

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXIII. Tercera época  
N.º 130, invierno 2001

---

*Derecho urbanístico y  
segregación espacial*

*Regulación de grandes  
superficies en España*

*Indicadores sintéticos de  
presión sobre la contaminación  
del aire*

*Catalogación del arbolado  
singular*

*Urbanismos comparados: Suiza*

*Índices del Vol. XXXIII,  
año 2001, números 127 al 130*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

# CONSEJO DE REDACCIÓN

## Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ  
Secretario de Estado de Infraestructuras

## Vicepresidente

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

## Vocales

Rodolfo SEGURA SANZ  
Subdirector General de Urbanismo

Ramón LORENZO MARTÍNEZ  
Director del Centro de Publicaciones

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

Miguel POZO DE CASTRO  
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José MARÍA DE LARA CARVAJAL  
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción  
y Equipamiento del Suelo

## Director de la Revista

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

## Subdirector de la Revista

Ricardo SANTOS DÍEZ  
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

## Secretaria del Consejo de Redacción

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

## Corresponsales en el extranjero

Federico OLIVA  
Bologna (Italia)

Thomas F. GLICK  
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM  
Mijmejen (Holanda)

Rubén PESCI  
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS  
Porto (Portugal)

Vincent RENARD  
París (Francia)

Roberto SEGRE  
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES  
Aquisgrán (Alemania)

## Asesores editoriales

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

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

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

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

Luis MOYA GONZÁLEZ  
Catedrático de Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO  
Catedrático Dcho. Administrativo,  
Universidad Carlos III

Fernando PARRA SUPERVÍA  
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando de TERÁN TROYANO  
Catedrático Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

## Resúmenes en inglés

John Barry POWNALL

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXIII. Tercera época  
N.º 130, invierno 2001

---

*Derecho urbanístico y  
segregación espacial*

*Regulación de grandes  
superficies en España*

*Indicadores sintéticos de  
presión sobre la contaminación  
del aire*

*Catalogación del arbolado  
singular*

*Urbanismos comparados: Suiza*

*Índices del Vol. XXXIII,  
año 2001, números 127 al 130*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO



# Índice

## EDITORIAL

«De Policía Urbana a Urbanismo y de Gobernación a Fomento» Javier GARCÍA-BELLIDO .....	659
---	-----

## ESTUDIOS

Derecho urbanístico y segregación espacial Juli PONCE SOLÉ .....	667
La regulación de grandes superficies comerciales en España Luis E. ARRIBAS.....	687
Indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire Casilda LASSO DE LA VEGA MARTÍNEZ & Ana Marta URRUTIA KAREAGA & Amaia DE SARACHU CAMPOS .....	707
Fundamentos para la catalogación y conservación del arbolado singular Ignacio PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL & Juan PICOS MARTÍN .....	723
<b>Abstracts</b> John POWNALL .....	739

## URBANISMOS COMPARADOS

Suiza: Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la <i>Suisse Romande</i> Martín BASSOLS COMA & Martín BASSOLS HEVIA-AZA.....	743
--	-----

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

El mercado inmobiliario en España en 2001 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	781
--	-----

## INTERNACIONAL

Argentina: Rubén PESCI .....	801
Brasil: Roberto SEGRE .....	804
Italia: Federico OLIVA .....	806

## DOCUMENTACIÓN

• <i>Memoria histórica</i> Javier GARCÍA BELLIDO .....	813
• <i>Legislación</i> Ángela de la CRUZ MERA .....	821
• <i>Planeamiento urbanístico</i> Pedro MARTÍNEZ TAPIA .....	833

## LIBROS Y REVISTAS

Acuse de Recibo .....	847
Índices del Volumen XXXIII, año 2001, números 127 al 130 .....	849



## Editorial

### «De Policía Urbana a Urbanismo y de Gobernación a Fomento»

*El 20 de octubre de 1851, con el gabinete moderado de Bravo Murillo y bajo la moderada monarquía constitucional de Isabel II, se cambia el ya prolijo nombre anterior de Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (creado por RD de 28 de enero de 1847) por el más breve de Ministerio de Fomento, cuya denominación habría de tener larga y serpenteante fortuna. El sentido de este «fomento» —hay que repetirlo— es el de fomento de la riqueza pública, impulso al progreso, ayuda al desarrollo y bienestar o incentivación de la inversión privada bajo la guía de la intervención pública en toda la actividad económica, en especial en la agricultura, industria y minería, la educación y las obras de infraestructuras de vertebración del país, bastante diezmado por las guerras de comienzos de siglo. Las funciones de este fomento general se desarrollan en pleno auge mundial del progreso técnico del transporte, de los ferrocarriles, de los caminos, puentes y canales, de la navegación a vapor, de la industria y la minería, etc., que debían impulsarse y protegerse desde el Estado liberal, animando o inyectando dinamismo al capital privado, para que fuese éste el que desarrollara el adam-smithiano “progreso” hacia la riqueza de las naciones.*

*Debe constataarse, que esta denominación de Ministerio de Fomento ha presenciado repetidas emergencias e inmersiones a lo largo de su historia, en lo que el profesor Guaita ha denominado un “reiterado guadianismo” (en rigor han sido cuatro las emergencias, 1832-34, 1851-1900 la más larga y dorada, 1905-1931 y 1996-hasta ahora) y 3 inmersiones intermedias en que desaparece el nombre), como le sucedería al vaivén competencial del urbanismo y la vivienda entre el Ministerio de Gobernación y el de Fomento.*

*Este emerger y sumergirse del nombre y su fluida y esquivia correspondencia con las funciones del órgano que denota ejemplifican perfectamente el viejo problema del contenido, significado o referente de las funciones abarcadas por el ámbito léxico-temático y su ambigua correspondencia con el significante, voz o denominación del órgano denotado: no siempre denominamos con la misma palabra el mismo significado, ni viceversa. Más aún: la misma palabra o significante inicial de ‘fomento’ puede verse claramente cómo ha ido perdiendo su primitiva extensión semántica omnicomprensiva de muchos contenidos y referentes (las funciones abarcadas bajo su nombre) para irse restringiendo a menores contenidos o materias competenciales, pero aumentando su intensidad y complejidad (especificación) capaz de volver a segregar nuevos contenidos y significados o materias cada vez más especializadas. En este caso el juego es claramente fruto de la voluntad política histórica, aunque la economía universal de su evolución sea la propia de todos los lenguajes técnicos en continuos procesos de creciente complejidad (especialización-fragmentación-agregación); como ocurriría, por ejemplo, con la evolución de la voz y la derivación de los múltiples significados de la “urbanización” cerdiana desde 1861 (toda la disciplina urbanística) hasta su sentido restringido actual (sólo las obras de infraestructura).*

*Fue efectivamente el 5 de noviembre de 1832, en las postrimerías de la década absolutista del Antiguo Régimen, siendo Presidente del Consejo de Ministros Francisco Cea Bermúdez, albacea político del Rey, cuando se creó el primer antecedente nominal con el superministerio llamado “de Fomento General del Reino”. El Real Decreto fue promulgado por la regente María Cristina durante la enfermedad de Fernando VII, quien ya lo habría acordado antes por un decreto autógrafo de 5 de noviembre de 1830. El vasto*

campo competencial ministerial abarcado bajo ésta su primera denominación (prolijamente descrito en el RD de 9-XI-32 y en la Instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados de Fomento de 30-XI-1833; por cierto, simultánea a la trascendental aún vigente nueva división provincial del Reino), a su vez, reunía las mismas materias que se acopiaron en el de “Interior” napoleónico (1809-12) o en el de “Gobernación” de las Cortes de Cádiz (1812-14). Su denominación fué más exactamente la de “Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación de la Península”, junto con otra homóloga sólo para Ultramar. La nueva sustantivación de “Fomento” parece ser que fuera auspiciada por Calomarde y López Ballesteros para, según ellos, sortear los nombres precedentes demasiado connotados tanto con el afrancesado gobierno intruso de la ocupación (“Interior”) como con el gobierno liberal revolucionario de Cádiz (“Gobernación”). De hecho cada cambio político-constitucional volvería a suprimirlo o restaurarlo (regreso del “Rey felón” 1814-19 / trienio liberal 1820-22 / década ominosa 1823-33).

Las competencias de esta nueva Secretaría de Estado cubrían todas las funciones públicas de gobernación de las administraciones públicas no especiales (que se aglutinan en la tríada funcional de interior o policía / fomento de la producción / servicios público-sociales), tales como policía y gobierno económico de la administración local, división territorial y estadística, nuevas poblaciones; beneficencia, sanidad, cárceles y correccionales; fomento de la agricultura, montes, ganadería, caza y pesca; industria, minas; obras públicas, caminos, canales, puertos, comunicaciones y transportes, cartografía; comercio interior y exterior, abastos, pesas y medidas; incluida la educación y la cultura, escuelas, institutos y universidades, academias, bibliotecas, museos, archivos, bellas artes, espectáculos de toros, etc. Tan amplio y vasto abanico de actividades públicas estaba orientado a fomentar lo que serían, diríamos ahora, los campos de intervención keynesiana del Estado; es decir, algo así como todas las posibles funciones estatales organizativo-administrativas, de fomento del progreso y social-asistenciales que no fueran las asumidas por las otras cuatro clásicas administraciones especiales, a saber: Estado o Asuntos exteriores, Guerra, Justicia y Hacienda, con otras variadas subdivisiones en Secretarías de Despacho.

Su primera cartera con tal nombre de Fomento estuvo ocupada por Narciso Fernández de Heredia, Conde de Ofalia y, desde octubre de 1833, por el reformador ilustrado Francisco Javier de Burgos, artífice de la división municipal y provincial actual. Poco después, siendo Presidente Martínez de la Rosa, se vuelve a cambiar su nombre por el de “Interior” (por R.D. de 13 mayo de 1834, Ministro Garelly) y al año siguiente, con Álvarez Mendizábal de Presidente, por el de “Gobernación del Reino” (por R.D. de 4 diciembre de 1835, siendo Ministro Martín de los Heros). En esta primera época, entre 1832 y 1847, hubo 50 ministros bajo los nombres de Fomento, Interior o Gobernación.

De nuevo, el mismo día que era nombrado Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Martínez de Irujo, Duque de Sotomayor y Marqués de Casa Irujo, crea el nuevo Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, por R.D. de 28 enero de 1847, colocando como ministro a Mariano Roca de Togores. Le sucederían otros 10 ministros más (entre ellos el propio Bravo Murillo, luego presidente refundador del ministerio de Fomento, que lo sería desde 10-XI-1847 hasta 30-VIII-1849), hasta el décimosegundo, Mariano Miguel de Reinoso, desde el mismo día 20 de octubre de 1851, fecha ahora recordada para el nuevo cambio de nombre por el de Fomento. Las competencias abarcadas (con sus atribuciones en el RD 5-II-47) —una vez segregada la gobernación y régimen interior de la administración (policía) en un Ministerio propio en adelante— serían prácticamente las que han conformado su núcleo más duradero, es decir, las obras públicas lato sensu (fomento y servicios), dejando o saliendo la instrucción pública (1900) y la agricultura, comercio e industria (1920, 1931).

Con este nombre de Fomento y con cada vez más restringido campo de competencias —aunque con mayor dotación y penetración especializada, conforme se iban haciendo más complejas y fragmentadas las propias funciones colectivas del gobierno— pervivió hasta la II República, ello a pesar de haberse llegado a promulgar su desaparición (por R.D. de 7 de mayo 1886) disponiéndose se desdoblara en el Ministerio de Instrucción Públi-

ca (y de Ciencias, Letras y Bellas Artes) y el de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio, ejecución que no se cumpliría hasta 14 años después (1900) y 45 años después, en 1931 ya con la II República (por Decreto de 16 diciembre de 1931). Desde entonces su testigo material pasaría al Ministerio de Obras Públicas, con diversas adiciones y supresiones competenciales durante toda la República, la Dictadura y un buen trecho de la Democracia (65 años en total).

Por fin en 1996 este elástico Ministerio de Obras Públicas ha recuperado atinadamente, en mi opinión, su simple nombre de Fomento, centrado en torno al núcleo fuerte de las infraestructuras públicas y sus materias conexas de transportes y comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas, cartografía, correos, teléfonos, pesas y medidas, etc. Piénsese que en esto de llamar al Organismo con un descriptivismo exhaustivo de las materias por él abarcadas se ha llegado a ligar nombres uno detrás de otro en retahilas ridículamente largas para designar un ministerio o una dirección multifacética que, por ello, dan lugar a usar destemplada e intemperadamente sus acrónimos o siglas, al final sólo inteligibles por los muy iniciados (como el de 1900 Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas —¿dirían MAICOP?— COPLACO, MOPTMA, CEOTMA, etc.; cosa que también les gusta mucho a nuestros hermanos iberoamericanos y, ya con verdadera fruición, a nuestros primos franceses). Todo lo demás sobre el juego de contenidos y nombres de Fomento es historia reciente ya más conocida.

Pero lo importante para nuestros efectos es la dependencia entrecruzada que la materia de la primigenia y vagorosa “policía urbana” (recuérdese a nuestro pionero Castillo de Bovadilla con su «Política para Corregidores y señores de vasallos», de 1597, y los posteriores e ilustrados “Tratados de Policía” que se suceden en el XVIII, de Delamare, von Wielfeld, von Justi, Valentin Foronda, Tomás Valeriola, etc.) ha tenido siempre con la moderna planificación de los ensanches y reformas interiores de poblaciones del XIX, junto con la arquitectura, la vivienda social y la gestión municipal de la urbanización, al estar participando ambos conjuntos de materias de las virtuales competencias de Fomento (obras públicas estatales) y Gobernación (policía y administración y gestión locales). Como ejemplo de este vaivén competencial, obsérvese que desde el origen del urbanismo moderno —con la primera Ley de Enajenación Forzosa (1836), el proyecto de Posada Herrera (1861) y la primera Ley de Ensanche de Poblaciones (1864), así como la norma de planos geométricos de poblaciones (1846) y demás normas de policía urbana y control urbanístico en la tramitación y aprobación de los ensanches— hasta el sexenio revolucionario (1868-74) serían todas ellas normas elaboradas e impulsadas por el Ministerio de Gobernación, que no soltaba estas materias al nuevo de Fomento. Sería ya bajo la regencia del general Serrano y con Prim en la Presidencia del Consejo de Ministros cuando José Echegaray desde Fomento planteara la crisis y la reivindicación del paso definitivo de toda esta materia técnica de la ordenación territorial a su departamento, evitando conflictivos solapes competenciales con Gobernación y las Administraciones locales, al tener que aclarar que:

«Pasarán a depender del Ministerio de Fomento [desde Gobernación] los negocios relativos á construcciones civiles, emplazamientos de poblaciones, alineacion de calles y plazas, ordenanzas de construccion, declaracion de utilidad pública y expropiacion forzosa, sociedades de auxilios mutuos y Academias de Medicina y Cirugía» (artº 5, Decreto 25 de abril de 1870, del propio Ministerio de Gobernación).

Pasada la I República y ya bajo la Restauración canovista, con Queipo de Llano en Fomento, en ese primer decenio se promueven desde este Ministerio todas las nuevas leyes clave del urbanismo de la Restauración, a saber: la segunda ley de Ensanches, de 1876 y su inmediato Reglamento, la Ley de Obras Públicas de 1877, además de las municipalistas de 1870 y 1877, hasta la segunda ley de Expropiación Forzosa, la de 1879; incluso un interesante proyecto de ley de Construcción de Barriadas de Obreros de 1878, primer antecedente español de intervención pública en la grave cuestión de las viviendas sociales.

*Pero la cuestión de las “construcciones civiles” seguía sin estar clara al encubrir una rivalidad latente entre el reciente y progresista cuerpo del Estado de los ingenieros civiles y el conservador e influyente establishment de los arquitectos de Bellas Artes y obras municipales: como casi siempre, afloraría la confrontación localismo autonomista contra globalismo centralista. Aprovechando un conflicto competencial sobre el ensanche y expropiaciones de la calle de Sevilla de Madrid, se devolverían otra vez al Ministerio de Gobernación las competencias en “construcciones urbanas” (o urbanización) por ser el departamento nato para las funciones propias de policía urbana de jurisdicción local. Sería ya con el gobierno liberal de Sagasta con el que, por el doctrinalmente importante R.D. de 1º de julio de 1881, se deroga lo dicho en el anterior de 25 de abril de 1870 restituyendo las construcciones civiles y la urbanización de poblaciones a Gobernación y restableciendo así la competencia municipal localista sobre estas materias.*

*A partir de entonces, las leyes de Saneamiento y Mejora de Poblaciones para Madrid y Barcelona de 1892 y la general de igual nombre de 1895 con sus respectivos Reglamentos, así como todas las derivadas de la legislación primoriverista de régimen local del 24 y sus Reglamentos municipalistas, hasta la quinta ley urbanística española, la Ley del Suelo de 1956, son de nuevo elaboradas por el Ministerio de la Gobernación, prácticamente hasta la creación del especializado Ministerio ad hoc de la Vivienda en 1957.*

*Las materias del urbanismo, la planificación y la vivienda —dejando aparte el diseño de las grandes infraestructuras que articulan el territorio estatal y regional, que era el foco básico de Fomento— han ido buscando su acomodo rebotando de uno a otro de tres Ministerios (incluso uno entero para sí desde 1957 a 1977), según se considerase que la ordenación urbana era cosa de competencia técnica municipal o de gestión interna de la administración local (en cuyo sesgo dependía de Gobernación) o fuera cosa de ingeniería de obras públicas lato sensu, caminos, calles e infraestructuras de nueva urbanización o ensanche (en cuyo caso dependía de Fomento) o fuera un ámbito de beneficencia para las clases obreras, de higiene urbana o sanitaria de la vivienda de los trabajadores y de casas baratas y económicas, sociales o protegidas (dependiendo entonces de Trabajo, Sanidad y Previsión, etc, en el Ministerio donde se llevara esta función)*

*La inicial legislación de vivienda social fue competencia del Ministerio de Gobernación, primero con la Comisión de Reformas Sociales en 1883, preocupada por la “mejora de los barrios y habitaciones de las clases obreras”, y luego desde 1903 con el Instituto de Reformas Sociales, como impulsor de la ley de Casas Baratas de 1911 (proyecto de 1908) y su Reglamento. Pasa este Instituto al Ministerio de Trabajo (y de Comercio e Industria) a partir de su misma creación en 1920 por Eduardo Dato (Presidente del Consejo, asesinado al año siguiente), elaborando ya desde él sus leyes de Casas Baratas de 1921 hasta 1923, en que la Dictadura disuelve el Instituto.*

*La perspectiva finalista del problema de la vivienda —considerándola como el objeto destinatario último de los demás aspectos técnicos de la planificación urbana los cuales deben confluir hacia su resolución— hace posible que, desde el propio Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, su activo titular, Joaquín Chapaprieta, convocara en 1923 una trascendental Conferencia Nacional de la Edificación y simultáneamente propusiera un ambicioso anteproyecto de ley de Fomento de la Edificación en el que se integraban la planificación urbana, la política de suelo, las valoraciones expropiatorias, las barriadas de casas populares, la edificación forzosa y la vivienda, en una ejemplar visión globalizadora de competencias coordinadas. El Ministerio de Trabajo (más Comercio e Industria o Previsión y Sanidad) seguiría siendo el encargado de los temas de vivienda con la Dictadura primoriverista, la República hasta ya mediada la Dictadura franquista.*

*En efecto, en 1957 se crea el nuevo Ministerio de la Vivienda que acapararía esta materia in totum, más la de Arquitectura, Urbanismo y regiones devastadas, desgajándolas de los de Gobernación y Trabajo. Además de la ingente legislación y planes cuatrienales de vivienda desde este Ministerio se elaboraría en 1975 la primera reforma de la Ley del Suelo de 1956 y su texto refundido de 1976 (sexta ley del urbanismo español), además de todos sus reglamentos (en parte aún vigentes). Hasta 1977 con la vuelta de la De-*

mocracia, en que se inserta aquel Ministerio de Vivienda entero en el de Obras Públicas (MOPU) y que por ello añadiría la coletilla generosa “y Urbanismo” (no se quiso poner “y Vivienda” por ser ésta menos globalizadora, aunque luego, al año siguiente, la Constitución transferiría ambas a las Comunidades Autónomas, incluso la ordenación territorial y la gestión del medio ambiente, conservando en el Estado más competencias económicas con la vivienda que con el urbanismo). No desaparecería el urbanismo del nombre del Departamento hasta que en 1991 fuera desbancado por el de Transportes (pasando a MOPT, R.D. 298/91 de 12-III) y en 1993 se le añadiría a éste el Medio Ambiente (MOPTMA, R.D. 1173/93 de 13-VII). El MOPU elaboraría en 1990 la segunda reforma de la Ley del Suelo de 1956, mientras que su Texto Refundido de 1992 ya sería del MOPT. Finalmente desde el recuperado nombre de Ministerio de Fomento (MF, R.D. 839/1996 de 10-V) se desgaja el medio ambiente en un ministerio propio, elaborándose desde aquél la vigente Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.

Hasta aquí la brevísima historia de un nombre y del vaivén de sus contenidos semántico-competenciales.

\*\*\*

*El trabajo sobre «Derecho urbanístico y segregación espacial: las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos», del Dr. Juli PONCE SOLÉ, profesor titular de Decrecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, se publica como un artículo por adelantado sobre la amplia perspectiva del número monográfico y doble 133-134 de este año (otoño+invierno 2002), que tenemos ya prácticamente cerrado, dedicado a la bipolaridad de la ciudad excluida o marginada frente a la ciudad excluyente y enclaustrada, abordando el tema de la segregación urbana como expresión espacial de la exclusión social en el planeamiento desde las posibilidades del Derecho urbanístico español.*

*En torno a «La regulación de grandes superficies comerciales en España: transplantes y políticas territoriales inexistentes», el geógrafo urbanista Luis E. ARRIBAS SANDONIS, Universidad de Amsterdam (Holanda), desarrolla una crítica a la desarticulación profunda de las políticas territoriales que no pueden controlar la explosiva difusión de estos grandes formatos de distribución comercial que estructuran el territorio, enfrentando las lógicas locales de la promoción y la competitividad privada y pública a lo que se denomina el ‘urbanismo comercial’ como instancia de globalización de las externalidades, que estaría por hacer.*

*Con el trabajo «Indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire: un análisis comparado de las Comunidades Autónomas españolas», las profesoras Dras. M<sup>a</sup> Casilda LASSO DE LA VEGA MARTÍNEZ & Ana Marta URRUTIA KAREAGA & Amaia DE SARACHU CAMPOS, del Departamento de Economía Aplicada IV de la Universidad del País Vasco, abordan la comparación entre las CCAA y algunos países industrializados ante al que proponen como índice sintético de presión (IP) per capita y ante el índice sintético de cambio climático (CCI) sobre la contaminación del aire, propuesto en el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, evaluados mediante el análisis de componentes principales.*

*Finalmente, en el trabajo sobre «Fundamentos para la catalogación y conservación del arbolado singular», de Ignacio PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL & Juan PICOS MARTÍN, Ing. Montes del Gobierno de Aragón y de la Univ. Vigo, respectivamente, se plantea una vieja inquietud de los planificadores urbanísticos que nos encontrábamos con la necesidad de salvar algunos ejemplares excepcionales que hallábamos en las ciudades y campos donde hacíamos planes municipales o especiales y nos tropezábamos con la absoluta incompreensión social y política, falta de medios jurídico-técnicos en manos del Municipio para su protección especial y el desprecio del interesado, en la medida en que toda reserva, carga o limitación sobre su propiedad le suponía bajar el precio del solar en un mercado ciego a tales valores esotéricos. He llegado a vivir la bárbara reacción de un propietario que, soliviantado ante la catalogación en un Plan especial de urbanismo como ele-*

mentos singulares de unos árboles excepcionales dentro de su finca, la emprendiera taimada y friamente con ellos abrasándolos con sal, dejándolos secos y esqueléticos en unos meses, sin poder proceder contra él, atónito e inerte, porque no “formaban masa arbórea” (única legitimidad municipal para sancionar una actuación sin licencia previa, y eso desde el Reglamento de Planeamiento de 1978, no antes).

En la Sección de **Urbanismos Comparados** se publica ahora la cuarta entrega (tras el de síntesis global y los de Alemania y USA) sobre Suiza: “Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la Suisse Romande”, de Martín BASSOLS COMA & Martín BASSOLS HEVIA-AZA, elaborado en diciembre de 1995, como ya decíamos en el inicial nº 127, que no ha podido revisarse ni actualizarse desde entonces y que tiene el interés de ofrecer una pieza muy elaborada del panorama urbanístico europeo que deseamos ir ofreciendo al estudio comparatista.

La Sección del **Observatorio Inmobiliario** ofrece el trabajo sobre «El mercado inmobiliario en España en el 2001», del economista Julio RODRIGUEZ LÓPEZ, Presidente del Consejo Social de la Universidad de Granada, el cual, tras un exhaustivo análisis de la coyuntura general económica, en la que emerge el nuevo esquema de Plan Cuatrienal de Vivienda del 2002-2005, aborda el fuerte atractivo bursátil de los activos inmobiliarios. Comenta que estos activos se han revalorizado como inversión-tesaurización alternativa del ahorro de capitales (más de un 14% de rentabilidad) ante la inestabilidad de la renta variable, lo que ha elevado fuertemente los precios de la vivienda. Es decir, esta bonanza del sector inmobiliario ha llevado a que el tiempo necesario para poder adquirir una vivienda de precio medio con un ingreso familiar bruto monosalarial medio se haya elevado al más alto esfuerzo de los últimos once años; bien es verdad que ciertamente con muy fuertes diferencias entre unas ciudades y otras y entre Comunidades Autónomas, marcando claramente las desigualdades geográfico-espaciales de las rentas.

La Sección **Internacional** recoge las crónicas de Argentina, de Rubén PESCI, sobre el encuentro mundial antiglobalización, ahora llamado “por una globalización alternativa”, de Porto Alegre 2002; así como el comentario de Roberto SEGRE del Brasil sobre los interesantes libros de «Guías de la arquitectura carioca»

En la Sección de **Documentación**, la “Memoria Histórica” extracta algunos artículos de dimensiones y criterios higiénicos sobre la vivienda y el urbanismo de ciudades satélite del Reglamento de 8 de julio de 1922 en desarrollo de la ley de 10 de diciembre de 1921 de Casas Baratas, conteniendo algunos precedentes en esta materia de indudable interés histórico.

Concluye esta sección del número con las habituales secciones de la nueva legislación estatal y autonómica donde, esta vez se empiezan a ofrecer destacadas por su grafía las leyes y normas más importantes publicadas en el período indicado de recogida, para diferenciarlas de las más normales y de valor informativo; así como las novedades de tramitación del planeamiento y libros recibidos.

Los **índices** generales de artículos, de nombres y temáticos del año 2001 cierran este número y el año enteros.

JGB  
Director de **CyTET**



## Estudios





# Derecho urbanístico y segregación espacial.

## Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos

Juli PONCE SOLÉ

*Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona*

**RESUMEN:** El objeto del presente estudio es reflexionar jurídicamente en torno al fenómeno de la segregación espacial. A tal fin, el trabajo se divide en una introducción —en la que se expone la agravación de este problema, debido a diversos procesos económicos y sociales actualmente en marcha, como por ejemplo el fenómeno de la inmigración— y en dos partes bien diferenciadas. En la primera, se realiza un breve análisis de la lucha jurídica contra la segregación espacial en Estados Unidos y Francia, países donde se observa que las medidas legales adoptadas en las últimas décadas, pese a los distintos contextos culturales y sociales, se asemejan en sus postulados básicos. En la segunda se analiza la situación española, intentando abrir líneas de reflexión, inexistentes hasta el momento, sobre el tema. Así, es analizado el marco constitucional que ha de condicionar la actividad de los poderes públicos para el logro de la sostenibilidad social a través de la regulación del uso del suelo. Partiendo del mismo, el estudio se limita a plantear una serie de reflexiones sobre el papel del legislador, de los entes locales y del poder judicial en la promoción de la diversidad social, en el contexto de un nuevo Derecho urbanístico con inquietudes más sociales que pueda posibilitar la cohesión territorial.

**Descriptores:** Derecho urbanístico, Segregación espacial, Planeamiento urbanístico, derechos fundamentales.

### I. INTRODUCCIÓN

#### I.1. El grave problema de la segregación espacial, entendida como marca territorial de la exclusión social

**L**UHMANN ha llamado la atención recientemente sobre el preocupante fenómeno de la segregación espacial, el cual es considerado por este pensador merecedor de tanta atención, cuanto menos, como la prestada en la actualidad al problema ecológico (LUHMANN, 1998: 192).

Ante todo convendría precisar qué se entiende en este trabajo por segregación espacial, concepto complejo y abordado por

diversos enfoques metodológicos. Cuando nos referimos a la misma en el contexto de este estudio estamos haciendo alusión al fenómeno urbano consistente en una concentración de poblaciones desfavorecidas en territorios circunscritos (barrios, manzanas, zonas, suburbios, ciudades...), caracterizados por una degradación física (mal estado o disposición inadecuada de las construcciones) y social (marginalidad, delincuencia, paro elevado, exclusión, pobreza, fracaso escolar, aislamiento), en tanto otros espacios urbanos hacen alarde de ser barrios ricos o, en todo caso, netamente menos estigmatizados. Es decir, la segregación urbana es una especialización o división social del espacio urbano o, dicho en otras palabras, una proyección en el

Recibido 14-06-01.  
e-mail: jponce@dret.ub.es

territorio de las diferencias sociales (DESCHAMPS, 1998: 6).

En consecuencia, la cuestión de la segregación espacial urbana está conectada con el también complejo concepto de exclusión social (YÉPEZ DEL CASTILLO, 1994: 699 y ss., FUNDACIÓN ENCUESTRO, 2001: XIII a XXVII). Como punto de partida podemos adoptar la siguiente definición de exclusión social: «la incapacidad de disfrutar los derechos sociales sin recibir ayuda, el padecimiento que provoca desmerecer su propia estimación, la inadecuada aptitud para cumplir obligaciones, el riesgo de una relegación de largo plazo a las filas de quienes viven de la asistencia social, y la estigmatización, que —particularmente en el ámbito urbano— se extiende a los barrios donde residen» (COMISIÓN EUROPEA, 1992: 10).

Por tanto, podríamos apuntar, como idea inicial, que la segregación urbana no es sino la *marca territorial* de la exclusión social. Estamos, sin duda, ante un problema de envergadura a considerar, puesto que la segregación de la población en el espacio por rentas, etnias, razas, etc., es la manifestación territorial de procesos de injusticia social y falta de equidad, pudiendo ser fuente de inestabilidad social, marginación, violencia y delincuencia (RUEDA, 1999: 19 y ss.).

### 1.2. La segregación espacial en el contexto de los actuales cambios sociales y urbanos: ciudad difusa, emigración y precio del suelo

Sin duda, el fenómeno de la segregación espacial no es algo nuevo, como es notorio. Es conocida históricamente la división social del espacio urbano y la proyección sobre el territorio de las diferencias sociales (CAPEL, 1983). Sin embargo, distintas circunstancias pueden convertir esta cuestión en un problema de primer orden en España, hasta el punto de llegar a comprometer la cohesión social, como, de hecho, ya ha ocurrido en otras sociedades de nuestro entorno cultural (LEAL MALDONADO, 1995: 53-55).

Así, en primer lugar, ha de notarse el espectacular *aumento del precio de la vivienda* en España, hecho, por lo demás, sobradamente conocido. De tal modo que en 15 años, de 1985 a 2000, el precio medio del metro construido se ha más que

cuadruplicado (de aproximadamente 50.000 pesetas a más de 200.000, según la Sociedad de Tasación, de conformidad con los datos aparecidos en el periódico *El País*, de 30 de diciembre de 2000: 44), con lo que el esfuerzo para la adquisición de una vivienda en el mercado se situaría, en el momento de redactar estas líneas, dependiendo de la ciudad, alrededor de la mitad del salario medio (datos aparecidos en el periódico *La Vanguardia*, de 16 de abril de 2001, pág. 39).

En segundo lugar, se detecta en la realidad española un paulatino *cambio en el modo de uso del territorio*. De la tradicional, en nuestro ámbito, ciudad *compacta*, con mezcla de usos y tipologías de viviendas y densidad elevada, estaríamos evolucionando hacia la denominada *ciudad difusa o extensa*, característica de ámbitos urbanos foráneos, que implica una creciente segregación de funciones, una preferencia por las densidades bajas —con su traducción en el ámbito residencial en el predominio de viviendas unifamiliares—, un creciente consumo de recursos naturales (por ejemplo, suelo) y un uso intensivo del transporte privado mediante vehículos automóviles. Distintos autores, desde diversas perspectivas, muestran en la actualidad una rara unanimidad en poner de relieve estas mutaciones (DE TERÁN, 1999: 353). Desde luego, se trata de un proceso con diversas y complejas causas —entre ellas, por ejemplo, el elemento tecnológico en conexión con procesos de cambio económico (CRANG, 2000: 301 y ss.)—, causas que no es el caso ahora analizar, pero entre las que se encuentra, sin duda, el *problema del precio de la vivienda*, antes expuesto, por cuanto, como ha sido notado, amplias capas de población, de menor poder adquisitivo, se ven literalmente «expulsadas» de algunos centros urbanos mayores, debiendo fijar su residencia fuera de éstos, a la búsqueda de viviendas asequibles (para el caso ilustrativo de Barcelona, puede consultarse ROCA CLADERA, 1998: 37 y ss.).

En tercer lugar, debe considerarse, junto a los dos elementos ya aludidos, el hecho de la creciente llegada de *inmigrantes*, provenientes, en ocasiones, de contextos culturales diferentes y, no infrecuentemente, con un poder adquisitivo bajo, lo que condiciona, notablemente, sus posibilidades en orden a encontrar un lugar adecuado

donde vivir en las ciudades españolas (AJA, 1999: 743-744). Llegada de inmigrantes que se produce, además, en un contexto de creciente polarización social, conectada a las nuevas realidades económicas del denominado «capitalismo informacional» (CASTELLS, 1997: 188 y ss.).

Si estos tres factores, contemplados de modo aislado, son puestos en conexión, se nos revela un panorama de creciente segregación espacial, que, en el peor de los casos, puede dar lugar a una visualización territorial de la exclusión social (y/o étnica) y, en último extremo, al surgimiento de guetos urbanos, con el consiguiente riesgo de fractura social (MARTÍNEZ VEIGA, 1999).

En relación con todo lo apuntado, son especialmente interesantes los estudios patrocinados por el Ministerio de Fomento, objeto de publicación en el libro titulado *La desigualdad urbana en España* (MINISTERIO DE FOMENTO, 2000), que ponen de relieve la progresiva dualización social y sus efectos sobre la trama urbana. Estos estudios aportan multitud de datos empíricos, hasta el momento desconocidos, de enorme interés. Obviamente, excede de las posibilidades del presente trabajo analizarlos, aunque queremos, a modo simplemente de ejemplo, subrayar un solo dato: aproximadamente una de cada cuatro personas residentes en los municipios españoles mayores de 20.000 habitantes vive en barrios desfavorecidos. Es decir, entre 4 y 5 millones de personas, que suman más del 12% de la población nacional, desarrolla su vida cotidiana en áreas urbanas en las que se concentran situaciones sociales difíciles. Lo que conlleva que se afirme que los estudios llevados a cabo «muestran una fuerte concentración espacial de la desigualdad en las ciudades españolas», desigualdad social que es, en general, «más fuerte que en buena parte de los países europeos más desarrollados», detectándose a lo largo del análisis una paulatina polarización social que se traduce en el hecho de que «la vulnerabilidad de los barrios desfavorecidos puede agravarse, por lo tanto, en sus dimensiones económicas, sociales y espaciales», lo que, por otro lado, aumenta el

riesgo de conflicto social a causa del fenómeno inmigratorio (MINISTERIO DE FOMENTO, 2000: 3-6, 13-32, 36, 98).

### 1.3. Objeto y estructura del estudio

Éste es, pues, el problema de fondo que presenta la cuestión de la segregación espacial. El objeto del presente trabajo es introducir algunas *reflexiones jurídicas* sobre este fenómeno. En consecuencia, se trata de una aproximación desde el Derecho al mismo, sin olvidar, claro está, que éste no puede ser capaz de resolver, por sí solo, este complejo problema, aunque se parta también del convencimiento de que sin su concurso el mismo se mostrará irresoluble. Por ello, el presente estudio es, ante todo, una reivindicación del imprescindible, aunque limitado, papel del Derecho público y de los juristas en la evitación de los riesgos latentes para la cohesión social<sup>1</sup>.

Teniendo presente esas circunstancias y limitaciones, el presente análisis se concentrará en una vertiente jurídica concreta: la ordenación urbanística y territorial, es decir, la actividad pública reguladora del uso del suelo. En consecuencia, no se abordarán específicamente cuestiones conectadas con la gestión urbanística, ni con la actividad de fomento en este ámbito ni tampoco con la actividad pública de edificación o rehabilitación, aun cuando al hilo de la exposición se efectúen algunas referencias a algunos de esos puntos.

Desde estos postulados, el estudio, aparte de la presente introducción, se divide en dos partes. En la primera se abordarán de forma sucinta diversas *experiencias comparadas*, en las que el Derecho urbanístico se ha erigido como un instrumento de lucha contra la segregación espacial. En la segunda parte, el análisis se centrará sobre la *realidad española*, en relación con la que —sin ánimo de exhaustividad y con el deseo de animar la necesaria (y aún incipiente) reflexión sobre este tema— se efectuarán diversas consideraciones de tipo general, respecto al

<sup>1</sup> Por otro lado, un tema de tanta enjundia no puede ser abordado aquí en su integridad, por razones obvias. En este sentido, debe notarse que las presentes líneas suponen la continuación de un primer estudio sobre la materia

(PONCE SOLÉ, 1999: 329 y ss.) y, a su vez, son un paso para la elaboración posterior de un estudio más completo, de carácter monográfico, ahora en curso de realización por el autor de estas líneas.

papel que deba desempeñar el Derecho Público en la evitación y erradicación del fenómeno de la segregación espacial.

## 2. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO: LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA

### 2.1. La utilidad de las experiencias foráneas en el ámbito que nos ocupa. Globalización y Derecho urbanístico

Ante todo, parece preciso justificar la necesidad y oportunidad de hacer mención de experiencias foráneas antes de adentrarnos en la realidad española, algo poco común, hasta el momento, en el ámbito del Derecho urbanístico, así como exponer las razones que fundamentan la elección de sólo algunas de esas experiencias.

En cuanto a la utilidad de iniciar este análisis jurídico aludiendo a otros Derechos urbanísticos, en contextos culturales y sociales distintos, cabe sostener que la reflexión sobre los problemas más acuciantes a los que debemos hacer frente no puede dejar de tener en cuenta «los modelos de Derecho comparado, hasta hoy muy poco estudiados: nada exige una originalidad a toda costa, y menos en una materia tan tecnificada» (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1998). Pues, no en vano, desde una perspectiva general, la globalización también afecta al Derecho (ARNAUD & FARIÑA, 1996: 272 y ss.), y, desde una perspectiva más específica, al Derecho urbanístico, dado que la evolución de las sociedades desarrolladas, así como sus pautas de utilización del territorio, parece sometida a un proceso de paulatina convergencia.

Por lo que se refiere a la elección de los ejemplos norteamericano y francés, la misma dista mucho de ser aleatoria. Tanto los Estados Unidos como Francia han debido de hacer frente en las últimas décadas del siglo XX a problemas sociales graves derivados de fenómenos de exclusión social y segregación espacial de distintos grupos sociales, aunque, eso sí, en situaciones sociales y culturales notablemente diversas debido a circunstancias históricas heterogéneas. Aún sin olvidar esas diferencias, el problema esencial ha sido y es

el mismo en ambas sociedades, es decir, como evitar que la segregación espacial ponga en peligro la esencia misma de la cohesión social, en un marco social de notable *pluralismo* cultural y étnico, o si se prefiere, aunque ambas palabras disten de ser entendidas del mismo modo por todos los autores en este momento, en un contexto de amplia *multiculturalidad* ( KYMLICKA, 1995: 25, 34-37, SARTORI, 2001: 61).

En definitiva, mediante la toma en consideración de estas experiencias foráneas, creemos que estaremos en mejor condiciones de aprender de los errores ajenos y de los intentos efectuados para enmendarlos.

### 2.2. El Derecho urbanístico norteamericano. *Exclusionary zoning* e *inclusionary zoning*. La tensión *inner cities* vs. *suburbs*. El *new urbanism*

Obviamente, va a ser del todo imposible realizar una exposición detallada del marco jurídico y social en el que se inscribe la segregación espacial en los Estados Unidos de América. En las líneas que a continuación se inician nos vamos a limitar a ofrecer los trazos gruesos de la cuestión, debiéndonos remitir a otros estudios para la necesaria profundización en los diversos aspectos abordados (SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1998).

A grandes trazos, puede sostenerse que la segregación espacial en los Estados Unidos de América se visualiza en la contraposición entre la pobreza de las *inner* o *central cities*, que acumulan minorías étnicas con bajo poder adquisitivo y la riqueza de los *suburbs*, ocupados, mayoritariamente, por la clase media y alta anglosajona. De tal modo que algún reputado jurista norteamericano ha llegado a calificar la situación de auténtico «*apartheid de facto*» (HAAR, 1996: 6).

¿Qué papel ha desempeñado el Derecho urbanístico en relación a esta grave situación social? De acuerdo con la doctrina especializada estadounidense, la segregación espacial tendría como una de sus causas las regulaciones urbanísticas aprobadas por los gobiernos de los entes locales ricos, con el ánimo de excluir *de facto* a las minorías desfavorecidas, cerrándoles así el paso mediante una serie de instrumentos jurídicos (por ejemplo, la exigencia normativa de un

tamaño desproporcionadamente grande de parcela mínima edificable o la prohibición de tipologías residenciales distintas a las de vivienda unifamiliar). Es lo que se conoce con el nombre de *exclusionary zoning*, fenómeno alentado por la ausencia generalizada de una coordinación urbanística de ámbito supralocal y por un control judicial tolerante en términos globales.

Sin embargo, esta tolerancia judicial fue bruscamente cuestionada por una serie de importantes decisiones del Tribunal Supremo de New Jersey, que, pese a ser simplemente de ámbito estatal, han sacudido los cimientos del entero Derecho urbanístico en la más amplia esfera nacional. Nos referimos a la doctrina sentada por tres sentencias dictadas en 1975, 1983 y 1986, conocidas como *Mont Laurel I, II y III*, respectivamente, en honor del municipio que les dio origen.

Mediante estas tres sentencias, obviando ahora detalles, el Tribunal Supremo de New Jersey sentó las bases para la lucha contra la segregación espacial creada por el *exclusionary zoning*. En primer lugar, afirmó la vigencia del principio de igualdad como parámetro de control de las medidas públicas tendentes a imposibilitar la provisión de viviendas asequibles, a la vez que estableció la necesidad de que cada ente local tuviera en cuenta las necesidades de vivienda propias y también del ámbito supralocal en el que se inscribe. En segundo lugar, impuso la obligación de que los gobiernos locales actuaran diligentemente para garantizar, en las palabras del propio Tribunal, una «oportunidad realista» de obtener vivienda asequible por parte de las rentas bajas. Asimismo, forzó la intervención del legislador de New Jersey en 1985, el cual codificó normativamente la doctrina judicial y procedió a efectuar reformas organizativas para dar cumplimiento al deber jurídico fijado por el Tribunal Supremo (PONCE SOLÉ, 1999).

Pero, sin duda, el efecto más relevante de la serie de decisiones de este órgano judicial de New Jersey es que se alentó el despliegue, en ese Estado y en otros, de toda una batería de medidas normativas tendentes a combatir el *exclusionary zoning*. Es lo que se conoce con el nombre de *inclusionary zoning*. Este tipo de regulación urbanística, establecido bien por ley estatal bien por ordenanza local, explicita la necesidad de que los entes locales

ponderen específicamente las necesidades de vivienda del ámbito local y de su entorno en sus instrumentos urbanísticos, e, incluso, obliga a los promotores privados a incluir un determinado porcentaje de unidades de vivienda a un precio asequible, compensándoseles por el poder urbanístico mediante el establecimiento de los denominados bonos de densidad, es decir el otorgamiento de una edificabilidad añadida a la prevista inicialmente en la ordenación aprobada (MANDELKER, 1997: 325 y ss.).

En cualquier caso, debemos notar que existe una línea importante de reflexión en los Estados Unidos, la cual pone de relieve los inconvenientes del modelo tradicional de utilización del suelo, el modelo de crecimiento continuo y diseminado en forma de mancha de aceite (*urban sprawl*) que, entre otros muchos efectos negativos, comporta un agravamiento de la segregación espacial, al potenciar la segregación de funciones y el monofuncionalismo, es decir, la atribución de un único uso urbanístico a cada zona creada, así como las bajas densidades, lo que incrementa la necesidad del uso del automóvil privado. Como solución a estos problemas, se propone por diversos autores un nuevo modelo urbano, basado en la mezcla de usos y tipologías de viviendas, que permita la diversidad social en el espacio urbano. En definitiva, de la mano del denominado *new urbanism*, *traditional neighborhood development* o *new urbanist development*, del que ya existen diversas experiencias urbanas, se postula un urbanismo sostenible, no sólo ecológica sino también socialmente (FRUG, 1999).

### 2.3. El Derecho urbanístico francés y la enfermedad de los *banlieus*. Las medidas legislativas articuladas para luchar contra la segregación espacial

Como ya advertimos en el caso estadounidense, no va a ser posible aquí efectuar un análisis detallado del marco jurídico urbanístico francés, por lo que, como hicimos entonces, debemos remitirnos a los estudios específicos existentes al respecto (TEJEDOR BIELSA, 1998). De nuevo vamos, simplemente, a exponer las líneas básicas de la aproximación francesa a la cuestión de la segregación espacial.

