉLIX & F. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ & M.D. GARCÍA-ARTLES & S. SOSVILLA-RIVERO FEDEA Madrid 2001

*Optimisation of Technical Rules by Genethic Algrithms: Evidence from the Madrid stock market*: F. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ & C. GONZÁLEZ-MARTEL & S. SOSVILLA-RIVERO FEDEA Madrid 2001

*La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*: M. MILLET La Caixa Barcelona ISBN.: 84-88099-76-2

*Catastro*: 41, abril 2001. Dirección General del Catastro. MEH. ISSN.: 1138-3488

*Catastro*: 42, julio 2001. Dirección General del Catastro. MEH. ISSN.: 1138-3488

*Revista de Estudios Regionales*: 60, mayo-agosto 2001 Universidades de Andalucía Málaga ISSN.:0213-7585

*Economistas*: 89, 2001 Colegio de Economistas Madrid ISSN.:0212-4386

*Revista de la CEPAL*: 74, agosto 2001 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile ISSN.:0251-0257

### Obras públicas

*Obra Pública ingeniería y territorio*: 56, 2001. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona ISSN.: 0213-4195

*Obra Pública ingeniería y territorio*: 57, 2001. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona ISSN.: 0213-4195

*Carreteras*: 116, julio-agosto 2001. Asociación Española de la Carretera Madrid ISSN.: 0212-6389, 1999.

*Carreteras*: 117, septiembre-octubre 2001. Asociación Española de la Carretera Madrid ISSN.: 0212-6389, 1999.

**Estadísticas**

*Informe Mensual*: 240, octubre 2001. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual*: 241, noviembre 2001. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Boletín estadístico*: julio 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín estadístico*: agosto 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín estadístico*: septiembre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín estadístico*: octubre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín económico*: julio-agosto 2001 Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín económico*: septiembre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín económico*: octubre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín mensual*: julio 2001. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Boletín mensual*: agosto 2001. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Boletín mensual*: septiembre 2001. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Boletín mensual*: noviembre 2001. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Balanza de Pagos de España*: 2000. Banco de España Madrid ISSN.: 1136-5331

**Varios**

*Revista Universitaria*: 73, 2000. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile ISSN.: 0250-3670

*Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*: 34, enero-marzo 2001. Generalitat Valenciana Presidencia Valencia ISSN.: 0213-2206

*Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*: 34, monográfico jornadas de benchmarking 2001. Generalitat Valenciana Presidencia Valencia ISSN.: 0213-2206

*Cuadernos de Turismo*: 7, enero-junio 2001. Universidad de Murcia ISSN.: 1139-7861

*Carta local*: 129, septiembre 2001. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

*Carta local*: 130, octubre 2001. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

*Carta local*: 132, diciembre 2001. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

*Coordinación social del trabajo, mercado y reproducción de la vida humana*: F. HINKELAMMERT & H. MORA Departamento Ecuménico de Investigaciones San José Costa Rica ISBN.: 9977-83-131-9

## Publicaciones del Ministerio de Fomento

GERENCIAS Y OFICINAS MUNICIPALES DE GESTIÓN URBANÍSTICA. ANÁLISIS COMPARADO Y PROPUESTA OPERATIVAS.

Carlos de la Guardia y Jorge Castanyer.  
128 págs. 21 x 30 cm.  
DGATU. Madrid, 1985. 2,40 €

EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE TARRAGONA, RESUMEN ANALÍTICO.

Varios autores.  
82 págs. 24 x 29,7 cm.  
ITUR. Madrid, 1988.  
7,51 €

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Vol I: Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural.  
Francisco Javier Monclús y José Luis Oyón.  
476 págs. 17 x 24 cm.  
MAPA/MOPU/ITUR/DGVA/MAP. Madrid, 1988.  
9,02 €

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen II: Políticas administrativa y económica de la colonización agraria (análisis institucional y financiero [1936-1977]).  
Varios autores. 654 págs. 24 x 17 cm.  
MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1990.  
12,02 €

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen III: La planificación del regadío y los pueblos de colonización.  
Varios autores. 410 págs. 17 x 24 cm.  
MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1991.  
9,62 €

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen IV: Unidad y diversidad en la colonización agraria.  
Perspectiva comparada del desarrollo de las zonas regables.  
Varios autores. 501 págs. 17 x 24 cm.  
MAPA/MOPTMA/MAP. Madrid, 1994.  
16,83 €

LA COOPERACION INSTITUCIONAL, PARA EL DESARROLLO RURAL. OCDE.

172 págs. 16 x 23 cm.  
OCDE/ITUR, Madrid, 1991.  
7,81 €

LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO: Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado.

1.ª reimpresión  
Martín Bassols Comá.  
154 págs. 24 x 17 cm.  
DGVUA. Madrid, 1994. 10,82 €

DIEZ AÑOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ESPAÑA (2.ª edición)

Varios autores. 188 págs. 24 x 30 cm.  
ITUR. Madrid, 1990.  
12,02 €

10 YEARS OF URBAN PLANNING IN SPAIN.

(3.ª edición. Versión inglesa).  
188 págs. 24 x 30 cm.  
ITUR. Madrid, 1991.  
12,02 €

EL PIRINEO, PRESENTACIÓN DE UNA MONTAÑA FRONTERIZA=LES PYRENEES, PRESENTACIÓN D'UNE MONTAGNE FRONTALIERE.

Jean Paul Laboire y José María Palá.  
121 págs. 29,7 x 42,5 cm.  
MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1989.  
7,51 €

LOS PIRINEOS: MONTAÑA DE EUROPA. ACTAS DEL COLOQUIO.

Varios autores. 802 págs. 21 x 16 cm.  
MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1990.  
6,01 €

EL TERRITORIO DEL CONSUMO COLECTIVO.