En Francia, los problemas de exclusión social y segregación espacial se visualizan territorialmente en lo que se denomina la «enfermedad de los suburbios (*banlieus*)». Esta marca territorial sería, *grosso modo*, opuesta a la norteamericana. También existiría en Francia una tensión entre centro y periferia, pero su naturaleza sería inversa a la de los EE.UU.: a unos centros urbanos, en terminos generales cohesionados, se opondrían unos suburbios, los *banlieus*, formados por barrios de gran tamaño (*grands ensembles*) de vivienda barata (*Habitation à Loyer Moderé*, o *HLM*), contruidos en un momento de gran necesidad de vivienda, que concentran en la actualidad grupos sociales desfavorecidos, con un alto porcentaje de inmigración proveniente, especialmente, del Norte de África. Debemos remitirnos aquí a trabajos aparecidos en esta misma revista sobre la situación francesa (RÉNARD, 1999).

¿Qué papel ha desempeñado el Derecho urbanístico francés en relación a esta preocupante situación social? La doctrina jurídica francesa achaca a éste una cuota de responsabilidad nada despreciable al respecto, por indolencia, por *laissez faire*. Esta pasividad jurídica se mostraría en la ausencia de articulación de medidas jurídicas para evitar una de los motivos de la generación de segregación espacial, el monofuncionalismo, así como en la inexistencia de mecanismos legales para evitar la concentración de vivienda asequible en determinadas áreas, que se homogenizan así socialmente «por abajo», mientras otras zonas urbanas evitan ese tipo de vivienda y la clase social que las ocupa, utilizando, por cierto, tretas jurídicas muy semejantes a las empleadas por los entes locales norteamericanos.

Ante una situación de creciente insostenibilidad social, es sobre todo a partir de principios de los años noventa del pasado siglo cuando el legislador francés reacciona, afrontando la segregación mediante el desarrollo de un urbanismo denominado por la doctrina «social», a través de la modificación de numerosos preceptos del *Code d'urbanisme* y del *Code de la Construction et de l'Habitation*, es decir de los fundamentos del Derecho urbanístico galo.

No nos corresponde a nosotros detenernos ahora en la interesantísima, por lo demás,

evolución legislativa francesa, que encuentra sus hitos en la Ley nº 91-662, de 13 de julio, *d'orientation pour la ville*, y en la reciente Ley nº 2000-128, de 13 de diciembre de 2000, *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*. Norma esta última, por cierto, que fue objeto de impugnación ante el *Conseil Constitutionnel*, el cual en su muy importante decisión nº 2000-436 DC, de 7 de diciembre de 2000, ha salvado la columna vertebral del texto legal, certificando la constitucionalidad de la mayoría de sus preceptos.

Sí queremos sin embargo destacar que el paquete legislativo francés aprobado se fundamenta en algunos rasgos esenciales. En primer lugar, el legislador francés basa su reacción contra la segregación urbana en la consecución de la *diversidad* de usos urbanístico y de viviendas en las áreas urbanas, a fin de lograr la mezcla de población y, en definitiva, la cohesión social. Para ello, se consagra un auténtico derecho a la ciudad, se establece legalmente un principio general del Derecho de diversidad de usos urbanísticos en las zonas que se creen por el planificador, orientando así la labor de éste. Finalmente, se actúa sobre la vivienda asequible, en relación a su *ubicación*. En este sentido, las medidas legislativas descansan en el papel de los *Programmes Locaux de l'Habitat*, instrumentos de ponderación de las necesidades locales de vivienda, y en el establecimiento de auténticas obligaciones jurídicas de provisión por los entes locales de determinados porcentajes de vivienda social. Obligaciones, por cierto, que el *Conseil Constitutionnel* ha considerado, en la decisión citada, respetuosas con el principio constitucional francés de libre administración de los entes locales (JEGOUZO, 2001: 9-17).

Por último, queremos destacar que, al igual que vimos ocurría en los Estados Unidos, existe en Francia una línea de pensamiento relevante que ante el fenómeno de la creciente segregación espacial postula un urbanismo sostenible ambiental y *socialmente*, que huya del crecimiento descontrolado y de la diseminación urbana sobre el territorio, fenómenos de agravación de la segregación espacial (EMANGARD, 1998: 41-49).

#### 2.4. Conclusión: contextos distintos pero medidas semejantes en la lucha contra la segregación espacial

En definitiva, del fugaz repaso a las situaciones norteamericana y francesa —las cuales nos muestran décadas de esfuerzos en la batalla contra la segregación espacial— podemos extraer, en nuestra opinión, una conclusión de notable interés para nuestro propio ámbito.

En ambos supuestos, pese a tratarse de sociedades notablemente distintas, como es notorio, la reacción jurídica contra la segregación espacial se ha basado en la instrumentación de medidas legislativas y judiciales semejantes, que han venido a poner fin a la pasividad (cuando no directa promoción) de los poderes públicos respecto a los procesos segregativos. Estas medidas jurídicas tienden a reducir la discrecionalidad urbanística local, mediante el empleo de principios generales del Derecho recogidos en textos normativos, y el establecimientos de determinados estándares legales.

Estas técnicas jurídicas tienen como objetivo último el logro de la *mezcla social* como antídoto a la segregación, inyectando *diversidad* en relación a los *usos urbanísticos* y a la *tipología de viviendas* existentes, para intentar conseguir, en último término, la *diversidad social* en el espacio urbano, mediante la intervención pública, en forma de actividad de regulación, dirigida directamente a tal fin, considerado como de interés general.

### 3. EL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA Y LA SEGREGACIÓN ESPACIAL

#### 3.1. Introducción. La actual inexistencia de reflexiones jurídicas sobre el problema de la segregación espacial y la necesidad de que el Derecho público contribuya a una buena gestión de los asuntos urbanísticos

Las líneas que siguen en esta segunda parte del estudio pretenden, simplemente, efectuar una primera e incompleta aproximación a las relaciones entre el Derecho urbanístico español y el fenómeno de la segregación espacial. Dada la complejidad

del tema, aquí sólo se pretende esbozar algunas líneas de reflexión, a desarrollar en un futuro próximo, para, en cualquier caso, intentar un primer acercamiento jurídico a la cuestión. Ulteriores desarrollos de lo aquí meramente apuntado exigirán, sin duda, un estudio comprensivo del marco jurídico de la ordenación urbanística, desde una visión sistémica de la problemática, capaz de afrontar su complejidad (MORIN, 1997: 27 y ss.). Visión que deberá no sólo conectar el Derecho urbanístico con categorías generales propias del Derecho administrativo y del Derecho Público —del que, en definitiva, aquél no es sino parte integrante—, sino también posibilitar un punto de encuentro teórico entre las diversas disciplinas que se ocupan del urbanismo.

La idea de fondo que late en las páginas siguientes es simple: el Derecho urbanístico ha de actuar no sólo como un instrumento de limitación del poder público en el ámbito urbanístico, sino como un factor que posibilite que el despliegue de éste permita una adecuada gestión de los intereses generales, entre los que, sin duda, como insistiremos más adelante, se encuentra la lucha contra la segregación espacial y por una mayor cohesión territorial (con carácter general, sobre esta funcionalidad del Derecho administrativo en la actualidad, PONCE SOLÉ, 2001).

#### 3.2. El papel del Derecho urbanístico español en el surgimiento y agravación de la segregación espacial: funcionalismo y concentración espacial de la vivienda asequible

Pero, ante todo, ¿qué tiene que ver el Derecho urbanístico español con el complejo fenómeno de la segregación urbana, suponiendo que haya algún punto de contacto entre ambos?

La respuesta a esta pregunta es que consideramos que, efectivamente, hay puntos de contacto entre el Derecho urbanístico español y la segregación espacial y que el uno tiene bastante que ver con la otra. En concreto, en nuestra opinión, una de las causas de la segregación espacial se halla en el Derecho urbanístico existente en España, o, más correctamente formulado, en las

insuficiencias de éste para contrarestar ese fenómeno.

Tales insuficiencias se derivan, creemos nosotros, de la pasividad mostrada hasta el momento por los operadores jurídicos frente a la segregación urbana. Pasividad que ha permitido la extensión del *monofuncionalismo* en el planeamiento urbano y la *concentración de vivienda social* en determinadas áreas urbanas.

En cuanto al primer punto, la segregación funcional, siguiendo los conocidos postulados de la *Carta de Atenas*, ha sido y es aún una práctica extendida en el planeamiento urbano (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO, 1981: 57 y ss., MINISTERIO DE FOMENTO, 2000: 16 y ss. y 100 y ss.), situándose en este punto nuestro país, por otro lado, en un contexto europeo común. El Derecho urbanístico no sólo no ha puesto coto a esta práctica hasta el momento, sino que incluso la ha, por así decirlo, alentado. Es muy revelador, al respecto, el art. 48.1 del Reglamento de Planeamiento, que, implícitamente y en relación a los Planes Parciales, supone que la calificación implica la asignación de un único uso pormenorizado a cada zona, dando, pues, por supuesto el *monofuncionalismo* en la ordenación del uso del suelo. Y éste es un factor de riesgo de segregación espacial, como hemos tenido ocasión de exponer anteriormente.

Respecto al segundo punto, la indolencia de la normativa frente a la concentración de la vivienda social en determinadas áreas urbanas, diversos estudios revelan que la vivienda asequible a los sectores menos favorecidos (Viviendas de Protección Oficial u otras fórmulas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública) se han ido acumulando históricamente en determinadas zonas y barrios, en parte debido a los condicionantes ya expuestos relativos al precio del suelo, en parte también, en nuestra opinión, ante la falta de conciencia de los problemas que esa acumulación y la subsiguiente homogeneización social «por abajo» podían llegar a generar (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, 1992: 20, MINISTERIO DE FOMENTO, 2000: 18). Este segundo factor de riesgo de segregación espacial no ha sido ni contemplado ni abordado por la legislación española urbanística hasta el momento.

### 3.3. Marco normativo vigente y reflexiones en torno al papel del Derecho urbanístico como instrumento de lucha eficaz contra la segregación espacial. Los paradigmas jurídicos vigentes que pueden dificultar el relevante papel a desempeñar por el Derecho al respecto

¿A qué puede deberse esa falta de reacción jurídica contra estos dos elementos generadores de segregación urbana?. La respuesta a esta cuestión devendría larga y compleja y, sin duda, estaría conectada a una pluralidad de causas, con raíces sociales y económicas. En cualquier caso, nos permitimos apuntar simplemente que, desde el punto de vista *intrínseco* del propio Derecho urbanístico español tradicional, algunos *paradigmas* pueden haber influido en la situación descrita (KUHN, 1996, NIETO, 2000: 20-26). Entre ellos, aunque ahora no podamos detenernos en este interesante y trascendental aspecto, queremos destacar en este momento uno a modo de ejemplo: la tradicional disociación entre la vivienda y la ordenación territorial y urbanística, que da lugar a que no se acostumbre a relacionar el papel de los instrumentos urbanísticos en la ubicación territorial de la vivienda asequible, con el consiguiente impacto sobre la segregación espacial de esa disociación (BORJA & CASTELLS, 1999: 205 y ss.).

En cualquier caso, para que el Derecho urbanístico pueda erigirse como un eficaz instrumento de lucha contra la segregación espacial hará falta tomar conciencia de la existencia de este problema y reflexionar con seriedad sobre los enfoques legislativos, jurisprudenciales y doctrinales predominantes en la actualidad y que condicionan las posibles respuestas jurídicas a dar a las nuevas exigencias de nuestra crecientemente compleja y plural sociedad.

Es esta una labor que requerirá una aproximación mucho más pausada y profunda. Con todo, algunas líneas de reflexión se apuntan en los siguientes epígrafes, teniendo en cuenta el marco normativo vigente.

### 3.3.1. *El marco diseñado por la Constitución de 1978*

A) *El derecho a un hábitat digno y adecuado y su conexión con diversos derechos fundamentales. Cohesión social y territorial, urbanismo sostenible socialmente y segregación espacial. El imprescindible papel del plan de urbanismo como factor de sostenibilidad social*

Iniciando nuestra reflexión al más alto nivel normativo, diversos preceptos de la Constitución española de 1978 ofrecen una regulación material conectada, de algún modo, con la cuestión que es objeto de nuestra preocupación. Estos preceptos, creemos nosotros, deben ser objeto de una reinterpretación, a fin de hallar elementos con los que afrontar los nuevos retos.

Por de pronto, creemos que el conocido derecho a la vivienda del art. 47 debería ser objeto de análisis desde el entendimiento de que su ámbito excede de la mera vivienda-unidad y abarca al *tejido urbano*, o, si se prefiere utilizar la terminología de FORSTHOFF, al «espacio efectivo» en el que los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana y que se halla más allá de su dominio. Es decir, podría llegar a sostenerse que este precepto contempla un auténtico *derecho a la ciudad*, un derecho a disfrutar de un *hábitat* digno y adecuado, compuesto por la vivienda-unidad y el medio ambiente urbano en el que ésta se inserta (BASSOLS, 1983: 21).

Este enfoque debería completarse, en nuestra opinión, con un entendimiento de la virtualidad de este precepto desde la teoría de los deberes jurídicos públicos, entendiendo que el precepto al que nos referimos contiene un auténtico «mandato de optimización» (ALEXY, 1993: 86 y 494 y ss.). Si bien ahora no podemos desarrollar en detalle esta idea, queremos apuntar que lo que entendemos pretende el art. 47 de la Constitución es garantizar jurídicamente que los poderes públicos, especialmente el poder normativo local, ofrezcan una «oportunidad realista» de obtener un hábitat digno y adecuado a los ciudadanos de los grupos desfavorecidos. Y esa oportunidad realista sólo será posible si existe una previa ponderación efectiva de las necesidades de vivienda en los instrumentos

encargados de regular la utilización del suelo y de decidir su ubicación.

Por otro lado, sería imprescindible emprender una tarea de interpretación sistemática del art. 47 con otros preceptos constitucionales. Entre ellos queremos destacar en este momento la importante virtualidad que, en nuestra opinión, tendría la conexión del derecho a la vivienda con diversos derechos fundamentales de la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero del texto constitucional.

Así, por ejemplo, la conexión del art. 47 con el art. 14 (sin olvidar en ningún momento el art. 9.2), referido al derecho de igualdad, abre todo un mundo, complejo y polémico, referido a la posibilidad (o necesidad) del empleo de *affirmative actions* también en el ámbito urbanístico, en relación con aquellos «grupos en situación de especial dificultad», por utilizar las palabras de los arts. 37 y 43 de la ley catalana 24/1991, de vivienda. Singularmente importante se presenta esta cuestión en relación con los inmigrantes, colectivo que, como es conocido ya desde los trabajos de la Escuela de Chicago en el ámbito de la sociología urbana, sufre con especial virulencia los efectos negativos de la segregación espacial. Este hecho, por cierto, ha sido ya puesto de relieve en nuestro país, por un *Informe del Defensor del Pueblo Andalúz de febrero de 2001* referido a la situación en el poniente almeriense y Campo de Níjar, notablemente crítico frente a la pasividad detectada de los poderes públicos al respecto.

En relación con estas cuestiones, entendemos que deberían ser analizadas con atención las previsiones de la legislación de extranjeros en España (véase el art. 13 de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, modificado por la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre) y su real alcance en relación con el tema que nos ocupa. Esta normativa prevé que los extranjeros residentes en España tengan derecho al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. En nuestra opinión, esta escueta previsión legal no impide, por un lado, la adopción de acciones positivas específicas. Además, por otro lado, los derechos de los extranjeros no deberían interpretarse limitados a las ayudas en sentido estricto,

esto es a la actividad de fomento de la demanda, sino que habría que entender que incluyen la opción a la adjudicación de viviendas de promoción pública, pues una interpretación sistemática del derecho a la ciudad del art. 47 CE hace a éste extensible a todas las personas, pese a la dicción literal de este precepto.

Pero la interpretación sistemática del art. 47 no debería terminar ahí. Otros derechos fundamentales están en juego cuando se trata del hábitat y de la segregación espacial. Entre ellos no deberían olvidarse los derechos de libertad de residencia (art. 19), educación (27), o, finalmente, intimidad (art. 18). Derecho este último que podría tener singular virtualidad respecto al derecho a la vivienda, si se siguiera la vía interpretativa sugerida respecto a su conexión con el derecho al medio ambiente, a propósito de la conocida sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (asunto López Ostra contra España) (MARTÍNEZ DE VELASCO, 1996: 259 y ss.). En este sentido, aquella actividad o inactividad pública que imposibilitara tener un domicilio a una persona o grupo de personas impediría también el desarrollo de su derecho a la intimidad, dada la íntima conexión existente entre ambos aspectos, como ha subrayado, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional número 22 de 1984.

Una interpretación jurídica sistemática de todos estos derechos fundamentales en relación con el hábitat y la profundización en la vía de análisis de las *obligaciones positivas* que de los mismos se pueden derivar (MARTÍN-RETORTILLO, 1994: 17) podría contribuir a dotar al derecho a la vivienda de un renovado vigor jurídico y al marco constitucional de una virtualidad insospechada en la lucha contra la segregación espacial.

Sobre todo porque consideramos que la *cohesión y la sostenibilidad social* es un objetivo de interés general a perseguir por la Administración (art. 103 de la Constitución). Alguna reciente legislación urbanística autonómica así lo subraya, como es el caso de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Castilla-León. Es más, creemos que el logro de la cohesión y sostenibilidad social es una finalidad de interés general de rango constitucional, contemplada implícitamente en diversos preceptos de nuestro texto

fundamental (por ejemplo, 9.2, 40 ó 131). Finalidad que, además, está aludida en diversa normativa de ámbito comunitario (véase, por ejemplo, la recientemente proclamada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 36).

En definitiva, creemos que sería preciso volver a Duguit, o más concretamente, a la idea de fondo que late tras su pensamiento, para encarar adecuadamente el problema de la segregación espacial. Pues sólo «por la intervención de la fuerza gobernante» puede lograrse la «solidaridad social» y ser evitado un urbanismo insostenible socialmente y una ordenación del uso del suelo que provoque, directa o indirectamente, por acción o omisión, la fractura de la sociedad (DUGUIT, 1913).

Esta última reflexión nos introduce en una cuestión conectada, con la que finalizaremos el presente apartado. Se trata de nuestro convencimiento de que sólo mediante la figura del Plan urbanístico podrá hacerse frente a la segregación urbana. Pues sólo el Plan, no el proyecto urbano puntual, es capaz de estructurar un modelo de ciudad, y, por tanto, de detectar e intentar corregir los fenómenos de desequilibrio y discriminación que puedan ir surgiendo (SIMEÓN, 1987: 603 y ss.).

Todo lo expuesto nos introduce de lleno en las actuales cuestiones de la *desregulación* y de la *liberalización* en el ámbito urbanístico, de sus *límites*, así como de la sentida necesidad de *flexibilizar* el planeamiento, a fin de que pueda ser operativo en el marco de las presentes necesidades sociales y económicas. Aspectos todos ellos que, de nuevo por razones obvias, no pueden ser ni siquiera apuntados aquí, al tratarse problemas de notable calado conceptual y práctico que ocupan ahora mismo a la doctrina más atenta a las nuevas realidades, sobre todo tras la promulgación del conocido *Informe* del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 y la posterior elaboración del también conocido *Informe sobre Suelo y Urbanismo* de la Comisión de Expertos (el cual, por cierto, sí contiene interesantes reflexiones sobre la segregación espacial; recuérdese, sobre todo, la recomendación de avance normativo número 71). Valga simplemente al respecto el siguiente dato: la aludida Ley francesa

nº 2000-128, de 13 de diciembre de 2000, relativa à la *solidarité et au renouvellement urbains*, realiza una importante modificación del sistema de planes urbanísticos y territoriales, apostando por potenciar el papel de los instrumentos de ámbito local (*Programmes d'Occupation Des Sols*), que pasan a regular ahora con vocación de globalidad la integridad del territorio, en su búsqueda de un «equilibrio social del hábitat» (art. L-123-1 del actual *Code de l'Urbanisme*).

B) *La lucha contra la segregación espacial y el reparto de competencias entre niveles de poder: las lagunas de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones*

Si nos mantenemos en el plano constitucional, pero ahora desde una perspectiva competencial, otra de las cuestiones que deberán abordarse para tratar jurídicamente el fenómeno de la segregación espacial será la responsabilidad que cada nivel de poder deberá asumir al respecto. Aparecen entrelazados aquí diversos títulos competenciales, destacadamente los referidos a la materia vivienda, la ordenación del territorio y el urbanismo. Dejando de lado ahora este último sector material, del que nos ocuparemos más adelante, a propósito del papel de los entes locales, quisieramos ahora introducir algunas reflexiones sobre los dos primeros.

En este sentido, queremos apuntar que la interpretación del Tribunal Constitucional de la competencia estatal en materia de vivienda se ha basado, como es sabido, en los títulos competenciales derivados de los arts. 149.1, apartados 11 y 13 de la Constitución, rechazando la conexión entre los arts. 47 y 149.1.1 de la Constitución (por todas, Sentencia 152/1988, de 20 de julio). Sin embargo, esta discutible doctrina del Tribunal Constitucional —basada en una visión predominantemente economicista de la vivienda, con menor énfasis en su trascendente vertiente social, como puso de relieve el voto particular de Rubio Llorente a la aludida sentencia del Tribunal Constitucional— podría ser objeto de rectificación futura, a la luz de la importantísima sentencia del Tribunal

Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Esta sentencia ha venido a configurar el art. 149.1.1 de la Constitución como un título competencial estatal autónomo, aunque, bien es cierto, la misma no haya obtenido de esa afirmación todas las consecuencias de esperar en relación con los finalmente anulados artículos 98 y 206.1 letra e del Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, preceptos referidos, precisamente, a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Consecuencia lógica, por cierto, de otro de los *paradigmas jurídicos* que inciden en este ámbito: el de ceñir el análisis del Derecho urbanístico a su relación con el derecho de propiedad, relegando otros derechos constitucionales, como el de la vivienda o el del medio ambiente, a un segundo plano. Paradigma del que la aludida decisión del Tribunal Constitucional constituye un simple ejemplo.

Sin embargo, una interpretación consecuente con la caracterización del art. 149.1.1 como un título competencial autónomo, de acuerdo con la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, podría suscitar la compleja cuestión del posible papel del Estado en el diseño de regulaciones normativas que, con el debido respeto de la autonomía de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales (arts. 137 y 140 de la Constitución), contribuyeran a poner freno a los procesos segregativos en curso.

En este sentido, consideramos que la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, ha desaprovechado una excelente oportunidad para instrumentar mecanismos jurídicos que, apoyados en los diversos títulos competenciales de que goza el Estado (procedimiento administrativo común, medio ambiente o vivienda, en relación a la que habría que considerar el mencionado art. 149.1, de acuerdo con la doctrina sentada por las SSTC 61/1999 de 20 de marzo y 164/2001 de 11 de julio), contribuyeran a poner a punto herramientas legales de lucha contra la segregación espacial. En este sentido, es especialmente decepcionante la regulación efectuada del suelo urbano consolidado (art. 14.1), al que sólo se alude para remitirlo a las leyes del mercado, sin aprovechar la ocasión para regular medidas imaginativas, referidas, por ejemplo, a la rehabilitación

necesaria en esta clase de suelo. Lo que hubiera supuesto, por cierto, incidir no sólo sobre la oferta de suelo para reducir el precio de la vivienda, auténtico *leitmotiv* de la ley, sino también sobre el tipo de demanda de vivienda, al intentar posibilitar la recuperación del atractivo de ciertas zonas de los cascos históricos y de las áreas centrales para las clases medias, intentando evitar la denominada *gentrification*. En definitiva, entendemos que el suelo urbano consolidado merece mayor atención normativa, pues es aquí, especialmente, donde los problemas más graves de la segregación urbana ya se están manifestando y donde gran parte de la batalla por la cohesión social, aunque no toda, deberá librarse (SIBINA, 1999: pp. 70 y ss.).

En cuanto a las competencias en materia de ordenación del territorio, y por citar en este momento sólo un aspecto relevante en este ámbito, ha sido notada la importancia de contar en España con planes regionales de vivienda que cuantifiquen las necesidades y orienten la ordenación urbanística municipal al respecto (JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, 1998: 149). Si bien ya existen algunos ejemplos autonómicos al respecto, consideramos que aquí, de nuevo, existe aún un largo camino a recorrer.

### 3.3.2. El papel del legislador en la lucha contra la segregación espacial

Si descendemos un escalón en el sistema normativo, un estudio en profundidad del tratamiento jurídico de la segregación espacial debería abordar el papel que el legislador (autonómico y, en los términos antes esbozados, estatal, en su caso) pueda desempeñar al respecto.

En este ámbito, tres técnicas jurídicas concretas pueden tener operatividad. Nos referimos al establecimiento legal de principios orientadores del planeamiento urbanístico, al reforzamiento legal de la *procedimentalización* de la valoración pública de las necesidades de vivienda y a la fijación legal de estándares relativos a ubicación de vivienda asequible.

#### A) La necesaria consagración normativa de un principio de diversidad de usos y de tipologías de viviendas: la función del derecho «dúctil» en este ámbito.

Si la homogeneidad de usos urbanísticos y de tipologías de viviendas en un área urbana es un factor de riesgo de segregación espacial, como parecen demostrar las experiencias foráneas expuestas y corroboran en nuestro país los datos de que disponemos, parecería lógico entender que el antídoto natural sería la inyección de *diversidad*, para, de ese modo, promover por parte de los poderes públicos, la mezcla social. Si bien esta conexión entre diversidad y cohesión ya había sido sugerida por numerosos autores, en la actualidad se dispone de un reciente y extremadamente interesante *estudio empírico*, aunque no sobre el caso español, sino sobre el británico, con el análisis de 25 ciudades inglesas de tamaño medio. Este análisis establece la relación causa-efecto entre la ciudad difusa —con sus bajas densidades y sus usos y tipologías homogéneas—, la ausencia de garantía pública de vivienda asequible y la segregación espacial. (BURTON, 2000).

La pregunta clave a formular al respecto es cómo el Derecho puede ser un vehículo de diversidad.

En este sentido, si bien no podemos tampoco ahora desarrollar esta idea, debe subrayarse la importancia que progresivamente está adquiriendo, en un contexto de mutación de las estructuras normativas y de mayor complejidad en la definición de los intereses generales, la orientación de la actividad administrativa a través de la previsión legal de principios generales. Mediante estos *principios*, en la terminología de DWORKIN (DWORKIN, 1984: 72), se puede construir un Derecho «dúctil», siguiendo en este punto a ZAGREBELSKY (ZAGREBELSKY, 1995), capaz de orientar la necesaria discrecionalidad del planificador urbano, sin aniquilarla.

En nuestro Derecho vigente ya existen ejemplos, relevantes aunque dispersos, de este tipo de principios, tanto en normas jurídicas estatales como en autonómicas. Por citar en este momento sólo una de las primeras, podemos hacer referencia al art. 30.4 del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, el cual señala que en las áreas de rehabilitación:

«Las operaciones se ajustarán estrictamente al planeamiento urbanístico vigente, *debiendo en todo caso quedar asegurada la diversidad social y de usos*, y, en particular el realojamiento de la población residente en los términos establecidos en la legislación vigente».

Se trataría, en definitiva, de reconducir inductivamente éste y otros supuestos y de reflexionar sobre la utilidad de incluir en la legislación urbanística general un principio semejante, que orientara la discrecionalidad urbanística y ofreciese apoyo al control judicial de las soluciones segregativas.

B) *La necesaria exigencia normativa de ponderación de las necesidades de vivienda. El papel de los estándares legales en relación a la provisión de vivienda asequible*

Pero la promoción de la diversidad mediante el Derecho podría encontrar otras vías jurídicas adicionales, en conexión con la consideración de las necesidades de vivienda social y su ubicación territorial.

Así, por ejemplo, pudiera ser conveniente reflexionar sobre la necesidad de que la legislación urbanística exigiera, específicamente, la *ponderación* de las necesidades de vivienda existentes por el ente local planificador, mediante la exigencia —en la línea de las experiencias foráneas expuestas— de algún documento concreto, que plasmara esa evaluación realizada durante el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, como un elemento a tomar en consideración para el logro de un hábitat digno y adecuado (art. 47 de la Constitución). Es cierto que incluso con la normativa actualmente vigente tal ponderación podría entenderse ya obligatoria (véase el art. 38 del Reglamento de Planeamiento). Pero, dada la situación existente —con una inversión pública en vivienda de sólo alrededor del 1% del P.I.B, frente al doble de media europea (MAYOR PASCUAL, 2000: 120), y en un contexto de caída en picado de la garantía pública de existencia de viviendas asequibles— parece que una específica regulación, en norma con rango de ley, además, de la procedimentalización de la valoración a efectuar podría redundar en un cumplimiento

más efectivo de las obligaciones derivadas de los diversos derechos constitucionales antes aludidos, al hacer *visible* la atenta consideración de las necesidades, *cuantitativas* pero también *cualitativas* (así, su lugar de ubicación), de viviendas sociales (PONCE SOLÉ, 2001: 594-612).

Por otro lado, la intervención legislativa en la búsqueda de la diversidad podría llegar a ser, incluso, más agresiva, de la mano de la previsión de específicos *estándares* legales referidos a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, cuya previsión pasaría, de este modo, a ser *obligatoria* y no meramente facultativa para el planificador. Algunos ejemplos ya existen en nuestro Derecho vigente, como, por citar sólo uno, el art. 86.1 de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (CARCELLER FERNÁNDEZ, 2000: 32). Este precepto señala lo siguiente:

«El Plan General *ha* de reservar espacios para la vivienda de cualquier régimen de protección pública. Los Planes Especiales *han* de reservar espacios para esta finalidad, siempre que sea técnicamente posible.»

Se trata, sin duda, de una técnica jurídica interesante, que no deja de presentar, sin embargo, interrogantes respecto a su respeto de la autonomía de los entes locales planificadores, al establecer, de hecho, una reducción del ámbito de su discrecionalidad urbanística, especialmente en aquéllos casos, ya existentes en diversa legislación autonómica, en que la ley no sólo obliga al planeamiento a prever vivienda social, sino que, incluso,  *fija los concretos porcentajes de ésta* (por ejemplo, entre otras varias leyes urbanísticas autonómicas, Ley vasca 17/1994, de 30 de junio). Sin ánimo de entrar ahora en una cuestión que exigirá un análisis cuidadoso, podemos avanzar nuestra impresión de que, respetando determinados límites, se trata de una vía posible desde un punto de vista constitucional, a explorar por el legislador urbanístico, como, de hecho, ya se está haciendo (PONCE SOLÉ, 1996: 114-146).

Cosa distinta es la necesidad de analizar cuál sea la auténtica efectividad de estas medidas, en un contexto de caída en picado de la construcción de viviendas protegidas, ante el poco interés de los promotores privados, dado el desfase entre el precio

máximo de venta fijado y los precios de mercado en un momento de auge económico. Este hecho, junto con los problemas derivados de la no infrecuente venta con sobreprecio de las viviendas públicas construidas, debería provocar una reflexión sobre la viabilidad real del entero sistema jurídico tradicional para la provisión de vivienda asequible.

En este sentido, la potenciación de fórmulas de alquiler y la exploración de mecanismos jurídicos de seguridad para evitar la frustración en la eficacia en el servicio al interés general parecen imprescindibles. Así, por ejemplo, en Cataluña ha sido sugerida la búsqueda de inspiración en la figura, propia de la compilación de Derecho civil, de la llamada *venta a Carta de Gracia*, para hacer frente a la venta de viviendas públicas a terceros con sobreprecio.

### 3.3.3. *El papel de los entes locales en la lucha contra la segregación espacial*

Junto a legislador, los propios entes locales tendrán un papel determinante en la lucha contra la segregación espacial, a través de su planeamiento urbanístico. Las siguientes líneas contienen algunas ideas sobre las relaciones entre los planes y la diversidad de usos y tipologías de viviendas como antídoto contra la segregación espacial.

Naturalmente, aunque aquí no se aborde específicamente, no cabrá olvidar el papel de los patrimonios públicos del suelo, institución profusamente estudiada desde un punto de vista jurídico, en relación con la cual se ha planteado la necesidad de repensar su significado actual (MENÉNDEZ REXACH, 1993: 209-221).

#### A) *Discrecionalidad urbanística, intereses generales y buena administración*

Ante todo, parece necesario hacer referencia a una cuestión aparentemente obvia. El hecho de que la discrecionalidad urbanística municipal permita la fijación de «lo que podríamos llamar las políticas de ordenación de la ciudad» (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de

marzo, Fundamento Jurídico 6), no supone que el poder local pueda hacer no importa qué. Los gobiernos locales deben respetar, naturalmente, los *límites* establecidos por el ordenamiento jurídico, pero deben ir más allá. También están obligados a seguir la orientación ejercida por los derechos constitucionales aludidos (por ejemplo, art. 47 en conexión con el art. 53.3 de la Constitución) y por los principios legales que puedan informar la actividad planificadora.

Dicho en otras palabras, los entes locales están obligados a desplegar una *buena administración* en el ámbito urbanístico, situándose en la posición idónea para adoptar las decisiones más convenientes para los intereses generales, los cuales, como nos consta ya, demandan el logro de la cohesión social y, por tanto, la lucha contra la segregación espacial. Es decir, los entes locales están obligados a adoptar medidas para conjurar este peligro. Y un paso previo para la adopción de tales medidas, imprescindible, será la *ponderación* durante la toma de la decisión urbanística del problema de la segregación espacial y de las alternativas para afrontarlo.

#### B) *Las relaciones entre el derecho a un hábitat digno y adecuado y el procedimiento administrativo planificador*

En definitiva, el *procedimiento planificador debido* se constituye como una garantía del despliegue de los derechos constitucionales, no únicamente del de propiedad sino de todos los ya aludidos —que se *procedimentalizan*, por así decirlo— y, en consecuencia, del logro del servicio adecuado a los intereses generales mediante el correcto uso de la discrecionalidad (PONCE SOLÉ, 2001: 197-213).

El plan de urbanismo, como resultado de ese procedimiento debido, adquiere máxima relevancia como instrumento de lucha contra la segregación espacial, pues puede actuar como factor de diversidad y de mezcla social, a través de medidas tales como las que fueron sugeridas en el apartado anterior, a propósito del legislador. Estas medidas, es decir la previsión de principios jurídicos, el establecimiento de estándares o el reforzamiento de las exigencias procedimentales, pueden ser desde ya

adoptadas voluntariamente por el poder local, en ejercicio de su poder normativo en el marco de sus competencias propias, urbanísticas y procedimentales.

Así, por ejemplo, urge revisar, en nuestra opinión, la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que, desde un entendimiento muy discutible del papel y funcionalidad de los planes, a los que considera simples reglamentos burocráticos, niega reiteradamente que éstos puedan reservar suelos para la provisión de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, a falta de una remisión explícita efectuada por la ley urbanística.

Esta jurisprudencia llega a entender, incluso, que tal reserva de suelos supone una desviación de poder, como es el caso de la STS de 23 de octubre de 1989. Pues se argumenta que la provisión de viviendas asequibles exige siempre y únicamente una actividad pública de fomento, no siendo posible usar a tal fin la potestad de planeamiento.

En nuestra opinión, el motivo de fondo que explica esta jurisprudencia es la preocupación del TS por la defensa del propietario afectado por tal reserva, la cual da lugar, en principio, a un menor aprovechamiento en relación al permitido por el plan.

Ahora bien, consideramos errónea la argumentación y la conclusión judicial. La razón estriba en que esa calificación para el logro de vivienda asequible puede y debe compensarse mediante la introducción por el propio plan general o por el plan parcial (éste respecto a los usos pormenorizados en suelo urbanizable) de coeficientes de ponderación, que expresen el valor del uso asignado respecto del uso característico de la unidad de actuación correspondiente, a fin de calcular adecuadamente el aprovechamiento promediado (tipo o medio) y lograr así un reflejo adecuado de la situación específica en el aprovechamiento susceptible de apropiación por el propietario afectado, como señala, por ejemplo, el art. 72 de la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Ordenación Urbanística. En definitiva, mediante esta vía puede intentarse un resultado parecido al logrado por los bonos de densidad en el contexto norteamericano ya citado.

Sólo si en ausencia de esa operación, o ante su defectuosa realización, no se logra el necesario reparto de cargas y beneficios entendemos que tiene sentido la interferencia judicial. No lo tiene, sin embargo, en la fase previa, esto es en la decisión de la reserva en sí, pues no es función judicial decidir el tipo de política pública, de fomento o de regulación, a emplear para la consecución del fin constitucional perseguido.

### 3.3.4. *El papel judicial en la lucha contra la segregación espacial*

Para finalizar nuestro recorrido, procede ahora analizar cuál pueda ser el papel judicial en el ámbito que nos ocupa.

#### A) *La función constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa y la lucha contra la segregación espacial*

Por de pronto, debe subrayarse, que, aunque pueda resultar *prima facie* sorprendente para alguien, el poder judicial, concretamente la jurisdicción contencioso-administrativa, *está comprometido* en la lucha contra la segregación espacial, por mandato constitucional, además. Efectivamente, una conexión sistemática de los arts. 9.2, 24.1, 47, 53.3 y 106.1 del texto constitucional sustenta la afirmación de que los órganos judiciales, al juzgar a la administración, deben contribuir a que ésta gestione mejor los intereses generales, corrigiendo aquellas prácticas que, por acción u omisión, provocan segregación espacial e impiden o dificultan la cohesión social, garantizando así en este ámbito una buena administración. Eso sí, respetando en todo momento estos órganos judiciales sus límites funcionales, también previstos en la propia Constitución. Es éste un tema nuclear del Derecho administrativo, que aquí ni siquiera podemos rozar, por lo que hemos de remitirnos a otros trabajos anteriores (PONCE SOLÉ, 2001: 687-796). Pues, como ha sido observado por el prestigioso administrativista norteamericano SCHWARTZ, «en definitiva, ¿cuál es el objeto del Derecho administrativo, sino es el de controlar la discrecionalidad administrativa?» (SCHWARTZ, 1986: 611).

Lo cierto es que, hasta el momento, un análisis de los repertorios de jurisprudencia nos muestra la inexistencia de líneas jurisprudenciales en torno a la segregación espacial, quizás debido a la novedad del problema, quizás debido a la escasa sensibilidad judicial actual frente al mismo, que parece deducirse de algunas sentencias en que se podría haber encarado la resolución del caso desde perspectivas aquí expuestas (véase lo dicho anteriormente, a propósito de la reserva por los planes urbanísticos de suelos para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública). En cualquier caso, sin entrar ahora en el análisis detallado de líneas jurisprudenciales, pues parece innecesario en esta sede, consideramos que una reforma de la normativa urbanística en el sentido antes expuesto podría favorecer, sin duda, la existencia de más firmes asideros en este ámbito para la delicada, pero imprescindible, labor judicial.

*B) Vías a explorar en el ordenamiento jurídico actualmente vigente para garantizar judicialmente una oportunidad realista de obtención de un hábitat digno y adecuado*

Ahora bien, sin necesidad de esperar a esa hipotética reforma normativa, creemos que los órganos judiciales cuentan ya con elementos jurídicos suficientes para empezar a establecer una jurisprudencia creativa que, sin exceder de sus límites funcionales constitucionales, contribuya a poner coto a los procesos segregativos en desarrollo.

a) El principio de igualdad y la discrecionalidad urbanística.

Una primera línea que nos permitimos sugerir es la del empleo a fondo de la virtualidad del principio de igualdad (arts. 9.2 y 14 de la Constitución).

Tras diversas vacilaciones en su empleo como instrumento limitador de la discrecionalidad urbanística para la garantía del derecho de propiedad —las cuales finalmente han sido afortunadamente superadas (PONCE SOLÉ, 1996: 212-226)— parece que una necesaria segunda fase, todavía por llegar, sería el despliegue de la potencialidad del principio de igualdad

respecto a los intereses colectivos y difusos, impidiendo, de este modo, la existencia de discriminaciones globales y *de facto* en el ámbito urbanístico. En fin, sin poder ahora profundizar esta línea, creemos que la jurisprudencia norteamericana expuesta en su momento puede suponer un punto de referencia.

b) El control judicial de la efectiva ponderación administrativa de las necesidades de vivienda de los grupos vulnerables. El ejemplo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En segundo lugar, consideramos que el control judicial riguroso del procedimiento debido planificador podría suponer la garantía de la existencia de una efectiva ponderación del potencial peligro de segregación espacial, así como de la adecuada toma en consideración de las necesidades de vivienda y, en consecuencia, de los intereses de los grupos vulnerables. De nuevo nos enfrentamos a un tema de enorme enjundia, que debemos otra vez renunciar a tratar, pues supone, nada menos, que el replanteamiento de la funcionalidad del control judicial de la discrecionalidad urbanística, especialmente en relación con aquellos trámites, como el de información pública, que posibilitan la participación ciudadana y la introducción y toma en consideración de intereses y de elementos fácticos y valorativos, a fin de fijar los intereses generales antes de cada decisión urbanística (CASES PALLARÉS, 1995: 65, PONCE SOLÉ, 2001: 708-710).

No nos resistimos, sin embargo, a subrayar que, en otro ámbito, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos ha notado la fundamental importancia del procedimiento de adopción de decisiones urbanísticas, auténtica garantía del adecuado despliegue de la imprescindible discrecionalidad existente en este ámbito. La jurisprudencia consolidada de este tribunal, a propósito, por cierto, del derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 del Convenio) apuesta por un control riguroso de la seriedad de los procedimientos públicos de adopción de decisiones sobre el uso del suelo, como compensación a la existencia de los mencionados ámbitos valorativos

urbanísticos (por todas, véase la decisión de 25 de septiembre de 1996, asunto Buckley contra el Reino Unido).

#### **4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE LA NECESIDAD DE EMPLEAR APROXIMACIONES PLURIDISCIPLINARES PARA AFRONTAR EL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE SU REFLEJO TERRITORIAL EN LA SEGREGACIÓN ESPACIAL**

Recientemente se ha hablado de la «crisis ética del urbanismo español», causada, entre otros motivos, por la crítica a la discriminación producida por la geografía urbana, frente a la política completa de la ciudad (LÓPEZ RAMÓN, 1999: 546). El presente estudio es un primer paso en la dirección de intentar comprender alguno de los motivos de esa crisis y de sugerir líneas originales de debate y de reflexión común sobre la misma. En este sentido, como se habrá observado, el trabajo que ahora toca a su fin plantea más problemas de los que resuelve, puesto que, en puridad, no intenta solucionar ninguno.

Pues éste no era su objetivo. Lo que se ha pretendido ha sido, simplemente, poner de relieve que tenemos un problema creciente, la segregación espacial, que dicho problema puede ser agravado, aunque también aliviado, por la acción de los operadores jurídicos y que es posible intentar medidas jurídicas para evitar lo primero y procurar lo segundo. Nada más, aunque tampoco nada menos.

Efectivamente, este sencillo planteamiento descubre una cuestión de notable importancia. Se trata de la necesidad de que el espinoso problema de la exclusión social y de la segregación espacial se aborde con un enfoque multidisciplinar, imprescindible, sin duda, en el urbanismo. Enfoque en el que, creemos firmemente, el Derecho público deberá tener un papel de primer orden en la consecución de una adecuada gestión pública de los problemas urbanos. Pues como ha señalado el prestigioso *Conseil d'État* francés «los problemas de la cohesión social y la cuestión de la inmigración no encontrarán solución sino es mediante el Derecho del urbanismo» (CONSEIL D'ÉTAT, 1992: 11). Pero

para desempeñar su irrenunciable papel el Urbanismo español, como ya ha ocurrido en Francia, deberá convertirse en mayor medida en un «urbanismo social», siguiendo así los postulados de nuestra Constitución (art. 1.1). Esto exigirá, además de diversos ajustes técnicos, algunos de ellos sugeridos en este trabajo, un auténtico cambio de enfoque sobre la entera regulación de la actividad urbanística, que ha de afectar transversalmente a distintas instituciones jurídicas.

Los ejemplos manejados de Estados Unidos y Francia nos muestran la relevancia práctica que puede tener la ausencia de un tratamiento jurídico específico de la segregación espacial. Consideramos, en este sentido, que en el caso español estamos todavía a tiempo de evitar los errores cometidos por esos países, arbitrando, lo antes posible, medidas jurídicas tendentes a evitar o aminorar las consecuencias indeseadas que pueda generar la concentración de sectores excluidos socialmente en determinadas áreas urbanas.

Debe notarse al respecto que frente a otros Derechos urbanísticos, el español no ha puesto a punto de forma sistemática principios jurídicos contra la segregación espacial ni tampoco ha definido legalmente con claridad qué sector, el privado o el público, ha de llevar a cabo las obligaciones jurídicas de realización de vivienda asequible, caso de que éstas estén normativamente previstas, lo que no ocurre, ni muchos menos, siempre en la actualidad.

En cualquier caso, a nadie debe escapársele el hecho de que, en última instancia, los fenómenos segregativos descritos tienen profundas raíces económicas y sociales, así como que el problema de fondo que late en esta cuestión es el de la *Justicia Social territorial y medioambiental* (HARVEY, 1992: 97 y ss.). Tema, como es notorio, imbricado en numerosas opciones éticas y morales, el cual requeriría, en última instancia de un auténtico pacto social y del despliegue inteligente de una batería de medidas políticas, a fin de afrontar los preocupantes retos que se nos están planteando, en el contexto de nuestra cambiante y crecientemente plural sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AJA, E. (1999): «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en: J., TORNOS MAS (Dir.), *Informe de las Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- ALEXY, R. (1993): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ARNAUD, A.-J. & M.J., FARIÑAS (1996): *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Universidad Carlos III-B.O.E, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1983): «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978», *Revista de Derecho Urbanístico*, 85.
- BORJA, J. & M., CASTELLS (1999): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 4ª edición.
- BURTON, E. (1999): «The compact city: Just or Just Compact? A preliminary analysis», *Urban Studies*, vol. 37, 11: 1969 y ss.
- CAPEL, Horacio (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*, Los libros de la frontera, 1983, Barcelona.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (2000): «El urbanismo en la Carta Municipal de Barcelona», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 180.
- CASES PALLARÉS, Luís (1995): «Inventario de problemas sobre el suelo», en: AA.VV., *Suelo y precio de la vivienda*, 55-72, Civitas, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, vol. III, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Towards a Europe of Solidarity: intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*.
- CONSEIL D'ÉTAT (1992): *L'urbanisme: pour un Droit plus efficace*, La Documentation Française, París.
- CRANG, M. (2000): «Public Space, Urban Space and Electronic Space: Would the Real City Please Stand Up?», *Urban Studies*, vol. 37, 2: 301 y ss.
- DE TERÁN, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Cátedra, Madrid, 1999.
- DESCHAMPS, E. (1998): *Le Droit Public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, LGDP, París.
- DUGUIT, L. (1913): *Les transformations du Droit Public*, A.Colin, París.
- DWORKIN, R. (1984): *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona.
- EMANGARD, Pierre-Henri (1998): «Du caractère non durable de certaines décisions d'urbanisme», en: GARÍN-FERRAZ (dir.), *Villes et développement durable. Objectif XXIe siècle: 41-49*, District de Poitiers, Centre Nationale de la fonction publique territoriales (CNFPT).
- FRUG, G. (1999): *City Making. Building Communities without Building Walls*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (2001): *Informe España 2001*, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1998): «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI», en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 99.
- & PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, 2ª edición, Madrid.
- HAAR, C. (1996): *Suburbs under siege. Race space and audacious judges*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- HARVEY, D. (1992): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI editores, México, sexta edición en español.
- JEGOUZO, Y. (2001): «La loi Solidarité et renouvellement urbains», *L'actualité juridique. Droit Administratif*, 1: 9 y ss.
- JIMÉNEZ CISNEROS CID, F.J. (1998): «La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la política de vivienda», en: T., FONT LLOVET (dir.), *Anuario de Gobierno Local 1998: 149 y ss*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona.
- KUHN, T.S. (1996): *The structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago, 3ª edición.
- KYMLICKA, W. (1995): *Ciudadanía multicultural*, Paidós, 1996, Barcelona.
- LEAL MALDONADO, J. (1995): «Un nuevo urbanismo para una sociedad en transformación», en: *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, III, 103: 53 y ss.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1999): «Crisis y renovación en el urbanismo español en la última década del siglo XX», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 104.
- LUHMANN, N. (1998): *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta.

- MANDELKER, D. (1997): *Land Use Law*, Lexis Law Publishing, 4ª edición, Charlottesville, Virginia.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1994): «El paradójico protagonismo de la Administración Pública para la efectividad de algunos derechos fundamentales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 4: 17 y ss.
- MARTÍNEZ DE VELASCO, J. (1996): «Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente», en: J.J., LÓPEZ ORTEGA (dir.), *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*: 259 y ss., Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión social. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Icaria, Barcelona.
- MAYOR PASCUAL, Gaspar (2000): intervención en la mesa redonda recogida en A., PEDRO BUENO, J. A., SANCHÍS CUESTA (eds.), *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, 120, Tirant Lo Blanch.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1993): «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», en: *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, I, 95-96: 209-221.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, Madrid.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1992): *Informe para una nueva política de vivienda*, MOPT, Madrid.
- MORIN, E. (1997): *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Madrid.
- NIETO, A. (2000): *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona.
- PONCE SOLÉ, J. (1996): *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas-EAP de Catalunya, Madrid.
- (1999): «Segregación espacial, Derecho urbanístico y jueces audaces en los Estados Unidos de América (con algunas reflexiones sobre el Derecho español)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 19, 57: 1999, 329 y ss.
- (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid.
- RÉNARD, V. (1999): «Francia 2000: un proyecto de Ley sobre urbanismo y vivienda», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXI, 121: 608 y ss.
- RUEDA, S. (1999): «La ciutat mediterrània compacta i diversa, un model de ciutat sostenible», en: AA.VV., *La ciutat sostenible: un procés en transformació*, Ajuntament i Universitat de Girona: 13 y ss., Girona.
- ROCA CLADERA, J. (1998): «¿Reducción en la formación de nuevos hogares o redistribución metropolitana de los mismos?», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXX, 115: 37 y ss.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Instituto Pascual Madoz —Universidad Carlos III— B.O.E., Madrid.
- SARTORI, G. (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid.
- SCHWARTZ, B. (1986): *Administrative Law Treatise*, Little Brown & Co., 3ª ed., Boston y Toronto.
- SIBINA, D. (1999): «La rehabilitació: un repte per a l'urbanisme en el sòl urbà consolidat per la urbanització (primera part)», *Quaderns de Dret Local*, 22: 77 y ss, Diputació de Barcelona (puede consultarse esta revista en la siguiente dirección de internet: [www.diba.es/dbs/db.htm](http://www.diba.es/dbs/db.htm)).
- SIMEON, C.L. (1987): «The paradox of “in accordance with a comprehensive plan” and post hoc rationalizations: the need for efficient and effective judicial review of land use regulations», *Stetson Law Review*, vol. 16: 603 y ss.
- TEJEDOR BIELSA, J.C. (1998): *Un modelo urbanístico alternativo: el Derecho francés*, CEDECS, Barcelona.
- YÉPEZ DEL CASTILLO, I. (1994): «El estudio comparativo de la exclusión social: consideraciones a partir de los casos de Francia y Bélgica», en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 5-6: 699 y ss.
- ZAGREBELSKY, G. (1995): *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid.



# La regulación de grandes superficies comerciales en España:

## Transplantes y políticas territoriales inexistentes

Luis E. ARIBAS SANDONIS

*Geógrafo urbanista. Departamento de Urbanismo y Geografía. Universidad de Amsterdam*

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es analizar una parte de las políticas urbanísticas que no ha recibido gran atención teórica salvo en su vertiente legislativa. La globalización de los grandes equipamientos comerciales y su desarrollo en España (hipermercados, superficies especializadas, parques comerciales, etc.) ha ganado indudable presencia mediática. El comercio de gran escala y sus patrones de desarrollo han generado, mientras tanto, interesantes debates teóricos en las ciencias espaciales y del marketing, de los que el urbanismo español no ha dado demasiada cuenta.

Los gigantes de la distribución exportan formatos, experiencia e inversiones por todo el mundo. Las soluciones aportadas por el urbanismo han sido otro ejemplo de globalización. España, como receptora de un complejo de técnicas administrativas, sirve en este artículo como referencia. Revisaremos algunas de las condiciones de fondo que debían haberse tenido en cuenta para articular líneas acertadas de política territorial y urbanística para los grandes formatos de la distribución comercial.

**Descriptores:** Grandes superficies. Política territorial. España.

### I. INTRODUCCIÓN

La historia de las grandes superficies comerciales ha sido descrita profusamente: cómo ha explotado desde Francia y se ha desarrollado por toda Europa de una manera específica. Desde los años 60, un formato fue ganando cuota de mercado, espacio en las áreas urbanas, y poder de atracción. El esfuerzo de empresarios franceses por dinamizar la distribución alimentaria encontró en Estados Unidos una vía abierta a la renovación. La introducción del supermercado de «libre servicio» ha sido mas que suficientemente tratada. El aumento de escala, el poder de compra, las cargas que estos grandes operadores

introdujeron en el proceso de negociación, permitieron que el comercio contemporáneo se reinventara en menos de 20 años.

La historia de los hipermercados europeos pivota sobre la contribución francesa a la evolución de la distribución de bienes de consumo. Como consecuencia, el trabajo de geógrafos franceses (cfr. DESSE 2001; METTON, 1995; METTON & DESSE, 1995) es suficientemente reconocido al intentar enlazar el proceso de desarrollo de las grandes superficies a un poderoso esfuerzo de control administrativo. René-Paul Desse muestra una visión global de las instituciones políticas, económicas y legislativas que rodean ese fenómeno urbano. En este artículo, para entender el origen y acoplamiento de herramientas utilizadas en España tales como las comisiones de

Recibido 21-11-01. Revisado 29-01-02.

regulación de equipamiento comercial, desgranaremos algunas de esas instituciones que, en origen, estuvieron íntimamente relacionadas con la descentralización administrativa francesa, su cultura de planeamiento urbanístico y su desarrollo empresarial.

Es casi una constante encontrar que competencias separadas produzcan principios territoriales inconexos. En parte de la literatura española, se reconoce críticamente (cfr. PÉREZ, 1998; IDELCO, 2001) que los casos de políticas urbanísticas infradesarrolladas y contradictorias son comunes a todos los niveles, desde el estatal al local. El desencadenante se sitúa en haber entendido el llamado urbanismo comercial como un cuerpo compuesto por dos esferas separadas: la del comercio interior y la del ordenamiento del espacio. En este sentido, diversos autores han argumentado en España y Francia (entre otros, cfr. GRABOY-GROBESCO, 1999; TANGUY, 1996, 1998; PÉREZ, 1998; DESSE, 2001; METTON & DESSE, 1995; EZQUIAGA, 1999) que el urbanismo de los espacios comerciales ha desarrollado una regulación de la localización de nuevas superficies, dejando desatendidas las consecuencias espaciales (como la accesibilidad, el impacto sobre el mercado del suelo, etc.). No es muy sorprendente leer que el urbanismo comercial tiene más de comercial que de urbanismo. Este artículo pretende arrojar nueva luz sobre los *mecanismos causales* y las *condiciones profundas* que favorecen esa supuesta división y descoordinación. Repasemos las nuevas características de la distribución y las novedades con las que el urbanismo se iba a encontrar.

**2** El comercio de grandes superficies en España ha aportado cambios en 3 variables fundamentales: escala, localización y formato. El cambio de *escala* es al más impactante; situar bajo el mismo techo superficies hasta 100 veces más grandes que un almacén clásico requería nuevas necesidades en el entorno urbano. Accesos, aparcamientos, espacio de almacén, hacían imposible poder insertar esas piezas en el entorno urbano tradicional. Así, un problema que tendría que solucionar el urbanismo sería la articulación de estas formas eminentemente periféricas que,

además, precisaban de nuevas inversiones públicas en infraestructuras, accesos, etc. La escala de ventas demanda mayor capacidad logística, con lo que los canales de distribución y las formas contractuales pasaban a una escala desconocida. Así, la política económica tenía que afinar mecanismos que compensaran situaciones de desequilibrio dentro de un mercado en pleno ajuste (B. Arruñada ha llegado a hablar de la tiranía de las relaciones contractuales de estos grandes operadores). Los patrones de *localización* que requieren estos formatos se acoplaron a espacios de borde urbano. En el momento que estos hipermercados aparecieron (mediados de los años 70), las principales ciudades españolas estaban aun reformulando sus primeros planes de ordenación urbana. Madrid, Barcelona, así como los municipios que componían la primera periferia metropolitana comienzan a lidiar con formatos de 10.000 m<sup>2</sup> que, a duras penas, encajan con el continuo urbano. Con posterioridad, el fenómeno se extiende al resto de las áreas urbanas, con particular vehemencia en zonas turísticas (poseen una demanda estacional muy fuerte) y ciudades de menor tamaño (el número de habitantes requerido para rentabilizar un hipermercado ha ido descendiendo hasta menos de 20.000). Por último, la importancia de factores específicos de estos *formatos*, tales como los horarios de apertura, la especialización de la oferta, inciden en múltiples variables de la economía, el comercio y la organización del espacio urbano. El discurrir del formato en tan solo 30 años ha ido desde el comercio estrictamente alimentario de los primeros supermercados hasta los *village centres* (de los cuales ya existen dos en Madrid y Barcelona), pasando por los hipermercados de primera generación, los centros comerciales con un hipermercado como ancla, la especialización de la fórmula «bajo techo único» (incorporar tiendas y espacios tradicionales dentro de los hipermercados), los *retail parks* compuestos por medianas superficies especializadas, la variante de tiendas de saldo o factory outlets o los parques de ocio, en los que la función comercial queda diluida por el ocio, los cines *multiplex* u hoteles. Este dinamismo

empresarial será una de los problemas principales que afronte el urbanismo.

**3** El análisis de la formación de políticas sectoriales que compensan o limitan el crecimiento de esas superficies también ha sido muy variado. TANGUY (1997) arroja luz sobre las dudas que puedan surgir sobre las múltiples implicaciones del urbanismo comercial tipo: citada regulación intenta mantener un mínimo juego concurrencial entre los comerciantes tradicionales y los grandes operadores, las políticas urbanísticas frente a las implantaciones periféricas, y el equilibrio entre el empleo autónomo tradicional y la generación de nuevas perspectivas de empleo asalariado en grandes superficies.

Francia se convierte en exportador del hipermercado (Carrefour, Auchan, Leclerc) en la década de los 80, así como en el laboratorio perfecto para variaciones especializadas como Leroy Merlin, Aki o Decathlon, que ahora son etiquetas naturales para el consumidor español. Los primeros operadores franceses abrieron sus hipermercados en España a finales de los años 70, aprovechando los huecos dejados por el desarrollo urbanístico de las décadas anteriores, o asentándose en los márgenes de las vías de comunicación. Durante los primeros años del proceso, el planeamiento no incluía grandes indicaciones para asimilar estas nuevas fórmulas. Las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid acogen los primeros operadores de entidad (Terrassa, 1973) y en 1979 ya están instalados los principales formatos de la distribución contemporánea: hipermercados (>2.500 m<sup>2</sup>), supermercados (de 500 a 2.500 m<sup>2</sup>), y descuento duro (abierto por Dia, perteneciente a la cadena Carrefour).

La legislación de comercio previa se ceñía al plano de la salud pública, las regulaciones de los mercados de abastos, limpieza, etc. Las ordenanzas municipales tenían una orientación similar, enfocadas al abasto público. El desarrollo de la gran distribución alimentaria se concentró en una década (el número de grandes almacenes se triplicó 1987 a 1994), mientras que los medianos y pequeños comerciantes aún se mantenían como los principales actores en el centro de las ciudades. En 1996, su cuota de mercado

se mantenía en un 38'3% para España, por el 6% en Francia o el 16'5% del Reino Unido. La gran distribución especializada se expandió en España la siguiente década. Con la pionera excepción de C&A, que apareció en 1983, todos los grandes operadores se instalaron en las periferias españolas en los 90: Marks & Spencer (1990), Ikea, que estableció su primer almacén en 1992 y que ya ha inaugurado 6 tiendas, Toys'R'Us (1991), Aki (1989) o Leroy Merlin (18 tiendas abiertas de 1989 to 1999). Todos los sectores están ya presentes en nuestros centros comerciales: bricolaje-hogar, textiles, libros, jardinería, muebles, etc. Las figuras del consumo medio español crecieron a pesar de la alta inflación. No se pudo resistir a un fenómeno que combinaba formulas de compra más baratas, y los consumidores pronto colapsaron los aparcamientos y llenaron sus carros: habían aparecido nuevos patrones de consumo.

Afirma MENÉNDEZ REXACH (1996:147) que el urbanismo español encaró el final del siglo XX en un clima de desorientación. Pues bien, el urbanismo aplicado a las grandes formas comerciales no le anda a la zaga. Primero, ¿donde podía mirar el legislador español en busca de soluciones para estas nuevas fórmulas comerciales? Segundo, ¿podían surgir las políticas urbanísticas que insertaran esas fórmulas en el territorio de procesos endógenos? Por sí mismos, los enfoques usados para explicar la internacionalización del comercio de grandes superficies y el surgimiento de las políticas urbanísticas dan un juego limitado para comprender el complejo entramado institucional del sector. Por ejemplo, no se ha llegado a explicar con claridad cómo se adoptan determinadas políticas urbanísticas por parte de algunos países, sin haber madurado primero las propias. Más aun, ni siquiera si estos países han analizado el contexto al que van a importar esas políticas territoriales o económicas. Este artículo pretende ejemplificar un caso de este fenómeno de *transplante* de políticas en España. Para ello, quizá haya que introducir conceptos quirúrgicos que, esperamos, no desvíen la atención de los mecanismos causales profundos que conducen el urbanismo a su enfrentamiento o cohabitación con estos actores económicos.

## 2. APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN A LAS INSTITUCIONES DEL URBANISMO COMERCIAL

4 Urbanistas, políticos y demás actores han convenido a lo largo de los años 80 y 90 en copiar técnicas para la regulación de estas grandes superficies del modelo francés, ayudados por la simplicidad del modelo (gigantes franceses de la distribución que entran a jugar un papel dominante en las áreas urbanas españolas a partir de los últimos años de la década de los 70). Es la tarea de este artículo la de desentrañar el éxito o fracaso de las políticas urbanísticas y territoriales respecto de los operadores comerciales, mediante la mirada detallada hacia las condiciones institucionales que rodean este fenómeno espacial. Como escribió BOYER, «en las sociedades modernas no hay economía sin política ni política sin economía» (2000: 279). Si enfatizamos en este artículo la existencia de unas condiciones políticas, no económicas, contradictorias y limitadoras, ¿a qué nos referimos? GARCÍA-BELLIDO (1998, 1996, 1995) ha explicado hasta la saciedad que, por mucho que se «copien y transfieran técnicas ingenieriles, diseños, formas, soluciones [...] mensajes descontextualizados, frases hechas, información *bit a bit*, productos acabados» las estructuras de los procesos de producción y transformación del espacio son «virtualmente incopiables».

Esas estructuras profundas, las *instituciones*, han sido definidas por multitud de campos del conocimiento. Entre ellos, la teoría económica las ha interpretado como las condiciones externas, que no ajenas, modeladoras el uso racional de las opciones de un individuo. NORTH (1990) incluye las acciones que son prohibidas a los individuos, más las condiciones bajo las cuales esos individuos pueden realizar determinadas actividades. Así, quedan separadas de las denominadas *organizaciones*: los conjuntos de individuos que, bajo determinadas reglas de juego, se unen con un propósito común. Las ciencias sociales aportan una visión complementaria de las instituciones. Para investigar las relaciones entre lo normativo y su reflejo en la práctica, se las define como las reglas del juego que acotan el comportamiento individual. Según sus

teóricos (cfr. SALET, 2000; JONG, 1999) el esquema se puede dividir en instituciones *formales*, «designadas para cambiar determinadas prácticas o formalizar prácticas informales rutinarias (respectivamente, modificaciones y codificaciones donde la economía podría encajar sus fuerzas motrices)», y en instituciones *informales*, que «evolucionan orgánicamente y se convierten en rutina sin ser establecidas explícitamente». Cualquier cambio institucional está ampliamente reconocido como insertado en la sociedad. Consecuentemente, las «reglas formales» pueden ser cambiadas de la noche a la mañana, pero las instituciones informales o no escritas puede que sobrevivan a las políticas deterministas.

5 No es un plano único de materia borrosa en el que, como constructo de la sociedad, todo cabe. SALET (2000: 16) organiza los planos institucionales en tres tipos: las reglas sociales (sistemas de confianza, creencias normalmente no escritas), las reglas formales de los regímenes o dominios normativos (legal y político, de articulación de políticas y económico) y el reflejo institucional en la práctica. Por lo tanto, entender el urbanismo pasa por analizar las relaciones escritas y no escritas que pueblan estas tres esferas con diferente grado de abstracción. Para el caso que nos ocupa, las grandes superficies, este simple análisis aporta claridad metodológica: los «regímenes teóricos formales», donde las políticas urbanísticas y de comercio interior coexisten con parámetros económicos y líneas de relación interadministrativa, y la «reflexión real en el espacio». En FIG. 1 se desarrollan ejemplos de estos tres grupos o «reglas del juego» que gobiernan algunos de los mecanismos causales en el urbanismo comercial. En concreto y para el campo de la urbanística, tendríamos que entender las instituciones como las condiciones externas que guían, desencadenan o impiden fenómenos de producción y crecimiento de la ciudad. Parte del trabajo está ya sistematizado; GARCÍA-BELLIDO (1998, 1996, 1995) recoge la esencia de las instituciones fundamentales del urbanismo español: Las relaciones económico-jurídicas del plan de ordenación con la validación de los derechos de propiedad fundiarios, a su vez construidas en el tiempo por las instituciones culturales

FIG. 1. Esquema de instituciones para el análisis del urbanismo comercial

Reglas de regímenes formales	Instituciones que modulan el urbanismo de grandes superficies en España	Qué significan —Salet (2000), según modelo de Mayntz & Scharpf (1995)—
<i>Reglas del sistema legal y político</i>	Articulación de los derechos de propiedad de suelo y libertad de empresa. Fragmentación territorial y balance de poder político. Debate ideológico-económico a través de herramientas de regulación pública o del mercado.	Relaciones entre el ciudadano y el Estado, garantías constitucionales para el ejercicio de la ley, relaciones interadministrativas.
<i>Reglas del sistema de elaboración de políticas</i>	Distribución de competencias administrativas estatales. Planeamiento territorial frente a planeamiento urbanístico. Separación de los cuerpos legales urbanístico y de comercio interior. Administrativización de las localizaciones comerciales (comisiones de equipamiento)	Reglas básicas para elaborar las políticas sectoriales diversas.
<i>Reglas del sistema económico</i>	Mercado de suelo: búsqueda de la localización. Ventajas de la escala en producción-distribución-consumo. Evolución de los formatos y competencia sectorial	Normas y reglas que estructuran el mercado y sus submercados

que rigen en España esos conceptos relacionados con el ejercicio de la propiedad, o elementos telúricos como la secular envidia. La comprensión de estos filtros institucionales y de su importancia elimina la creencia en la discrecionalidad de la acción individual pero también del determinismo del mercado o de la acción pública como solución absoluta.

En conjunto, pues, podríamos elaborar un marco de reglas del juego que, escritas o implícitas en el urbanismo patrio, establecidas por un individuo o por una organización, mediatizan cada una de las políticas puntuales, desde su concepción hasta la evaluación de sus resultados. En este caso, es de capital importancia volver a la génesis de las políticas de urbanismo comercial y repensarlas como un ovillo de cuerda mejor o peor hilvanado, pero que gira sin conexión dentro de la esfera de acero en la que se la ha encerrado. Es más, este entramado de ideas y comportamientos establecidos no bulle por sí mismo sin orden ni concierto. TERHORST & VAN DE VEN (1997) afirman que podemos trazar la producción y reproducción de las formás urbanas mirando a la relación entre el estado y el proceso de acumulación o, en particular, entre la acción colectiva y a los derechos de propiedad

privada sobre el espacio. Más específicamente y para nuestro ejemplo, podemos definir un modo de desarrollo concreto de grandes superficies comerciales cuando, por un lado, la maquinaria de la industria de distribución lanza un nuevo formato a la calle (ventas, escala, localización en la ciudad) y, por otro lado, la sociedad articula el territorio y las condiciones con las que tendrá que asentarse esa superficie. Para BOYLAUD (2000) el estancamiento en el mercado doméstico hace que los distribuidores salgan buscando otro mercado más favorable. Ahí se encuentran con un número de barreras arancelarias, regulaciones urbanísticas, que hacen más fácil adquirir un grupo local que penetrar en ese mercado. Este balance, a lo largo de sucesivos casos particulares, genera en undeterminado sistema económico lo que en este artículo llamamos procesos de regulación en la distribución de grandes superficies comerciales.

6 Las teorías regulacionistas, nacidas de la escuela francesa de la «régulation», y desarrollada por economistas postmarxistas como Aglietta, Lipietz y Boyer, ofrecen una manera útil de analizar esas formas institucionales como mecanismos causales de

las dinámicas de las economías capitalistas. En este cuerpo teórico, (cfr. BOYER, 2000, 1998; GOODWIN, 2001; GOODWIN & PAINTER 1996; MACLEOD & GOODWIN, 1999, JESSOP, 2001) el desarrollo económico y espacial aparece como el resultado de la interacción entre la acción reguladora (el estado en sus diversas formas e instancias) y los modos de acumulación del sistema capitalista, siempre en un panorama cambiante y contradictorio en tiempo y espacio. Como JESSOP (2001) explica, las teorías de la regulación tratan las actividades económicas y las instituciones de las que hablamos como socialmente impregnadas, y enfatizan que es

prácticamente imposible asegurar un crecimiento continuado únicamente a través de los mecanismos de mercado.

¿Qué aplicaciones teóricas puede sacar el ordenamiento territorial de este análisis? El crecimiento de hipermercados y otras grandes superficies en España se puede leer, por lo tanto, como un proceso de acumulación del capital de la distribución comercial que, como tal, presenta crisis y reformulaciones a lo largo del tiempo, con tantas variaciones como situaciones específicas locales haya. La FIG. 2 muestra los diversos estadios (resultados del balance de regulación) en una secuencia de reajuste permanente entre la

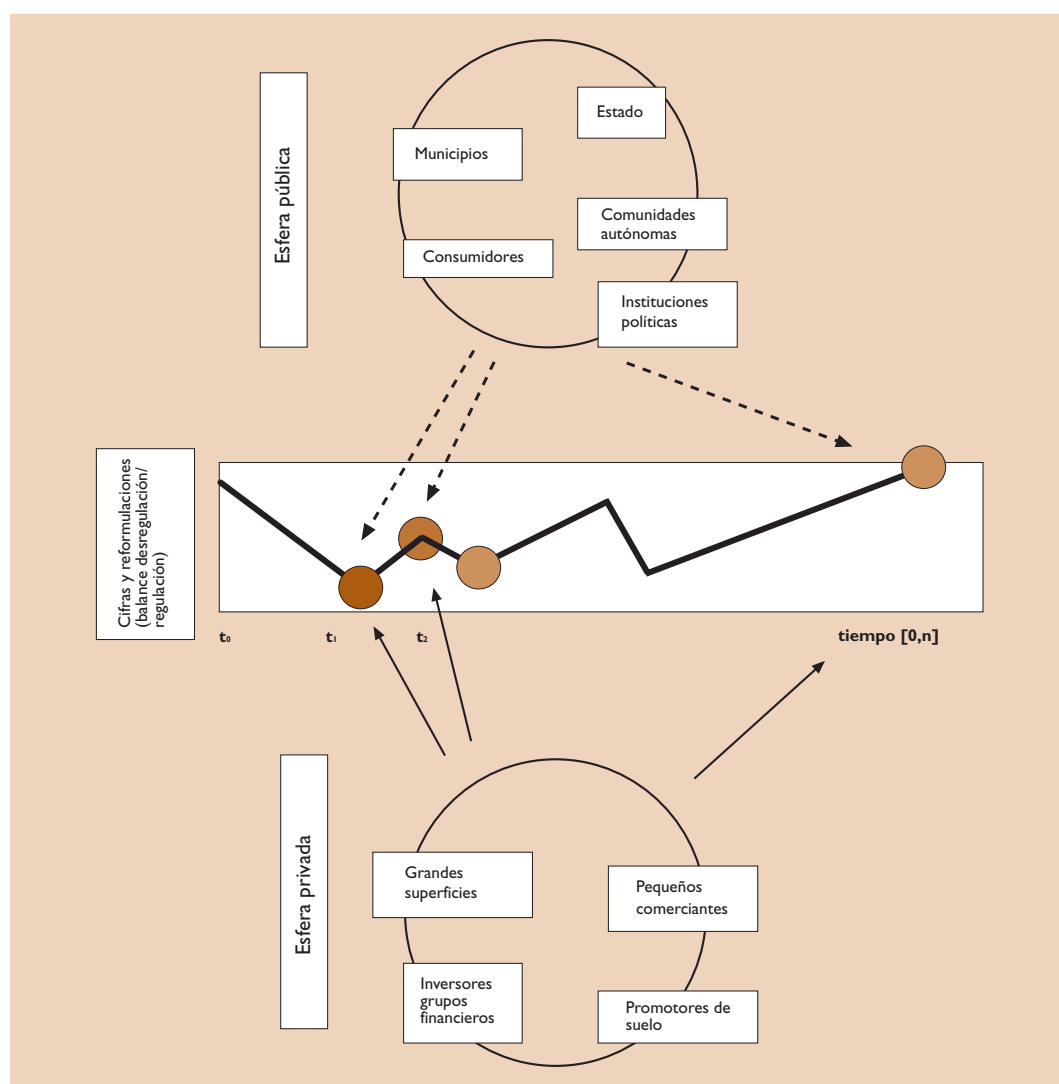


FIG. 2. Procesos de regulación en el desarrollo de grandes superficies

esfera privada y la acción pública. Estos reajustes se dan tanto en la evolución de la maquinaria y del *management* del sector (regulación propia del capital comercial, desde la tradicional lucha entre diferentes escalas de comerciantes hasta el balance de poder de las cuotas de mercado), como en la acción reguladora socio-legislativa, ya sea mediante el urbanismo, la ordenación del territorio o la política de comercio interior. Como observa GUY (1998: 654), mediante las motivaciones que el urbanismo suele presentar para intervenir en el gran comercio: mejorar la eficiencia del sector comercial, controlar externalidades negativas y proteger sectores sociales desfavorecidos con cada una de las evoluciones del mercado. Complementariamente, dicho análisis institucional puede facilitar la evaluación, si así se desea, del relativo éxito o fracaso de las políticas para la corrección la implantación de grandes superficies en España, aunque ya anuncie REBOLLO (2000:157) que estos «subcriterios» lleven comprendida una contradicción (cualquier mejora de la competencia y efectividad comercial dañará los intereses de ciertos sectores sociales). En este artículo intentaremos discernir cuales son los roles de cada compleja esfera. El desarrollo de la distribución comercial será tomado como paradigma de un modo de acumulación. Las políticas urbanísticas y territoriales, como universo múltiple donde, como JESSOP (1990) definió, se han producido procesos de «desnacionalización, destatalización e internacionalización». Esto es, el sector regulador ha reconducido su carácter hacia instancias subnacionales, mayor presencia de actores privados, e integración en corrientes internacionales de políticas publicas. POULANTZAS (1978: 15-20) insistió hace tiempo en que las relaciones son inherentes del sistema capitalista:

«No está separada del estado capitalista sino que, además, aumenta su capacidad de asegurar su revalorización una vez que el “marco externo” político e ideológico para esa acumulación queda asegurado por el estado».

Esta destatalización, en cambio, no implica necesariamente la total pérdida de capacidad regulatoria, situación ésta deseada por algunos sectores defensores de los

mecanismos de Mercado (cfr. PILAT, 1997). Por el contrario, se han descrito situaciones en las que se ha producido una re-regulación. VOGEL (1996) dirige una respuesta crítica observando los resultados de la desregulación económica, entendida ésta como la partida hacia un debilitamiento de los actores públicos. Comparando sectores de telecomunicaciones en países avanzados, el giro liberalizador de los años 80 y 90 fue contradicho por un fortalecimiento de las políticas. En el ambiente liberal que puebla el urbanismo y la política comercial en España, habrá que discernir el rol de la distribución y el consumo en masa como servicios públicos o a los que se pretende dotar de una componente estratégica territorial. Precisamente, es la cantidad de poder y capaz de decisión sobre la localización de una gran superficie la que manifiesta qué papel tiene el actor público. Pilat, en un informe para la OCDE (*cit supra*) criticaba que determinadas políticas sobre número y localización de nuevos equipamientos no deberían afectar el sector distribución incrementando sus costes, distorsionando incentivos y reduciendo las ventajas para el consumidor. Demanda un mayor papel de esa conexión entre producción y consumo, dadas las dificultades que se encuentra el sector frente a la poderosa maquinaria e ineficiente regulación publica.

### 3. TRANSPLANTE DE POLÍTICAS URBANÍSTICAS Y COMERCIALES

7 Se ha descrito el crecimiento de las grandes superficies como una fórmula de escala, generada en Francia, que emerge de la evolución que dan los empresarios franceses al supermercado americano de la posguerra. El análisis económico institucional da algunas claves para entender las causas de la expansión posterior de estos gigantes de la distribución: la conexión entre cambio tecnológico y la expansión multinacional. ALEXANDER (1997) usa el teorema de Linder, que explica el comercio internacional relacionado con la demanda exterior, en parte para definir la internacionalización de las fórmulas de distribución como extensión de los mercados domésticos. En este caso, las opciones para

un Carrefour, por ejemplo, pasarían por limitarse a similares mercados en tanto que cifras y patrones de consumo y niveles de desarrollo económico. De acuerdo con los mecanismos que hacen posible este salto transfronterizo, (vid FIG. 3) identifica factores de *atracción* (asociados a teorías *proactivas* de la expansión internacional) y de *rechazo* (asociados a teorías *reactivas*) de naturaleza política, económica, social, cultural, y específica del comercio (ALEXANDER 1997: 129). Añade que la economía neoclásica y teorías de inversión exterior directa (FDI) tales como la teoría del ciclo vital del producto (de la gran superficie, en este caso) han de ser integradas en la literatura del urbanismo.

Si estas grandes superficies son productos con un ciclo de vida mensurable o no, ha de evaluarse mediante la interacción con el territorio y las políticas urbanísticas. Al respecto, BURT (1985) argumenta convincentemente que hay una ausencia casi total de políticas globales coherentes, específicamente diseñadas para el comercio a escala nacional, abundando en cambio juegos de piezas inconexas que tratan sobre diferentes aspectos del mismo. Vistos los parámetros de importación de herramientas administrativo-económicas por parte de España y la congruencia de sus resultados

con las previsiones, el panorama se complica. El acertado estudio de Burt matiza los diferentes conflictos que se podían identificar, analizando los objetivos de las políticas públicas en el comercio interior: conflictos entre consumidores y comerciantes, gobiernos locales contra comerciantes (y, dentro de estos, diferenciando las relaciones con los pequeños y con los grandes comerciantes), e incluso entre los diferentes tamaños de comerciantes y distribuidores. Para el caso francés, del que bebe nuestro urbanismo comercial, considera (BURT 1985:161) que se siguieron tres objetivos principales: la disminución de los costes de transporte regulando los precios de venta, la protección de los pequeños y medianos comerciantes, y la restricción progresiva al crecimiento de las grandes superficies, siendo evaluadas con mayor o menor discrecionalidad, estas últimas, en las comisiones departamentales y nacional de equipamiento comercial.

3.1. Expansión de las políticas de urbanismo comercial

8 Aunque, como WATSON (1993) enfatiza, el préstamo de políticas ha sido utilizado

FIG. 3. Factores de la internacionalización de la distribución comercial

Ámbito	Factores de rechazo	Factores de atracción
Político	Estructuras inestables, entorno restrictivo, cultura dominante no empresarial	Estructura estable, políticas regulatorias relajadas, cultura pro-empresarial
Económico	Pobres condiciones economicas, potencial de crecimiento bajo, altos costes operativos, mercados demasiado maduros, mercado domestico pequeño	Alto potencial de crecimiento, niveles económicos altos, mercados en desarrollo, potencial de inversiones variada, mercado amplio, ratios de cambio favorables, mercados financieros en nivel bajo
Social	Tendencias demográficas negativas, población estancada o en declive, distribución demográfica desfavorable	Entorno social positivo, crecimiento de población, mayor peso de grupos demográficos favorables
Cultural	Cultura de consumo diferente, heterogeneidad cultural	Referencias culturales similares, fondo cultural atractivo, cultura innovativa y empresarial, homogeneidad cultural
Comercial	Competencia hostil, altos niveles de concentración empresarial, saturación de formato	Nichos de oportunidad, expansión por imitación, ambiente operativo favorable

Elaborado a partir de Alexander (1997)

durante años en derecho y política (reglas, ideas, estrategias y lemas son permanentemente importados y exportados), el «*transplante institucional*» ha ganado atención en los procesos de generación de políticas específicas. DE JONG (1999:37), analizando el éxito de la adopción de ideas y políticas de transporte e infraestructuras, define este concepto como «tomar prestadas por un país las características institucionales de otro». Este transplante, para que se adecue, debe incrementar la racionalidad de los procesos del país receptor. Así, se evaluará el éxito o fracaso de transplantar políticas de acuerdo a la desviación del propósito para el que fueron copiadas. Tal simple idea esconde una elección difícil. DE JONG argumenta que la adopción de normas puede ser una práctica segura si incluye instituciones de un sistema similar. El concepto de *familias de países*, desarrollado por Therborn (cit. en CASTLES et al, 1993) y por NEWMAN & THORNLEY (1996) se convierte para De Jong en un instrumento central en la lógica del transplante. Se refiere a la semejanza de estilos entre países con estilos legislativos y construcciones sociales similares. Esto sería de utilidad si consideráramos el urbanismo comercial como un cuerpo de varias legislaciones de nivel nacional. Pero España ha conocido un proceso de redistribución territorial y administrativa durante los últimos 20 años, y el análisis de las políticas debería aportar matices dependiendo del nivel de gobierno que enfoquemos. Por tanto, preferimos usar el término de «*transplante legal*» (WATSON, 1993:21), lo que en derecho comparado equivaldría a la práctica de copiar una regla o sistema de leyes de un país a otro.

En cualquier caso, podemos ver como España sigue juicios similares a los legisladores franceses sobre la manera de regular el desarrollo de las grandes superficies comerciales. DREWRY (1996) afirma que este comportamiento no es algo nuevo, dado que muchos de los países europeos —especialmente aquellos que derivan de la tradición civilista napoleónica— articulan sus discursos urbanísticos y políticos usando vocabulario administrativo, y sus sistemas públicos son regulados por códigos legales e interpretados por tribunales administrativos. Veremos, usando el punto de vista de Watson, como España ha copiado el

urbanismo comercial como un mero acto administrativo y no como una línea propia de política territorial. ¿Por qué impresionó tanto el urbanismo comercial Francés al legislador español?

### 3.2. Elementos del sistema de control territorial transplantado

9 Hasta ahora, hay congruencia entre los autores en señalar la división que hay en el urbanismo comercial en dos campos separados y no siempre complementarios: la regulación del uso del espacio y del comercio interior. Como punto de consenso, se considera que esta división ha sido adoptada del modelo francés (cfr. PÉREZ, 1998; TEJEDOR, 1998a, 1998b; TORNOS, 2000) y adaptada a la distribución de competencias que establece la Constitución Española. La principal herramienta transplantada es el acto administrativo de exigir una *segunda licencia* para las grandes superficies. Supone una buena prueba del gran impacto que han tenido estos formatos comerciales, tanto como pieza en la estructura del territorio como en el comercio de detalle de las zonas circundantes. Pérez insiste en que este espejo francés suponía una solución a las mismas tensiones: la oposición entre grandes y pequeños comerciantes (1998: 101). Teniendo en cuenta la menor virulencia del fenómeno de protesta de pequeños comerciantes españoles respecto de los movimientos Pujadistas (que, desencadenados en 1969, supusieron un constante dolor de cabeza político pero una buena oportunidad de revisar el mapa electoral francés), PÉREZ insiste en que esta adopción fue una visión limitada del urbanismo y el comercio.

Sirva como comprobante el concepto de «equipamiento comercial existente» (art. 6.3 LOCM) o «zona ya dotada». Si REBOLLO (2000: 155) ya denuncia la vaguedad jurídico económica de este término, a efectos de suponerle algún conocimiento de las dinámicas territoriales —confusas incluso para los especialistas del ramo— la vaguedad es mayor. «La oferta de servicios en condiciones de calidad, variedad, servicio, precio y horarios conforme con la situación actual y con las tendencias de modernización del sector», entre otros, son parámetros que han de ser medidos con cautela, por cuanto

no se especifica si esas mediciones de calidad se despachan para el comercio en general o para sus subsectores (muebles, textil, alimentación...). Igualmente, la alusión a la «estructura de la población a medio plazo», según Rebollo, es de incierto resultado. Es posible que estemos, quizá, ante una consecuencia de falta de detalle por los mínimos que está obligada la legislación estatal a no sobrepasar. En este caso, determinar modelos, centralidades y proyecciones sería competencia de otras instancias de la administración. TORNOS (2000: 26) declina responsabilidad por parte estatal al formar parte de las tareas arbitrales de su competencia. La coordinación, en este caso, sobrepasa el ámbito puramente competencial para entrar a cohonestar, según Tornos:

«los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comerciantes, de los consumidores y habitantes de las poblaciones afectadas por la apertura del establecimiento comercial, desde una planificación conjunta presidida por los criterios comerciales y del urbanismo»

**10** ¿Qué conceptos de carácter «territorial» han sido implantados, entonces, en este inconexo manojo de políticas sectoriales? Si, como es de suponer, como planeamiento territorial se ha entendido en España la ordenación equilibrada de los recursos humanos, económicos y ecológicos, en una escala mayor de la local, independientemente de si esta regulación estrangula la evolución del sector o la competencia entre actores, está claro que el concepto de equilibrio territorial que se maneja en el urbanismo comercial es discutible. El urbanismo español ha importado ufanamente la segunda licencia prestando dispar atención a la constitución de comisiones o de instancias arbitrales, con la natural variación entre diversas comunidades autónomas analizadas. Entresacando la maraña legislativa, hay escasos ejemplos en los que la implantación del modelo de urbanismo comercial haya ido más allá de una mera adaptación escrita de las competencias sectoriales. ¿Y los elementos territoriales? En toda regulación legislativa aparece la *escala* que da carácter de gran superficie (arbitrariamente construida desde los 300 m<sup>2</sup> de Baleares

hasta los 2.500 m<sup>2</sup> de la legislación general, calco de la regulación francesa). Asimismo, están presentes aspectos inherentes al *formato* como los horarios comerciales, ventas de descuento, etc. Andalucía elaboró un somero y laxo Plan Andalucía Horizonte 2000, pero combinado con una moratoria que suspende temporalmente en octubre de 2001 toda licencia para implantación de grandes superficies. El gobierno Vasco ha sido criticado desde el punto de vista de la eficiencia de mercado (IDELCO, 2001:104) por regular *dónde* se localizarían las grandes superficies, pero también *cuántos* y *quién* las componen (se definen como elementos de referencia discriminatoria el volumen de ventas y el accionariado de la empresa). Cataluña es una excepción al haber llevado el proceso hasta la elaboración de un Plan Territorial específico. PAREJA (2000: 40-48), a propósito, desgrena los componentes institucionales de dicho plan (restringir de manera más o menos arbitraria futuras implantaciones y regular la oferta y la demanda), y concluye que se trata de un plan

«territorio a territorio [...] de municipio a municipio, dada la metodología empleada, consistente en establecer unos límites cuantitativos de superficie comercial en función de las dimensiones de los municipios, sin atender, en cambio, a una valoración en su conjunto de las áreas territoriales más homogéneas».

Tal variedad no puede responder a distintas culturas legislativas, casos particulares o al desarrollo fragmentado de las grandes superficies comerciales por todo el país. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000:55) argumenta que es un problema de regulación política y económica más que urbanística. Se ampara en que la planificación urbanística no tiene competencias sobre la determinación de criterios para establecer los derechos económicos de los operadores existentes. De esta manera, el razonamiento usado por la LOCM para definir si una zona tiene ya equilibrio y dotación comerciales queda en el análisis de intereses y posiciones en el balance de poder de actores, de nuevo, políticos y económicos. La mezcla de política, derechos adquiridos y ordenación del uso del suelo (en sus mil confusas interpretaciones, según vemos) nos obliga a un análisis de las

instituciones profundas (vid. §5) que vienen haciendo vereda desde el siglo XIX: cómo se ventilan los derechos de propiedad de los procesos y efectos urbanos. Entre ellos, los derechos de uso y propiedad del suelo, y los derechos de libre competencia empresarial.

#### 4. ÉXITO O FRACASO DE LAS POLÍTICAS URBANÍSTICAS PARA GRANDES SUPERFICIES: «SPAIN IS DIFFERENT»

11 El debate teórico sobre la expansión e internacionalización de las grandes superficies ha sido suficientemente amplio como para tener diversas disciplinas poniendo su imaginación a trabajar en ello. Tal y como obliga la tan deseada multidisciplinariedad, apliquemos el análisis al caso español. El éxito o fracaso de las herramientas reguladoras implantadas por España parte, en cierta medida, de la concepción global de un cuerpo específico de relaciones entre el sector público (del francés, para la situación económica de la década de los 70 y con una distribución de las relaciones estado-municipio) y el privado (dinámicas urbanas, con actores específicos crecidos de la clase empresarial nacional y frente a un sector comercial de la pequeña burguesía urbana). Es más, el debate ya había producido conclusiones alarmantes para la licencia administrativa francesa como para lanzarse a utilizar esas herramientas: la impresión era de fracaso más o menos generalizado. ¿Estaban los cirujanos al día de las posibilidades de rechazo de un cuerpo contrastado como imperfecto en el sistema original? Si las conocían, ¿las ignoraron? Además, se ha demostrado convincentemente por WATSON (1993: 20), que una normativa transplantada de un país a otro «puede funcionar igualmente pero desencadenar diferentes efectos en distintas sociedades». Como queda definido por DE JONG (1999: 60-61), al hablar de transplante *congruente*, un «sistema familiar» ha de contrastar sus convenciones sociales no escritas o informales, especialmente aquellas relacionadas con el tratamiento de los derechos de propiedad del suelo o el papel del estado como lugar de regulación. Francia había diseñado posiblemente un modelo de urbanismo comercial acorde con sus

especificidades a lo largo del tiempo, con sus instituciones o construcciones sociales que habían evolucionado en interacciones cuasi-infinitas, y España probablemente debería haber seguido tal camino.

12 Usemos el citado análisis sobre el desarrollo de políticas públicas para el comercio. Ese desarrollo está, en la mayor parte de los países, mediatizado por el urbanismo. No hay un solo actor que coordine todas las políticas comerciales. BURT (1985: 147), afirma que las políticas, además, son más curativas que preventivas: El gobierno se da cuenta de un problema cuando ya ha ido demasiado lejos. Estas condiciones, combinadas con la falta de coordinación entre políticas sectoriales, hicieron que el urbanismo comercial francés terminara dependiendo de la percepción política del problema. Es notorio ver cómo los gobiernos conservadores apoyaron las revueltas y reivindicaciones de los pequeños comerciantes en 1973, mientras que gobiernos socialistas de los años 1980 y 90 confiaron en el éxito de la fórmula del hipermercado para controlar los precios en un periodo inflacionista (cfr. MOTTE 1995: 18-24).