Varios autores.  
149 págs. 21 x 29,7 cm.  
ITUR. Madrid, 1988.  
6,01 €

LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN URBANA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN, EXPERIENCIAS Y EFECTOS.

Varios autores. 172 págs. 21 x 29,7 cm.  
ITUR. Madrid, 1990.  
6,01 €

**CAMBIOS DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO.**

(2.ª edición actualizada).

Varios autores. 158 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

7,21 €

**TERRITORIO Y CIUDAD EN LA ESPAÑA DE LA ILUSTRACIÓN.**

858 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid 1991.

30,05 € (dos volúmenes).

**LAS AGUAS INTERIORES EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL.**

Juan Luis Suárez de Vivero.

168 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1992.

24,04 €

**PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL. EN LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS ESPAÑOLAS.**

Ricardo Méndez, Inmaculada Caravaca.

232 págs. 21 x 29,7 cm.

DGPTU. Madrid, 1993.

10,82 €

**LA CIUDAD DE LOS CIUDADANOS.**

1.ª reimpresión.

386 págs. 17 x 24 cm.

DGVAU. Madrid, 1997.

29,45 €

**NORMATIVA URBANÍSTICA ESTATAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO.**

Texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y sus reglamentos vigentes.

(5.ª reimp.).

488 págs. 17 x 24 cm.

DGPTU. Madrid, 1993.

12,62 €

**EL LITORAL VALENCIANO: ANÁLISIS TERRITORIAL Y VALORACIÓN DE SU PROTECCIÓN. EL PAPEL DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN SOBRE COSTAS.**

Ramón Martín Mateo/Fernando Vera Rebollo.

120 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVUA. Madrid, 1993.

19,83 €

**RECOMENDACIONES PARA EL PROYECTO Y DISEÑO DEL VIARIO URBANO.**

1.ª reimpresión

345 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVUA. Madrid, 1995.

43,45 €

**REHABILITACIÓN URBANA, ANÁLISIS COMPARADO DE ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.**

236 págs. 17 x 24 cm.

DGVUA. Madrid, 1995.

12,62 €

**ESTUDIO SOBRE EL URBANISMO Y LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.**

Gerardo Roger Fernández-Fernández.

182 págs. 17 x 24 cm.

DGVUA. Madrid. 1996.

7,81 €

**PROCEEDINGS OF THE 8th CONFERENCE ON URBAN AND REGIONAL RESEARCH.**

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 June 1998.

UN-ECE/HBP

458 págs. 60 h. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 1998

19,83 €

**GUÍA DE DISEÑO URBANO**

José Martínez Sarandeses, María Agustina Herrero Molina, María Medina Muro.

202 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 1999

22,84 €

**ATLAS ESTADÍSTICO DE LAS ÁREAS URBANAS EN ESPAÑA**

182 págs. 29,5 x 23,5 cm.

DGVAU, Madrid, 2000

44,47 €

**ACTAS DE LA OCTAVA CONFERENCIA SOBRE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL**

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 Junio 1998

UN-ECE/HBP

417 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 2001

15,63 €

**TERCER CATÁLOGO ESPAÑOL DE BUENAS PRÁCTICAS CIUDADES PARA TODOS**

FEMP/Ministerio de Fomento

304 págs. 21 x 29,7 cm.

DGVAU. Madrid, 2001

48,08 €

**PEDIDOS:**

**CENTRO DE PUBLICACIONES**

Ministerio de Fomento

Nuevos Ministerios. 28071 MADRID

Tfnos. (91) 597 64 78/49 597 61 82

Fax (91) 597 61 86/597 84 70

Correo electrónico: cpublic@mfom.es

## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprochado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 30 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesauro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y email en la red (además de los datos solicitados en 14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o *abstract* de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (e.i.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A], b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**  
AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**  
AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinal [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas y citas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breve comentario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de 8), indicando solamente: (cfr. o vide AUTOR, año: pp. interesadas) [e.i.: «cita textual» (PÉREZ, 1985:213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en una hoja aparte. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver 9) y recopiladas al final (ver 8).
11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.



12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc. se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que 6 podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en disquete o zip (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, email, página en la red, etc. del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado en disquete de 3'5", Zip o adjuntado en un email, señalando siempre expresamente el sistema operativo y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver nº 13).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción no expresamente solicitados serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran correcciones o enmiendas puntuales, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión arbitral negativa se remitirá en un escrito de agradecimiento con copia textual de las observaciones arbitrales formuladas. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *siete días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
20. Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos.
21. Toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES  
Ministerio de Fomento  
Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y  
el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
Teléfono: 91 597 8623 - 597 8319 (Paloma Pozuelo)  
Fax: 91597 8604  
From abroad: Tel. (34)915978310/19; Fax (34)915978604  
email: <mppozuelo@mfom.es>

# REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO - ESTUDIOS TERRITORIALES

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

**SUSCRIPCIÓN ANUAL** (4 números): España: 30 € (IVA incluido) Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

**NÚMERO SENCILLO:** España: 9 € (IVA incluido) Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: cpublic@mfom.es

Por favor, escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras.

Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

**Institución/Apellidos  
y nombre:**

**NIF:**

**Tel.:**

**Domicilio  
Fiscal:**

**C. P. Localidad:**

**País:**

• Activ. instituc./  
Profesión/cargo

Experiencia  
profes. (años)

• ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades  
(seminarios, conferencias) que organice la revista?

SI

NO

☐ Envío  
cheque  
adjunto

núm.:

del Banco/Caja

por la suscripción anual

☐ Giro postal

núm.:

por la suscripción de un año.

☐

Transferencia bancaria a Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Entidad 0182. Oficina 9002. Dígito de control 49.  
Cuenta corriente 0200000463, a nombre de Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.