Las agencias públicas francesas (cfr. MIN. COMMERCE, 2001; ASSAMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE, 2000; SÉNAT, 1999; HERMAND, 1993) detallan un hecho: el urbanismo comercial francés muestra que la ley y la política son los mecanismos a través de los cuales toman forma la regulación o desregulación, por encima de supuestos de teoría de la localización, gravitaciones, u otras. Este supuesto ha sido comprobado exhaustivamente usando los parámetros de la fundamental Ley Royer (1973) y sus sucesivas reformas (cfr. BURT 1985; METTON 1995; TANGUY 1988, 1996). Burt explica que Francia intentó al mismo tiempo proteger los pequeños comerciantes y aumentar la eficacia del sector comercial. Se consideró que el ya citado sistema de comisiones que regulasen los nuevos equipamientos podría patrimonializar esa regulación. La herramienta de la segunda licencia se estableció a partir de una escala determinada (1.000 m<sup>2</sup>), barrera que pudo ser fácilmente sorteable legalmente (un formato mínimamente inferior a esos 1.000 metros no necesitaba solicitar licencia) o ilegalmente

(no solicitarla era una manera de no ser rechazada). Así y todo, las comisiones departamentales se establecieron en el ámbito de la coordinación supramunicipal. En cualquier caso, de 1973 a 1986 se concedieron licencias por un montante superior a los 500.000 m<sup>2</sup> anuales (cfr. METTON, 1995). El dinamismo del formato, las licencias concedidas y las ampliaciones hechas sin control alguno hicieron que el número de superficie de venta en hipermercados alcanzara los 12.000.000 m<sup>2</sup> en 1992. Mi opinión es que el éxito o fracaso de estas políticas de restricción del formato se ha de evaluar a través del entorno institucional político y económico de los años 70, como fue el objetivo de atajar las consecuencias sociales y económicas de esta expansión de las grandes superficies. Los pequeños comerciantes vieron esta competencia como injusta, y clamaron una respuesta del gobierno francés. Este observó la posibilidad de perder una renta electoral, lo que confirma el poder de las decisiones políticas. Al igual que los pequeños burgueses suponían buena parte del electorado del gobierno conservador, los gobiernos socialistas posteriores entendieron que había que proteger aspectos monetarios su electorado (inflación baja, índice precios del consumo moderados) y fomentaron las nuevas formas del comercio de gran superficie.

#### 4.1. Instituciones legales y políticas comparadas

**13** La consistencia no es una de las virtudes del urbanismo comercial español. La división de competencias hacia un sistema descentralizado contrasta con la sólida respuesta de las instituciones profundas del urbanismo y el sector del comercio. Siendo la regulación de tales estructuras comerciales un asunto de amplio calado social y económico, no es extraño que, como analiza FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000), el entramado legislativo hubiese de atender a muchos intereses particulares. Por ejemplo, en ciertas esferas, tanto Francia como España comparten la impresión general de la politización de las altas estructuras de la ley (quizá sea este un punto que hizo al legislador receptor fijarse en tan

substancioso donante). Sin ir más lejos, el magnate de los hipermercados Edouard Leclerc escribió ya en 1959 una pieza magnífica que da idea de la implicación estratégica que estaba por venir. Mientras mantiene su rechazo a cualquier objetivo político, pidió al presidente del Consejo de Estado una ayuda intensa pero discreta (*dans l'ombre*) contra la ira de los productores:

«Muchos industriales descontentos promueven sabotear mis acciones mediante humillaciones de todo tipo [...] Quiero tener la certeza que mis superficies recibirán exactamente las mismas condiciones que los demás» (LECLERC, E. (1958) *Ma vie pour un combat*, citado en CHETOCHINE, 1998: 31-33)

En España, los debates sobre el reparto entre partidos políticos de instancias electas como el Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, Tribunal Constitucional, o el Tribunal de la Defensa de la Competencia acaparan buena parte del noticiario. Esto hace revisar la independencia de los poderes del Estado y de algunas concepciones particulares de sus resoluciones. Sin duda alguna, la existencia de partidos políticos de ámbito nacional facilita que dentro de los procesos de regulación dentro del sector público, el trasplante de ideas sea substituido por el calco de directrices ideológico-políticas. Esto pervierte la tendencia al conflicto entre las diferentes instancias de la administración y, como se ha podido comprobar en la legislación urbanística y podremos hacerlo en la del equipamiento comercial, las medidas se filtran en cascada desde las instituciones políticas superiores hacia las ramificaciones en la escala autonómica y local.

**14** Nuestro país descentralizó funcionalmente el estado unitario, desviando la capacidad regulatoria a las comunidades autónomas, pero todavía está ajustando un proceso paralelo de descentralización financiera. AGRANOFF & RAMOS (1997) afirman que un desarrollo continuado requiere reforzar la financiación de recursos propios de los gobiernos subnacionales. Las finanzas locales han sido un tema pospuesto a pesar de la aprobación de leyes de financiación local. Pero esta

descentralización financiera no palia el déficit histórico en las arcas de la administración local española, acarreado desde la desamortización de las propiedades privilegiadas entre 1836 y 1855. Los cambios de propiedad de la tierra en el siglo XIX produjeron movimientos nominales pero no hubo cambios en la estructura económica lo suficientemente grandes como para que los municipios pudiesen hacerse con lotes de importancia. A la pervivencia de la élite agraria se les unió la nueva terratenencia que había surgido de esa desamortización de bienes. Pertenecientes a las dispersas élites financieras y políticas madrileñas, tenían una única cohesión social: no pertenecer a las clases bajas. Estos nuevos grupos contribuyeron escasamente a separar política local de comportamiento caciquil. Como cita BAHAMONDE (2000: 115), las instituciones se ven presas en el sistema.

«La restauración [...] impone una especie de dependencia clientelar horizontal y vertical. De la misma manera que para practicar el poder político necesita de pactos laterales y subordinados entre ministro, gobernador, parlamentarios, caciques y clientes, también para ejercer el poder social requiere de instituciones vinculadas al sistema».

Así, la Diputación era vehículo de transmisión del poder local, en constante tensión con el poder central y otros ayuntamientos. El ayuntamiento era el espacio donde se socializaba el poder. Según BAHAMONDE (2000:119) «los ayuntamientos fueron el espacio natural y primario del caciquismo más elemental». Los municipios, tras perder los patrimonios desamortizados, comenzaron a depender de la Hacienda estatal. Quedaba inaugurado el sistema de levass fiscales y dependencia.

En la actualidad y en la práctica, los municipios compiten usando sus planeamientos. Las autonomías pueden ajustar sus esquemas económicos y de ordenación territorial para batir esas aspiraciones municipales y a regiones competidoras, etc. En este sentido, el análisis de las coaliciones territoriales es importante. Si llega un proyecto en especial de una gran superficie o parque de ocio (la última evolución del formato, a veces camuflada en ocio pero con enormes superficies

comerciales), obviamente modifica las directrices territoriales y la estructura de la ciudad, así como las líneas y programas del planeamiento aprobado y vigente. Para recoger ese proyecto en su territorio, el empleo generado, ingresos en metálico, modificar el planeamiento urbanístico no suele ser un impedimento. Los expedientes municipales están llenos de modificaciones puntuales de plan con estos objetivos.

**15** Comparativamente, los poderes para desarrollar políticas de urbanismo comercial en Francia fueron dados a los municipios, pero estos cuentan con una compensación financiera derivada de la licencia de la gran superficie. La *taxe professionnelle* (impuesto sobre las actividades económicas) se recauda por los municipios y supone la mitad de los impuestos recaudados localmente (MIN. EQUIPEMENT, 2000). Como fondo, la financiación de las entidades locales francesas sigue tutelada por el estado, a través de incentivos permanentes derivados de los «contratos de país», y de fondos asociados a los gastos que conlleva el proceso de descentralización. El traspaso de poder al nivel local en España se muestra como una herramienta incompleta para negociar, y éste utiliza el desarrollo de suelo para compensar los presupuestos. La financiación local en general es insuficiente para mantener el gasto público en servicios urbanos (aunque en la actualidad se está debatiendo en el Ministerio de Administraciones Públicas una reforma de los porcentajes de financiación), y la autonomía local queda restringida. En España, para un ayuntamiento medio, la promoción de suelo puede alcanzar el 50% de los ingresos, aumentado hasta el 70% si se incluyen las licencias correspondientes. Como, a pesar de la sugerida saturación de las formas comerciales de gran escala, los promotores pujarán en cuanto aparece un nuevo desarrollo urbanístico ofertando una pieza de 30 ó 40.000 m<sup>2</sup>, la espiral de crecimiento no encuentra momentos de descanso y, hoy por hoy, se siguen demandando espacios para comercio y ocio, para solaz de los municipios con planeamiento por aprobar, sin diferencias partidistas.

Como consecuencia del uso de esta máquina de generar liquidez, las relaciones entre las ciudades importantes y los

municipios de su área metropolitana complican el panorama, dado que tienen un reflejo paralelo en la distribución espacial de grandes superficies comerciales de diversos rangos. Así, el peso del planeamiento del actor central es de importancia crucial, y no hay manera de evitar fricciones y competitividad por atraer al gran operador. ¿Dónde descansa la coordinación territorial? En principio, la comunidad autónoma ha de dibujar esas líneas de planeamiento estructurante y de cooperación interadministrativa. Su importancia es reconocida y muchos promotores han de girar sus proyectos a las agencias autonómicas. En este caso se reproduce lo que describió MENY (1999) para la descentralización francesa. Desgraciadamente, este proceso no es el foro de cambios en el nivel de nuevas políticas territoriales, sino el mero cambio de manos de esas decisiones. Así, aparece una reconcentración de poder en diferentes esferas. Para AGRANOFF & RAMOS (1997:37) este proceso ha generado, además de un gobierno descentralizado, nuevas elites políticas. La descentralización del poder ha reforzado el papel de la negociación y regateo con el poder central.

#### 4.2. Instituciones de articulación de políticas

**16** Las comisiones creadas para evaluar la implantación de nuevas superficies toman el modelo de las francesas. Analicemos por un momento cuales son las condiciones de fondo de ambos casos. Francia coordina la composición de las comisiones como un equilibrio estado-entidades locales, plasmado en la esfera del departamento. El equilibrio entre los municipios (el afectado por la implantación de un nuevo establecimiento y otros designados por el consejo general del departamento) y los profesionales del comercio y consumidores ha sufrido modificaciones. La propuesta inicial de la ley Royer (1973) daba a los municipios 9 representantes sobre 20. Adicionalmente, cita GRABOY-GROBESCO (1993:54) (según se desprendía de una encuesta en 1974) que el 20% de los representantes municipales en las comisiones eran representantes de intereses comerciales. De nuevo el balance de poder se convierte en clave y en factor explicativo de

la evolución urbanística. Del mismo modo, en 1993 y 1996 se reforma la representatividad de los municipios a 4/7 del total de vocales, introduciendo un técnico competente en planeamiento territorial con exclusiva labor de control de las políticas espaciales de cooperación intercomunal. Las cifras de superficies concedidas por licencias, en todo caso, han evolucionado siguiendo la tendencia de crecimiento, madurez y agotamiento del modelo del hipermercado y de la aparición de los *retail parks*, las grandes superficies especializadas, etc. El formato de hipermercado ha ido decreciendo su protagonismo en nuevas en Francia (según Gerard Cliquet, por una saturación natural del mercado) para dar paso a otros formatos. De hecho las aperturas descienden de las 62 anuales en 1986 a las 3 de 1998.

¿Significa esto que Francia había llegado a un punto de «crecimiento cero»? La FIG. 4 muestra que, en efecto, la media anual de incremento de superficies en Francia es, aunque constante, menor que la media del crecimiento total de los años del «boom» del formato. El cambio de fórmulas y la aparición de nuevas superficies especializadas, por el contrario, indica un dinamismo complementario. El ministerio francés de comercio hizo públicas las cifras de las comisiones departamentales en 1998, y la media anual del país asciende a casi dos millones de metros cuadrados de superficie de venta. Un análisis detallado muestra que, si bien el hipermercado no es la estrella, las grandes superficies especializadas en deportes, ocio y cultura (clásicos como Decathlon y nuevos formatos dependientes de los mismos hipermercados) crecieron 130.000 m<sup>2</sup>, 150.000 m<sup>2</sup> para el equipamiento del hogar, 200.000 m<sup>2</sup> en bricolaje o 230.000 m<sup>2</sup> para jardinería. Por un lado, la fig. 4 muestran los valores reales de crecimiento en un formato específico, el hipermercado, del que se dice que está agotando su fase de madurez (evidente si vemos el ratio de habitantes por m<sup>2</sup> de hipermercado). Complementariamente, en los años en los que se argumenta que las restricciones son cada vez mayores, las cifras de crecimiento de la superficie de hipermercados (por tanto, sometidas al proceso de regulación de comisiones y planes territoriales) no han decrecido para el total de España, sino que se mantienen por encima de la media anual de

**FIG. 4. Evolución de los hipermercados en Francia y España**

<b>ESPAÑA</b>	<b>1973-1990</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Número	110	204	223	236	256	267
$\Delta$ anual Superficie	+64.220*	+143.362	+168.388	+110.712	+171.663	+120.427
habs./m <sup>2</sup> sup venta	44,92**	34,08**	22,95	21,69	19,76	18,94
<b>FRANCIA</b>	<b>1963-1980</b>	<b>1980-1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Número	540	1.078	1.095	1.105	1.118	1.143
$\Delta$ anual Superficie	+246.153*	+186.250	+103.435	+77.090	+112.306	+148.473
habs./m <sup>2</sup> sup venta	16,46**	8,76**	8,73	8,88	8,73	8,81

(\*) estimado

(\*\*) media habs. período

Elaborado a partir de CLIQUET (2000), POINTS DE VENTE (2000), ANUARIO DE LA DISTRIBUCIÓN (1998)

los años de la expansión inicial del formato y de la no-regulación.

Por lo analizado previamente (vid 12, 15, 16), tanto las cifras de segundas licencias y aperturas de grandes superficies en Francia como en España, en la práctica, obedecen a relaciones institucionales más complejas pero igualmente clave. En Francia, la distribución del poder de decisión, vivamente ligado al municipio en materia de desarrollo económico y urbanismo, y reforzado con el proceso de descentralización iniciado en 1983 (cfr. MIN. EQUIPEMENT, 2000). La dificultad de encuadrar las decisiones puntuales de las comisiones en cada departamento con el debilitado rol jurídico de los esquemas de política territorial (según MONEDIAIRE, despreciado desde el Parlamento aun reconocido su valor estructurante en el equilibrio centro-periferia). Por último, institución clave en la política francesa, la corrupción que asoló el sistema de comisiones y que obligó a aprobar una ley con el espeluznante título «de la prevención de la corrupción y de la transparencia de la vida pública y procedimientos económicos». Respecto de ella, la publicación del demoledor libro *La Corruption de la République* (MENY, 1992) activó las alarmas en la esfera política. MENY, TANGUY (1988) y JACQUIAU (2000: 180) aseguran que la descentralización había llevado a un periodo de oscuridad en el que la personificación del poder local suponía la total fragmentación de las estructuras. El uso público de muchos recursos e impuestos

de los grandes distribuidores se había convertido en una cantidad fija por metro cuadrado sobre la licencia requerida. Expertos han estimado que se pagaban unos 1.500 francos/m<sup>2</sup>. La institución de «la participación de la sociedad francesa en las actividades del capital» se había convertido en una manera fácil de financiar obras públicas, mediadores anónimos, sociedades consultoras y —quizá buena clave del embrollo— los partidos políticos que no contaban con una ley de financiación como la existente en España.

**17** Muy común es la queja de la poca adecuación del planeamiento al carácter dinámico de las nuevas formas de comercio y ocio. El urbanismo español se sigue recuperando de su carácter procedimental, que deriva de los tiempos y cautelas que ha debido generar con los años. La construcción de un urbanismo que aporta legalidad y solidez para corregir los defectos del desarrollismo especulativo de las décadas entre 1950 y 1970, ha desembocado en la primacía de procesos jurídicos y en plazos que contrastan con la agilidad de muchos procesos de producción urbana. Entre ellos, uno de los más cambiantes es el formato de los equipamientos comerciales, en los que el *aquí y ahora* no da respiro a los planeamientos que quieran acogerlo. Complementariamente, los planes diseñados durante la oleada de planes de los 80 pusieron todo su énfasis en los estándares de

infraestructuras, equipamientos colectivos y vivienda, dejando apenas energías para el control del incipiente hipermercado.

Al contrario, un momento de lucidez técnica adecuada a los mecanismos de mercado fue observar que el agrupamiento de los usos de suelo, especialmente el comercial, agilizaría la venta y gestión de estas pastillas y, por lo tanto, serviría como ingreso de líquido para continuar con una operación urbanística saneada. Un proyecto de gran superficie podría, por lo tanto, resolver muchos problemas financieros. ¿Cual es el límite en el que un municipio debe hacer oídos sordos a la música celestial de un promotor? Un urbanista de un municipio de tamaño medio reconocía en privado que muchas veces era necesario forzar el espíritu de un planeamiento, usar suelo público y ofrecer suelo más barato al promotor de una gran superficie. Es una queja común entre los técnicos que el urbanismo de las formas comerciales (donde existe) va muy por detrás de los ciclos económicos reales (se ha pasado de los supermercados a centros comerciales integrados, multicines y parques de ocio y *factory* en menos de 15 años).

El transplante de herramientas de urbanismo comercial, pues, se ha dado de cara con un problema de procedimientos. Por añadidura, desde 1990, cada vez que se han introducido pequeñas reformas en el urbanismo español, el proceso de apelaciones de carácter jurídico-político a un ya saturado tribunal Constitucional ha durado meses. En la práctica, los nuevos proyectos han tenido que ser ajustados a modificaciones puntuales de las limitaciones previas para el uso comercial. Los propietarios fundiarios juegan aquí un papel fundamental. Pueden apelar contra esas modificaciones al sentirse en su derecho de exprimir cuantas compensaciones económicas consideren. En estos casos, los gobiernos locales y regionales comienzan un proceso de consecuencias a veces kafkianas, donde chocan la acción administrativa municipal, cuasi-inmediata, con la jurídica, que ha de resolver en plazos no siempre cortos. Es palmario el conocido caso del municipio madrileño de San Sebastián de los Reyes, donde las grandes superficies IKEA y Leroy Merlin llevan tiempo funcionando, los aparcamientos están llenos de clientes y no hay reversión física posible, mientras que todavía está por determinar la validez legal

de una modificación puntual del plan general, convertida en caballo de batalla por los propietarios del suelo afectados por esa acción del planeamiento.

#### 4.3. Instituciones jurídico-económicas: desregulación y competencia

**18** Aunque TEJEDOR (1998b) reconoce que hay una «tercera vía pragmática» en el urbanismo español, podemos hacer una distinción clara entre dos corrientes de opinión: la que defiende que los derechos de edificación y uso del suelo son inherentes la propiedad del mismo, y los que defienden que existe una profunda función social de la propiedad del suelo, sobre la cual solo el planeamiento urbanístico puede dar esos derechos de uso y materialización. Esta somera división no es un debate puramente académico en el urbanismo español, sino una discrepancia insertada en la historia del crecimiento urbano, los conflictos sociales y económicos de los procesos de producción urbana, y de la percepción particular del capitalismo en un país con una cultura empresarial especial en asuntos urbanísticos. Entre otros, Tejedor afirma que el urbanismo español ha sido construido históricamente sobre los propietarios. El lema «qué hacer con un planeamiento enfocado en la propiedad», por lo tanto, inunda todas las posibles esferas del debate económico, político y legal. La distribución espacial de los derechos de propiedad del suelo está buscando su posición entre conservadurismo, regulacionismo y liberalismo. Las instituciones del particular mercado del suelo español componen una serie de variables sociales y económicas que lastran su evolución por completo: las haciendas locales carecen de medios humanos y financieros, quedando sumidas en una permanente crisis fiscal; la expropiación es sistemáticamente rechazada; la recaudación de impuestos es un mecanismo odiado y defraudado; no existe un tejido industrial emprendedor y moderno; la herencia de un bloque social oligárquico de terratenientes, que confían en la renta especulativa del suelo frente a la inversión capitalista industrial (cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1998). Son las claves ideológico-históricas que permiten entender esas citadas instituciones profundas (relaciones de poder

e interadministrativas, el trasplante de herramientas en lugar de desarrollo de un cuerpo propio, etc.) y que conducen la producción del planeamiento de las grandes superficies.

**19** Como hemos señalado, el comercio en grandes superficies ha seguido la evolución iniciada en Francia hacia una fórmula que combina grandes unidades con alta tasa de rendimientos en ventas por metro cuadrado. El formato del hipermercado ha sido insertado y explotado con éxito por operadores bien conocidos a estas alturas: Auchan, Promodes y Carrefour, respectivamente bajo las etiquetas Alcampo, Continente y PRYCA (estos últimos unidos desde la fusión de 2000). Aunque otros operadores como Eroski o El Corte Inglés se han beneficiado de la expansión de los hipermercados, es importante retener el papel de estos tres gigantes. En términos de concentración en cuota de mercado, han forzado en gran medida la mayor parte de los procesos de regulación (horarios de apertura, liberalización del mercado, la creación y acciones del Tribunal de Defensa de la Competencia, etc.). Tenemos que hacer mención a su posición dominante en superficie de venta, con un agregado de 1,3 millones de m<sup>2</sup> en 1999. La concentración de estos gigantes en ventas de alimentación alcanzó proporciones alarmantes para el gobierno español. En 1999, Continente, PRYCA, Alcampo y Eroski concentraban el 31.89% de las ventas y el 39.40% de la superficie de venta para ese formato.

Con lo cual, entre todo el entramado de medidas regulatorias que hemos analizado (existen hasta 9 definiciones diferentes de «gran superficie comercial» y casi una docena de regulaciones distintas en cuanto a localización en 15 comunidades autónomas), restricciones competenciales e inadaptación del planeamiento a la distribución comercial contemporánea, ¿dónde se sitúa en la actualidad el balance *material* entre los procesos de regulación y los modos de acumulación del capital comercial?

Irónicamente, o quizás como marca registrada en la política territorial española, vivimos la aplicación de esa diversidad regulatoria cuando se está poniendo un cuidado especial en introducir medidas de desregulación en varias facetas de la

economía. Esto no es exactamente lo que Francia mostraba como donante y para un periodo muy específico. De hecho, en el modelo del que se copió, y sobre el que se edificara la regulación básica de 1973 (más sus sucesivas reformas), el desarrollo económico y el orden público iban unidos para continuar el espíritu de un balance entre el estado y el mercado muy específico: el mercado no es tanto un hecho económico como un constructo jurídico (HUBRECHT 1997:275). De hecho, como explican CHARLIER (1994) o HUBRECHT éste fue el punto de partida desde el que se construyó un cuerpo denominado *droit public économique* (derecho público económico). CASES & PONS aducen, que, como consecuencia de la falta de coordinación, el urbanismo comercial español camina hacia un alto grado de regulación (1998: 20), contra lo que denominan un «proceso general de desregulación en otros campos», sean los casos de las telecomunicaciones o el urbanismo. Sea esto cierto o no, es cierto que la coyuntura histórica hizo que los gobiernos socialistas de los años 80 y 90 establecieran las primeras políticas de liberalización en España.

**20** Hemos analizado los pilares de la articulación de herramientas urbanísticas para el control de las grandes superficies comerciales. El juego institucional, entendido como el flujo de relaciones que filtran los procesos de desarrollo económico, da una vía de investigación sistemática que no debe ser confundida o desaprovechada.

Diferenciábamos (vid. 5) los mecanismos causales del diseño institucional, y nos embarcábamos a dilucidar el proceso de recortado y pegado de herramientas administrativas como una aproximación al estudio del urbanismo comercial español. Ha quedado probado que las diferencias en las estructuras profundas de los urbanismos español y francés han limitado la eficacia de las artes transplantadas. Las instituciones políticas se han mostrado como los motores de las lógicas económicas y jurídicas, por delante de otras aproximaciones técnicas en el mundo de la distribución.

Específicamente, la concentración del mercado y la competencia del sector se discuten en comisiones de expertos, donde el balance político se manifiesta una vez más. La

Comisión de Expertos de Urbanismo repite los bandos del debate parlamentario. Este marasmo no arroja luz sobre la pregunta fundamental: ¿por qué no generar una solución propia como evolución de las experiencias propias y optar, en cambio, por el transplante de herramientas urbanísticas *ad hoc*? Probablemente esta pregunta sea una pérdida de tiempo. Sirva como ejemplo el último requiebro perverso de esas contradicciones entre la descentralización de las funciones del estado y la oleada de desregulación económica del «menos es mejor»: cada instancia de poder apela contra cada una de las leyes sobre

planeamiento urbanístico, comercio y ordenación territorial de la instancia superior, paralela o inferior. Al mismo tiempo, se comienzan a alzar voces a favor y en contra de descentralizar el tribunal de defensa de la competencia... ¡en múltiples tribunales de carácter autonómico!. Y en medio de esta interpretación de la política territorial, Carrefour y Promodes se fusionan convirtiéndose en una (esta vez real) amenaza para el equilibrio de mercado de la distribución española, mientras expanden sus inversiones por formatos menores que amenazan al tejido pequeño burgués existente.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. & J. A. RAMOS (1997): «Toward federal democracy in Spain: an examination of intergovernmental relations», *Publius*, 27:4: 1-63.
- ALEXANDER, N. (1997): *International Retailing*, Blackwell Business, Oxford.
- ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE (2000): *Rapport d'Information sur l'évolution de la distribution*, 2072.
- BAHAMONDE, A. (coord) (2000): *Historia de España: siglo XX: 1875-1939*, Cátedra, Madrid.
- BOYER, R. (2000): «The political in the Era of Globalization and Finance: Focus on some Régulation School research», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24.2, Junio: 274-322.
- (1998): «Etat, Marché et Développement: Une nouvelle synthèse pour le XXI<sup>e</sup> siècle?», Working Paper: 9907, CEPREMAP, Paris.
- BOYLAUD, O. (2000): *Regulatory reform in road freight and retail distribution*, Working Paper num. 25, Economics Department, O.E.C.D./ECO/WKP (2000) 28.
- BURT, S. (1985): *The Loi Royer and hypermarket development in France: a study of public policy towards retailing*, tesis doctoral, sin publicar.
- CASARES, J. & A. REBOLLO (1996): *Distribución Comercial*, Civitas, Madrid.
- CASES, L. (2000): «Situación normativa y tendencias en la regulación de la implantación de grandes establecimientos comerciales»: en J., TORNOS (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*, 65-93, Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- CASES, L. & F. PONS (1998): *La implantación de grandes centros comerciales*, Marcial Pons, Madrid.
- CASTLES, F. G. (ed) (1993): *Families of nations: patterns of public policy in western democracies*, Aldershot, Dartmouth.
- CHARLIER, R. E. (1994): «Signification de l'intervention de l'état dans l'économie», en *L'Intervention économique de la puissance publique*, Etudes en honneur de D.G. Pequignot: 365-380. Univ. Montpellier I.
- CHETOCHINE, G. (1998): *Quelque distribution pour 2020?*, Liaisons, Paris.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000): *Debate sobre la liberalización de los horarios comerciales*, Diario de sesiones, 20: 816-843, 29.
- COURAGE, S. (1999): *La vérité sur Carrefour: l'épicier planétaire aux 2 millions de clients par jour*, Assouline, Paris.
- C.S.C.C. (1999): *Análisis general del impacto de las grandes organizaciones del Comercio*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Madrid.
- DESSE, R.P. (2001): *Le nouveau commerce urbain : dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Université Bretagne Occidentale, Brest.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR (1998): *La distribución comercial en España*, Madrid.
- DREWRY, G. (1996): «Political Institutions: Legal perspectives», in R. GOODIN, & H.D. KLINGEMANN (eds.) *A New Handbook of Political science*, Oxford University Press, Oxford.

- EZQUIAGA, J. M. (1999): *Comercio y planeamiento urbano*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T.R. (2000): «Urbanismo y ordenación comercial» en TORNOS, J. (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*: 52-64 Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2000): «Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 61, Barcelona.
- (1998): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», *Documentación Administrativa*, 252-253: 11- 83.
- (1996): «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español», *CIUDAD y TERRITORIO*, 107-108: 5-13.
- (1995): «Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una inviable política de suelo en España», en *La Política del Suelo en el siglo XXI: ¿intervención o liberalización?*: 157-225, CEMCI, Granada.
- GOODWIN, M. (2001): «Regulation as a process: Regulatory and comparative Urban and Regional research», de próxima aparición.
- & PAINTER, J. (1996): «Concrete research, Urban Regimes and Regulation theory», en M. LAURIA (ed.) *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, SAGE, Londres.
- GRABOY-GROBESCO, A. (1999): *Droit de L'Urbanisme Commercial*, JGDJ, Paris.
- GUY, C. (1998): «Controlling new retail spaces: The impress of planning policies in Western Europe», *Urban Studies*, 35: 5-6: 953-979.
- HERMAND, H. (1993): *Le rôle des réseaux de distribution dans l'aménagement du territoire. Rapports Conseil Economique et Social*, CES, Paris.
- HUBRECHT, H. G. (1997): *Droit Public Economique*, Dalloz, Paris.
- I.D.E.L.C.O. (2001): *La regulación del comercio minorista en las Comunidades Autónomas de España*, IE, IEE, IDELCO, Madrid.
- JACQUIAU, C. (2000): *Les coulisses de la grande distribution*, Albin Michel, Paris.
- JONG, M. de (1999): *Institutional Transplantation*, Eburon, Delft.
- McCLEOD, M. & M. GOODWIN (1999): «Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance», *Progress in Human Geography*: 503-25.
- MENÉNDEZ, A. (1996): «Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 107-108: 127-148.
- MENY, Y. (1992): *La corruption de la République*, Fayard, Paris.
- METTON, A. (1995): «Retail Planning Policy in France», en DAVIES, R. (ed.) *Retail Planning Policies in Western Europe*: 62-77, Routledge, Londres.
- METTON, A. & DESSE, R.P. (Eds.) (1995): *Les nouveaux acteurs du commerce et leurs stratégies spatiales*. Actes du colloque européen. Université de Bretagne Occidentale, IGU/CNRS, Brest.
- MINISTERE DE COMMERCE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (2001): *Le dispositif de régulation des implantations commerciales*, en <http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr>
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (2000): *Participants in the French Commissioning Process*, Centre de Documentation de l'Urbanisme, en <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu>
- MONEDIAIRE, G. (1994): «Les etudes d'impact de l'urbanisme comercial», *Etudes Foncières*, 63, nota 10.
- MOTTE, A. (Ed.) (1995): *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*, Juris Service, Lyon.
- NEWMAN, P. & A. THORNLEY (1996): *Urban Planning in Europe*, Routledge, London.
- PAREJA, C. (2000): «La actividad comercial en el marco de la planificación territorial y urbanística», en J. TORNOS (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*: 32-51, Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.
- PÉREZ, J.M. (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid.
- PILAT, D. (1997): *Regulation and performance in the distribution sector*, Working Paper, nº 180, Economics Department, O.E.C.D./GD (97) 145.
- REBOLLO, M. (2000): «El sometimiento de la implantación de grandes establecimientos comerciales a las licencias municipales y a la licencia comercial específica», en J. TORNOS (ed.) *Grandes establecimientos comerciales: su ordenación e implantación*: 94-180 Tecnos & Univ. Barcelona, Barcelona.

- SALET, W. (2000): «The institutional approach to strategic planning», en W. SALET, & A. FALUDI (eds.) *The revival of strategic spatial planning*, KNAW, Amsterdam.
- SENAT FRANÇAIS (1999): *Rapport de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des espaces périurbains*, num. 292, Annexe au procès-verbal de la séance du 31-III-1999.
- TANGUY, Y. (1988): «Quand l'argent fait la Loi. Le cas de l'urbanisme comercial», *Pouvoirs*: 46, PUF, Paris.
- (1996): «La Loi Royer et la réforme du 5 Juillet 1996: troisième ou dernier acte?» *Revue de Droit Immobilier*: 19(1): 1-29.
- TEJEDOR, J. (1998a): *Un Modelo Urbanístico Alternativo: el Derecho Francés*. CEDECS, Madrid.
- (1998b): *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo*, Aranzadi, Elcano.
- TERHORST, P. & J. VAN DE VEN (1997): *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam*, Nederlandse Geografische Studies, Amsterdam.
- VILLERMET, J. M. (1991): *Naissance de l'hypermarché*, Armand Colin, Paris.
- WATSON, A. (1993): *Legal Transplantation; an approach to comparative law*, University of Georgia Press, Atenas & Londres.

# Indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire.

Un análisis comparado para las Comunidades Autónomas Españolas

M.<sup>a</sup> Casilda LASSO DE LA VEGA MARTÍNEZ  
Ana URRUTIA KAREAGA  
Amaia DE SARACHU CAMPOS

*Profesora Titular de Matemáticas en el Departamento de Economía Aplicada IV en la UPV*  
*Profesora Titular de Matemáticas en el Departamento de Economía Aplicada IV en la UPV*  
*Profesora Asociada de Matemáticas en el Departamento de Economía Aplicada IV en la UPV*

**RESUMEN.** El medio ambiente está cambiando bajo el influjo de las actividades humanas. Los signos del desequilibrio actual son evidentes en la situación del aire, del agua y del suelo. Pero así como existen numerosos y diversos indicadores económicos y sociales, es evidente, en la mayoría de los países y en el contexto internacional, la carencia de indicadores medioambientales.

En este trabajo se tiene en cuenta el indicador de presión adoptado en el Protocolo de Kyoto para estimar la contribución al problema del cambio climático y se propone un indicador sintético de presión para estimar las emisiones de gases a la atmósfera.

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio comparado, para las diferentes comunidades autónomas españolas, de su situación respecto a estos indicadores de presión y analizar los resultados obtenidos en el período 1990-1999. Además se compara la situación de las regiones españolas, respecto a estos indicadores, con la situación internacional.

Descriptores: Indicadores. Medio ambiente. España.

## I. INTRODUCCIÓN: NECESIDAD DE INDICADORES MEDIOAMBIENTALES DE PRESIÓN SOBRE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

**E**l medio ambiente está cambiando bajo el influjo de las actividades humanas. Los signos del desequilibrio actual son evidentes en la situación del aire, del agua y del suelo. En algunos países se ha realizado un gran esfuerzo en la recopilación de datos sobre la situación medioambiental, y en la actualidad se dispone de una gran cantidad de información que refleja la compleja realidad y los cambios y efectos de la actividad humana

en el medio ambiente. Pero ante esta abundancia de información se impone la necesidad de una medición que resuma en unos pocos indicadores la situación medioambiental. Así como existen numerosos y diversos indicadores económicos y sociales ampliamente aceptados, que sintetizan realidades complejas, como son por ejemplo el PIB, el IPC, los diferentes índices bursátiles... es evidente, en la mayoría de los países, la carencia de indicadores medioambientales que permitan ilustrar las tendencias, medir lo adecuado de determinadas actuaciones en ciertas materias, así como fomentar la sensibilización pública respecto a los problemas medioambientales.

Recibido: 08.10.01 Revisado: 10.12.01.

Los resultados que aparecen en este artículo forman parte del Proyecto de Investigación de la Universidad del País Vasco 00036.321-HA-138/99.

Las autoras de este trabajo desean agradecer al Ministerio de Medio Ambiente, y en particular a Natalia Alonso Sopena, de la Dirección General de Calidad Ambiental, la inestimable colaboración para la obtención de los datos.

Todo indicador medioambiental debe ser capaz de informar sobre la situación del medio ambiente, de reflejar los cambios a lo largo del tiempo, debe ser comprensible y reproducible y, siempre que sea posible, debe ser calculado en los mismos términos que los objetivos políticos o las metas ligadas a ellos.

Un marco ampliamente utilizado para la construcción de indicadores medioambientales surge de un simple conjunto de preguntas: ¿Qué está ocurriendo al estado del medio ambiente o de los recursos naturales? ¿Por qué está ocurriendo? ¿Qué vamos a hacer?

Indicadores de los cambios o tendencias en el estado físico o biológico de la naturaleza, indicadores de estado, contestan la primera pregunta. Indicadores de presiones de las actividades humanas que causan cambio medioambiental, indicadores de presión, responden a la segunda, y medidas de las políticas e iniciativas adoptadas en respuesta a los problemas medioambientales, indicadores respuesta, responden a la tercera. En este marco de indicadores de presión-estado-respuesta, los indicadores de presión varían en función de las medidas llevadas a cabo, más concretamente, evalúan si las emisiones crecen o decrecen, si las condiciones adversas a las que está expuesto el hombre aumentan o disminuyen. De esta forma estos indicadores no se utilizan únicamente para medir la presión que cada país ejerce sobre el medio ambiente, sino que sirven para fijar objetivos concretos de cara a la mejora del mismo.

Un elemento de conflicto permanente de los indicadores ambientales es que deben recoger una cantidad cada vez mayor de información sobre una realidad compleja en un número manejable de parámetros apropiado para los procesos de toma de decisiones y de información pública.

En este trabajo se toman en consideración el problema del cambio climático, así como las emisiones contaminantes responsables del aumento del ozono troposférico, y de la acidificación, que junto con la reducción del ozono estratosférico, son los 4 problemas directamente relacionados con la contaminación del aire entre los 12 problemas más relevantes del medio ambiente que la Agencia Europea de Medio Ambiente recoge en el Informe Dobrás, por considerar que tienen especial interés para Europa.

A partir de las emisiones contaminantes del aire y teniendo en cuenta el indicador propuesto en el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, se computa, en la sección II, la contribución de las diferentes comunidades autónomas españolas al problema del cambio climático, se analiza su evolución en el período 1990-1999 y se compara su situación con respecto a los países industrializados. En la sección III se propone un indicador sintético de presión para estimar las emisiones de gases a la atmósfera, y de manera análoga a la sección anterior, se realiza un análisis comparado para las comunidades autónomas en el período 1990-1999.

Es obvio el carácter bruto de los indicadores que se tratan de definir puesto que constituyen una síntesis. Pero también es obvia la conveniencia de una medición, del mismo nivel de vulgaridad de otros muchos indicadores económicos existentes, por ejemplo el PIB, sólo un número, pero una medición que nos acerque a aspectos medioambientales que hasta el momento no han sido ampliamente considerados y permitan derivar un conocimiento sobre el conjunto.

## **2. INDICADORES SINTÉTICOS DE PRESIÓN PARA EVALUAR EL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Con el objeto de poder evaluar y clasificar a las diferentes regiones según las presiones ejercidas sobre la contaminación del aire en relación al cambio climático, en este apartado se definen indicadores sintéticos de presión a partir de las emisiones de gases que directa o indirectamente están asociados a este problema.

### **2.1. Definición de indicadores sintéticos de presión sobre el problema del cambio climático**

La contribución ejercida por cada región al fenómeno del cambio climático no es una variable que pueda ser medida directamente. Pero puede ser estimada a partir de las emisiones contaminantes ligadas a este problema. Así, para estimar la presión de

cada una de las regiones al cambio climático tomamos como referencia las emisiones de gases responsables del efecto invernadero. Los seis gases definidos por el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático como causantes del efecto invernadero (GEI) son el dióxido de carbono,  $\text{CO}_2$ , el metano,  $\text{CH}_4$ , y el óxido nitroso,  $\text{N}_2\text{O}$ , junto con los tres gases fluorados: hidro-fluoro-carbonos, HFCs, los perfluoro-carbonos y el hexafluoro de azufre.

Los cloruro-fluoro-carbonados, CFCs, son considerados también como gases de efecto invernadero, aunque no siempre son incluidos en los indicadores sintéticos de presión del cambio climático. Esto es en parte resultado del Protocolo de Montreal, en el que los países se comprometieron a reducir drásticamente sus emisiones. Además, en la práctica, estas emisiones son muy difíciles de estimar, y se basan principalmente en los datos de producción, que debido a razones de confidencialidad comercial no aparecen en las publicaciones desagregados por países. Aunque esto no significa que el efecto de los CFCs haya desaparecido, puesto que dado su largo periodo de pervivencia en la atmósfera serán necesarias varias décadas para que se recuperen los niveles primitivos. Por otra parte ya se está comenzando a evaluar el efecto de las sustancias que están reemplazando a los CFCs, los hidro-cloro-fluoro-carbonados, HCFCs, y los hidro-fluoro-carbonados, HFCs, puesto que en algunos casos se está probando que resultan aún más dañinas, no en el problema del cambio climático, sino principalmente en la destrucción de la capa de ozono.

La contribución de los gases de efecto invernadero al calentamiento global depende de su concentración en la atmósfera, del periodo de permanencia en la misma así como de su eficacia por retener las radiaciones. A fin de comparar el impacto de los diferentes gases se toma como referencia el denominado potencial de calentamiento global relativo al  $\text{CO}_2$ , tomando el  $\text{CO}_2$  el valor de 1. Ejemplos de este potencial en un periodo de 100 años son 21 para el  $\text{CH}_4$ , 310 para el  $\text{N}_2\text{O}$ , y varios miles para la mayoría de los gases fluorados (IPCC 1996). Las unidades en que se miden las emisiones teniendo en cuenta estos valores son denominadas « $\text{CO}_2$  equivalentes».

Estos valores han sido adoptados por la comunidad internacional para evaluar el

impacto de estos gases sobre el calentamiento global.

De todos estos gases responsables del efecto invernadero, los tres primeros, es decir, el dióxido de carbono, el metano, y el óxido nitroso han sido responsables, tanto en España como en el resto de los países de la Unión Europea, para todos los años entre 1990 y 1999, del 98% de las emisiones causantes del efecto invernadero medidas en  $\text{CO}_2$  equivalentes.

Por otra parte, sólo a partir del 1 de abril de este año la Agencia Europea de Medio Ambiente ha comenzado a incluir en sus inventarios de gases de efecto invernadero, para la Unión Europea, las emisiones de los gases fluorados, pero estas emisiones no están aún disponibles desagregadas para las comunidades autónomas españolas para los primeros años de la década 1990-99. Puesto que uno de los objetivos de este trabajo es estudiar la evolución de la contribución de las comunidades autónomas al cambio climático, se ha optado por computar el índice de presión del cambio climático teniendo en consideración el dióxido de carbono, el metano, y el óxido nitroso, cuyas emisiones, como ya se ha mencionado, suponen más del 97% de las emisiones totales y por tanto la pérdida de rigurosidad que esta elección puede suponer queda compensada con la posibilidad de estudiar la contribución de las comunidades a la evolución española desde 1990, que es la referencia adoptada en el Protocolo de Kyoto.

Por tanto, se toma como indicador sintético de presión sobre el cambio climático, que en este trabajo se nota CCI, para cada región, la suma de las emisiones de  $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$  y  $\text{N}_2\text{O}$  medidas en miles de «toneladas equivalentes de  $\text{CO}_2$ », es decir:

$$(1) \text{ CCI} = (1 \cdot \text{CO}_2) + (21 \cdot \text{CH}_4) + (310 \cdot \text{N}_2\text{O})$$

## 2.2. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas Españolas atendiendo al Índice Sintético de Cambio Climático

El Índice del Cambio Climático, CCI, se ha calculado para las diferentes comunidades españolas junto con el valor correspondiente para España, según la metodología del apartado anterior, para el año 1990 y el año

1999 (datos disponibles más recientes de emisiones desagregadas). Los datos de las emisiones han sido facilitados por el MMA (2001).

Las cifras que se han utilizado para calcular todos estos indicadores sintéticos son cifras de emisiones globales de cada comunidad. Habitualmente estos indicadores pueden ser relativizados atendiendo a diferentes criterios. En este trabajo se toma en consideración la población de cada una de las comunidades. Es lógico que comunidades con un número importante de habitantes posean valores más altos de emisiones. Para relativizar los datos teniendo en cuenta la población se han definido los indicadores sintéticos per capita del cambio climático sin más que dividir el indicador respectivo entre la población de la comunidad autónoma, medida en millones de personas [datos del

INE (2001)]. Las cifras de Ceuta y Melilla aparecen agregadas en Andalucía.

Los valores de estos indicadores tanto per capita como globales, para los años 1999 y 1990, se presentan en la FIG. 1.

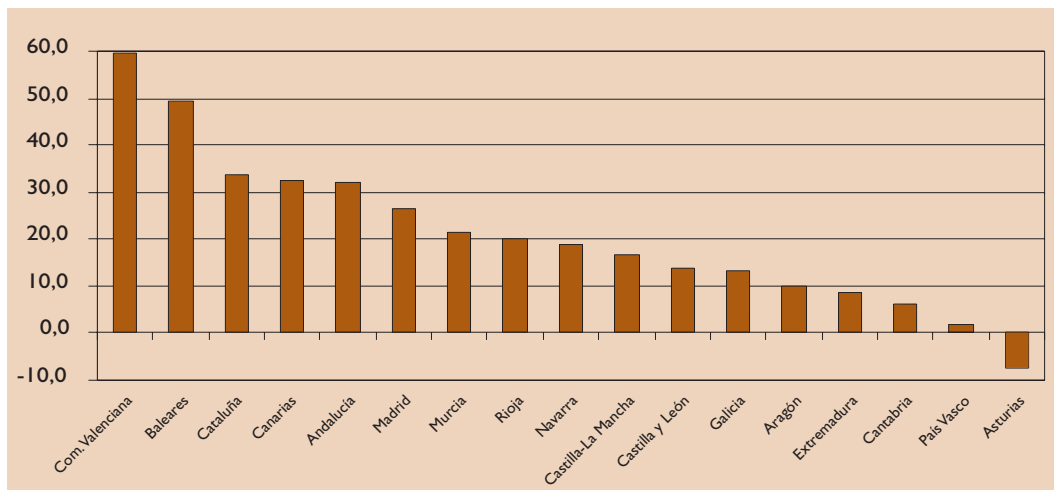
En primer lugar cabe destacar que la comunidad con mayor valor para el CCI per capita para 1999, tal como figura en la tabla, es Asturias, seguida de Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha y Galicia, todas ellas por encima de 10 Tm de CO<sub>2</sub> equivalentes per capita. Estas comunidades junto con Galicia y Baleares, ejercen una contribución al cambio climático superior a la media de España. En la situación opuesta se encuentra Madrid, seguida de Extremadura, Murcia y la Comunidad Valenciana.

En esta figura se recogen también las tasas de evolución para cada uno de los valores en el período 1990-1999. Estas tasas

**FIG. 1. Indicadores sintéticos de presión sobre el cambio climático y tasas de evolución para las comunidades autónomas españolas en el período 1990-1999**

CC.AA.	1999		1990		Tasa de cambio % 1990-1999	
	CCI p.c.	CCI	CCI p.c.	CCI	CCI p.c.	CCI
Andalucía	6,7	49,1	6,0	37,3	11,9	31,8
Aragón	15,0	17,9	15,1	16,3	-0,7	9,9
Asturias	18,9	20,4	22,5	22,0	-15,6	-7,3
Baleares	9,9	8,3	8,4	5,6	17,4	49,4
Canarias	7,4	12,7	5,8	9,6	27,8	32,6
Cantabria	7,0	3,7	8,4	3,5	-16,3	6,0
Castilla-La Mancha	13,1	22,8	12,9	19,5	2,1	16,9
Castilla y León	15,8	39,1	15,4	34,3	2,5	13,9
Cataluña	6,6	41,6	5,9	31,2	13,6	33,6
Com.Valenciana	6,3	25,8	4,6	16,2	36,7	59,6
Extremadura	5,7	6,1	7,4	5,6	-23,2	8,7
Galicia	11,2	30,5	10,7	26,9	4,6	13,3
Madrid	3,8	19,9	3,8	15,7	1,1	26,5
Murcia	6,1	7,0	6,4	5,7	-5,5	21,4
Navarra	7,5	4,1	7,9	3,4	-4,7	18,8
País Vasco	8,1	17,0	8,5	16,7	-5,4	1,7
Rioja	6,9	1,8	6,8	1,5	1,9	20,3
España	8,1	327,8	7,8	271,0	3,7	21,0

Fuente: Elaboración propia con datos del MMA (2001) y del INE (2001).



**FIG. 2. Representación de las tasas de evolución del indicador CCI per capita para las diferentes Comunidades Autónomas españolas en el período 1990-1999**

han sido calculadas como porcentaje a partir de las diferencias entre los valores de 1999 y 1990 relativizadas por el valor de 1990.

En el Protocolo de Kyoto, que va a ser ratificado a partir de la cumbre de Marrakech, la mayoría de los países industrializados se han comprometido a reducir, individual o conjuntamente, sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 5% los niveles de 1990 en el periodo 2008-2012. En particular, la Unión Europea se ha comprometido a que esta reducción fuera de un 8% computada a partir de su indicador sintético de presión sobre el cambio climático, siendo la cuota para España de un aumento del 15%.

Las tasas de evolución en el periodo 1990-99 se representan en la FIG. 2.

En el caso de España, tal como se muestra en la figura, cabe destacar que solamente una comunidad autónoma, Asturias, presenta tasa de evolución negativa, es decir, solamente en esta comunidad ha descendido las emisiones de gases de efecto invernadero en el periodo 1990-99. En el resto de las comunidades la evolución a nivel global varía entre el casi 60% de aumento de la Comunidad Valenciana, hasta el 1,7% del País Vasco. La evolución para España en este periodo representa un aumento del 21%.

Si se considera el indicador computado teniendo en cuenta los seis gases de efecto invernadero, su evolución en España ha aumentado un 22%, en tanto que para el

conjunto de todos los países de la Unión Europea la reducción ha sido del 4,4%, siendo Luxemburgo, con casi un 40%, Alemania y Reino Unido, en torno al 18 y 14% respectivamente, los países que más han reducido sus niveles, aunque las condiciones que han favorecido estas reducciones no volverán a repetirse, puesto que fueron consecuencia fundamentalmente de la reducción del consumo de carbón a favor del gas como fuente de generación de energía, al cierre de las industrias de Alemania oriental, así como a las mejoras introducidas en este país para conseguir un consumo más racional de la energía.

Los resultados considerados a nivel per capita son algo diferentes. Cabe destacar que la evolución per capita para España representa un aumento del 3,1%, presentando en este caso siete comunidades: Extremadura, Cantabria, Asturias, Murcia, País Vasco, Navarra y Aragón, tasas de evolución per capita negativas.

### **2.3. Situación de las Comunidades Autónomas Españolas atendiendo al Índice Sintético de Cambio Climático a nivel internacional**

Para representar la situación de las comunidades españolas en el panorama internacional se han calculado los valores del indicador CCI per capita para diferentes

países industrializados para los que se disponía de datos correspondientes al año 1999 (AEMA 2001) y al año 1998 (UNFCCC 2001), y los resultados quedan recogidos en la FIG. 3, en la que aparecen ordenados dichos países junto con las comunidades autónomas españolas en orden ascendente.

En primer lugar, tal como se observa en la tabla, cabe destacar que solamente Letonia, Lituania, Suiza, Portugal, Suecia y Hungría poseen valores per capita del indicador CCI por debajo de los de España.

Cabe observar que Madrid, Extremadura, Murcia, la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Rioja y Cantabria, poseen valores per capita más bajos que los correspondientes a la mayoría de los países industrializados si se exceptúa Letonia, Lituania y Suiza.

Por el contrario, Asturias, Castilla-León y Aragón se sitúan entre los puestos de los diez países que más presión per capita ejercen sobre el cambio climático. Estas comunidades junto con Castilla-La Mancha y Galicia contribuyen al cambio climático por encima de la media de la Unión Europea.

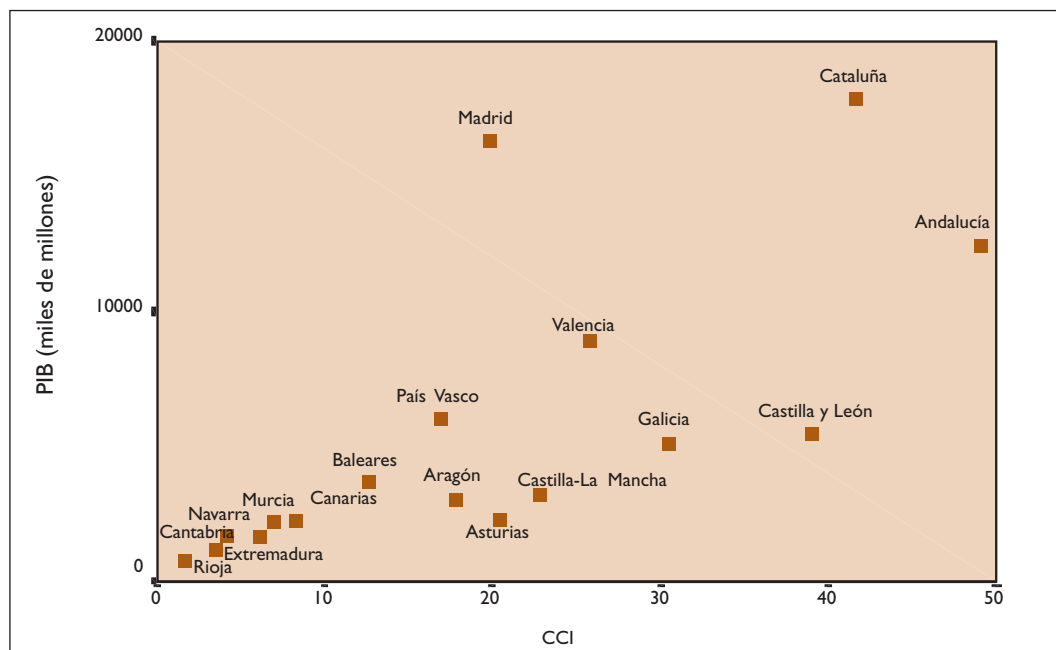
2.4. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas Españolas atendiendo al Índice de Cambio Climático y al PIB

Por último se ha considerado interesante realizar un breve análisis de la relación entre los niveles del PIB y del índice CCI para las distintas comunidades autónomas.

FIG. 3. Indicadores sintéticos per cápita de presión sobre el cambio climático para algunos países industrializados y para las Comunidades Autónomas españolas para el año 1999

Países	CCI per capita	Países	CCI per capita
Madrid	3,8	Polonia (I)	10,4
Letonia	4,6	Bulgaria (I)	10,5
Extremadura	5,7	<b>EU 15</b>	<b>10,7</b>
Murcia	6,1	<b>Galicia</b>	<b>11,2</b>
Com.Valenciana	6,3	Reino Unido	11,2
Lituania (I)	6,4	Grecia	11,6
<b>Cataluña</b>	<b>6,6</b>	Noruega (I)	12,3
Andalucía	6,7	Alemania	12,3
Rioja	6,9	<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>13,1</b>
Cantabria	7,0	Bélgica	14,2
Suiza (I)	7,4	Países Bajos	14,3
Canarias	7,4	Dinamarca	14,3
Navarra	7,5	Rep. Checa (I)	14,3
Portugal	7,7	Finlandia	14,7
Suecia	8,1	Luxemburgo	14,7
<b>País Vasco</b>	<b>8,1</b>	<b>Aragón</b>	<b>15,0</b>
Hungría (I)	8,3	Estonia (I)	15,5
<b>España</b>	<b>8,8</b>	<b>Castilla y León</b>	<b>15,8</b>
Ucrania (I)	9,1	Irlanda	16,8
Italia	9,3	<b>Asturias</b>	<b>18,9</b>
Francia	9,4	Nueva Zelanda (I)	20,1
Austria	9,6	Canadá (I)	22,4
<b>Baleares</b>	<b>9,9</b>	Estados Unidos (I)	23,5
		Australia (I)	25,6

Fuente: Elaboración propia con datos de AEMA (2001), MMA (2001), UNFCCC (2001), PNUD (2001) y INE (2001).  
(I) datos correspondientes a 1998.



**FIG. 4. Representación de las Comunidades Autónomas españolas según los valores del indicador CCI y del PIB para el año 1999**

Fuente: Elaboración propia con datos del MMA (2001) y del INE (2001).

Para ello se han tomado en consideración, en primer lugar, los valores globales para ambos indicadores correspondientes al año 1999 (INE 2001 y MMA 2001). La situación queda reflejada en la FIG. 4.

Como puede observarse en la Figura 4, los valores se presentan bastante dispersos. Si bien es cierto que algunas comunidades como Cataluña y Andalucía poseen altos valores para ambos indicadores, y otras como Rioja, Navarra, Cantabria, Murcia, Extremadura, Baleares y Canarias, que se encuentran en la situación opuesta, con bajos niveles de CCI y del PIB, se puede destacar también que comunidades con niveles similares de emisiones de gases de efecto invernadero, como son por ejemplo Madrid, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Asturias y Aragón, presentan valores muy dispersos de renta global.

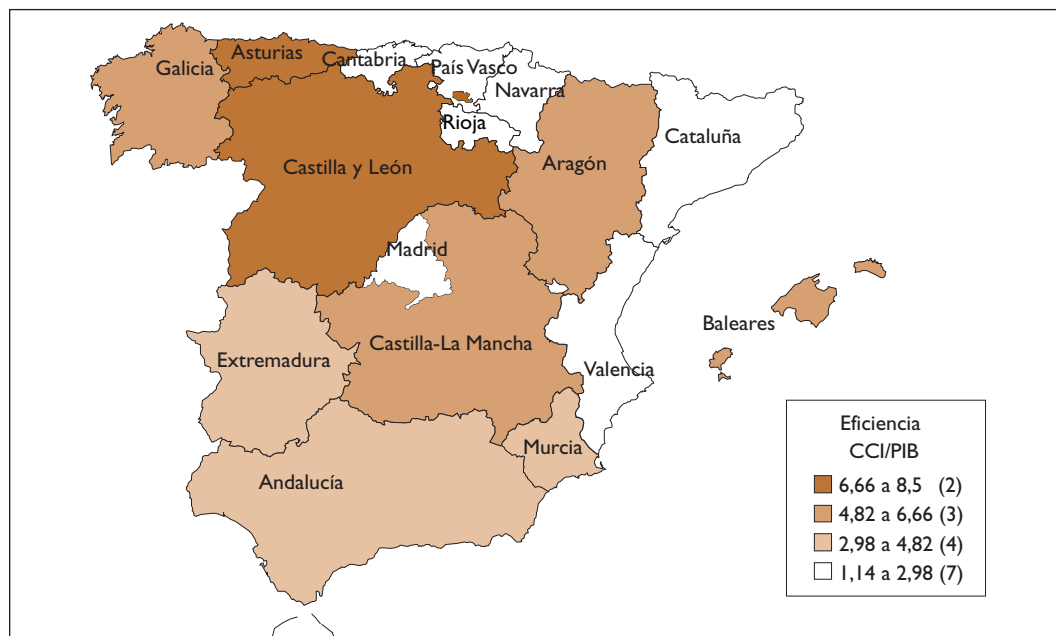
Para poder analizar estos indicadores conjuntamente se ha computado la razón entre ambos indicadores, es decir, la contribución al cambio climático por unidad de PIB. En la FIG. 5 se representan las comunidades autónomas clasificadas según estos valores.

Como puede observarse en dicha figura, las regiones más ecoeficientes, es decir,

aquellas con menores niveles de emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de PIB son Madrid, Cataluña, Navarra, Rioja, País Vasco, la Comunidad Valenciana y Cantabria. En la situación opuesta, es decir, las comunidades que más contribuyen al cambio climático por unidad de PIB son Asturias y Castilla y León.

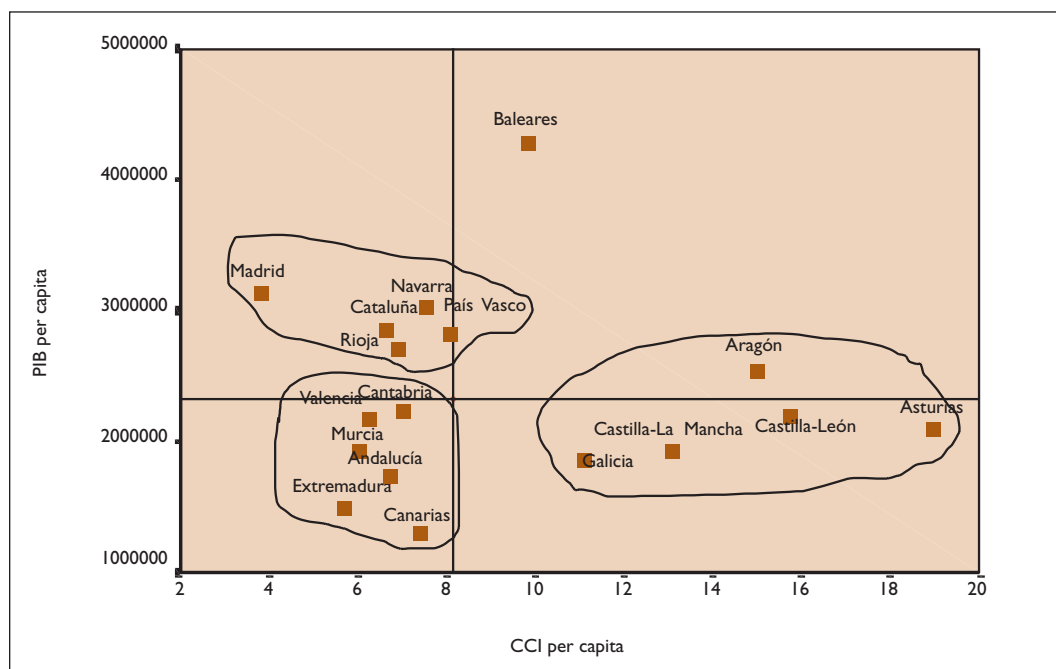
Si se toman en consideración los valores per capita de los indicadores CCI y PIB, la situación se presenta en la FIG. 6. En el eje horizontal se han representado los valores per capita del indicador CCI, y en el eje vertical los del indicador PIB. Asimismo se han representado las líneas de referencia de los valores medios para España de ambos indicadores.

Por una parte cabe destacar la situación de Rioja, Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco, con valores de renta per capita superiores a la media de España, y valores de presión sobre el cambio climático en torno a la media. Por el contrario, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia poseen valores del indicador CCI per capita muy superiores a la media y rentas por debajo de la media nacional.



**FIG. 5. Representación de las Comunidades Autónomas españolas según su eficiencia medida a partir de los valores del indicador CCI por unidad del PIB para el año 1999**

Fuente: Elaboración propia con datos del MMA (2001) y del INE (2001).



**FIG. 6. Representación de las Comunidades Autónomas españolas según los valores per cápita del indicador CCI y del PIB para el año 1999**

Fuente: Elaboración propia con datos del MMA (2001) y del INE (2001).

Con valores para ambos indicadores por debajo de la media se sitúan Extremadura, Canarias, Andalucía, Murcia, la Comunidad Valenciana y Cantabria.

### 3. INDICADORES SINTÉTICOS DE PRESIÓN PARA EVALUAR LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Los problemas relacionados con la contaminación del aire no se reducen a los relativos al cambio climático. De los doce problemas más relevantes del medio ambiente que la Agencia Europea de Medio Ambiente recoge en el Informe Dobrás, por considerar que tienen especial interés para Europa, los 4 problemas directamente relacionados con la contaminación del aire son, junto con el cambio climático, el aumento del ozono troposférico, la acidificación y la reducción del ozono estratosférico.

Las emisiones responsables del cambio climático, como ya se ha mencionado en la sección anterior, son los gases de efecto invernadero; fundamentalmente el dióxido de carbono,  $\text{CO}_2$ , el metano,  $\text{CH}_4$ , y el óxido nitroso,  $\text{N}_2\text{O}$ .

Respecto al aumento de ozono troposférico se consideran responsables las emisiones de óxidos de nitrógeno,  $\text{NO}_x$ , compuestos orgánicos volátiles excepto el metano, NMVOC, metano,  $\text{CH}_4$  y monóxido de carbono,  $\text{CO}$ . En cuanto al problema de acidificación los científicos toman en consideración las emisiones atmosféricas de dióxido de azufre,  $\text{SO}_2$ , los óxidos de nitrógeno,  $\text{NO}_x$ , y el amoníaco,  $\text{NH}_3$ .

Por último, debido a los problemas relacionados con las estadísticas acerca de las emisiones de CFCs y de algunos de sus sustitutos, los HCFCs y HFCs, ya mencionados en la sección anterior, todos ellos principales responsables de la destrucción de la capa de ozono, no se ha tenido en cuenta en este trabajo este problema.

Aunque algunos de los gases mencionados son producidos de manera natural, es indudable que los principales problemas medioambientales están directamente relacionados con las actividades humanas.

Análogamente a la sección anterior se plantea ahora la necesidad de adjudicar

pesos a cada una de estas emisiones de gases responsables de la contaminación del aire. Al contrario de lo que ocurre para el cambio climático, en este caso, además de las propias emisiones hay muchos factores ajenos a la actividad humana, que dependen de las zonas geográficas y del clima, como pueden ser la luz solar, los vientos, la lluvia, que inciden directamente en el potencial del aumento del ozono troposférico y de la acidificación de todas estas emisiones. Además, en muchas ocasiones, los problemas se generan lejos del lugar donde tuvieron lugar las emisiones de los gases responsables, por lo tanto no es posible establecer de manera directa a escala internacional los pesos de estas emisiones en cada problema considerado. A pesar de ello, en un contexto internacional, creemos que es muy importante estimar, por medio de indicadores, al menos la contribución de los distintos países en las emisiones de los gases responsables de cada uno de estos problemas y, de alguna manera, obtener indicadores sintéticos que proporcionen un mecanismo de comparación internacional y de evaluación a lo largo del tiempo de la presión ejercida por cada país sobre la contaminación del aire.

#### 3.1. Definición de indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire

Para conseguir el objetivo de asignar pesos a las diferentes emisiones para construir un indicador de la contaminación del aire a escala internacional, se ha explorado, en primer lugar, la estructura de relación entre todas las emisiones de los contaminantes atmosféricos para los países industrializados para todos los años entre 1990 y 1999<sup>1</sup>. En todos los casos se observa que las correlaciones entre las emisiones son muy altas.

Estas altas correlaciones entre las diferentes emisiones indican que existe relación entre ellas, es decir, existen países para los que todas estas emisiones son muy altas y otros para los cuales son bajas, es decir países que presionan fuertemente sobre la contaminación del aire y otros que

<sup>1</sup> Se han tomado los datos más recientes de las emisiones correspondiendo al año 1999 los obtenidos a

través de la AEEMA (2001) y al año 1998 los obtenidos en UNFCCC (2001).

presionan menos. Es evidente que este hecho debe quedar reflejado en la definición de cualquier indicador de presión sobre la contaminación del aire.

A falta de otro criterio objetivo para definir los pesos de las diferentes emisiones en el indicador de presión sobre la contaminación del aire, se toma como criterio que el indicador escogido sea aquel que recoja la mayor cantidad de información de las emisiones de partida.

En este contexto el Análisis en Componentes Principales (ACP) es el método estadístico que permite recoger con un pequeño número de factores la mayor cantidad de información de un conjunto de variables linealmente relacionadas. En todos los casos, y para todos los años entre 1990 y 1999 se observa que es adecuado aplicar este método para los países industrializados, dadas las altas correlaciones entre las emisiones así como el determinante próximo a 0 de las respectivas matrices de correlación, y la bondad de otras medidas de adecuación de la muestra.

El porcentaje de la información explicada por el primer factor está en torno del 90%, siendo en particular para el año 1990 del 91.3% y para el año 1999 del 88.5%, es decir, el primer factor del análisis ACP explica alrededor del 90% de la información inicial.

Los pesos obtenidos en el análisis que permite el cálculo del primer factor para estos dos años se presentan en la FIG. 7.

El ACP presenta la ventaja de que proporciona indicadores lineales que recogen la mayor información de los datos de partida, pero al depender de los datos concretos a los que se aplica el análisis, los factores resultantes no permiten establecer comparaciones a lo largo del tiempo. Manteniendo el objetivo de definir indicadores que permitan la comparación internacional y la evaluación a lo largo del tiempo, se propone como indicador sintético de presión sobre la contaminación del aire el indicador lineal cuyos coeficientes son la media aritmética de los coeficientes de los respectivos factores para 1990 y 1999.

El indicador sintético propuesto es un indicador de presión que permite evaluar las emisiones asociadas a la contaminación del aire a lo largo del tiempo. En cuanto a la pérdida de información de los datos de emisiones de partida, los porcentajes de variabilidad explicados por este indicador sintético, para todos los años, difiere en menos de una centésima del porcentaje explicado por los factores obtenidos mediante el análisis ACP, por lo que parece evidente que la pérdida de información queda justificada por la posibilidad de establecer comparaciones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, las correlaciones entre los factores obtenidos mediante el análisis ACP y el indicador sintético definido es 1.000 para todos los años, lo que nos permite afirmar que el indicador sintético y los factores

FIG. 7. Coeficientes para el cálculo del primer factor obtenido en el análisis en componentes principales para los años 1999 y 1990

	1999			1990		
	Media	Desviación típica	Coeficientes	Media	Desviación típica	Coeficientes
CH <sub>4</sub>	1079,4	1086,3	0,138	1068,1	1307,0	0,134
CO <sub>2</sub>	182017,2	229005,8	0,131	151412,1	22 2718,3	0,132
CO	2230,9	2701,2	0,138	2249,9	3233,6	0,134
N <sub>2</sub> O	61,4	81,3	0,133	53,9	78,7	0,129
NH <sub>3</sub>	179,1	199,6	0,137	173,1	198,3	0,130
NMVOC	638,1	812,8	0,135	631,8	940,6	0,134
NO <sub>x</sub>	610,3	677,7	0,140	590,8	758,3	0,133
SO <sub>2</sub>	688,5	772,8	0,109	895,0	1264,3	0,121

respectivos son estadísticamente indistinguibles a un nivel de significatividad del 99%.

El indicador sintético admite valores negativos. Ha parecido conveniente transformar todos los valores en positivos, sin más que sumar una constante. El indicador obtenido refleja la presión ejercida sobre la contaminación del aire y se nota PI.

### 3.2. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas Españolas atendiendo al Índice Sintético de Presión sobre la Contaminación del Aire

El índice sintético de presión sobre la contaminación del aire, PI, propuesto en el apartado anterior, se ha calculado para las diferentes comunidades españolas junto con

el valor correspondiente para España para el año 1990 y el año 1999. Los datos de las emisiones han sido facilitados por el MMA (2001).

Además, de manera análoga a la sección anterior, los datos del indicador PI se han relativizado teniendo en cuenta la población. Asimismo se han calculado las tasas de variación en el periodo 1990-1999. Todos estos resultados aparecen recogidos en la FIG. 8.

En primer lugar cabe destacar que la comunidad con menor valor para el indicador PI per capita para 1999, tal como figura en la tabla, es Madrid, seguida del País Vasco, la Comunidad Valenciana, Canarias, Cataluña y Andalucía, todas ellas por debajo de la media de España. En la situación opuesta se encuentra Aragón, que junto con Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha presentan valores para el indicador superiores a 9 u. per capita.

**FIG. 8. Indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire y tasas de evolución para las Comunidades Autónomas españolas en el periodo 1990-1999**

CC.AA.	Tasa de cambio %					
	1999		1990		1990-1999	
	PI p.c.	PI	PI p.c.	PI	PI p.c.	PI
Andalucía	4,0	29,1	4,1	28,5	-2,8	2,1
Aragón	10,7	12,8	9,2	11,0	16,2	16,3
Asturias	7,2	7,7	7,7	8,5	-7,1	-8,9
Baleares	4,1	3,4	4,0	2,8	0,7	20,8
Canarias	3,1	5,4	2,5	3,6	27,3	48,0
Cantabria	5,6	3,0	5,3	2,8	4,0	5,0
Castilla-La Mancha	9,6	16,6	10,0	16,6	-4,6	0,3
Castilla y León	10,4	25,7	10,3	26,1	1,1	-1,6
Cataluña	3,9	24,1	3,5	20,8	11,5	15,9
Com.Valenciana	3,0	12,4	2,9	11,0	4,6	12,4
Extremadura	9,9	10,5	9,9	10,4	-0,2	1,0
Galicia	5,0	13,7	4,8	13,0	4,7	4,7
Madrid	1,8	9,2	1,7	8,5	1,2	7,4
Murcia	4,3	4,9	4,8	5,0	-11,3	-1,3
Navarra	6,2	3,4	6,1	3,1	2,7	7,9
País Vasco	2,9	6,0	3,1	6,5	-7,5	-7,4
Rioja	5,2	1,4	6,0	1,6	-12,9	-12,5
<b>España</b>	<b>4,7</b>	<b>189,3</b>	<b>4,7</b>	<b>180,1</b>	<b>0,7</b>	<b>5,1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de EEA (2001), MMA (2001) y del INE (2001).

En cuanto a las tasas de evolución cabe destacar en primer lugar que en España las dos tasas, tanto per capita como global, son positivas, lo que supone que, según esta estimación, han aumentado en este período en España las emisiones de gases a la atmósfera. Respecto a las comunidades cinco de ellas, Rioja, Asturias, País Vasco, Castilla y León y Murcia, han reducido las emisiones globales, destacando el caso de Rioja, cuya tasa de reducción es superior al 10%. En cuanto a las emisiones *per capita*, en este período han disminuido en Rioja, Murcia, País Vasco, Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.

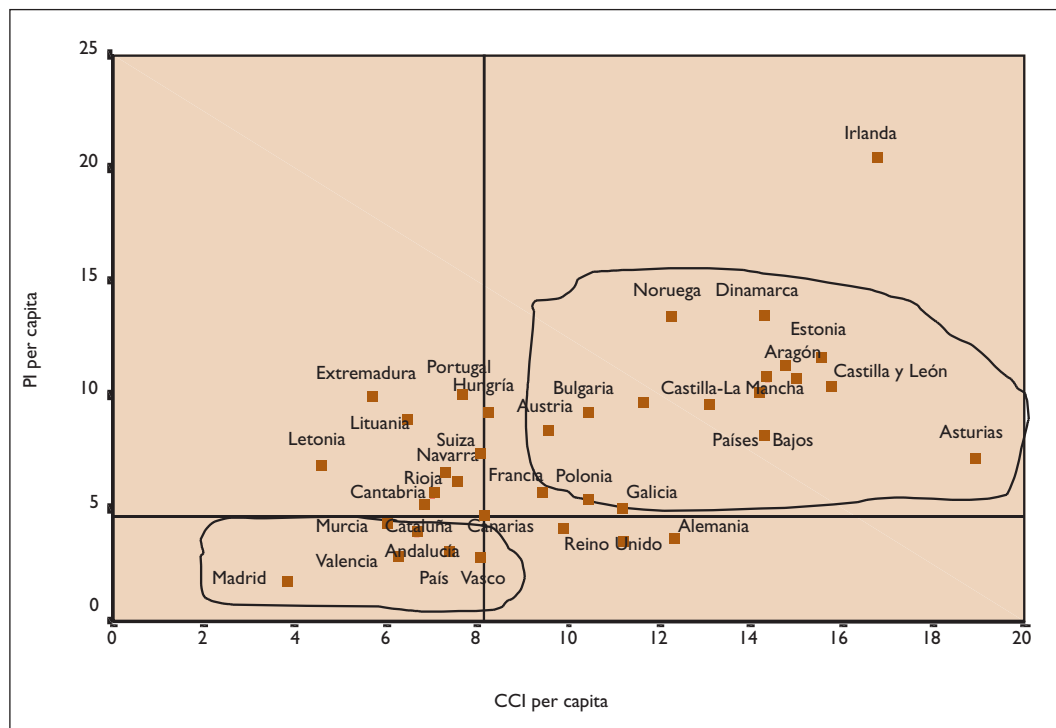
### 3.3. Situación de las Comunidades Autónomas Españolas atendiendo al Índice Sintético de Contaminación del Aire a nivel internacional

Por último, tal como se analizó en la sección anterior, resulta interesante representar la situación de las comunidades españolas en el panorama internacional. Para ello se han calculado los valores del indicador PI per capita para diferentes países industrializados para los que se disponía de datos correspondientes al año 1999 (AEMA 2001), y los resultados quedan recogidos en la FIG. 9, en la que aparecen ordenados dichos

**FIG. 9. Indicadores sintéticos per cápita de presión sobre la contaminación del aire para algunos países industrializados y para las Comunidades Autónomas españolas para el año 1999**

Países	PIp.c.	Países	PIp.c.
<b>Madrid</b>	<b>1,8</b>	Suecia	7,4
<b>País Vasco</b>	<b>2,9</b>	Países Bajos	8,2
<b>Com.Valenciana</b>	<b>3,0</b>	Austria	8,4
<b>Canarias</b>	<b>3,1</b>	Lituania	8,9
Reino Unido	3,5	Bulgaria	9,2
Alemania	3,7	Hungría	9,3
<b>Cataluña</b>	<b>3,9</b>	<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>9,6</b>
<b>Andalucía</b>	<b>4,0</b>	Grecia	9,7
<b>Baleares</b>	<b>4,1</b>	<b>Extremadura</b>	<b>9,9</b>
<b>Murcia</b>	<b>4,3</b>	Portugal	10,1
<b>España</b>	<b>4,7</b>	Bélgica	10,2
<b>Galicia</b>	<b>5,0</b>	<b>Castilla y León</b>	<b>10,4</b>
<b>Rioja</b>	<b>5,2</b>	<b>Aragón</b>	<b>10,7</b>
Polonia	5,3	Rep. Checa	10,7
<b>Cantabria</b>	<b>5,6</b>	Finlandia	11,2
Francia	5,7	Estonia	11,8
<b>Navarra</b>	<b>6,2</b>	Noruega	13,5
Suiza	6,5	Dinamarca	13,5
Letonia	6,9	Irlanda	20,5
<b>Asturias</b>	<b>7,2</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de EEA (2001), UNFCCC (2001), PNUD (2001), MMA (2001) y del INE (2001).



**FIG. 10. Situación de las Comunidades Autónomas españolas respecto a los indicadores per cápita CCI y PI a escala internacional para el año 1999**

países junto con las comunidades autónomas españolas en orden ascendente.

En primer lugar, hay que destacar que muchos de los países industrializados que más presión ejercen sobre el cambio climático, como por ejemplo Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estonia, no aparecen representados en la Figura 9 puesto que no se dispone de las emisiones de  $\text{NH}_3$ , y por tanto no es posible computar el indicador PI.

Tal como se observa en la tabla, solamente dos países industrializados, Reino Unido y Alemania, contribuyeron en 1999 per capita menos que España a los problemas de la contaminación del aire globalmente. Además Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana y Canarias ocupan los cuatro primeros puestos de las regiones que menos contribuyen con sus emisiones. En la situación opuesta se encuentran Irlanda, Dinamarca, Noruega, Estonia, Finlandia y la república Checa, cuyas emisiones per capita de gases a la atmósfera se estima son superiores a cualquiera de las regiones españolas.

### 3.4. Análisis comparativo de las Comunidades Autónomas Españolas atendiendo los Índices Sintéticos de Presión sobre el Cambio Climático y sobre la Contaminación del Aire

Para poder analizar la relación entre los dos indicadores sintéticos definidos, CCI y PI, y estudiar la situación a escala internacional de las comunidades españolas respecto de ellos, se ha representado en la Figura 10 los valores tanto de las comunidades españolas como de los países industrializados. En el eje horizontal se han representado los valores per capita del indicador CCI, y en el eje vertical los del indicador PI. Asimismo se han representado las líneas de referencia de los valores medios de ambos indicadores.

Cabe destacar que los valores se presentan dispersos, no pudiendo establecerse ninguna relación entre ellos.

Según puede observarse en la figura, hay siete comunidades, Madrid, Canarias, Comunidad Valenciana, País Vasco,

Cataluña, Andalucía, y Murcia, que presentan valores per capita para ambos indicadores inferiores a la media.

Por el contrario Asturias, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia, al igual que Irlanda, Estonia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, y Países Bajos, entre otros, presentan valores para los dos indicadores por encima de la media.

#### 4. CONCLUSIONES

En este trabajo, tomando en consideración las emisiones de gases asociadas a la contaminación del aire, se ha tenido en cuenta el indicador sintético de presión para el problema del cambio climático y en general se ha propuesto un indicador sintético que refleja la contribución global a la contaminación del aire. Estos indicadores permiten realizar comparaciones de la presión ejercida sobre la contaminación de la atmósfera por diferentes países, y en particular por las comunidades autónomas españolas, y analizar su evolución a lo largo del tiempo.

Así por ejemplo, respecto al problema del cambio climático, con los datos más recientes de que se dispone, se puede concluir que las comunidades autónomas españolas que menos contribuyen per capita en este aspecto son Madrid, seguida de Extremadura, Murcia y la Comunidad Valenciana que junto con Letonia presentan valores per capita más bajos que cualquiera de los países industrializados para los que se dispone de datos. Además son Madrid junto con Cataluña, Navarra, Rioja, País Vasco, la Comunidad Valenciana y Cantabria las comunidades más ecoeficientes, es decir, aquellas comunidades que menos contribuyen al cambio climático por unidad de PIB.

Por el contrario, las comunidades autónomas españolas que más contribuyen per capita al problema del cambio climático son Asturias,

seguida de Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha y Galicia, con valores similares a los de Irlanda, Estonia, Luxemburgo y Finlandia entre otros, aunque por debajo de Australia, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda. Además son precisamente Asturias y Castilla y León las comunidades españolas menos eficientes, es decir, las que más contaminan por unidad de PIB.

En cuanto a la evolución de la contribución global ejercida en el problema del cambio climático, solamente una comunidad, Asturias, presenta una tasa de evolución negativa en el periodo 1990-1999, siendo el cómputo global para España de un aumento del 22%, destacando la Comunidad Valenciana con una tasa de aumento de casi el 60%.

Si se toman en consideración la contribución de las emisiones per capita a la atmósfera, computadas a partir del indicador PI per capita, Madrid, seguida del País Vasco, la Comunidad Valenciana, Canarias, Cataluña y Andalucía, son las regiones españolas que menos contribuyen en este aspecto, en tanto que Aragón, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha están en la situación opuesta, con valores inferiores a Irlanda, Dinamarca, Noruega, Estonia, Finlandia y la república Checa.

Al considerar el indicador PI las emisiones globales en España experimentan han aumentado un 5,1% en el período 1990-1999, en tanto que per capita el aumento ha sido de un 0,7%.

Por último queda abierta la posibilidad de que los indicadores sintéticos definidos en este trabajo complementen la información de otros indicadores medioambientales y económicos existentes, puedan ser agregados junto con indicadores de desarrollo humano, y sirvan para ayudar en la toma de decisiones referentes a la protección y mejora del medio ambiente y para un seguimiento de las mismas en términos de un desarrollo sostenible.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (1995): *Medio Ambiente en Europa: El Informe Dobris*, ed. Española del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 1998.
- (1998): *Europe's Environment: The Second*

- Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 1998.
- (2001): <http://www.eea.eu.int>.
- EUROSTAT & EUROPEAN COMMISSION (2000): *Towards environmental pressure indicators for*

- the E.U.*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
- & THE EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY & UNITED NATIONS & O.E.C.D. & WORLD HEALTH ORGANIZATION (1995): *Europe's Environment: Statistical Compendium for the Dobris Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- & THE EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1998): *Europe's Environment: Statistical Compendium for the Second Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.
- HAMMOND, A. & A. ADRIAANSE & E. RODENBURG & D. BRYANT & R. WOODWARD (1995): *Environmental Indicators*, World Resources Institute, Washington, D.C.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2001): <http://www.ine.es>.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (1996): «Climate Change 1995: The Science of Climate Change», *Contribution of Working Group I to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds: J. T. Houghton, L. G. MEIRA FILHO, B. A. CALLANDER, N. HARRIS, A. KATTENBERG & K. MASKELL, Cambridge University Press, Cambridge.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2001): *Inventario CORINE-AIR* (datos facilitados por el Ministerio de Medio Ambiente a través de la Dirección General de Calidad Ambiental).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2001): *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- CONVENIO MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (2001): <http://www.unfccc.de/resources/>.

### Siglas y abreviaturas utilizadas en el trabajo:

- ACP Análisis en Componentes Principales
- AEMA Agencia Europea de Medio Ambiente
- CCI: indicador sintético de presión sobre el cambio climático.
- IPCC Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático
- INE Instituto Nacional de Estadística.
- MMA Ministerio de Medio Ambiente.
- PI: indicador sintético de presión sobre la contaminación del aire
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- UFCCC Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático



# Fundamentos para la catalogación y conservación del arbolado singular

Ignacio PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL & Juan PICOS MARTÍN

*Ingeniero de Montes. Gobierno de Aragón. Servicio de Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza. Sección de Gestión Forestal.  
Ingeniero de Montes. Universidad de Vigo. Departamento de Ingeniería de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente.*

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es proponer una mínima base teórica sobre la motivación y la teleología de la catalogación y protección de un elemento popular muy presente en la cultura rural y forestal: los árboles singulares. Para ello se pasa brevemente revista a los antecedentes de la protección del arbolado singular español, para a continuación listar y analizar los motivos que pueden hacer que un árbol sea singular, y distinguir las medidas específicas de protección de los árboles de otras disposiciones de protección de elementos naturales con las que a veces se ha confundido en la praxis de las Administraciones Públicas. Tras ello, se revisan las distintas finalidades e implicaciones legales y técnicas que tiene la labor de protección de los árboles singulares, y se propone un modelo iterativo teórico para la elaboración y revisión de un catálogo de arbolado singular.

**Descriptores:** Arbolado. Catálogos. Conservación de la naturaleza.

## I. INTRODUCCIÓN

**S**ucede, a veces, que la legítima intención de proteger especies, recursos, elementos o espacios naturales no está precedida de una reflexión sobre los motivos y fines a que esa protección debe responder. Ello puede deberse a una actuación impulsiva (caso de las protecciones establecidas por motivos estrictamente políticos o coyunturales), o simplemente poco profesional, de modo que se actúe intuitiva o incluso instintivamente, sin distinguir las circunstancias de cada caso, o sin saber, en definitiva, qué es exactamente lo que se quiere proteger y con qué fin. Las consecuencias de este modo de proceder son

previsibles: confusión legal, duplicidad o incoherencia de acciones de una misma Administración, normas inaplicables o incluso contraproducentes, falta de continuidad de los trabajos iniciados para la protección, etc.

La idea de este artículo es, pues, proponer una mínima base teórica sobre la motivación y la teleología de la catalogación y protección de un elemento popular muy presente en la cultura rural y forestal, y que es objeto (como, en definitiva, toda la Naturaleza), de un creciente interés por parte de la sociedad: los árboles singulares. No es nuestra intención entrar en los aspectos, poco explorados hasta ahora, jurídicos y técnicos de esa protección, o analizar la praxis de los investigadores y las Administraciones Públicas en ese sentido, temas que esperamos abordar en futuros

Recibido: 26.11.01  
e-mail: jperezs@aragob.es

trabajos. Simplemente, insistimos, pretendemos revisar muy someramente el origen, la motivación y los fines de la protección de dichos árboles.

## 2. BREVE HISTORIA DE LA PROTECCIÓN DE LOS ÁRBOLES SINGULARES EN ESPAÑA

La preocupación por la conservación del arbolado singular en España es mucho más antigua de lo que comúnmente se cree. Quizá lo primero que convendría recordar es que, como es bien sabido, ni la protección de la Naturaleza ni, específicamente, la de los árboles singulares, constituye ninguna novedad, ni siquiera nada reciente, en España. En lo que respecta a la protección del medio natural, hay que recordar que la legislación española de protección de los montes es de las más antiguas del mundo, y que fue obra exclusiva, frente a potentes presiones contrarias, del Cuerpo de Ingenieros de Montes, creado por Real Orden de 18 de octubre de 1853 (CASALS, 1996). Fruto de la labor de divulgación y presión política de Ingenieros de Montes tan destacados como Don Agustín Pascual, Don Ricardo Codorníu, Don Rafael Puig Valls, Don Lucas Olazábal y otros tantos, fue la extraordinaria Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, seguida por la creación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública (por Real Decreto de 17 de mayo de 1865 completado por el Real Decreto de 1 de febrero de 1901), de la figura del «monte protector», de las divisiones hidrológico-forestales, de la fiesta del árbol, etc. La labor legislativa de protección de la Naturaleza llevada a cabo desde el siglo XIX por el Cuerpo de Ingenieros de Montes fue tan activa, que incluso muchas de las leyes muy posteriores de espacios naturales protegidos apenas han añadido nada nuevo a las disposiciones protectoras que aún hoy brinda la ya antigua Ley de Montes de 8 de junio de 1957, y su extenso y detallado Reglamento de 22 de febrero de 1962. En una frase: «no cabe duda de que para el profesional forestalista el reconocimiento de los poderes políticos y por la opinión pública de la importancia protectora de las masas forestales sobre el suelo y el agua, ha supuesto un alivio en su continuada lucha para una mayor consideración de estos aspectos

fundamentales en la gestión de los montes» (PÉREZ-SOBA BARÓ, 1985).

Fue precisamente de esa tradición legislativa de protección y fomento de la riqueza forestal española de la cual surgió en nuestro país la política de creación de espacios naturales protegidos. Así, la primera propuesta de creación de un Parque Nacional fue la que el Ingeniero de Montes D. Rafael Puig Valls hizo en 1902, promoviendo la creación del «Parque Nacional de Montserrat» (BOADA, 1995; 69-75). Finalmente, la Ley de 7 de diciembre de 1916 introdujo en nuestro país la figura del Parque Nacional, y de esta Ley, y de las que han venido sucediéndola, proviene la declaración de espacios naturales protegidos tan antiguos como los Parques Nacionales de la Montaña de Covadonga (Ley de 22 de julio de 1918) y del Valle de Ordesa (Real Decreto de 16 de agosto de 1918), o los Sitios Naturales de Interés Nacional de San Juan de la Peña (1920), de la Dehesa del Moncayo (1927), Ciudad Encantada, Torcal de Antequera y Picacho de la Virgen de la Sierra de Córdoba (1929), la Pedriza de Manzanares, el Pinar de la Acebeda y Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara (1930), etc., figuras recalificadas hoy según legislaciones posteriores.

Por último, la protección de los árboles singulares españoles, dentro de la política de espacios naturales protegidos, es también antigua, como de hecho hemos analizado con detalle en otro trabajo anterior (PÉREZ-SOBA y PICOS, 2000), al que nos remitimos para un mayor detalle. La idea de la protección de la figura del árbol, y de su promoción, también estuvo muy presente en las actuaciones y escritos de los Ingenieros de Montes desde la creación del Cuerpo, preocupación que cristalizó, a principios del siglo XX en el intento que realizó la «Revista de Montes» (órgano de expresión de los Cuerpos de Ingenieros de Montes y de Ayudantes de Montes) de formar un catálogo nacional del arbolado singular. Figura insigne de estos primeros intentos es la de D. Ricardo Codorníu y Stárico, Ingeniero de Montes conocido como «el apóstol del árbol». Gracias a su empuje e ilusión se debe el primer intento de formar una relación de árboles singulares y de dotarles de una protección jurídica. Este intento deriva del Real Decreto de 23 de febrero de 1917, por el que se dictaban instrucciones para la aplicación de la citada Ley de 7 de diciembre de 1916. Este

Real Decreto preveía que los Ingenieros de Montes Jefes de los Distritos Forestales elevaran, antes del 24 de mayo de 1917, tres relaciones. Una, de lugares naturales de especial interés (para su declaración, bien como Parque Nacional, bien como Sitio Nacional). Otra, de «curiosidades naturales, extraordinarias por sí mismas, que merezcan también protección especial», y una tercera, en fin, en la que debían figurar «los árboles más notables de la provincia, consignando en ella los que por sus dimensiones, edad, rareza o tradiciones hayan sido ya consagrados por el voto del pueblo». Desgraciadamente, lo perentorio y breve del plazo, las dificultades presupuestarias, y probablemente la respuesta desigual, hizo fracasar este primer intento de catalogación, pese a los loables esfuerzos de muchos Ingenieros, y de las «Sociedades de Amigos del Árbol», creadas por el citado Ricardo Codorníu, quien llamó a la colaboración popular, ya que se trataba no sólo de «contribuir a que conozcamos las bellezas del suelo patrio, fomentando el turismo, sino que además es de decoro nacional» (EL VIEJO FORESTAL, 1917).

Como se ve, se trataba, en un principio, sólo de catalogar el arbolado singular, sin que esta catalogación tuviera un equivalente grado de protección legal. La primera referencia expresa en este sentido aparecería en el Reglamento de Montes, aprobado por el Decreto 485/1962, de 22 de febrero. Este Reglamento, que venía a completar de una manera muy importante la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, incluía expresamente en su artículo 189.3 la posibilidad de declarar «Monumento natural de interés nacional» a «los elementos o particularidades del paisaje en extremo pintoresco y de extraordinaria belleza o rareza, tales como peñones, piedras bamboleantes, *árboles gigantes*, cascadas, grutas, desfiladeros, etc.» Esto se completaba con la creación de mecanismos eficaces de protección (mediante las prohibiciones contenidas en los artículos 193, 200 y 201) y de sanción (artículo 442).

Pero esa posibilidad de protección no fue seguida por un procedimiento de catalogación del arbolado singular, hasta la década de 1970, cuando el recién creado Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), sucesor de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, inició una destacada labor de catalogación y prospección del territorio desde nuevos puntos

de vista, publicando posteriormente catálogos tan importantes como los de Paisajes Pintorescos, o realizando una importante labor de clasificación de Vías Pecuarias. Uno de esos catálogos, iniciado por la Circular 14/1974, de 7 de noviembre, del ICONA, fue el «Inventario de árboles monumentales de España», con el que se pretendía obtener una información básica para establecer medidas de protección y conservación de los ejemplares que no la tuvieran ya (como, por ejemplo, los que estuvieran en montes públicos, protegidos por las disposiciones generales de la Ley de Montes). Sin embargo, la misma multiplicidad de catálogos que se iniciaron hizo que los Servicios Provinciales, que además, claro está, debían atender el mismo trabajo habitual de gestión de los montes, caza y pesca fluvial, no pudieran responder a la tarea más que de una manera desigual, quedando el catálogo sin completar.

Al traspaso a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de conservación de la Naturaleza ha venido seguido por una proliferación de catálogos del arbolado singular, y de normas legales de protección. En este sentido, la primera protección legal específica, en un sentido estricto, de los árboles singulares españoles fue la Ley autonómica cántabra 6/1984, de 29 de octubre, de protección y fomento de especies forestales autóctonas, que dedica su Capítulo III (artículos 35 a 43) a las «medidas de protección de individualidades arbóreas notables».

### 3. ¿QUÉ PROTEGER Y POR QUÉ?

Una vez analizados los antecedentes históricos, que nos sitúan no en una cuestión *ex novo*, sino en una línea histórica de gestión y conservación del medio natural, conviene que nos preguntemos por los aspectos fundamentales de esta labor: qué tratamos de proteger y qué motivos tenemos para ello.

#### 3.1. ¿Por qué proteger árboles singulares?

Los motivos que existen para proteger a los árboles singulares responden a los distintos valores de que esos árboles son portadores, valores de los que hemos hablado ya más de una vez, y que son concretos, intrínsecos y propios de estos árboles, y los

distinguen del resto. Esos valores pueden ser múltiples aun tratándose de un sólo árbol. Un árbol singular puede tener, y de hecho es frecuente que así ocurra, prácticamente todos los siguientes valores:

#### A) Características morfológicas o fisiológicas especiales

Es indudable que son árboles singulares aquellos cuyas dimensiones (diámetro normal del tronco, altura total, diámetro de copa,...), su edad o su porte le destacan del resto de los árboles de su entorno. La amplitud de este «entorno», y por tanto el grado de exigencia para determinar la «singularidad» depende de la escala con la que se esté trabajando (comarcal, regional, nacional...). Existen numerosos ejemplos de este tipo de árboles: el Árbol de Thule (Méjico), la Sequoia «General Sherman» (Estados Unidos), el Castaño de los cien caballos (Sicilia, Italia), el Abuelo de Chavín,... Una de las características que pueden hacer sobresaliente a un árbol, y que a veces no se tiene debidamente en cuenta, es su capacidad de producción de bienes forestales (corcho, frutos, madera...) Tal sería el caso, por ejemplo, del «alcornoque de los ocho quintales y diez fanegas», de Huelva, que cada nueve años daba ocho quintales castellanos de corcho (278 kilos) y cada dos o tres años, entre ocho y doce fanegas (entre 600 y 850 kilos) de bellota (CEBALLOS & RUIZ DE LA TORRE, 1971: 256)

#### B) Valor histórico, cultural, religioso, popular o educativo

Existen, por otra parte, árboles que, aparte de sus dimensiones o sus características propias, cuentan con un valor añadido de otro tipo, más cultural. «La pervivencia de algunas especies arbóreas más allá de una generación le han conferido al árbol una característica de vínculo de solidaridad intergeneracional, añadiéndole un valor histórico. Desde las calles, plazas y parques de las grandes ciudades europeas hasta en los pequeños pueblos o en los cruces de caminos rurales es frecuente encontrar árboles centenarios de alta significación, muy apreciados por la población y, por consiguiente, con un valor histórico y cultural

elevado» (CABALLER, 1999, p. 187). Una breve recopilación de los árboles famosos por estos motivos «culturales» se publicó en España ya muy al comienzo del siglo XX (ARMENTERAS, 1903: 45-55), en un libro obra del Ingeniero de Montes Don Andrés Avelino de Armenteras, a quien se puede considerar sin duda uno de los precursores en España de la demobotánica, por su constante preocupación por los valores culturales, populares y literarios de los árboles y los montes.

Estos valores culturales pueden ser, a su vez, distintos, según los matices a que nos atengamos:

- **Histórico:** Por haber sido testigos o referencias de importantes episodios de la Historia, o por estar vinculados la vida de personajes históricos. Tal es el caso, por ejemplo, del *Taxodium mucronatum* del Parterre del Parque del Retiro de Madrid, que se dice traído a España por la célebre expedición de D. Alvar Núñez de Cabeza de Vaca (FIG. 1). Otra



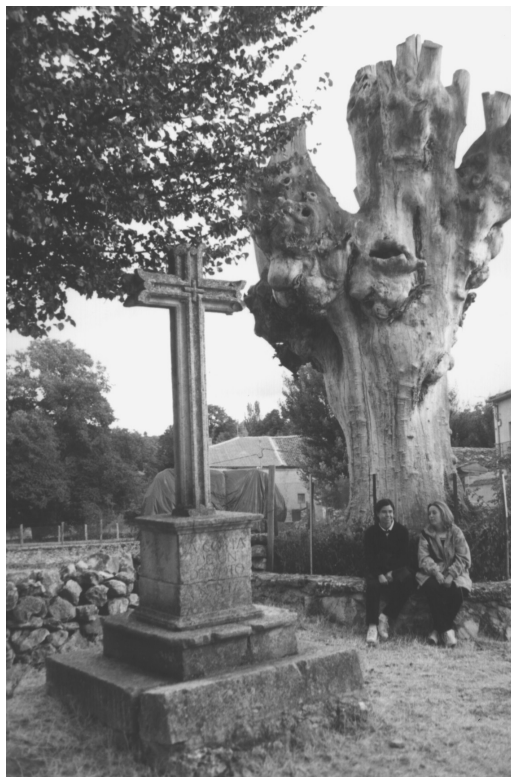
**FIG. 1:** El «ahuehuete» (*Taxodium mucronatum*) del Parterre del Parque del Buen Retiro, de Madrid, supuestamente traído por Álvaro Núñez de Cabeza de Vaca (1490?-1557?) de sus expediciones por el Norte del actual México y el sur de los Estados Unidos, en el siglo XVI. Ejemplar notable tanto por su valor histórico como por su edad, su tamaño y la rareza que supone esta especie exótica.

posibilidad es que ese árbol fuera plantado con la intención de recordar un hecho histórico concreto, como sucedió, por ejemplo, durante la Revolución Francesa: la Convención ordenó, mediante su Decreto de 21 de septiembre de 1792, plantar en cada pueblo francés un «árbol de la libertad» o «de la revolución», de los que se conservaba memoria aún a principios del siglo XX (REVISTA DE MONTES, 1911).

- **Cultural:** Por haber sido reflejados en obras artísticas o estar vinculados a artistas o intelectuales. Por ejemplo, el Olmo seco de Antonio Machado, el ciprés del monasterio de Santo Domingo de Silos, cantado por Gerardo Diego (GARCÍA PINTADO, 1997), o la Palma del Jardín Botánico de Padua, plantada en 1585, que cautivó Goethe, quien solía sentarse a leer a su sombra durante su estancia en la ciudad italiana. Por un efecto de imitación, los árboles que han sido objeto de una obra célebre suelen ser recurrentemente cantados después: así, el citado ciprés de Silos, que ha llegado a llamarse «el ciprés de los poetas» (NÚÑEZ, 1994). Es curiosa, en este sentido, la obra, publicada también por ARMENTERAS (1913), recopilatoria de poesías dedicadas a árboles y montes.
- **Religioso:** Es frecuente que algunos árboles representen o posean un determinado valor religioso. Desde el punto de vista popular, la preocupación por el arbolado singular se encuentra ya en las mitologías más antiguas, que veían en determinados árboles representaciones de las deidades, o símbolos cosmológicos (GARCÍA BARRENO, 1996). Julio CARO BAROJA (1989) habla de la «dendroidolatría» que se daba en las provincias vascongadas, Cantabria y Asturias. De hecho, la cultura popular vasca distingue muy bien los aspectos simbólicos y míticos de determinados árboles respecto de los del bosque (QUIJERA, 1997). También son muy comunes, como señalan RUIZ DE LA TORRE & CEBALLOS (1971: 262) las encinas dedicadas a santos y patronos de distintas comarcas, que presentan

edades que superan los 700 u 800 años. A este respecto, cabría citar el caso de un gran roble hueco en Almonville-Le Havre (Francia) en cuyo interior se «construyó» en 1696 la capilla de Nuestra Señora de la Paz, con suelo pavimentado, escalera que subía al primer piso donde se hallaba una cama, puerta de acero, tejado de pizarra y pequeña aguja con crucero (ARMENTERAS, 1903: 50). Otros ejemplos más lejanos a nuestra cultura son el Árbol de Buda o de la Sabiduría, un ficus en Bihar (India) bajo el que en príncipe Siddarta se transformó en Buda y que desde entonces es uno de los cuatro lugares sagrados de peregrinación del mundo budista, o los *Scar Trees* (literalmente, «árboles de las cicatrices») de los aborígenes australianos, unos árboles a los que practican incisiones de carácter ritual, y que adquieren un valor totémico.

- **Popular:** Del mismo modo, otros ejemplares poseen una gran importancia desde los puntos de vista del folklore y de las costumbres populares. Generalmente se trata de ejemplares situados en lugares de romería y peregrinación o visita popular, como el Árbol de la Música de Soria (olmo que sostenía el templete del principal parque de la capital castellana); ejemplares que son protagonistas de leyendas, cuentos, tradiciones o anécdotas como el tejo de Buckland (protagonista de un famoso trasplante en 1880) o la Zapatería de Bale (roble hueco en Norfolk, Inglaterra, en el cual se instaló un zapatero durante el siglo XIX), o el citado Castaño de los Cien Caballos, en el monte Etna, que debe su nombre a la leyenda según la cual Doña Juana de Aragón, durante un temporal, pudo resguardar bajo la copa a sus cien soldados con sus caballos, «si bien posteriores investigaciones históricas han probado que aquella Reina de Sicilia no estuvo jamás en el Etna» (ARMENTERAS, 1903: 49). Asimismo existen ejemplares notorios por su posición geográfica, como «el árbol del Centro de Inglaterra». Los casos más comunes son los de los grandes olmos



**FIG. 2:** Los restos de una «olma» (gran ejemplar de *Ulmus minor*), muerta, junto a la iglesia parroquial de Castroserna de Arriba (Segovia). Habitualmente las olmas se usaban como centro de reunión, para charlar, dar pregones, vender productos...

(conocidos como «olmas») que poblaban las plazas de numerosos pueblos de España, hasta la llegada de la grafiosis (FIG. 2).

- **Educativo:** Indudablemente, la mayoría de estos ejemplares poseen un enorme potencial desde el punto de vista de la educación ambiental y de la sensibilización pública en general hacia la gestión y conservación de la naturaleza.

### C) Por su Importancia Científica

Los valores científicos que motivarían la singularidad de un árbol podrían ser los siguientes:

- **Importancia dendrocronológica:** Los árboles singularmente longevos pueden aportar una muy valiosa y difícilmente sustituible información

dendrocronológica, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de registros climáticos o catastróficos pasados (véase, por ejemplo, CREUS, 1998).

- **Importancia como fuente de recursos genéticos:** No es necesario abundar en la importancia de la conservación de los recursos genéticos de las distintas especies que componen nuestra flora. La mayoría de los ejemplares singulares han demostrado a lo largo del tiempo ser capaces de una larga supervivencia, de desarrollar importantes tamaños o de vegetar en condiciones adversas y por ello es conveniente la preservación *in situ* de su genotipo. De hecho, aparte del buen crecimiento o el porte adecuado, es la longevidad uno de los aspectos a tener en cuenta a la hora de establecer rodales selectos en los programas de mejora genética forestal (PARDOS *et al.*, 1982). En un exceso poco justificado de optimismo, el *Corpo Forestale dello Stato*, de Italia, recomendaba en 1998 en su página de Internet usar el patrimonio genético de los árboles singulares para «reforestar Italia con gigantes».
- **Importancia Botánica:** En muchos casos, los árboles son singulares desde el punto de vista botánico por pertenecer a especies, subespecies o variedades, poco frecuentes, en peligro de extinción, relicticas o especies introducidas de interés. No ha de confundirse esta importancia con la labor de protección de especies, como luego veremos.
- **Importancia Fisiológica y Fitopatológica:** Desde el punto de vista de la fisiología y de la patología vegetal algunos árboles tienen una gran importancia por la información que pueden aportar sobre los procesos de supervivencia y senectud, y sobre la sensibilidad a distintas plagas y enfermedades.
- **Importancia Zoológica:** Recientemente (CASTAÑO, 1996), se ha demostrado en un estudio local sobre la calidad faunística de los hábitats forestales que esa calidad depende en mayor medida de los parámetros

estructurales de la masa que de la especie que la compone. Así, el diámetro medio cuadrático ha resultado la variable más significativamente relacionada con la mayoría de los indicadores de calidad de comunidades de pájaros. Por tanto, árboles de gran diámetro ofrecen más y mejores lugares de refugio que otros de diámetro menor, y árboles de un diámetro extraordinario serían extraordinariamente útiles en ese sentido.

#### D) Por su importancia paisajística u ornamental

Por último, la importancia que un árbol puede tener en la apreciación de un determinado paisaje o la composición visual (sin entrar en otros sentidos, como olor, temperatura, sonido...) de un determinado lugar es tan grande que algunos ejemplares pueden ser considerados singulares por este motivo. En principio la configuración del paisaje no depende nunca de un solo elemento, sino de la posición relativa de todos

aquellos que lo componen y de su interacción entre sí y con los observadores. Por esto mismo es un concepto puramente subjetivo y por tanto dependerá del tipo de observador, sus valores estéticos y culturales, etc.

#### 3.2. Se trata de proteger árboles, no especies ni espacios, ni «ejemplares de flora»

Pero a veces, aunque sea sorprendente, no se tiene claro qué es exactamente lo que hay que proteger. Evidentemente, se trata de proteger árboles individuales. No al taxón o la formación a la que pertenece: ello se trataría de la protección de especies amenazadas de flora y fauna, contemplada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, tarea muy distinta de la de protección del arbolado singular. Muchos árboles singulares lo son precisamente porque no son silvestres, por un lado. Por otro, es absurdo hablar de «amenaza de extinción» de unos árboles que a veces pertenecen a una especie completamente ausente de nuestro suelo



**FIG. 3:** Un buen y anciano ejemplar de haya (*Fagus sylvatica*) en el hayedo de Montejo de la Sierra (Madrid). Aun tratándose de un ejemplar de buen tamaño y edad, no es singular en sí: lo es el monte en el que se encuentra, y la masa a la que pertenece.

(¿cómo se va a extinguir de un territorio una especie que no está presente en él?), y otras veces a especies que no corren el más mínimo riesgo de extinción (la inmensa mayoría de los árboles singulares: pinos, encinas, robles, cipreses...). En definitiva, es mezclar dos problemas radicalmente distintos.

Esta aclaración no contradice el que haya árboles que tengan, efectivamente, singularidad por su valor botánico, como antes hemos expuesto. Un ejemplo nos ayudará a distinguirlo: volviendo al *Taxodium mucronatum* del Parque del Retiro, no cabe duda de que tiene un alto valor botánico, como lo tiene cualquier ejemplar vivo y en buen estado de una especie absolutamente exótica a nuestro país. Pero la especie *Taxodium mucronatum* no puede ser una especie protegida, porque no es una especie española. Otro ejemplo puede ser el de árboles que se hallan en lugares en los que su especie está absolutamente ausente, y que por tanto constituyen curiosidades botánicas. Si esa especie es, en cambio, muy abundante en otros lugares de esa misma región, carecería de sentido proteger una especie que no se halla en peligro. Por tanto, la importancia botánica de los árboles singulares ha de entenderse referida a ejemplares procedentes de importaciones exitosas de especies exóticas, a ejemplares relictos de masas desaparecidas por causas naturales o artificiales, o a ejemplares implantados en lugares cuyas características son adversas a la especie (FIG. 3).

Tampoco se trata, necesariamente, de proteger el lugar donde vegeta el árbol singular. Quizá la protección de ese árbol, o de los valores que porta, nos obligue a establecer limitaciones que afecten al espacio que lo rodea, pero ésa es, en nuestra opinión, una posibilidad que depende de cada caso, no una norma general que deba aplicarse a la totalidad de los árboles singulares.

Por último, y aunque resulte obvio, hay que recordar que los que son singulares son los árboles. Algunas Comunidades Autónomas se han referido en sus normas a «los ejemplares de flora singulares», en una definición que, en la práctica, no aporta más que confusión: ¿se puede hablar de la singularidad de las algas, matorrales, herbáceas o líquenes, más allá de la protección del taxón o de la formación a la que pertenecen? Obviamente no: salvo

excepciones contadas, los valores culturales y de otros tipos que hemos listado anteriormente se centran casi exclusivamente en árboles, no en otros ejemplares de flora.

Y el hecho de que lo que vamos a proteger son árboles trae unas implicaciones que no siempre todos ven claro, pero que resultan ineludibles en nuestra opinión:

- a) Pese a que los árboles puedan poseer todos estos valores sociales históricos o culturales, y éstos sean muy importantes condicionantes a tener en cuenta, hay que recordar que no son un patrimonio cultural, sino un patrimonio natural que ha adquirido ese valor cultural. Por tanto, su gestión ha de corresponder a gestores del patrimonio natural y, más concretamente, a técnicos forestales. Ello no obsta (muy al contrario) para que aporte datos, informaciones y sugerencias una gran pluralidad de interesados y de profesionales, expertos en determinados aspectos o valores de ese árbol (biológicos, culturales, históricos, paisajísticos,...). Pero la gestión de un árbol es una gestión esencialmente forestal, y sólo accesoriamente cultural, porque un árbol es un árbol, aunque *tenga* valores.
- b) Un dilema muy frecuente se presenta cuando los mismos valores que otorgan singularidad a un árbol se constituyen en las principales amenazas para su conservación. Esto es patente en algunos árboles cuyo principal valor reside en ser lugares de reunión popular, o su interés educativo, y cuya conservación puede verse impedida por la compactación causada a su alrededor, sólo evitable impidiendo el acceso al público al entorno del ejemplar. En tal caso, en nuestra opinión, la conservación lo más perfecta posible del árbol predomina sobre la preservación perfecta del valor, que en este caso ha de transigir o transaccionar.

#### 4. ¿PARA QUÉ PROTEGER ÁRBOLES SINGULARES?

Por tanto, parece claro, que nos hallamos ante elementos cuya singularidad los hacen

acreedores de ser conocidos y conservados. Pero eso trae, a su vez, consecuencias que van mucho más allá de la mera protección mediante normas publicadas en un Boletín Oficial.

- a) *Es necesario situar la protección de este arbolado en su contexto social y económico*

Esta reflexión contiene no pocos elementos comunes con la que se pueda hacer sobre la conservación de la Naturaleza, en general. Esto es lógico: con el fin de ser efectiva, la conservación de árboles notables ha de ser parte de políticas coherentes de protección del patrimonio natural y cultural, del desarrollo económico y social y de la planificación urbana y rural a todos los niveles. Partimos, pues, del principio, que creemos poco cuestionable, de la escasa utilidad, e incluso la contraproductividad, de un «proteccionismo» que niegue la necesidad del desarrollo y los legítimos intereses de la sociedad a la que pretende servir.

La participación de la población y en su caso de los propietarios afectados, y la seria toma en consideración de sus intereses legítimos, es determinante para el éxito de los programas de protección de cualquier índole, y en particular del arbolado notable. La existencia del arbolado notable en terrenos privados, y más si nos referimos a los ejemplares de gran edad y dimensiones, se ha debido, generalmente, a la colaboración o en su defecto permisividad del propietario. La aplicación de medidas muy restrictivas sin que exista compensación de algún tipo puede provocar una reacción opuesta a la que se pretende. Igual sucede con los usos y costumbres preexistentes, a los que se tiende a olvidar, mediante disposiciones de carácter general que no tienen en cuenta casos particulares. Se ha de determinar razonablemente qué usos y costumbres que puedan afectar al ejemplar son compatibles con la conservación y se debe actuar en la reglamentación y regulación de los mismos.

Así, y siempre en función de la importancia de los ejemplares en cuestión, pueden realizarse compras o expropiaciones, compensaciones por las restricciones impuestas, y/o acuerdos de gestión y conservación de los ejemplares. Este caso se

presta a la articulación de medidas incentivadoras de tipo fiscal que deberían ser estudiadas.

Se trata, en definitiva, de un equilibrio entre el interés general y los particulares: la intervención de la Administración no debiera realizarse mediante imposición directísima, pero tampoco, de ninguna manera, dimitiendo de su responsabilidad sobre la defensa del interés general.

- b) *La identificación de un árbol singular debe suponer también un compromiso de gestión individual*

No se debe caer en la protección como mero etiquetado, caso lamentablemente tan frecuente. Una declaración, en este caso de árbol notable, debe suponer un compromiso de conservación, entendida ésta como una serie de actuaciones de gestión y seguimiento. Y éste compromiso al fin se materializa en forma de presupuestos destinados a esas actuaciones. De esta manera podríamos llegar a una definición economicista del árbol notable: aquel digno de recibir determinadas partidas presupuestarias para su conservación y mantenimiento.

Es, pues, necesario que se elaboren planes técnicos de los árboles catalogados como singulares y se determinen las necesidades de actuación que desde el punto de vista biológico, fitopatológico, estructural, social, de infraestructuras próximas, de ordenación del territorio en general y urbanística, en su caso, haya que cubrir. Estas actividades implicarán, según grado de intervención: intervención nula, de mantenimiento, de estabilización, de reparación, de restauración, de reconstrucción y de adaptación.

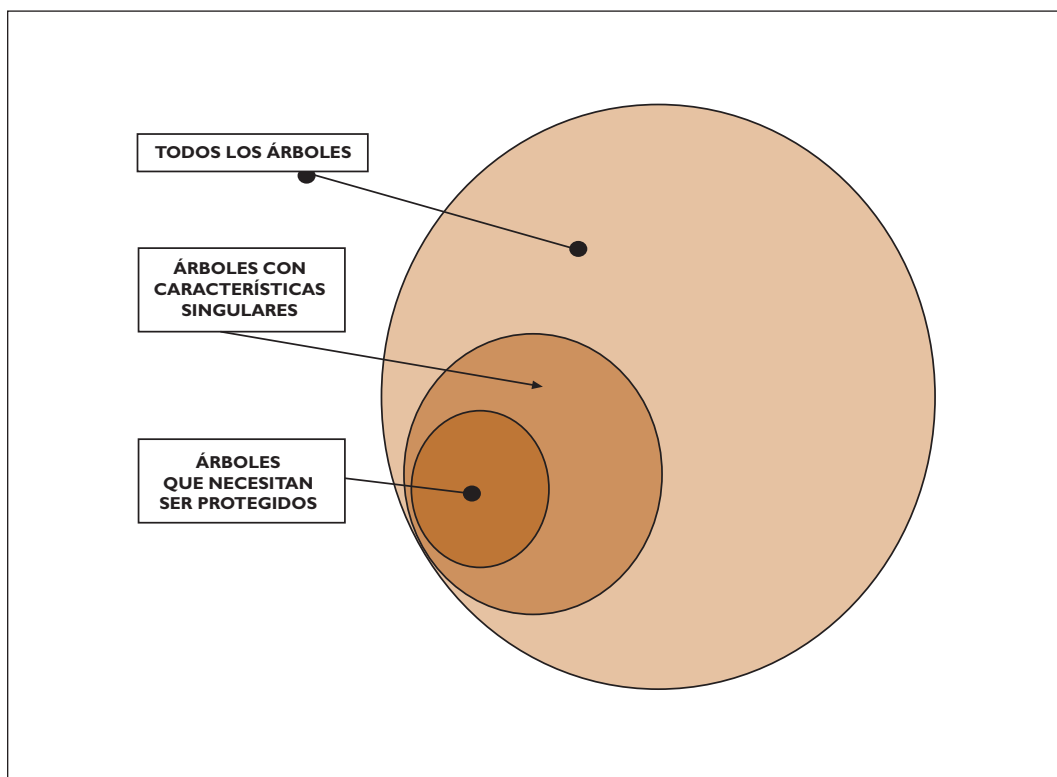
Adicionalmente, el catálogo de árboles singulares ha de tener el carácter de inventario o archivo permanente y público, con sus consiguientes mecanismos de actualización. La Dirección General del Medio Natural de la Diputación General de Aragón, por ejemplo, creó un sistema de actualización de su catálogo mediante Internet. Otra posibilidad que ha de contemplarse es la de crear registros de información y bancos de datos (al menos, con el tipo de información que presenta SANZ,

1997), que sean comparables, y que permitan (¿por qué no?) elaborar ese inventario de carácter nacional que ya se intentó en dos ocasiones, o desarrollar coordinadamente programas de investigación.

Por último, cabe la posibilidad de que la planificación de la gestión de un arbolado singular no se limite a los aspectos meramente técnicos antes mencionados, sino que algunos ejemplares puedan ser objeto de las adecuadas labores de divulgación y educativas, siempre que éstas sean compatibles con su conservación. En general, como se desprende de la información que vamos recogiendo para futuros trabajos, se está optando más bien por dar a conocer la totalidad de los catálogos al público con estos fines turísticos y educativos, lo cual (si no se hace nada más) es cuestionable.

### c) Conviene definir criterios y escalas de actuación para cada árbol, y adoptar medidas flexibles

Este tipo de procesos de protección necesitan prudencia y un acercamiento sistemático a la situación de cada uno de los ejemplares. Conviene evitar las medidas extremadamente rígidas que se refieran al conjunto de ejemplares de un catálogo, ya que cada caso individual presentará problemas específicos, y la rigidez general puede ser, como se ha dicho, inaplicable o incluso contraproducente. Si un árbol singular no precisa, para su protección, de la imposición de restricciones, éstas no tienen porqué ser impuestas con carácter general. Esa distinción podría reflejarse de la siguiente manera, más gráfica:



Para comprender la situación de cada ejemplar, lo mejor es contar con unos criterios de identificación y selección lo más objetivos posibles para ponderar la «singularidad» de un ejemplar y jerarquizar la importancia de los distintos árboles notables. Es necesario,

igualmente, definir escalas de actuación: desde el momento que la definición apunta a características destacables de entre los demás árboles, no será lo mismo un árbol singular en el catálogo municipal, que en un catálogo autonómico, uno nacional o uno

internacional. Tales criterios objetivos y escalas de jerarquía ya nos han de orientar hacia una gestión determinada. La identificación de estos criterios y su aplicación es una de las principales cuestiones pendientes, y en la cual nos hallamos trabajando.

Tanto las labores de catalogación como la redacción de estos planes han de ser encomendada, como se ha dicho, a técnicos competentes en estas actividades, que posean una titulación académica específicamente orientada a la silvicultura. La tentación de dejar la labor de gestión del arbolado a personas que creen que «eso lo puede hacer cualquiera» es antigua, como nos atestigua esta frase referida a la gestión forestal en el siglo XVIII: «cada uno se sentía apto para obtener un cargo forestal, error fundamental que repercutió en el cuidado del monte» (BAUER, 1980, pág. 68). Desgraciadamente, esta mala tendencia hoy parece resurgir.

d) *Hay que considerar especialmente la ubicación y propiedad de los árboles a proteger*

Concretando el principio antes expuesto de la necesidad de considerar el entorno socioeconómico, creemos fundamental el que se entienda la importancia que el estado legal y el entorno en el que se halla tienen para definir qué tipo de protección se debe dar a cada pie. El establecimiento de medidas «proteccionistas» restrictivas, sin la suficiente reflexión, puede incluso provocar el efecto contrario al buscado: «se está pasando a un proteccionismo a veces exagerado que puede llegar a ser una política tan funesta y perjudicial como la que combate» (PÉREZ-SOBA BARÓ, 1985). Desde nuestro punto de vista, dos son las características fundamentales a considerar a la hora de analizar el grado de protección aplicar:

- El entorno: rural (especialmente rural forestal) o urbano (parques, jardines, bordes de carreteras, etc...). El distinto entorno en el que se halle el árbol puede influir decisivamente. En uno rural, quizá no sea la visita el

principal objetivo, y en uno urbano, en cambio, puede ser el objetivo fundamental. En un entorno rural forestal (un monte arbolado), la posibilidad de reposición de un ejemplar es incomparablemente más fácil que en uno urbano. Igualmente, allí donde el entorno de un árbol contribuya a su singularidad, aquél deberá ser considerado como parte de los valores a proteger y conservar. Pero, además, los árboles tampoco serán afectados por la misma legislación, ni serán iguales (como ya veremos) las competencias necesarias para su gestión y protección según el entorno en que nos hallemos (FIGS. 4 y 5).

- La propiedad: pública o privada. Su importancia queda clara a la luz de la conclusión anteriormente vista: identificar los intereses legítimos que afectan al pie en cuestión.



FIG. 4: Ejemplo de un árbol singular ubicado en el centro de una ciudad: un eucalipto gigante en la carballeira de Santa Susana (Santiago de Compostela).



**FIG. 5:** Un caso poco frecuente, pero posible: un árbol singular, por su porte más que por su tamaño, ubicado en un entorno periurbano: el «fresno del ahorcado», ubicado junto al arroyo Meaques, en el Parque de la Casa de Campo de Madrid. Un árbol ubicado en una antigua propiedad real, ahora abierta al público.

Lo cual, obviamente, nos define cuatro tipos de arbolado, con, *a priori*, necesidades de protección y de gestión muy distintas:

	Propiedad pública	Propiedad privada
Entorno rural	Público rural	Privado rural
Entorno urbano	Público urbano	Privado urbano

Incluso, esta clasificación es muy simplificadora, ya que dentro de la propiedad pública hemos de tener en cuenta situaciones demaniales particulares (el Dominio Público Hidráulico, las Vías Pecuarias, la zona demanial de las carreteras), sometimiento a fines de utilidad pública (el Catálogo de Montes de Utilidad Pública), etc. También puede influir, y mucho, el hecho de que el titular de la propiedad pública sea, o no, la entidad declarante, lo que nos define los siguientes casos:

- Propiedad pública de la entidad declarante: basta en este caso, con la catalogación y elaboración de los planes encaminados a la gestión y seguimiento de los ejemplares.

- Propiedad pública distinta a la de la entidad declarante: es el caso bastante frecuente de que una Comunidad Autónoma declare singular un árbol que pertenece a una entidad local. Entonces debería articularse el tipo de colaboración, clarificar el marco de competencias, el modo de funcionamiento y la financiación.

Igualmente, en la propiedad privada, nos hallamos con propiedades privadas de tipo germánico, como los montes vecinales (en mano común o no), u otras situaciones especiales, como los montes consorciados o conveniados con las Administraciones Forestales. Esta clasificación tiene, desde el punto de la teleología de la gestión, suma importancia.

- e) *Se trata de la protección de un organismo vivo, por lo que la intangibilidad puede no ser la panacea*

No por evidente es menos importante recordar que estamos protegiendo una planta

individual, es decir un individuo vivo, con su mayor o menor longevidad, con sus posibles enfermedades, con sus necesidades vitales, etc. Por tanto, todas las afirmaciones y actuaciones se han de pasar por el tamiz de la temporalidad con la conciencia de que estamos sometidos a numerosos avatares. Éste es uno de los aspectos de divergencia entre los árboles notables y los elementos del patrimonio histórico y cultural, con los que se suele confundir debido a sus otros muchos parecidos. Hemos de ser conscientes de que pese a que la longevidad media del arbolado es muy superior a la humana, ejemplares singulares por su edad y dimensiones, pueden estar sujetos a importantes procesos asociados al período de senectud, procesos que necesitan actuaciones no siempre bien comprendidas por la opinión pública, y que a veces, por ley de vida, no pueden evitar la muerte del árbol.

Esta última observación nos conduce a una consideración más de fondo: la necesidad de que la sociedad comprenda los tratamientos selvícolas como actuaciones fundamentales para la mejora de los montes o de los árboles. Uno de los principales fines de la protección del arbolado puede ser el que ya indicaba D. Ricardo Codorníu: educar a la población en el respeto al árbol (GIMÉNEZ, 1996). Pero esta educación ha de presentar también los elementos de la Selvicultura aplicada, en el que las talas, podas o

tratamientos selvícolas son una parte fundamental, basadas en criterios científicos, de sobra demostrados por una experiencia más que centenaria y por la investigación forestal aplicada. Como hasta ahora no se ha hecho así, la opinión pública se manifiesta ruidosamente contra las actuaciones selvícolas que no comprenden ni conocen, y, de este modo, hay Ayuntamientos que están gastando grandes cantidades en el trasplante (a menudo, fracasado) de árboles sin valor especial y cuya falta es perfectamente reparable por plantación de uno nuevo, dinero que se hecha en falta para hacer medidas selvícolas (incluyendo el apeo de ejemplares), mucho más baratas, eficaces, adecuadas y respetuosas con el medio.

f) *La creación de catálogos de árboles singulares debe ser un proceso completo y planificado y no una actuación aislada*

La complejidad, ya apuntada, que conlleva la identificación objetiva de ejemplares notables, su protección y su posterior gestión hace necesario el establecimiento previo de un protocolo de actuación y una planificación, lo más cuidadosa que sea posible, de las actuaciones futuras. La siguiente figura pretende ilustrar lo que podría ser el proceso de creación de un catálogo de árboles singulares:

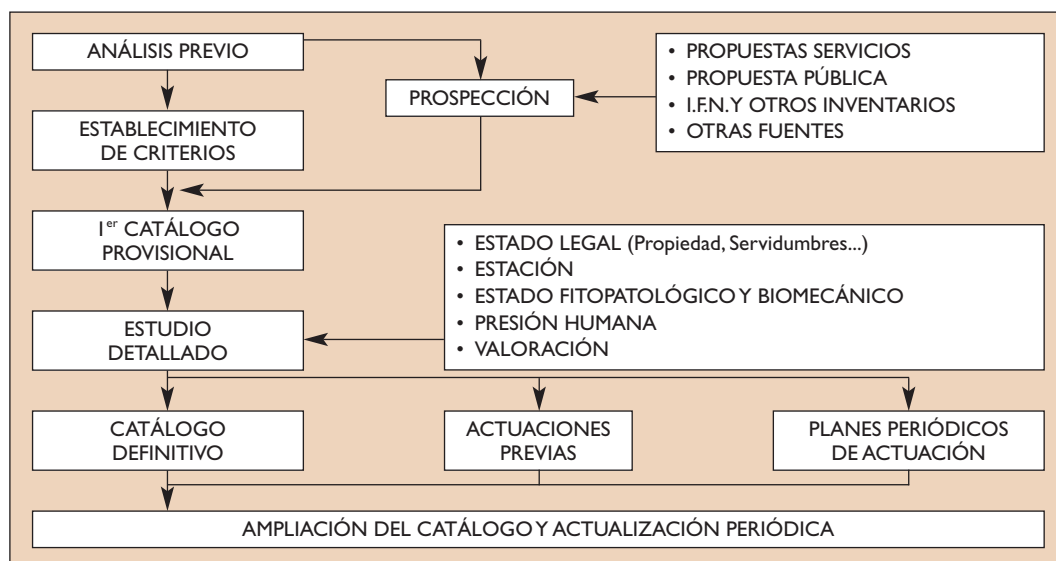


FIG. 6: Esquema teórico del proceso de creación de un catálogo de árboles singulares

## BIBLIOGRAFÍA

- ARMENTERAS, Andrés Avelino de (1903): *Árboles y montes: Curiosidades artísticas e históricas de los montes*. Prólogo de D. Francisco de Paula Arrillaga y Garro. Imprenta de Ricardo Rojas, Madrid.
- (1913): *Poesías Forestales: colección de poesías de autores antiguos y modernos que cantan los árboles y los montes*. Imp. R.F. de Rafou, Madrid.
- BAUER, Eric (1980): *Los montes de España en la historia*. Ministerio de Agricultura y ETS de Ingenieros de Montes, Madrid.
- BOADA, Martí (1995): *Rafael Puig i Valls 1845-1920. Precursor de l'educació ambiental i dels espais naturals protegits*. Generalidad de Cataluña, Departamento de Medio Ambiente, Barcelona.
- (1996): «El bosque: una historia educativa», en: *El Campo*, 134: 7-22. Banco de Bilbao.
- CABALLER, V. (1999): *Valoración de árboles*. Mundi-Prensa, Madrid.
- CARO BAROJA, Julio (1989): *Ritos y mitos equívocos*. Ediciones Istmo, Madrid.
- CASALS, V. (1996): *Los Ingenieros de Montes en la España contemporánea 1848-1936*. Ediciones del Serbal, Madrid.
- CASTAÑO, J.C. (1996): *Valoración faunística de hábitats forestales de la provincia de Álava*. Universidad de León, Tesis Doctoral inédita. León.
- CEBALLOS, L. & J. RUIZ DE LA TORRE (1971): *Árboles y arbustos de la España peninsular*. Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias (IFIE) y Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid. 512 pp.
- CREUS, J. (1998): «A propósito de los árboles más viejos de la España Peninsular: Los *Pinus nigra* Arnold subsp. *Salzmannii* (Dunal) Franco de Puertollano-Cabañas, Sierra de Cazorla, Jaén», en: *Montes. Revista de ámbito forestal*, 54: 68-76.
- GARCÍA BARRENO, P. (1996): «Mitología de los bosques», en: *El Campo*, 134: 29-47. Banco Bilbao-Vizcaya.
- GARCÍA PINTADO, B. R. (1997): «El ciprés de Silos», en: *Barcarola. Revista de creación literaria*, 53: 231-237.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, L. (1996): «Antecedentes de la educación ambiental en la Región de Murcia en el siglo XX», en: *Anales de Pedagogía. Revista de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación*, 14: 43-72.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina (1992): *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*. ICONA, Madrid. 260 pp.
- NÚÑEZ MÍNGUEZ, Norberto (1994): *El ciprés de los poetas: Silos, mil años de lengua castellana*. Abadía de Silos, Santo Domingo de Silos.
- PARDOS, J.A. & J.L. GARCÍA VALDECANTOS & A. DEL CASTILLO & E. CARBONELL (1982): «Estudio de la relación entre diversos parámetros de crecimiento y la condición de «sobresaliente» o «normal» de árboles de *Pinus sylvestris* L.», en: *Anales del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias. Serie Forestal*, 6: 43-61.
- PÉREZ-SOBA BARÓ, Antonio (1985): «Influencias de la vegetación en la conservación del suelo y del agua», en: *El Campo*; 98: 106-111. Banco Bilbao-Vizcaya.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio & Juan PICOS MARTÍN, (2000): «Antecedentes de la protección legal de los árboles singulares en España», en: *Montes. Revista de Ámbito Forestal*, 60: 72-80.
- QUIJERA PÉREZ, J. A. (1997): «La representación del bosque en el imaginario tradicional», en: *Zainak. Cuadernos de antropología-etnografía*, 14: 37-48.
- REVISTA DE MONTES (1911): «Los últimos árboles de la libertad», en: *Revista de Montes*, año 35, 829: 522-523.
- SANZ ELORZA, M. (1997): «Árboles notables del alto Aragón. Avance dendrométrico», en: *Montes. Revista de ámbito forestal*, 49: 45-49.
- VIEJO FORESTAL, EL [pseudónimo de D. Ricardo Codorníu] (1917): «Parques y sitios nacionales», en: *Boletín de la Real Sociedad Española de los Amigos del Árbol*, abril de 1917: 4-5.

---

## Abstracts

---



## Abstracts

Versión inglesa por John POWNALL

### Town and Country Planning Legislation and Zonal Segregation.

J. PONCE SOLÉ

The paper, which considers the phenomenon of spatial segregation from its legal perspective is divided into an introduction and then two more parts, the introduction being given over to an explanation of those forces (e.g. immigration) that are exacerbating the question of urban segregation. Of the following two parts, the first gives a descriptive analysis of the American and French legal struggle against segregation. Though in no way ignoring the marked differences as between the social and legal set-ups of these countries, the paper points up the remarkable similarities between the legal approach of both to the issue. The second part then examines the state of the question in Spain and tries to break some fresh legal ground here. The constitutional framework in which all public activity must be carried out is closely examined in a search for ways of achieving a workable social balance through land-use strategies. In the light of this examination, the paper then limits itself to a series of reflections upon the role of national and local government and the courts in the managing of social diversity perhaps through new legislation as to the uses to which Land is put that, in being more socially informed, might then be a step in the direction of territorial cohesion..

### The Regulating of Major Commercial Complexes in Spain

L. E. ARRIBAS SANDONIS

The paper aims at giving adequate exposure to an instance of planning policy that has been largely ignored except for some legislative analysis. The globalisation of large-scale retailing outlets (hyper-markets, specialised mega-stores, retail parks, etc.) and the impact of this on Spain though much covered by the media, has merited but scant theoretic attention even though such large-scale retailing and its patterns of development have been the subject of much world-wide market and urbanistics study and debate in which Spanish students of either field have yet to play any significant part.

The giants of retailing have exported their store formats, know-how and investments to the rest of the world. The way that Town and Country Planning comes to terms with this phenomenon is here held to be another example of globalisation. The paper examines Spain as a case in point of a nation that has received a package of such ready-made administrative techniques and practices. The under-pinning Town and Country Planning conditions that should have governed this process of large-scale retail outlet growth are here reviewed.

## Synthetic Degree of Air Contamination Suffered Indicators. A comparative study of the Spanish Autonomous Regions

C. LASSO & A. M. URRUTIA & A. DE SARACHU

The paper states that the environment is suffering change due to human activity and that the state of the air, water and soil make this patent.

It is remarked that whereas there is no lack of economic and social indicators in our society there is as yet but little in the way of national indicators of the state of the environment and nothing in this line internationally.

The paper considers greenhouse gas emissions as defined by the Kyoto Protocol and proposes an indicator to express the overall impact of air pollution borne, this to the end of then drawing up for every one of the Spanish Autonomous Regions its indicators for such pollution for the period 1990-1999. These figures once presented, the authors then contrast the readings for Spain with those of other industrialised nations.

## Basis for the Cataloguing and Conservation of Trees of Note

J. PÉREZ-SOBA & J. PICOS

The paper proposes minimum theoretical grounds as to the justification for and teleology of including trees held to be of note within catalogues and protection orders. Having begun with a brief overview of previous Spanish preservation policy as to such trees, the paper sets out and analyses the grounds on which a tree might be considered to come within this very special definition. The measures to be taken to protect such trees are seen to differ from those adopted when assuring the well being of other natural elements though it is here felt that Government at all levels remains somewhat hazy as to this particular in its day to day dealings with exceptional trees. The paper is rounded out with a study of the technical and legal ends to and implications of preserving trees of note after which the theoretical grounding for drawing and keeping up a catalogue of such plants is suggested.

---

# Urbanismos Comparados

---



## — 4 —

## Suiza

Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la *Suisse Romande*

Martín BASSOLS COMA &amp; Martín BASSOLS HEVIA-AZA

*Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Alcalá, Madrid, y Licenciado en Derecho, resp.*

RESUMEN: Ante la excesiva extensión de aludir a la legislación urbanística de los veintiséis Cantones, se ha operado por vía de selección, haciendo principalmente referencia a los Cantones de Berna, Ginebra, Ticino, Friburgo, Neuchâtel y Jura, que permiten una muestra bastante representativa de Cantones de gran extensión, media y pequeña

La legislación manejada para la confección del documento en el original está escrita en el idioma francés, salvo la del Cantón de Ticino que está redactada en italiano. Las leyes cantonales, los Reglamentos y las Ordenanzas nos han sido suministrados por los propios Cantones, a través de la petición formulada por el Servicio de Legislación Extranjera del Congreso de los Diputados, a quien agradecemos el habernos gestionado y suministrado la documentación precisa. Paralelamente, hemos consultado el «Receuil Systematique du Droit Federal».

[Como se decía en la introducción general a esta sección de «Urbanismos comparados» (CyTET, 127: 83-86), este trabajo quedó ya elaborado, tal cual es ahora publicado, en noviembre de 1995, por lo que desde entonces las referencias legislativas y administrativas que contiene pueden haber cambiado en algunos puntos concretos que no han podido ser contrastados (n.e.).]

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

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

1. La *Confédération Helvétique*, *Schweizerische Eidgenossenschaft* o *Confederazione Svizzera* (*Suisse*, *Schweiz* o *Svizzera*) [Confederación Helvética] es un Estado Federal democrático, liberal y social que cuenta con una Constitución que continuamente es objeto de modificaciones precisas para su adaptación a las exigencias de los tiempos y que data formalmente de 1874, aunque materialmente remonta sus orígenes a 1848 (LENDI, 1985: 331 ss.) (1).

(1) La Confederación inicia sus orígenes en 1291, con la unión de los cantones de Schwyz, Uri y Unterwalden, seguidos

2. Como Estado Federal está formado por 20 *Cantons* [Cantones] y 6 *Demi-cantons* [Semicantones] enumerados en el art. 1 de la Constitución. La *Assemblée Fédérale* [Cámara o Asamblea Federal] comprende dos cámaras legislativas: el *Conseil des États* [Consejo de los Estados], de 46 Diputados, dos por cada Cantón y uno de cada Semicantón, y el *Conseil National* [Consejo Nacional], de 200 miembros elegidos por cuatro años. Los dos Consejos

de los de Lucerna, Zürich, Berna, Glarus y Zug, reuniendo su primera Dieta Federal en 1393.

3. Cada Cantón tiene su Constitución y cada uno tiene un Parlamento electo y un Gobierno propios. Como principio general, la Confederación sólo tiene competencias de atribución, mientras que el resto de las competencias no atribuidas corresponde a los Cantones. Sin embargo, estos principios

4. La extensión superficial de Suiza es de 41.293 km<sup>2</sup> y la población en 1990 era de 6.673.600 habitantes. La configuración territorial de los Cantones es muy variada, oscilando entre los 7.106 km<sup>2</sup> de Grisons o los 6.049 de Berna a los 837 km<sup>2</sup> de Jura o los 282 km<sup>2</sup> de Ginebra. La creación o supresión de Cantones son operaciones muy complejas y suponen la realización de plebiscitos locales y un referéndum nacional que comporta la revisión de la Constitución (la creación del último Cantón, el de Jura sobre la base de su segregación de Berna, se dilató a lo largo del período 1947-1978). Esta dispersión territorial junto a la localización de las actividades económicas generan importantes desequilibrios interregionales que a partir de la década de 1990 se han hecho más agudos por las transformaciones económicas. Mientras los Cantones de Zurich, Ginebra y Basilea presentan incrementos espectaculares de renta, otros Cantones se encuentran en fase de estancamiento e incluso recesión (GAUDAR, 1992: 18).



5. Los problemas territoriales y demográficos son relevantes por cuanto sólo una cuarta parte del país aproximadamente es apta para el asentamiento humano y la explotación agrícola del suelo. La mitad del territorio está formada por montañas y otra cuarta parte está cubierta de bosques. Como consecuencia de la industrialización la población aparece concentrada en las áreas urbanas que vienen rigidamente impuestas al paisaje y que reducen la extensión de la agricultura (LENDI, 1985: 335). Las principales ciudades son Zurich con 342.000 habitantes, Ginebra 165.400, Berna 134.400 habitantes, etc. La población, sin embargo, está muy dispersa, existen 3.021 municipios, con una superficie media de su territorio de 13,63 km<sup>2</sup>, y su media de población de 2.275 habitantes. El 45,1% de los municipios tiene 500 habitantes, mientras que los municipios con más de 10.000 habitantes sólo representa el 3,2% (DAFFLON, 1993: 106).

6. Todos estos factores explican una especial sensibilidad por los problemas espaciales y territoriales en relación directa con los de carácter ambiental. Y una clara preocupación por el paisaje, la agricultura, el agua etc., sin olvidar los propiamente relacionados con el urbanismo en sentido estricto. Esta visión integral tiene un claro reflejo a nivel lingüístico propio del pluralismo suizo, en la medida que para designar la disciplina, los Cantones de influencia francesa (La Suisse Romande) utilizan la expresión de origen francés *Aménagement du territoire* [Ordenación territorial], mientras que los Cantones de influencia germánica, emplean la expresión *Raumordnung* y *Raumplanung* [Ordenación y planificación territorial] (BRIDEL, 1988: 15). Esta diferenciación tiene su reflejo en el orden legal y en la filosofía que informa la práctica profesional y administrativa en las dos partes de Suiza.

## **SS2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo (en su totalidad o en materias parciales específicas)**

1. Sin perjuicio de que los problemas de ordenación del territorio (y del espacio), así como los propios del urbanismo municipal, tuvieran amplios antecedentes en el ámbito de los Cantones y Municipios, el punto de partida decisivo para el enfoque actual lo constituye la Reforma Constitucional de 14 de septiembre de 1969 que incluyó en la Constitución Federal Suiza (abrev.: CCH) las siguientes modificaciones:

«La Confederación establecerá por vía legislativa los principios aplicables a los planes de ordenación [*plans d'aménagement*] que los Cantones establecerán con vistas a asegurar una utilización adecuada del suelo [*utilisation judicieuse du sol*] y una ocupación racional del territorio [*une occupation rationnelle du territoire*]. La Confederación impulsará y coordinará las actuaciones de los Cantones y colaborará con los mismos. En el cumplimiento de sus misiones, la Confederación tendrá en cuenta las necesidades de ordenación [*aménagement*] nacional, regional y local del territorio» (Art. 22 *quater* CCH).

«Se garantiza la propiedad. En el marco de sus atribuciones constitucionales, la Confederación y los Cantones podrán, por vía

legislativa y por motivos de interés público, prever la expropiación y otras restricciones a la propiedad. En caso de expropiación y de restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación, deberá abonarse una justa indemnización» (Art. 22 *ter* CCH).

2. Con base en estas reformas constitucionales se inicia propiamente el desarrollo del moderno Derecho de ordenación del territorio y urbanismo en Suiza. Por Decreto de 17 de marzo de 1972 se dictó la primera norma con carácter provisional sobre la materia, con vigencia hasta 1975. A efectos de desarrollar los preceptos constitucionales, se elaboró un primer Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio que fue considerado demasiado ambicioso en sus planteamientos. Los partidos de ámbito nacional, las asociaciones de inquilinos y de defensores de la naturaleza y el medio ambiente lo apoyaron, pero los partidarios de las atribuciones cantonales lo impugnaban. El 13 de junio de 1976 se celebró el referéndum, siendo rechazado por 654.233 votos frente 626.134 favorables. Dicho Proyecto de Ley contenía un impuesto sobre la plusvalía del suelo (cfr. TANQUEREL, 1988: 192-193 y 350).

3. Finalmente, se aprobó la *Loi Federale sur l'Aménagement du Territoire* [Ley Federal de Ordenación del Territorio; en adelante LFAT] de 22 de junio de 1979, que constituye un texto más flexible, acorde con una ley de principios, y menos ambiciosa que el proyecto de 1976. La Ley consta de 39 artículos y ha sido desarrollada a nivel federal por la Ordenanza de 2 de octubre de 1989 (con vistas fundamentalmente a su coordinación con la agricultura) y la Ordenanza de 13 de agosto de 1989 (sobre ayudas al planeamiento de los Cantones).

4. En cuanto Ley de Principios, la Ley Federal legisla sobre las grandes cuestiones relacionadas con los objetivos de ordenación del territorio y la coordinación administrativa. En el marco de estos principios, los Cantones promulgan sus leyes propias de Ordenación del territorio y de la disciplina de la construcción, ambas materias en un mismo texto legislativo o de forma separada. En el marco de estos principios básicos, la Confederación legisla sobre las siguientes materias, siguiendo la sistemática de la Ley:

*Título I. Objetivos de la Ordenación del Territorio* (utilización racional del suelo como objetivo compartido por la Confederación, los Cantones y los Municipios). Obligación de planificar y coordinación entre la planificación de la Confederación, Cantones y Municipios,

teniendo en cuenta cada una de estas instancias la incidencia de las respectivas planificaciones. Principios inspiradores de la planificación (en relación al paisaje, a los asentamientos urbanos y los edificios e instalaciones de interés público). Información y Participación. Compensaciones e Indemnizaciones.

*Título II. Tipología de Planes.* Planes Directores de los Cantones. Planificaciones especiales de la Confederación. Planes de Afectación o de Usos a nivel Municipal. Efectos, Competencia y procedimiento.

*Título III. Ayudas Federales* (subsidio de la Federación hasta el 30% de los gastos de los Planes Directores). Subsidios al pago de las indemnizaciones para las zonas de protección.

*Título IV. Organización:* Órgano especializado de la Planificación del territorio a nivel federal. Órganos especializados a nivel de los Cantones.

*Título V. Protección jurídica* a nivel cantonal y en el Derecho Federal.

Como puede observarse se trata de una legislación a nivel federal de principios que deberán ser observados por los Cantones en el ejercicio de sus competencias legislativas en materia de Ordenación del Territorio. En lo no previsto expresamente en la Ley Federal, el resto de competencias legislativas corresponden a los Cantones, en virtud del art. 3 de la Constitución.

### **SS3. 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. Los niveles básicos de las competencias de planeamiento son los Cantones para el Planeamiento Directivo y los Municipios para el *Plan d'Affectation* [Plan de Afectación o de usos del suelo]. Sin embargo, hay que destacar que en desarrollo del Plan Director, los Cantones pueden también aprobar Planes de Afectación o de usos, necesarios para llevar a la práctica dichos planes.

2. En el nivel intermedio entre el Cantón y los Municipios (art. 18 LFAT) pueden crearse *Plans régionales* [planes regionales], especialmente en aquellos Cantones más extensos. La gestión de estos planes regionales puede ser obra del Cantón, a través de la creación de un órgano específico

de distrito, o bien de los Municipios, a través de una Asociación de derecho privado o bien a través de una Mancomunidad de municipios.

3. El escalón básico ejecutivo de planificación, ejecución y control es el Municipio, especialmente en lo que se refiere a los Planes de Afectación o de Usos en sus diversos escalones que deben ser aprobados definitivamente por los Cantones. Los Municipios tienen competencias propias y delegadas de la Confederación y de los Cantones, siendo en materia de Ordenación del Territorio y de la Construcción las leyes cantonales las que regulan el alcance de la competencia municipal, en la inteligencia de que las materias no reservadas expresamente al Cantón pertenecen al Municipio:

«...en la práctica las diferencias entre Cantones son muy variadas. Por lo que se refiere al ámbito que nos ocupa, debe señalarse que la mayoría de los Cantones conceden amplias competencias a los Municipios en materia de construcción y de ordenación del territorio, a excepción de los Cantones de Ginebra y Bâle-Ville que son ultracentralizados.» (TANQUEREL, 1988: 126).

4. Los Municipios disponen de una amplia autonomía en el ejercicio de sus funciones, aun cuando esta autonomía no esté garantizada constitucionalmente, si bien el Tribunal Federal ha admitido la posibilidad de ejercitar un recurso de derecho público en favor de la defensa de sus competencias frente a los Cantones (GRISEL, 1970: 135-7). El Cantón, por lo tanto, con respeto a esta autonomía y a la Constitución y las leyes, ejerce una función de control en el ámbito de la acción urbanística de los Municipios, control que es más incisivo en materias de legalidad que de oportunidad.

5. En orden a las medidas de control que revisten una gran variedad según los Cantones, pueden citarse como ejemplo las previstas en el art. 34 de la *Loi Cantonale d'Aménagement du Territoire* (LCAT) de Friburgo de 1979 que establece que, en caso de incumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, el *Conseil d'État* [Consejo de Estado del Cantón] le fijará un plazo para su efectivo cumplimiento. Si al término de este plazo se mantuviera la inactividad, el Consejo

de Estado desarrollará la competencia correspondiente a costa del Municipio.

6. Como manifestación del juego del principio de la autonomía municipal en el campo de la utilización racional del suelo, el art. 54 de la Ley Cantonal sobre las Construcciones, LCC, de Berna, de 9 de junio de 1985, después de señalar una serie de criterios a observar en el ejercicio de las competencias de planificación, incluye una cláusula final del siguiente carácter:

«...la libertad de apreciación de las autoridades subordinadas, la autonomía local y la libertad individual en materia de construcción no deben ser limitadas por las medidas de ordenación del territorio, sino en la medida precisa que lo exija el interés general» (art. 54 LCC).

En materia de planeamiento local la misma Ley del Cantón de **Berna** establece que:

«...los Municipios tienen plena libertad para adoptar los planes en el marco de los límites de la presente Ley. Formulan sus opciones entre las posibles soluciones oportunas y conforme a la Ley» (art. 65 LCC).

7. Sin embargo, en relación a la necesidad de adoptar los planes y demás prescripciones, la autoridad cantonal puede negar su aprobación a dichos planes, invitar al Municipio a formular los planes en un plazo razonable y, en caso de incumplimiento, sustituir al Municipio en sus competencias.

## PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUELO

### **§§4. Función social de la propiedad.** Fundamentos constitucionales o consuetudinarios.

Mecanismos e instrumentos para la consecución de la función social de la propiedad inmobiliaria. ¿Impide la especulación inmobiliaria la Constitución

1. Según el *Code Civil* [Código Civil, CC] Suizo de 1907:

«...el propietario de una cosa tiene el derecho de disponer libremente, dentro de los límites de la Ley» (art. 641 CC).

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, hasta la revisión de la Constitución Federal de 1969, todas las Constituciones de los Cantones protegían la propiedad, salvo el Cantón del Ticino. De estas constituciones, veinte declaran la propiedad como inviolable y cuatro salvaguardan los

derechos privados o adquiridos (cfr. GRISEL, 1970: 358). En consecuencia, antes de la indicada fecha, se consideraba que a nivel federal la protección de la propiedad era implícita. La primera decisión del Tribunal Federal reconociendo este carácter implícito fue el *Arrêt Keller*, de 11 de mayo de 1960. La jurisprudencia y la doctrina consideraba que esta protección federal implícita se extendía a su consideración como derecho individual y como institución, por lo que se consideraba que la propiedad del suelo no podía ser nacionalizada y al mismo tiempo su carácter de garantía era invocable frente a leyes fiscales que

impusieran impuestos confiscatorios (cfr. AUBERT, 1967, vol.II: 757-9).

2. Con fecha 14 de septiembre de 1969 se introduce en la Constitución por votación popular el art. 22<sup>ter</sup>, en virtud del cual:

«La propiedad está garantizada. En la medida de sus atribuciones constitucionales, la Confederación y los Cantones pueden prever la expropiación y restricciones a la propiedad, por vía legislativa o por motivos de interés público. En caso de expropiación y de restricciones a la propiedad equivalentes a la expropiación se debe dar una justa indemnización [*une juste indemnité est due*].»

Esta protección constitucional se estima análogamente como un derecho individual y como una garantía institucional de la propiedad y, al mismo tiempo, en la medida que el Derecho Federal deroga al cantonal, se estima que las prescripciones de los Cantones han quedado derogadas, al menos en la medida en que se extienda la garantía federal.

3. Sin perjuicio de esta garantía a nivel federal, debe tenerse en cuenta que también con fecha 14 de septiembre de 1969 se aprobó un art. 22<sup>quater</sup> incorporando al texto constitucional un nuevo precepto, según el cual:

«...la Confederación promulgará por vía legislativa los principios aplicables a los planes de ordenación (*aménagement*), en virtud de los cuales los Cantones deberán asegurar una utilización razonable del suelo y una ocupación racional del territorio [*une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnel du territoire*].»

Dicho artículo ha sido la base, como se ha visto anteriormente, de la legislación urbanística.

4. Al mismo tiempo, el art. 24<sup>sexies</sup> se contempla la protección a la naturaleza y el paisaje, el art. 24<sup>septies</sup> al derecho al medio ambiente y los art. 34<sup>sexies</sup> y 34<sup>septies</sup>, introducidos en 1972, que afectan al Derecho a la vivienda (impulsar la construcción de viviendas por parte de la Confederación, especialmente para reducir su coste, así como el acceso a la propiedad de una vivienda o casa) (2) y a la protección de los arrendatarios

(2) A tal efecto la Confederación podrá facilitar la obtención y equipamiento de terrenos para la construcción de viviendas, proteger la vivienda de personas inválidas o de la tercera edad, adoptar prescripciones para el equipamiento de terrenos destinados al equipamiento de viviendas.

(adopción de medidas por la Confederación para proteger a los arrendatarios contra alquileres abusivos y otras prestaciones exigidas por los propietarios).

En consecuencia, aún cuando no exista un pronunciamiento sobre la función social de la propiedad, implícitamente a nivel constitucional puede deducirse esta función de una interpretación conexa de estos preceptos constitucionales.

5. Sobre la existencia de una norma legal o constitucional que impida la especulación inmobiliaria, es esencial atender a las iniciativas populares sobre esta cuestión en cuanto, si bien no han alcanzado el reconocimiento constitucional, tienen, no obstante, una significación clave para la interpretación del Derecho urbanístico suizo, a partir de 1969, y en especial el papel que juegan al respecto las iniciativas populares legislativas (TANQUEREL, 1988: 179-84).

6. Ya en 1950 fue rechazada una iniciativa para introducir un art. 31<sup>sexies</sup> de protección del suelo contra la especulación; sin embargo la iniciativa más significativa fue la presentada por el Partido Socialista Suizo y la Unión Sindical Suiza con fecha 10 de julio de 1963, apoyada por 131.152 firmas, en la que se solicitaban medidas

«...para impedir una alza injustificada de los precios de los inmuebles, para prevenir la penuria de los alojamientos y para favorecer la ordenación del territorio sobre el plan nacional, regional y local en interés de la salud pública y de la economía del país. Para lograr estos fines, la Confederación y los Cantones, pueden ejercer un derecho de adquisición preferente en caso de venta de inmuebles entre particulares, así como expropiar los inmuebles mediante indemnización» (Sobre el texto de esta propuesta puede consultarse todo el proceso de tramitación e informe del Consejo Federal a la Asamblea Federal en *Revista de Derecho Urbanístico*, 2, 1967: 108-37).

El Informe del Consejo Federal era contrario a la iniciativa y, sometido a votación popular, fue rechazada el 2 de julio de 1967.

Sin perjuicio de este rechazo debe tenerse en cuenta que, en función de esta iniciativa, se promovieron las reformas de la Constitución Federal mencionada, así como la Ley de Ordenación del Territorio de 1979 y las sucesivas leyes cantonales.

7. Las iniciativas populares contra la especulación del suelo han seguido, aunque no hayan prosperado hasta el momento (cfr. TANQUEREL, 1988: 183):

1983 («*Ville-Campagne contre la speculation foncière*»).

No obtuvieron el número de firmas suficientes:

1974 («*Pour une propriété non speculative du sol*»);

1976 («*Pour une réforme du droit foncière*»);

1983 («*Propriété pour tous*»).

Por último debe tenerse en cuenta que un proyecto de Reforma integral de la Constitución de 1977 (elaborado por una Comisión de Expertos) ha contemplado la posibilidad de introducir, junto a la protección constitucional de la propiedad, una «política sobre la propiedad», en la que se

contemplarían directrices limitativas sobre ocupación racional, uso razonable [*judicieux*], etc. del derecho de propiedad.

8. En el derecho positivo, hay que tener en cuenta que, para evitar la especulación inmobiliaria, el *Arrêt Federal* de 6 de octubre de 1989 («*D'interdiction de revente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière*» [sobre la prohibición de la reventa de inmuebles no agrícolas y publicidad de las transferencias de propiedad inmobiliaria]; cfr.: *Recueil Systematique du Droit Federal*, 21, *Droit Privé*) prohíbe la reventa de todo inmueble no agrícola hasta transcurridos dos años de su adquisición (!). Los terrenos destinados a la construcción resultan afectados por esta prohibición. Con autorización especial se puede enajenar, previa comprobación de que no ha existido beneficio (su art. 4.1 establece los criterios estimativos para determinar el no-beneficio, a efectos de obtener el permiso anticipado para enajenar).

**S§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. El concepto de **estatuto civil o administrativo** del suelo en el sentido constitutivo, no meramente declarativo, que existe o se emplea en el Derecho Urbanístico español, no existe en el Derecho suizo. Sólo podría utilizarse el concepto estatutario en sentido descriptivo y, en todo caso, referido a la propiedad agraria, a modo de un *Droit Paysan* [Derecho agrario o estatuto agrario de la propiedad rústica]. La Ley federal sobre la Agricultura, de 3 de octubre de 1951, adoptó una serie de medidas de protección de la *propriété foncière rurale* [propiedad de suelo rústico] en atención a las peculiaridades del territorio agrario suizo (divisiones de heredades, hipotecas rurales, protección al dominio rural, régimen de arrendamientos, etc.) que han constituido la base de un Derecho rural que ha sido objeto de abundantes modificaciones posteriores. Como se tendrá ocasión de ver más adelante, los Planes de Urbanismo (según la LFAT) deben prever las zonas agrícolas de cada

Municipio y protegerlas adecuadamente. Así mismo, las leyes de Protección de la Naturaleza (1966) y de Protección de Aguas contra la polución (1971) protegen los aspectos agrícolas a través de medidas indirectas.

De todo ello se deriva que no existe propiamente un estatuto de la propiedad urbana, al menos definido legislativamente como en el caso español. En el orden científico, académico y descriptivo, dicho concepto puede existir, pero legislativamente hasta el momento no puede hablarse de él, posiblemente debido a la fragmentación de las competencias entre la Federación y los Cantones.

2. En conclusión, hay que afirmar que, al margen los aspectos constitucionales, el estatuto de la propiedad del suelo urbano sigue enfocado desde una óptica civilista, si bien mediatizado por la legislación sectorial, entre la que obviamente ocupa un lugar importante la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Federación y los Cantones.

Describe muy bien la situación que se comenta el hecho de que el Código Civil [CC] suizo, después de definir la propiedad (art. 641 CC) y la propiedad inmueble (art. 655 CC), contiene un precepto sobre *Restrictions de Droit Public* [limitaciones de derecho público] del siguiente tenor:

«Corresponde a la Confederación, a los Cantones y a los Municipios, imponer por razones de interés público otras restricciones a la propiedad inmueble, especialmente en lo que concierne a la policía sanitaria, policía de las construcciones, del fuego, de los bosques, de los caminos ..., mejora del suelo, división de las fincas, agrupación de fincas [*les reunions parcellaires*] de inmuebles rurales o de terrenos para construir, medidas destinadas a la conservación de antigüedades y curiosidades naturales, protección de sitios y de fuentes de aguas minerales» (art. 702 CC).

Es decir, desde un trasfondo unitario y común de la propiedad, advienen limitaciones externas a su contenido, sin alterar su unidad.

3. Si a esta concepción civil de la propiedad se le une la idea constitucional de la propiedad-institución que debe ser garantizada (art. 22ter, CCH) contra toda expropiación formal o material (*vide* su examen *ut infra* en S§6) se deduce, por vía general, que el contenido de la propiedad del suelo deriva de la Constitución y de la Ley y que su contenido, como derecho y como contenido económico (su contravalor en dinero o indemnización), es previo al planeamiento urbanístico.

Confirma esta conclusión la LFAT:

«El Derecho Cantonal preverá una compensación adecuada de beneficios o desventajas, relevantes derivadas de la planificación, según la presente Ley. Para las restricciones de la propiedad equivalentes a la expropiación, derivadas de la planificación según la presente Ley, es procedente una indemnización plena. Los Cantones pueden ordenar que el pago de la indemnización por restricciones a la propiedad sea inscrita en el Registro de la Propiedad» (art.5 LFAT).

4. Sobre si el **contenido urbanístico mínimo de la propiedad rústica** posee un *ius aedificandi* mínimo, la respuesta debe ser negativa para ambos términos de la cuestión: al no tener el derecho del suelo un estatuto urbanístico substantivo (en los términos

anteriormente analizados) no existe un contenido preestablecido y, en consecuencia, no hay mínimo alguno para el *ius aedificandi* en general y para el suelo rústico en particular.

Las restricciones urbanísticas al Derecho de propiedad no forman parte de su contenido intrínseco; por lo que se configuran como limitaciones externas producto de una zonificación del territorio, debiendo atenderse a la extensión y contenido de cada zona para conocer su alcance. Así, para el suelo rústico, debe atenderse que el Derecho Federal (LFAT) en su artículo 14 establece que los Planes de Utilización del Suelo determinarán el uso admisible del suelo y en particular delimitarán las zonas edificables, las agrícolas y las protegidas. Para la zona agrícola, el art. 16 de dicho texto, incluye los terrenos idóneos para la utilización de la agricultura u horticultura y los terrenos que, conforme al interés público, deben ser utilizados en la agricultura. En cuanto sea posible las zonas agrícolas deben ser delimitadas amplia y contiguamente.

5. En el marco de esta determinación federal, la legislación de los Cantones establece especificaciones sobre la construcción dentro de esta zona agrícola. Así por ejemplo en el Cantón de **Neuchâtel** la LCAT (1991) delimita la zona agrícola y vitícola, en cuyo seno:

«...sólo son admisibles las construcciones que sirvan a la explotación agrícola o que respondan a las necesidades de la explotación y a la vivienda familiar. Las construcciones se armonizarán en lo posible con el paisaje y el lugar» (artículo 54).

En términos análogos se pronuncian el art. 56 LCAT, **Cantón Friburgo** (1983), que reserva la zona a efectos puramente agrícolas, ganaderos, vitícolas y a la horticultura. Sólo se autorizan los edificios necesarios para la explotación y para la vivienda de las personas vinculadas a la misma «en la medida, naturaleza y dimensiones que justifiquen su implantación en la zona agrícola». En términos semejantes el Cantón de Berna (art. 80-85, de su Ley de Construcciones, 1985), el Cantón de Ginebra (LCCAT 1987, arts. 20-22) y el Cantón de Jura, LCCAT 1987, art. 57).

Complementan estas determinaciones sobre el suelo rústico, la protección especial que se otorga a la agricultura y a sus zonas

reservadas. En ejecución de la LFAT, se ha dictado una Ordenanza Federal para la Planificación del Territorio, de 2 de octubre de 1989, que coordina las prescripciones de ordenación del territorio con la agricultura (art. 19 Ley de Agricultura), cuyos artículos 16 a 20 se ocupan de las dimensiones y características de las zonas agrícolas, a efectos de garantizar una superficie a nivel federal y cantonal suficiente y adecuada para las necesidades agrícolas actuales y futuras. La Ley Cantonal de Friburgo (1983), anteriormente citada, exige en su art. 56.4 y 5 que toda modificación de las zonas agrícolas debe ser ponderada en relación con la zona a urbanizar y toda propuesta de disminución de la zona agrícola requiere una revisión (*reexamen*) del plan de urbanismo municipal.

6. Sobre el **Régimen urbanístico del suelo urbano** (obligaciones, deberes del propietario del suelo o promotor de la urbanización, régimen de cesiones, obras, conservación y rehabilitación), cabe distinguir entre las prescripciones de Derecho federal y las propias de cada Cantón.

La única norma federal al respecto es la del art. 19 LFAT que, tras definir el concepto de finca urbanizada, prescribe que las zonas edificables serán urbanizadas por los Entes públicos, añadiendo que el Derecho de los Cantones regulará la participación o contribución de los propietarios del suelo. Asimismo el Derecho cantonal podrá exigir a los propietarios del suelo que urbanicen a su costa los solares, de acuerdo con los planes aprobados por los Entes públicos. Como complemento indispensable para la realización de esta contribución o urbanización a cargo de los propietarios, el art. 20 de la misma Ley prevé que la «recomposizione particellare» o «remembrement» [reparcelación] sea ordenada y ejecutada de oficio, si los planes de uso del suelo lo exigen.

Con base en la ordenación federal, los Cantones presentan un cuadro de soluciones que se desarrollan más ampliamente en **S§19**.

[Falta por desarrollar la última parte de la cuestión §5]

**S§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. Dentro de la concepción helvética de la garantía constitucional de la propiedad, es necesario distinguir la *formelle Enteignung* [expropiación formal] y las *materielle Enteignungen* [expropiaciones materiales] que constituyen aquellas restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación formal y que, a su vez, se distinguen de aquellas otras restricciones que simplemente definen el contenido formal de la propiedad (policía de la construcción, *Bau Polizei*). Ha sido precisamente en el campo del Urbanismo donde esta distinción ha jugado un papel más relevante (cfr. AUBERT, 1967, vol. II: 765; GRISEL, 1970: 406-10). Existen diversas concepciones sobre el concepto de expropiación material y una abundante jurisprudencia al respecto. En la presente ocasión nos limitaremos a señalar el reconocimiento que el derecho positivo contempla al respecto.

Según la Ley Federal de Ordenación del Territorio (LFAT):

«El Derecho cantonal preverá una compensación adecuada en orden a los beneficios o desventajas (limitaciones o vinculaciones) relevantes, derivadas de las planificaciones de acuerdo con la presente Ley» (artículo 5).

Al mismo tiempo, se precisa que:

«...para las restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación, derivadas de la planificación, según la presente Ley, deberá otorgarse una indemnización plena. Los Cantones podrán establecer que el pago de la indemnización por restricción a la propiedad tenga la adecuada publicidad en el Registro de la Propiedad [*Registre Foncière*]» (artículo 5).

En desarrollo de estos preceptos, el Derecho Cantonal ofrece el siguiente panorama de soluciones.

2. El **Cantón de Jura** (LCCAT 1987, modificada en este punto por la Ley de 11 diciembre 1992 contiene un Capítulo IV

(arts. 99 a 110) bajo la expresiva rúbrica de Expropiaciones a la propiedad. Un principio general es que la ley de expropiación será aplicable tanto para los supuestos de expropiación formal como material. En el art. 102 se da un concepto de expropiación material del siguiente tenor:

«Las restricciones a la propiedad, tales como la incorporación permanente de un bien inmueble a una zona de utilidad pública, a una zona verde o a una zona de protección, justifican (*fondent*) el derecho a indemnización del propietario afectado, siempre que aquéllas equivalgan por sus efectos a una expropiación. La indemnización debe abonarse por la Administración que ha establecido las restricciones. La Administración que debe abonar la indemnización, tiene derecho a recurrir ante el juez competente en materia de expropiación, contra el beneficiario directo de la restricción establecida» (art. 102 LCCAT 1987).

Como norma específica de este Cantón, cabe señalar que su art. 103 prevé el siguiente supuesto aplicable a los planes Especiales que en dicho Cantón (art. 60), pese a esta denominación, son análogos a nuestros planes parciales, «el hecho de que un *plan special* [plan parcial] prevea una *installation d'équipement* [urbanización] no justifica, como regla general, una reivindicación a título de expropiación material». Sin embargo, transcurridos diez años, el propietario afectado, cuyos intereses resulten manifiestamente lesionados por la inexecución del plan podrá solicitar la expropiación de su terreno, la modificación del plan o la declaración de caducidad del plan. Complementariamente, el art. 104 prescribe que si cualquier restricción urbanística a la propiedad es posteriormente suprimida o cesan los efectos que hubieran determinado el derecho a una indemnización, el propietario tiene derecho a una restitución proporcional. La acción para el abono de las indemnizaciones motivadas por restricciones a la propiedad prescribe a los cinco años a contar de la entrada en vigor del plan o del reglamento.

3. Una regulación prácticamente análoga a la de Jura, se contiene en la del **Cantón de Berna** (LCC 1985), cuyos artículos 127 a 142 atienden a los aspectos del régimen de la «Expropiación y Restricción a la Propiedad». Las únicas variaciones son de detalle en orden a procedimientos y plazos. La novedad reside en que esta legislación contempla los

supuestos de ventajas, otorgadas por el planeamiento (art. 142), reputando las plusvalías, regidas por la legislación fiscal. Sin embargo los propietarios que se aprovechan de ventajas suplementarias resultantes de medidas de ordenación en relación con autorizaciones de edificación e instalaciones particulares o de construcciones importantes pueden comprometerse por vía contractual a destinar parte de las plusvalías a disposición para determinados fines de interés general.

4. El **Cantón de Friburgo** (LCATC 1983) contiene un Título VII (art. 137 a 144) dedicado a las «Expropiaciones y Compensaciones». Si bien en relación a las compensaciones derivadas del planeamiento se remite a la legislación especial sobre la materia. Como norma específica el art. 140 contempla el supuesto que transcurridos 10 años de la vigencia de un plan, el Municipio no ha adquirido por expropiación los terrenos necesarios para edificios, obras e instalaciones de utilidad pública, el propietario puede exigir que en el plazo de un año se le expropie o que se declaren caducadas las restricciones impuestas. En el caso que la Administración declare la caducidad del plan, el propietario podrá reclamar una indemnización, conforme a las reglas propias de la expropiación material, si las restricciones a la propiedad le han causado perjuicio en el intervalo. Dicho derecho a la indemnización prescribe al año de la declaración de caducidad. En caso de expropiación, el juez deberá tener en cuenta los daños ocasionados en el intervalo para fijar la indemnización. En todo caso el pago, motivado por una expropiación material, podrá ser inscrito en el Registro de la Propiedad (*Registre Foncière*).

5. La Ley Cantonal de Ordenación del Territorio de **Neuchâtel** (LCAT 1991) declara que:

«...las restricciones a la propiedad privada que deriven de los planes de afectación municipal (planes de ordenación municipal, planes especiales, planes de alineaciones y planes de sector y de parcelaciones) dan lugar a una indemnización, si por sus efectos, equivalen a una expropiación» (art. 84 LCAT).

Corresponde otorgar la indemnización, cuyo plazo de prescripción es de diez años, a las autoridades competentes en materia de expropiación por causa de utilidad pública.

En esta legislación existe una importante actividad urbanística reservada al Cantón (Plan Director y Planes de Infraestructuras). Para los resultados de esta actividad cantonal, los arts. 33 a 42 prevén supuestos de Compensación, Contribución e Indemnización, constituyéndose a tal efecto un fondo cantonal al servicio del planeamiento. Las ventajas que ocasione a las fincas el planeamiento cantonal se reputan plusvalías cuando se afectan a zonas de urbanización o específicas. Reputándose plusvalía cuando el valor del bien se ha incrementado a raíz de la acción planificadora (la plusvalía se somete a una tributación, o mejor dicho a contribución patrimonial del 20% a favor del Cantón e

independientemente del impuesto sobre los beneficios inmobiliarios). Cuando, por el contrario, el planeamiento cantonal genera una desventaja [*repute inconvenient majeur*] equivalente a una expropiación material, deberá compensarse con una justa indemnización de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa.

6. Finalmente, la legislación Cantonal del **Ticino** (LCAT 1990) en su artículo único, dedicado al tema, prescribe que:

«Para las limitaciones de derechos previstas en el plan regulador no procede indemnización alguna, excepto cuando equivalgan a una expropiación material. A este respecto se aplica la ley cantonal de expropiación».

**SS7. 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. En la valoración del suelo a efectos de la expropiación formal y material, han de tenerse en cuenta las prescripciones constitucionales y las ordinarias, derivadas estas últimas de la Ley Federal de Expropiación, de 20 de junio de 1930.

Según el art. 16 de la Ley de Expropiación, el expropiado tiene derecho a una indemnización *pleine et entiere* es decir «no debe enriquecerse ni empobrecerse por la expropiación» (cfr. GRISELL, 1970: 371; KNAPP, 1982: 267). La Constitución (art. 22ter.3 y 22.2 CCH) exige una *juste indemnité*.

«...por *juste indemnité* el texto francés del art. 22ter.3 CF entiende también una reparación integral. Si no, ello no concordaría con la expresión *Volle Entschädigung* [completa indemnización] que figura en el texto de la versión alemana del mismo precepto y traduce exactamente la intención del constituyente» (GRISELL, 1970: 371ss).

Esta indemnización plena e íntegra, en virtud de la cual el expropiado recobra después de la expropiación la situación económica previa, exige que la indemnización o justiprecio alcance *le plein valeur venale du droit exproprié* [el entero valor venal del derecho expropiado] (art. 19 Ley de Expropiación), y los demás perjuicios derivados de la expropiación. Si bien

no deberán computarse las plusvalías derivadas del proyecto que legitima la expropiación ni aquellas indemnizaciones derivadas de actos ilícitos o abusivos.

2. En principio, como señala la doctrina (GRISELL, 1970: 373; KNAPP, 1982: 268) el *valor venal* se calcula según el método estadístico (valor de un derecho idéntico por un inmueble idéntico en una venta de un particular a otro particular) o según el rendimiento capitalizado sobre la base del rendimiento óptimo previsible. En el cálculo del valor venal, el valor asegurado, las tasaciones fiscales o catastrales no son sino índices a tener en consideración, pero, por sí mismas sin valor decisivo. Por una Ordenanza de 1931 el Tribunal Federal invita a las Comisiones de Estimación (Tribunales Administrativos de carácter supracantonal, que abarcan siete divisiones territoriales y que están integrados por un Magistrado, representantes de los Cantones y expertos) a que tomaran en cuenta el precio medio de los terrenos de la región a la vista de las indicaciones del Registro de la Propiedad o documentos equivalentes. Alguna decisión jurisprudencial (GRISELL, 1970: 373), reconoce la posibilidad de computar en el justiprecio aquellas plusvalías, independientes del proyecto que motivó la expropiación, que razonablemente se hubieran podido producir a

medio plazo. Si se tienen en cuenta las consideraciones formuladas *ut supra* S§6, con estas reglas generales sobre la indemnización, se desprende que en muchos casos, al exigirse un valor venal de mercado, se podrían tener en cuenta en parte las futuras calificaciones aportadas por el planeamiento, si bien no en cuanto puedan suponer ni una ventaja (plusvalía) ni una desventaja (compensación).

3. Para el caso de las expropiaciones materiales, los criterios de la indemnización se calculan, en principio, conforme a los criterios de la expropiación formal. Y los criterios de la indemnización versan entre la diferencia de

valor del bien antes de la explotación material y el que conserva con posterioridad a la restricción impuesta por la expropiación material, valorando los inconvenientes y, en su caso, las ventajas provocadas de acuerdo con los criterios de la legislación positiva, analizados, *ut supra*, en S§6.

4. Del conjunto de cuestiones examinadas en este epígrafe, se puede concluir que es el propietario, el titular o el *dominus* del aprovechamiento creado por el plan, previa su contribución a los gastos de urbanización o, en su caso, abono de las plusvalías en aquellos Cantones que admiten este supuesto.

**S§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. En contestación a la primera parte de la pregunta, la conclusión que parece imponerse del significado que la garantía de la propiedad tiene en el Derecho suizo, es que la opción juega en favor de la igualdad en los derechos y tratamientos del derecho de propiedad del suelo.

El sujeto contemplado por la legislación es fundamentalmente el propietario, tanto en lo que afecta a la participación en los gastos de la urbanización (*vide ut supra* S§5), como en los supuestos en que por vía de convenio o de sustitución ante el incumplimiento del Municipio en orden a la realización de la urbanización, los propietarios asumen su realización. Ello no impide que en el tráfico jurídico inmobiliario los propietarios en estos compromisos sean sustituidos por promotores empresarios. Desde el punto de vista formal, el destinatario es el propietario del suelo.

2. En orden a los límites externos de valor o aprovechamiento que pueden establecerse para las diferencias entre los propietarios, hay que tener en cuenta que no hay propiamente una vía de 'compensación de aprovechamiento' entre las distintas zonas en que se divide el planeamiento municipal. Sin embargo, los propietarios de cada zona pueden obtener la compensación de

beneficios y cargas a través de la posibilidad de utilización de una suerte de re-parcelación (*remaniement parcellaire* y *remembrement*), operación parcelatoria de normalización o ajuste de fincas, sin embargo, que tiene una finalidad más de reestructuración física y jurídica de los terrenos que de carácter económico. La expropiación forzosa y de terrenos (para calles, servicios urbanísticos de utilidad pública, etc.) y los supuestos de compensación por expropiación material, son los elementos reguladores que pueden igualar las posiciones de los propietarios.

3. Una técnica específica que contemplan algunas leyes de Ordenación territorial de Cantones (Berna, LCAT 1985, arts. 30-31, y Jura, LCAT 1987, arts. 32-33) es la compensación de cargas entre propietarios, a raíz del beneficio experimentado singularmente por un propietario, por una dispensa o derogación, un plan especial o de cualquier otra medida constructiva, en relación a los propietarios limítrofes. Dicha compensación indemnizatoria se hará efectiva en el momento del otorgamiento de la licencia de construcción y sobre el mismo existirá una garantía hipotecaria preferente sobre cualquier otro crédito. A tal efecto se establece un procedimiento especial para la exigencia y efectividad de dicha compensación.

### SS9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos del titular/gestor de la ejecución urbanística

1. Si el gestor directo de la urbanización es el Municipio o un Ente público, el incumplimiento de los plazos de ejecución comporta (*vide ut infra* sección V) la sustitución por parte de los propietarios, por vía de convenio o por una asociación o sindicación de propietarios afectados.

2. Si el incumplimiento deriva del gestor privado o por los propietarios de sus obligaciones urbanísticas, se establecen las sanciones previstas en el convenio. Algunos Cantones, excepcionalmente, admiten una modalidad de expropiación-sanción por incumplimiento de deberes urbanísticos. Así el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991) prevé el

supuesto para Municipios en los que la oferta de terrenos urbanizados es insuficiente y los propietarios no construyen dentro de un plazo razonable. A requerimiento del Municipio, se podrán expropiar los terrenos, siempre que afecte a zonas que alcancen 3.000 m<sup>2</sup>. Sin embargo, los propietarios podrán solicitar la exclusión, previa invocación de causas fundadas (uso del terreno para fines personales o familiares, posibilidad de desarrollar una empresa industrial o comercial, propósito de venta inmediata para la construcción, etc.). Los terrenos adquiridos serán vendidos a precio de adquisición y deberán ser destinados a la construcción de viviendas.

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

**SS10. 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. Dada la combinación o estructura mixta, Ordenación del Territorio y Urbanismo, que contiene la Ley Federal de Ordenación del Territorio (LFAT 1979) es necesario separar ambos aspectos y sus respectivos instrumentos de planificación, sin perjuicio de que dicha norma en su art. 3 contenga una formulación de *principios comunes* a las distintas clases de planificación:

- (i) Respecto al paisaje, los planes deberán hacer una reserva suficiente de terrenos para la agricultura, integración de los edificios en el paisaje, protección a las riberas de los ríos y lagos, conservar los espacios naturales y recreativos, permitir que los espacios forestales puedan cumplir su misión y funciones.
- (ii) Los planes de los asentamientos urbanísticos deben estructurarse según las necesidades de la población y limitados en su extensión, reparto racional de los lugares destinados a su

vivienda y actividades productivas, preservar los lugares destinados a vivienda y actividades productivas, preservar los lugares destinados a vivienda de las inmisiones nocivas o molestas como la contaminación del aire, ruido etc. Mantener y construir zonas peatonales y para bicicletas, asegurar condiciones favorables para el suministro de bienes y servicios, insertar en las estructuras urbanísticas zonas verdes y arboladas.

- (iii) Las edificaciones e infraestructuras públicas y de interés público, deben tener una ubicación apropiada, atender necesidades regionales y reducir desigualdades, hacer accesible a la población las infraestructuras, servicios públicos y en especial las escuelas y centros para el tiempo libre; evitar o reducir al mínimo la incidencia negativa sobre las condiciones naturales de la vida, población o economía.

2. Sobre la base de estos principios, se articulan las distintas planificaciones:

(a) El Plan Director del Cantón define las grandes líneas del desarrollo territorial y vincula exclusivamente a las Administraciones públicas. Su contenido es fundamentalmente de planeamiento físico:

- (i) Determina los territorios que son idóneos para la agricultura, protección de bellezas naturales de valor para el ocio o las bases naturales de la vida. Medidas específicas para los peligros naturales o inmisiones nocivas.
- (ii) Informa sobre el tráfico y edificios e infraestructuras públicas.
- (iii) Debe tener en consideración los Planes Sectoriales de la Confederación y los Planes Directores de los Cantones limítrofes a fin de coordinar la programación regional.

(b) Los *Plans d'Affectation* [Planes de Afectación o de usos del suelo], que son los que disciplinan el uso admisible del suelo. Ordinariamente estos planes son los propios de los Municipios o del nivel municipal, aunque también sectorialmente los Cantones pueden adoptar planes de esta naturaleza (art. 25, LCATC 1983, del Cantón de Friburgo o por las peculiaridades que concurren en el Cantón de Ginebra, LCAT 1987. El Plan Director Cantonal es al propio tiempo un plan de afectación o de usos).

Dichos planes son de contenido jurídico-administrativo en cuanto determinan los usos del suelo y definen las zonas edificables, agrícolas y protegidas. Según el art. 21 LFAT vinculan tanto a las Administraciones públicas como a los propietarios.

Corresponde a cada Cantón determinar los grados de estos Planes de Afectación y de Usos, de tal suerte que pueden estructurarse al modo de nuestro planeamiento: plan general o de ámbito municipal, planes parciales o de detalle, planes de sector o incluso, según nuestra terminología, planes especiales. El carácter de afectación o de usos, es una denominación común que afecta a este tipo de planeamiento y que revela su carácter vinculante a todos los efectos. Dichos planes deben ser aprobados por el Cantón correspondiente que, además, deberá velar por su coordinación con el Plan Director del Cantón.

(c) Por último, hay que tener en cuenta que la Confederación (art. 13 LFAT) puede aprobar Planes Sectoriales para sus actuaciones competenciales propias que tengan incidencia territorial. Dichos planes, cuyos efectos serán los propios de la legislación sectorial que los contemplen, deberán ser comunicados a los Cantones con la antelación suficiente.

3. Los Planes de Afectación o de Usos, en sus diversos escalones y modalidades tienen un contenido específicamente jurídico-económico que, obviamente, delimita el contenido de la propiedad, con el alcance que se verá en los próximos párrafos al estudiar la calificación del suelo.

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

1. El art. 4 LFAT 1979 explicita que las autoridades competentes en materia de planificación informarán a la población sobre los fines y desarrollo de la planificación prevista en la Ley federal. Se trata por lo tanto de un mandato aplicable tanto a los Cantones como a los Municipios en toda la fase de planificación.

Asimismo el apartado 2 de este artículo establece que las autoridades encargadas de la planificación articularán una adecuada

participación de la población en el proceso planificador, proceso que para todos los planes será público.

2. La participación en la Ordenación del Territorio y Urbanismo se articula a través de las vías que el Derecho Federal y Cantonal Suizo tiene establecidas con gran amplitud (iniciativa legislativa, referéndum, creación de comisiones informativas, etc.), que han ejercido un gran papel en la evolución de la planificación y que han

contribuido a limitar el protagonismo de una determinada concepción de la propiedad (cfr.: TANQUEREL, 1988).

3. A nivel de la gestión urbanística de

detalle, la participación opera fundamentalmente a través de las Asociaciones de propietarios y demás organizaciones existentes.

**SS|2. 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. Según el art. 9 LFAT, los Planes Directores son objeto de *reexamen* [modificación] cada diez años y, en su caso, revisados. Sin embargo, en caso de un cambio de circunstancias, de la adopción de nuevos objetivos o cuando sea necesario una solución de conjunto más apropiada, los Planes Directores de los Cantones son objeto de revisión anticipada.

2. Respecto a los Planes de Afectación o de Usos, el art. 21 LFAT, prevé que «en caso de un cambio de circunstancias relevantes, los planes de afectación serán objeto de reexamen y, en su caso, serán revisados». Corresponde a la legislación cantonal determinar las circunstancias de esta revisión.

**SS|3. «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?

Dada la inexistencia en el Derecho suizo de una distinción entre clasificación y calificación del suelo —en el sentido con que se emplean diferenciadamente en el Derecho urbanístico español—, no cabe duda de que no existe una clasificación jurídica del suelo que implique estatutos diferenciados de las

propiedades, ya que las previsiones futuras de desarrollo no generan derechos vinculantes, quedando subsumido el concepto de clasificación en el más amplio de *zonification* [zonificación] o división por zonas que contempla el Derecho urbanístico suizo.

**SS|4. 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. A nivel **federal**, el art. 14 LFAT determina que los Planes de Afectación o de Usos, delimitarán, como mínimo, las zonas edificables, agrícolas y de protección.

(i) La *zona edificable* comprenderá los terrenos idóneos para la edificación (art. 15 LFAT), bien porque estén ya edificadas o bien los previsiblemente necesarios para la urbanización y edificación en un plazo de quince años.

(ii) La *zona agrícola* comprende las zonas idóneas para la utilización agraria o de horticultura y los terrenos que por interés general deben ser utilizados para la agricultura. En cuanto sea posible (art. 16 LFAT) deben delimitarse amplias superficies contiguas de dicha clase de terrenos.

(iii) Las *zonas protegidas* (art. 17 LFAT) comprenden los ríos, lagos y sus riberas, paisajes, bellezas naturales, monumentos, conjuntos y sitios

histórico-artísticos, especies animales y vegetales dignos de protección.

Finalmente, el art. 18 LFAT faculta al Derecho cantonal para prever otras zonas de utilización. La protección forestal se rige por su legislación especial. La zonificación de estas zonas puede contener prescripciones específicas o utilizaciones diferidas en el tiempo.

2. Hay que indicar que el Derecho federal permite (art. 23 LFAT) la existencia de excepciones o dispensas para la construcción, fuera de las zonas destinadas a la edificación cuando, por razones de ubicación y siempre que no se opongan los interesados, pueda construirse en dichas zonas o modificarse, transformarse y rehabilitarse edificaciones existentes. El Derecho de los Cantones contiene abundantes desarrollos de este tipo de exenciones.

3. Con base en estos criterios, el Derecho cantonal ofrece una gran variedad de situaciones.

- (i) **Cantón de Friburgo** (LCAT 1983, arts. 41 a 65). Distingue las siguientes zonas: de edificación, agrícolas, sin afectación especial, forestales y protegidas.

Dentro de las zonas destinadas a la construcción o edificación, a modo de una calificación (según la terminología del Derecho urbanístico español), distingue: zona *centro*, *residencial*, de *actividades*, de *interés general* y *libres*. A su vez, dentro de cada zona pueden delimitarse o calificarse usos *especiales*. La planificación en este Cantón se estructura a través de Planes Directores municipales y de Planes de Detalle, en desarrollo de los mismos.

- (ii) **Cantón de Neuchâtel** (LCAT 1991, arts. 45 a 83). Distingue: las zonas de urbanización, zonas de utilidad pública (con posibilidad de expropiación de los terrenos y, en su caso, ejercicio del derecho de tanteo), zonas de utilización diferida, zona agrícola, zona vitícola, zonas de protección y zonas reservadas. La planificación de afectación municipal

en este Cantón se estructura conforme a los siguientes tipos: Plan de Ordenación General, Planes Especiales, *Plans de quartier et de lotissement* [Planes de Sector y de Parcelación].

- (iii) **Cantón de Ticino** (LCAT 1990, art. 28). Distingue: la zona edificable, la zona agrícola, la zona de protección de bellezas naturales, paisaje histórico-artístico, las zonas de riesgos naturales, zonas reservadas a infraestructuras y zonas reservadas al suministro energético. Los instrumentos de planificación son el Plan General, los Planes Parciales y los Planes de Zona.
- (iv) **Cantón de Berna** (LCC 1985, arts. 71 a 79). Comprende las zonas de edificación y sus subzonas (viviendas, comercial, central, industrial, artesanal, hoteleras o mixtas y zonas históricas), zonas agrícolas, zonas de granjas, zonas de casas para vacaciones, zonas deportivas, zonas verdes. El planeamiento se articula sobre la base de Planes Directores y Planes de Zona o de barrio.
- (v) En el **Cantón de Ginebra** (LCAT 1987) la gestión urbanística, por las particularidades de este Cantón, se ejerce a nivel cantonal y sólo la planificación de detalle se puede encomendar en alguno de sus aspectos a los Municipios. De esta suerte existe un Plan Director cantonal y una división por zonas de afectación a nivel de todo el Cantón. Dichas zonas se estructuran como zonas ordinarias de desarrollo y de protección. Las determinaciones de estas zonas vienen determinadas por la propia LCAT, de tal suerte que la modificación de cada una de ellas debe hacerse también por Ley. Así la zona edificable (art. 19) comprende los barrios de la ciudad de Ginebra en los límites de la antigua fortificación y las contiguas a esta zona. Las zonas protegidas se corresponden con la ciudad histórica de Ginebra y otros sectores de ciudades antiguas. Las zonas de desarrollo comprenden la localización de futuras actuaciones en el territorio cantonal.

**S§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. A nivel de Derecho Federal, no existe ningún tipo de prescripción a este respecto. Solamente el Derecho Federal impone la distribución o previsión en el planeamiento de zonas edificables, agrícolas y protegidas, sin perjuicio que los Cantones puedan establecer otro tipo de zonas. A su vez, el art. 19 define los caracteres mínimos de un terreno urbanizado a los efectos de su utilización (acceso suficiente, conducciones necesarias para el agua, energía y evacuación).

2. Corresponde, por tanto, a la legislación de los Cantones en materia de construcción y de ordenación del territorio la fijación en su caso de los estándares, así como a los Reglamentos u Ordenanzas locales.

Así, por ejemplo, en el Cantón de **Berna**

(LCC 1985) se establece en su art. 8 que la autoridad cantonal velará por los criterios del equipamiento de la urbanización a efectos de las dimensiones de las instalaciones y, en particular para que no sean excesivas en relación a su destino. Sin embargo, existe una minuciosa reglamentación de los distintos aspectos que afectan a las distancias, alturas, índices de ocupación de parcela, etc. Al mismo tiempo, las Ordenanzas de la construcción de dicho Cantón, de 1985, exigen que las obras de urbanización (art. 4) estén garantizadas de conformidad con la legislación específica.

En el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991), el art. 11 establece prescripciones especiales que hacen referencia a la densidad, índice de utilización o tasa de ocupación del suelo.

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

En las leyes Cantonales se encuentran múltiples referencias a especificaciones a observar en la urbanización y edificación en relación a modalidades de la construcción, medidas de

prevención de la contaminación acústica, estacionamientos, etc. También existen abundantes referencias al paisaje y a las zonas agrícolas, así como a las zonas ribereñas con lagos y ríos.

#### **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**

**S§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]

1. Del conjunto de la legislación cantonal examinada, se desprende que el modelo de ejecución es más propio de un «urbanismo dibujado» (aunque mediatizado por la amplia participación popular en su elaboración) que

el de un urbanismo formalmente concertado a nivel de cada actuación, y ello en principio, por cuanto a nivel formal la responsabilidad de la urbanización *strictu sensu* es una responsabilidad municipal directa.

2. En las formas equivalentes a los llamados en el Derecho urbanístico español «sistemas de ejecución», el Convenio de adjudicación de la urbanización, la Asociación o Sindicato de Propietarios, etc, son fórmulas utilizadas para la ejecución urbanística. Como instrumento de esta intervención privada ocupa un lugar relevante la institución de la *remaniement parcellaire* y *remembrement* [reconfiguración o normalización parcelaria, *vide* S§8.2]. El art. 20 LFAT 1979 la contempla como instrumento para la realización de los planes de afectación o de usos, pudiendo ser acordada en su caso de oficio por el Municipio. Como ejemplos de esta figura en la legislación Cantonal pueden citarse los siguientes:

- (i) El Cantón de **Jura** (LCCAT 1987) contempla, en los arts. 94 a 96, la figura del *Remembrement parcellaire des terrains a bâtir*, que puede ser iniciado como procedimiento por decisión de la mayoría de los propietarios afectados o por decisión de las autoridades municipales y, en su caso, cantonales. El objeto de esta reparcelación es permitir

«...una distribución racional y económica del suelo o una renovación de ciertos barrios, en virtud de la modificación de las parcelas, así como de la redistribución de la propiedad y otros derechos reales» (art. 94 LCCAT 1987).

La reparcelación no puede ser aprobada si el *équipement technique* [urbanización] no está garantizado en virtud de un plan especial.

- (ii) En el Cantón de **Berna** rige el Decreto de 12 de febrero de 1985 sobre *Remaniement parcellaire de terrains a bâtir, les rectifications de limites et les liberations ou transferts de servitudes* [re-parcelación de terrenos edificables, rectificación de linderos y extinción o modificación de

servidumbres] que contiene una regulación muy detallada de la institución. Se prevé la posibilidad de un *Syndicat de remaniement* (art. 19) que colectivamente atiende a la recomposición física de las fincas y la ejecución, en su caso paralelamente, de los planes de detalle o de zona.

3. Por último, hay que considerar si la acción urbanizadora conlleva la edificabilidad y si existe algún tipo de vinculación entre la acción urbanizadora y edificadora en relación con el producto final (precios máximos o calidades). [Las acciones de urbanización y edificación se contemplan instrumentalmente, pero no vinculadas con una relación de causalidad como en el Derecho Urbanístico español (adquisición progresiva de las facultades urbanísticas en la Ley del Suelo de 1992 y legitimación del ejercicio de los derechos en la Ley de 1998) (n.e.)]. Tampoco existe una vinculación temporal entre urbanización y edificación.

4. Respecto a los productos terminados, las condiciones de calidad están determinadas por las normas sobre construcción, muy detalladas y estrictas en la legislación cantonal, como se verán a continuación. Respecto al control de precios no existe referencia en la legislación estudiada. Únicamente en la legislación de **Neuchâtel** (LCAT 1991) en el supuesto específico de expropiación de terrenos ante la insuficiencia de terrenos urbanizados y escasez de viviendas en perímetros determinados, se contempla la posibilidad de cláusula de reversión al Municipio en el caso de que el nuevo propietario no proceda a la edificación del solar [ver *supra* S§9.2]. En el Cantón de **Ticino** (LCAT 1990) en las zonas edificables de interés comunal se prevé la posibilidad de adjudicar terrenos expropiados o adquiridos por medios ordinarios con destino a la vivienda social o a los artesanos, en régimen de derecho de superficie o de venta libre, en los que el precio reflejará simplemente los costes de adquisición del terreno y los gastos de urbanización, previa deducción de los subsidios (art. 90).

**S§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. El Derecho Federal (art. 19 LFAT 1979) establece como principio general que la ejecución o gestión del planeamiento a efectos de su urbanización es una competencia directa de los Entes públicos (Cantones y Municipios, en sus respectivos ámbitos competenciales), pero que también puede el Derecho de los Cantones prever que la urbanización sea ejecutada por los propietarios, bajo el control de dichos Entes públicos.

En consecuencia, cuando la gestión directa es asumida por un Ente público, el estatuto regulador será propiamente de Derecho Administrativo.

2. La colaboración de los particulares es posible por distintas vías que el Derecho cantonal recoge, según una serie de modalidades:

- (i) División de la responsabilidad en la ejecución urbanística, sobre la base de asumir directamente la urbanización primaria o de base (*équipement technique*) el Municipio y los propietarios directamente la urbanización secundaria o de detalle (Cantones de Jura, LCCAT 1987, Friburgo, LCAT 1983, Neuchâtel, LCAT 1991).
- (ii) Cabe la posibilidad de que, aún asumiendo el Cantón la gestión directa de la urbanización de base, no obstante la encomiende a los propietarios, a una Corporación de Derecho público o a una Asociación de propietarios de reparcelación de terrenos (Cantón de Friburgo, LCAT 1983). También cabe la posibilidad que los propietarios asuman anticipadamente la realización de la urbanización y su costeamiento, previo acuerdo municipal (Cantón del Ticino, LCPT 1989). Por último la fórmula excepcional que ante el incumplimiento del plazo municipal para la realización de la

urbanización la asuman, por sustitución, los propietarios directamente (Cantón de Ginebra, Ley Cantonal de 1929, modificada, recientemente por la Ley Cantonal de 29 de abril de 1993, y Neuchâtel, LCAT 1991).

- (iii) En los supuestos de que las obras de urbanización sean realizadas y gestionadas directamente por los propietarios, tanto en los supuestos de obras primarias como secundarias, su realización se lleva a cabo por vía de autorización o concesión (instrumentos administrativos) o por vía convencional de Derecho público (la figura del Contrato Administrativo está reconocida en el Derecho suizo, si bien el contenido de fondo de dichos contratos es el propio de las obligaciones mercantiles (cfr. GRISSEL, 1970: 219-226). En Suiza el Derecho de Obligaciones está regulado aparte del Código Civil y es común a las obligaciones civiles y mercantiles.

3. Los actores reales del Planeamiento y su ejecución, desde la perspectiva del Derecho Urbanístico federal y cantonal son los propietarios del suelo. A ellos se dirigen las normas urbanísticas en la fase de gestión [ver seguidamente S§19]. Las relaciones de estos propietarios con los promotores y constructores se regirán por el derecho privado. La circunstancia de que el promotor o constructor no aparezca directamente reflejado en el derecho urbanístico federal y cantonal, puede deberse fundamentalmente al propio sistema de organización de la propiedad inmueble y su régimen hipotecario (inscripción constitutiva en el Registro de la Propiedad para las transferencias de la propiedad por vía convencional), puesto que la mayoría de las limitaciones y convenios de propiedad-administración se reflejan en Registro de la Propiedad.

**SS19. 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]

1. En el **Cantón de Jura** (LCCAT 1987) corresponde, en principio, al Municipio la realización en tiempo útil de *l'équipement technique des zones a bâtir* [la urbanización de las zonas edificables] conforme a su destino. Dicha urbanización comprende: vías de acceso, suministro de agua y energía, telecomunicaciones, evacuación de aguas, plantaciones y los lugares colectivos para residuos sólidos urbanos. Este *équipement technique* se divide en básico, primario o de conjunto y secundario o de detalle (a nivel de sector). La urbanización a nivel de edificio o grupo de edificios corresponde a los propietarios que deben sufragarlo. Según el art. 88, a solicitud de los propietarios interesados, el Municipio mediante convenio puede encomendarles la realización a su costa de la urbanización, con la entrega correspondiente al Municipio de las obras y terrenos de interés público. En el convenio se pactan las aportaciones municipales. Al final de la urbanización, el Municipio debe reembolsar los gastos de urbanización imputables al mismo. Dicho reembolso podrá efectuarse en el plazo de veinte años. Como cláusula específica, el art. 89.2 establece que por las cantidades de reembolso, salvo pacto en contrario, no se exigirán intereses, ni las cantidades podrán ser indexadas a efectos de revisión de precios.

Salvo los supuestos de convenio, los propietarios deberán participar en los gastos de *équipement technique* [urbanización], a través de tres sistemas o vías:

- a) Contribución por la cobertura de los gastos efectivos y en función de las ventajas obtenidas. Serán exigibles desde el momento en que el propietario pueda hacer uso del equipamiento o urbanización. La participación en estos gastos alcanza las siguientes porcentajes, según el art. 91: hasta 100% en equipamiento de detalle o en zonas de casas para vacaciones; hasta el 80% por la urbanización de base a nivel de barrio; y hasta el 50% por el resto de los equipamientos de base;

- b) En virtud de un *taxe d'équipement* [impuesto de urbanización] calculado en los Planes Directores sobre una base proporcional al valor oficial del edificio o la instalación. El impuesto se modulará en atención a las condiciones del lugar. Su exigibilidad se producirá en el momento de otorgamiento de la licencia de edificación. La recaudación se afectará a los gastos de inversión municipales para la urbanización, no pudiéndose destinar al mantenimiento y conservación de la urbanización; y
- c) Además, para obras de interés público no comprendidas en la urbanización en sentido técnico, los Municipios podrán exigir contribuciones monetarias en función de beneficios directamente obtenidos gracias a aquéllas.

Últimamente el Cantón de Jura ha dictado un Reglamento (Decreto 11 diciembre 1992) *concernant les contributions des propriétaires foncières* (art. 1-41) sobre la contribución de los propietarios a los gastos de urbanización.

2. En el **Cantón de Friburgo** (LCAT 1983, arts. 86 a 106), se determina que la ejecución de *l'équipement basic* [la urbanización básica] (calles principales, colectoras y enlaces con las vías principales y peatonales, instalaciones de aguas y energía, evacuación y depuración de aguas y basuras, vías para ciclistas y senderismo) corresponde al Municipio, mientras que la ejecución y costeamiento de *l'équipement de detail* [urbanización o equipamiento de detalle] (calles vecinales, caminos peatonales, conducciones y canalizaciones necesarias para la utilidad de los solares) corresponde a los propietarios.

El Municipio puede llevar a cabo la urbanización básica, bien directamente o bien encomendándola a los propietarios, a una Corporación de derecho público o a una Asociación de propietarios de reparcelación de terrenos para construir a través del correspondiente Convenio. La urbanización de detalle corresponde a los propietarios o a una Corporación de derecho público o a una

asociación de propietarios, para que lo lleven a efecto y a su costa. En caso de incumplimiento de las obligaciones, el Municipio puede ejecutarlo por vía de sustitución a cargo de aquéllos. Como regla particular del Municipio éste puede declarar que instalaciones de equipamiento o urbanización de propiedad privada pasen a tener un uso público y común, con indemnización a los propietarios afectados (en caso de falta de acuerdo, la indemnización la fijará el juez competente en materia de expropiación).

La modalidad admitida, únicamente en la participación de los propietarios en los gastos de urbanización, es la de la Contribución especial, bajo el principio de «cobertura de gastos efectivos en función de las ventajas obtenidas» (art. 101). Esta participación puede, no obstante, ser única para cada tipo de equipamiento o instalación. Un reglamento establecerá las formas de reparto y publicidad de las contribuciones. Su pago se hará efectivo desde el momento en que la urbanización esté acabada, si bien puede exigirse por el Municipio desde el momento del inicio de los trabajos (art. 104.2). El sujeto pasivo de la contribución es el propietario que figura en las listas del reparto de la contribución. El pago y los intereses de la contribución queda garantizado como hipoteca legal o inscrita en el Registro de la Propiedad.

3. En el **Cantón de Neuchâtel** (LCAT 1991, arts. 121 a 124) se prevén supuestos análogos a los anteriores en orden a las obligaciones del Municipio o de los propietarios, según se trate de urbanización básica o de detalle. Según el art. 11, tanto los Municipios como los propietarios participan en los gastos de urbanización. Los sistemas empleados son dos:

- a) Participación por vía contributiva en los gastos de urbanización. Dicha contribución no puede sobrepasar el 50% de los gastos en el equipamiento básico o urbanización primaria y entre el 50 y el 80% en el equipamiento de detalle o urbanización secundaria. El reparto se hará en función de polígonos o perímetros; sin embargo los propietarios que no obtengan ningún beneficio estarán exentos del pago de las contribuciones (art. 117); y

- b) Para los sectores ya urbanizados, el Municipio puede sustituir la participación en los gastos por el pago de un impuesto (*taxe d'équipement*) que no podrá ser superior a las proporciones señaladas para las contribuciones. El impuesto o tasa se exigirá en el momento del otorgamiento de una licencia de construcción o de transformación o ampliación de un edificio (art. 118). Como un sistema alternativo o de sustitución, el art. 119 prevé la posibilidad de que si el Municipio no lleva a cabo la urbanización en el plazo de tres años, los propietarios pueden llevarla a efecto, previo reconocimiento de la Autoridad competente cantonal (con la posibilidad de ser concesionarias de la expropiación de terrenos). Con la autorización, la Autoridad cantonal fija la proporción de gastos imputables al propietario y al Municipio. La parte correspondiente al Municipio, será exigible desde el momento en que la urbanización se hubiere terminado (art. 119).

4. En el **Cantón del Ticino** (LCPT 1989), su art. 79 especifica que la urbanización corresponde al Municipio y, en su caso, al Cantón, en los términos y plazos fijados en los programas y que los propietarios contribuirán a los gastos conforme a lo establecido en leyes especiales. Sin embargo, los propietarios pueden solicitar la anticipación en la realización de obras de urbanización, sufragando los gastos (de proyectación, de ejecución, de dirección de trabajos, de financiación, comprendidos los intereses y la indemnización en caso de expropiación). El Municipio fijará el plazo de reembolso conforme al programa de actuación.

5. En el **Cantón de Berna** (LCC 1985) y Decreto 12 febrero 1985 sobre *Contribución de los propietarios a la instalaciones de equipamiento y obras de interés general*, se mantienen, en líneas generales, las normas previstas en los Cantones antes analizados en orden a distribución de la urbanización general y de detalle. La gestión de la urbanización corresponde al Municipio pero éste puede, por vía de convenios, encargarla a los propietarios, debiendo éstos entregarle

a aquél las obras de utilidad pública y los terrenos de dominio público. Los propietarios, según el art. 111, deben contribuir al pago de los gastos de urbanización en las siguientes proporciones:

- a) Para la construcción de viales: (i) hasta el 100% para el viario de la urbanización de detalle en zonas rurales [*routes de desserte de l'équipement de detall*], zonas de casas para vacaciones y zonas destinadas a deportes y ocio situadas fuera de la edificación; (ii) hasta el 80% por los gastos de construcción de las calles colectoras de barrio [*rues colectoras de quartier*] y hasta el 50% para las calles que cumplen una función de urbanización parcial.
- b) Los impuestos o tasas únicas por las instalaciones de suministros y evacuación conforme a la legislación especial.
- c) Los *plans de quartier* [planes de barrio] pueden fijar *contributions forfaitaires* para el equipamiento de dicha zona.
- d) Pueden existir gastos de vialidad extraordinarios que deberán ser íntegramente pagados por los propietarios (art. 114). El derecho a exigir estos gastos a los propietarios caduca a los dos años de la terminación de la carretera o vial. Todas las contribuciones se detallan en el plan de contribuciones especiales y son notificadas a los propietarios. El Municipio ostenta una hipoteca legal sobre la finca por un plazo de diez años.

El Decreto de 12 de febrero de 1985 detalla el procedimiento para hacer efectivas estas contribuciones y en su art. 3 señala los criterios en virtud de los cuales deben imputarse los gastos en función de los *avantages particulieres* [beneficios concretos que reportan al propietario], en la inteligencia de que el montante de los gastos no debe ser superior al beneficio obtenido. La contribución especial por obras y medidas de utilidad pública puede exigirse para construcciones e instalaciones que aporten a los edificios ventajas por estacionamientos privados, garages o estacionamientos públicos, zonas verdes etc. Para la asunción

de los gastos municipales se prevé un sistema de anticipos y subvenciones del Cantón a los Municipios (art. 138).

6. Finalmente, en el **Cantón de Ginebra** rige la legislación especial de 9 marzo 1929 (modificada por las leyes más recientes de 1987, 1989 y últimamente por la Ley de 29 abril 1993) sobre extensión de las vías de comunicación y ordenación *des quartiers ou localités* [de barrios o localidades]. Esta norma, dentro de la especialidad urbanística de Ginebra anteriormente mencionada, prevé que el Cantón o el Municipio pueden emprender la urbanización en el momento que lo acuerden libremente, sin embargo, si una parte de los propietarios o todos ellos (art. 17) formulan la oferta de ceder gratuitamente la totalidad de los terrenos necesarios para la ejecución de una arteria o una sección de la arteria cantonal o municipal y adelanta una contribución equivalente a la mitad de los gastos de construcción de aquellos viales, el Cantón o el Municipio debe ejecutar la urbanización en el plazo de un año. Los propietarios que representen la mitad de la superficie del terreno podrán solicitar la expropiación para realizarlo a su costa la construcción de los viales.

Desde el momento que el Cantón o los Municipios deciden ejecutar la urbanización, los propietarios están obligados a contribuir a la financiación de los gastos. La contribución del propietario de cada inmueble será igual, según el art. 19, a «la mitad de la plusvalía directa que le otorga la ejecución de las obras, tomando como referencia el valor del inmueble en el momento de iniciación de la ejecución».

Para la ejecución de los trabajos de urbanización vial, el Cantón y el Municipio pueden utilizar el procedimiento de la expropiación forzosa, con la posibilidad de expropiar los inmuebles situados a una distancia inferior a 25 metros de las alineaciones previstas (art. 25). En caso de expropiación parcial o de limitaciones que afecten a la mitad del valor del inmueble, el propietario puede solicitar la totalidad de la expropiación de la finca.

7. Los modos de *gestión de la ejecución del planeamiento* (como se ha descrito, *ut supra*, en S§18) son la ejecución pública municipal y la ejecución por parte de los propietarios, en sus distintas modalidades.

**S§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. Los suelos para dotaciones se obtienen ordinariamente por expropiación o subsidiariamente, por convenio con los particulares. No existe, en los ejemplos estudiados (*vide ut supra* S§5), sistemas de cesión obligatoria y gratuita. Solo parcialmente, en la legislación del Cantón de **Ginebra** (Ley Cantonal 9 marzo 1929, modificada por Ley 29 abril 1993) para determinadas vías públicas.

Si la urbanización es realizada por los propietarios, aislada o conjuntamente, cederán *ex lege* aquellos terrenos que deban ser de dominio público o de interés público. Sin embargo, los gastos de adquisición y urbanización de estos terrenos son reembolsados por el Municipio, pudiendo la legislación cantonal fijar el porcentaje de estos gastos. Así en la legislación especial del Cantón de **Berna** (LCC 1985 y Decreto 12 febrero 1985 sobre contribución de los propietarios a la instalaciones de equipamiento y obras de interés general) se cuantifica el costeamiento de la urbanización en un 100% (viales de urbanización de detalle, hasta el 80% en las calles colectoras de zona o barrio, y un 50% de la urbanización secundaria), el resto de los gastos, aunque lo realicen los propietarios, corren a cargo del Municipio [*vide* S§19]

2. La obtención de los terrenos por expropiación se rige por los principios generales sobre el justiprecio (*vide ut supra* S§6), mediante una indemnización plena y real o valor venal, sin que puedan computarse las plusvalías generadas por el planeamiento.

3. Respecto del último apartado, como regla general, no está prevista en la legislación federal ni en la cantonal, la existencia de reservas de suelo patrimonial a los efectos de un paralelismo con nuestros Patrimonios de Suelo, salvo excepciones o

particularidades históricas de algún Municipio sobre cuya existencia no hemos podido documentarnos.

4. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos Cantones admiten, excepcionalmente, la existencia del Derecho de tanteo y retracto, y medidas expropiatorias de alguna zona del territorio municipal, en cuyo caso y por lo tanto, el planeamiento incide sobre estas zonas en el sentido con que se formula la cuestión. Así en el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991), en las llamadas zonas de utilidad pública (arts. 49 y 51), a efectos de instalación de edificios de interés general y espacios verdes reservados al público, los Municipios están habilitados para la expropiación de los terrenos dentro de estos perímetros y de un derecho de tanteo y retracto sobre todas las fincas existentes en el mismo. En este mismo Cantón, el art. 87 LCAT 1991 admite que, cuando la oferta de terrenos urbanizados es insuficiente y los propietarios no edifican, pueda procederse a la expropiación de zonas afectadas superiores a 3.000 m<sup>2</sup> a efectos de la construcción de viviendas [*vide supra* S§9.2].

En el Cantón de **Friburgo** (LCAT 1983) se admite la expropiación forzosa de terrenos en caso de escasez o penuria de terrenos, para la construcción de viviendas sociales y la construcción de instalaciones industriales (art. 138 y 139). La Ley del Cantón de **Jura** (LCCAT 1979) permite la expropiación para zonas de utilidad pública y, al mismo tiempo, en dichas zonas se admite un derecho de tanteo y retracto para la adquisición de terrenos en dicha zona (art. 100 y 106).

La LCAT de **Ticino** de 1990 prevé la posibilidad de Zonas edificables de interés municipal destinadas a la protección social de las viviendas y artesanos, pudiendo ser expropiadas (art. 85) y afectadas por derecho tanteo y retracto (art. 91).

**S§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. En cuanto responsable de la ejecución urbanística (de forma directa o en colaboración con la iniciativa privada) a nivel municipal, los Municipios, según las distintas leyes Cantonales, tienen una función de agentes o impulsores positivos del Urbanismo, dentro, por supuesto, del marco de objetivos de la gestión municipal de carácter meramente infraestructural. Por su parte, los Cantones a nivel del Planeamiento Directivo ostentan también un papel activo en orden a los objetivos de protección del planeamiento territorial. Asimismo, en los Planes especiales de la Confederación y su vinculación con el planeamiento cantonal, la acción de los Cantones puede también calificarse de actuación impulsora, dado el importante papel que juega este tipo de planeamiento sectorial, especialmente en las infraestructuras viarias y en la energía.

2. La actuación patrimonial (Patrimonios de Suelo) de las Administraciones, según la legislación cantonal consultada, es mínima

(reconocimiento de la expropiación y derecho de tanteo y retracto en algunos sectores previamente delimitados como de interés público; *vide* S§20.4) por lo que actuaciones que puedan generar plusvalías en favor de los Entes públicos son un supuesto excepcional, a la vista de la legislación consultada. Sirva como ejemplo (LCAT Neuchâtel, 1991) el supuesto de expropiación de terrenos en caso de oferta insuficiente de solares y que los propietarios no edifiquen, el supuesto más parecido a nuestra expropiación-sanción, pero solo aplicable cuando las propiedades afectadas superen los 3.000 m<sup>2</sup> y con numerosas excepciones, el art. 88 de dicha Ley establece que los terrenos expropiados serán enajenados, con cláusula de reversión si no son efectivamente edificados, por el precio de adquisición, más los gastos de adquisición, los importes de los gastos necesarios y útiles, así como el interés equitativo sobre el capital (*l'interet sur le capital prope*) [*vide supra* S§§9.2 y 20.4].

**S§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).

1. El art. 19 LFAT 1979, con carácter general, establece que «un terreno se considera urbanizado si, al objeto de su prevista utilización, cuenta con acceso suficiente y con las conducciones necesarias de agua, energía y evacuación». La legislación cantonal desarrolla estos requisitos de urbanización, distinguiendo [*vide supra* S§19.1] entre urbanización primaria o *general*, que contiene las redes principales, y la urbanización secundaria o de *detalle* a nivel de cada sector o barrio, con independencia de la urbanización a nivel de solar. Desde esta perspectiva cada Cantón

establece los módulos de este tipo de urbanización.

2. Las leyes urbanísticas de los Cantones, unitaria o separadamente, contienen una detalladísima relación de las condiciones de urbanización y de estándares de construcción, atendiendo a cuestiones relacionadas con el estacionamiento de vehículos, evitación de ruidos, etc. Por ejemplo, en el Cantón de **Berna** (Ordenanzas sobre la Construcción de 6 de marzo de 1985) contemplan índices de ocupación a nivel de parcela por las construcciones y volúmenes a nivel de parcelas (art. 92 y 93), pero

simplemente como prescripciones externas al derecho de propiedad o como límites conforme al concepto tradicional de Ordenanzas Municipales. A nivel simplemente de parcelas limítrofes se prevén

sistemas de *transferencias de aprovechamientos* en relación a estos límites (art. 94 y 95) con la correspondiente lista de las mismas (denominado *Cadastre d'utilisation*).

### **S§23. La urbanización es gravosa al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades**

1. En líneas generales, se puede deducir de la legislación examinada que la acción urbanística de los Municipios es equilibrada, en la medida en que los particulares contribuyen al sostenimiento de los gastos de urbanización o bien, en los Cantones que se admite exista la posibilidad de reintegrarse a través de las tasas o impuestos por la urbanización [*taxes d'équipement*], pero sin que en ningún caso, pueda superarse por esta vía lo debido por contribución en los gastos de urbanización.

En la medida que estas aportaciones de los propietarios no cubran los gastos, éstos se financiarán por el sistema general de ingresos del Cantón. En todo caso, están previstas aportaciones de la Confederación y respectivamente de los Cantones para los gastos originados por el planeamiento municipal.

2. Respecto al Patrimonio Municipal del Suelo y a la práctica inexistencia de esta figura nos remitimos a lo anteriormente expuesto, *ut supra*, en S§20.3.

### **S§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]**

1. El art. 19 LFAT exige que la ejecución de la urbanización sea realizada en el tiempo oportuno o útil por parte del Municipio o entidad encargada de la ejecución. En principio, salvo los casos que por vía convencional, asuman la ejecución los propietarios directamente, la urbanización es desarrollada por los Municipios.

2. A este respecto, pueden señalarse los siguientes supuestos:

- (i) Cantón de **Berna** (LCC 1985)). El Municipio elabora los proyectos de urbanización y asegura su realización. La urbanización de las zonas destinadas a la edificación debe ser realizada en el espacio de 15 años desde la entrada en vigor del plan. A tal efecto, el Municipio elaborará un programa detallado del *équipement* o, urbanización, «indicando el modo, el momento y los costos totales de la urbanización, de sus realizaciones y de sus etapas» (art. 108). El Municipio

puede adaptar este programa de urbanización a la evolución de las circunstancias, pero no podrá eliminar uno de sus elementos sin previo acuerdo con los propietarios afectados por el deber de contribuir a su financiación. En el caso que algún organismo público especializado esté encargado de la realización de algún elemento de la urbanización y no lo lleve a cabo, el Municipio puede sustituirle en el cumplimiento de su obligación a costa del mismo. Según el art. 108, el Municipio por vía de convenio puede encargar la realización de la urbanización a los propietarios, previéndose a tal efecto las sanciones económicas o de otro orden en caso de incumplimiento.

- (ii) En el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991) los Municipios asumen la urbanización *en temps utile* de la zona afectada, en lo que respecta a las vías de acceso, suministro de energía y

evacuación y saneamiento de aguas. La construcción de los edificios se subordina a la realización de estos *équipements techniques* (art. 109). Si el Municipio no lleva a cabo esta urbanización en el plazo de 3 años, los propietarios pueden ser autorizados por la autoridad cantonal para ejecutarlos a su costa, pero fijando obligatoriamente la parte de costos que debe asumir el Municipio (art. 119).

- (iii) En el Cantón de **Jura** (LCCAT 1987) los Municipios tienen la obligación de realizar *en temp utile* el *équipement technique* o urbanización de las zonas a edificar, de conformidad con su afectación o uso. Los Municipios realizan esta urbanización sobre la base de un Plan Director de etapas y, en su defecto, conforme a su poder de apreciación y en el límite de sus créditos (art. 87). Sin embargo, a solicitud de los propietarios, el Municipio puede encargar a dichos propietarios la ejecución de la urbanización, previa la suscripción del correspondiente convenio en el que lógicamente se pactarán las consecuencias de la no realización de las obras en los plazos concertados. Las obras destinadas a instalaciones de utilidad pública deberán ser entregadas al Municipio y éste reembolsar de su coste en el plazo de 15 años (art. 89).
- (iv) En el Cantón de **Friburgo** (LCATC 1979) el Municipio debe realizar la urbanización en el plazo adecuado según las necesidades [*assurer sa*

*realisation en temps utile selon les besoins*]. Por vía convencional, puede encargar su realización a los propietarios interesados, a una Corporación de Derecho público o a una Asociación de reparcelación de terrenos, fijándose en el convenio el modo y tiempo de ejecución de las obras (art. 98). La ejecución de la urbanización de detalle se lleva a cabo por los propietarios comprendidos en el perímetro, una Corporación de Derecho público o una Asociación de propietarios para la reparcelación de sus terrenos. Según el art. 99, si los propietarios no llevan a cabo la urbanización en el tiempo determinado, el Municipio puede realizarla por vía de sustitución y a cuenta de los propietarios, con posibilidad de expropiar los terrenos, si es necesario (art. 99.5).

- (v) En el Cantón de **Ticino** (LCAT 1990) las obras de urbanización son ejecutadas por el Municipio en el orden o en el tiempo fijado en los programas de realización, que deberán ser adoptados en el plazo de 3 años después de la aprobación de los planes municipales (art. 78). Los propietarios de terrenos edificables, pero no incluidos en los respectivos programas de urbanización inmediata, podrán solicitar la realización anticipada de las obras de urbanización de su sector, sufragándolas; sin perjuicio de su reembolso por el Municipio en la parte que a los mismos corresponda (art. 82).

## PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANÍSTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA

**S§25. Valoraciones urbanísticas:** ¿Son objetivas, administrativas o de mercado? ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

[Falta por desarrollar]

**S§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

1. Las características que concurren en el sistema de organización de la propiedad y del Registro de la Propiedad facilitan la información y la coordinación entre los distintos registros públicos, conforme al siguiente esquema:

- (i) Según el art. 656 del Código Civil «la inscripción en el Registro de la Propiedad (Registre Foncière) es necesaria para la adquisición de la propiedad inmobiliaria». Sólo no es constitutiva la inscripción para la adquisición de la propiedad para los casos de ocupación, sucesión, expropiación, ejecución forzosa o judicial.
- (ii) El carácter constitutivo de la inscripción derivada de negocio jurídico para adquirir la propiedad determina una minuciosa organización del Registro de la Propiedad, regido por la Ordenance sur le Registre Foncière de 22 febrero 1910 (modificada parcialmente, entre otras, por la Ordenanza de 18 noviembre 1987). La ordenación del registro es a nivel federal (*Office Federal du Registre Foncière*), pero su ejecución en cantonal por distritos en su organización material y su coordinación con el Catastro es plena.

Dados los efectos constitutivos de la inscripción, cada finca debe ser objeto de inmatriculación previa, a la vista de la formulación de un plano catastral oficial, expedido por los servicios de la *Office de Mensurations Cadastrales*, regulados por la reciente Ordenanza de 18 de noviembre de 1992.

2. El plano de la finca expedido por el Servicio catastral es un producto gráfico que se alabora a partir de un catálogo de datos que delimitan el inmueble, señalando gráficamente la superficie, límites, alturas y demás datos de indentificación con las correspondientes servidumbres privadas y las menciones necesarias a las servidumbres de Derecho público.

3. A partir de la Ordenanza de 1992 se permite la informatización de los datos del Registro a nivel de todo el territorio de la Federación, que pueden ser utilizados tanto a efectos públicos como privados. A todos los efectos la información es oficial.

4. La elaboración de los planes corresponde a los Ingenieros Geómetras cuya Ordenanza es de 12 de diciembre de 1983. En la misma se señalan las materias para obtención de...[Falta en el original] inmobiliarios ordenación territorial.

**S§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. La Constitución fiscal helvética presenta determinados rasgos que es necesario destacar de forma sumaria en sus perfiles. Del principio establecido en el artº 3 CCH [ver *ut supra* S§1.2] se deriva que las competencias financieras de la Confederación están expresamente limitadas, mientras que las de los Cantones son ampliamente

residuales; sin perjuicio de que el art. 42<sup>ter</sup> (incorporado en 1958) atribuya a la Confederación la misión de velar por el equilibrio financiero entre los Cantones, cláusula que ha permitido que progresivamente la Confederación intervenga armonizando los sistemas fiscales de los Cantones.

2. En el marco de estos principios, un criterio tradicional establecía que los impuestos directos eran propios de los Cantones, mientras que los indirectos eran competencia de la Confederación. Sin embargo, este sistema se alteró en 1958 a raíz de la reforma constitucional, autorizando a la Confederación a la percepción de impuestos directos sobre la renta de las personas físicas, así como los ingresos netos, el capital y reservas de las personas jurídicas. Este sistema fiscal de la Confederación caducaba por expresa disposición de la Constitución (art. 41<sup>ter</sup>) el 31 de diciembre de 1994, debiendo adoptarse un nuevo sistema a través de la reforma constitucional.

Durante la vigencia de este sistema, debe destacarse, a los efectos del presente epígrafe, la Ordenanza *Sur l'estimation d'impôt fédéral direct* [sobre la estimación de la imposición federal directa] de 31 de julio de 1986, respecto a la estimación a los efectos de dicho impuesto de los bienes inmuebles, distinguiendo los agrícolas de los que no tengan esta condición. Respecto a estos últimos los métodos de estimación eran el valor venal y el valor de rendimiento. El valor venal se calculaba atendiendo al precio medio de las transacciones de inmuebles en la misma región o distrito en los dos últimos dos años. En el cálculo de este precio de venta no se tenían en cuenta las ventas en circunstancias insólitas (art. 4). En la fijación del valor se tendrán en cuenta las características de la construcción, las vías de acceso, dotaciones de servicios, energía eléctrica, etc. Si se optaba por el valor de rendimiento se atendía al valor medio de los rendimientos estimados en los dos últimos años.

3. A nivel de cada Cantón, éstos disponían de una gran autonomía para la determinación y fijación de sus impuestos propios. Sin embargo, a partir de 1993 (HANNI, 1993: 87ss), con la Ley de armonización fiscal de 11 enero 1993, con base en la cláusula de armonización fiscal del art. 42<sup>ter</sup> CCH, se han homogeneizado parcialmente los impuestos a percibir por los Cantones, habiéndose tipificado un nuevo impuesto sobre los beneficios de la propiedad inmobiliaria. A mayor abundamiento, los Cantones tienen una importante participación en los impuestos recaudados por la Confederación.

Como señala HANNI (1993: 87), una de las características de la Constitución financiera es que los ciudadanos con derecho a voto han de aprobar la recaudación de impuestos en un referéndum obligatorio. Este elemento de democracia directa tiene efectos notables sobre la legislación correspondiente, tanto en el plano confederal como en el cantonal y debe tenerse en cuenta en este último caso el referéndum financiero.

4. En este campo la autonomía del Municipio es mucho más amplia. Los Municipios, en cuanto a los aspectos fiscales, se caracterizan por una enorme disparidad de situaciones.

«No se puede hablar de un Municipio tipo que ofrezca la imagen de la media helvética. Las competencias fiscales de los Municipios son derivadas y están prefijadas por la legislación cantonal que fija la tipología y características de cada figura impositiva. El Municipio dispone de soberanía para decidir sobre la implantación del impuesto respectivo, pero debe atenerse a las definiciones, y demás reglas previstas en la legislación cantonal. Su autonomía se cifra únicamente en el coeficiente anual del impuesto en relación a los porcentajes del índice de referencia cantonal, sin ningún margen de maniobra para el cálculo de la base imponible. Junto a las fuentes impositivas, existe la posibilidad de percibir tasas y contribuciones causales para la realización de obras o servicios» (DAFFLON, 1993: 105-43)

5. Como notas complementarias a esta sumaria descripción, siguiendo a DAFFLON (1993: 126) hay que destacar:

- (i) La legislación cantonal somete a los Municipios a una rígida legislación contable y presupuestaria, en la que el principio de responsabilidad presupuestaria es básico en la exigencia de una programación rigurosa de las actuaciones y en la cobertura de las inversiones, de tal suerte que del presupuesto de funcionamiento ha de desprenderse un beneficio o un margen de autofinanciación. En el caso de deducir una inversión cuya cobertura financiera es insuficiente, el Municipio debe inmediatamente arbitrar por vía impositiva la fórmula de cobertura.

- (ii) La competitividad fiscal que resulta de la amplia variedad de regímenes fiscales es moderada,

«...por el contrario es más virulenta a nivel local, en particular entre Municipios vecinos, cada uno de los cuales intenta atraerse actividades industriales nuevas con un fuerte valor añadido u ofreciendo lugares de trabajo cualificados» (DAFFLON, *ibidem*).

6. Con base en estas consideraciones en relación al papel de la fiscalidad en urbanismo, se clarifican las anotaciones formuladas, *ut supra* en S§5 y S§19 respecto a las obligaciones urbanísticas de la propiedad. En términos generales la fiscalidad no juega un papel estratégico en la política urbanística y municipal, sino simplemente el de la cobertura de los gastos de inversión derivados de la ejecución directa de la urbanización a cargo de los Municipios. La recuperación de plusvalías generales o ganancias [*vide* S§22] tendrá, en su caso, lugar a través de las funciones propias y ordinarias del sistema general fiscal (confederal y cantonal). A nivel local se atiende a la articulación de la contribución de los propietarios a los costes de la urbanización material, general o de detalle, según los Cantones. Ello explica que la realización de la urbanización se someta en todas las leyes cantonales a una precisa programación material y temporal y que para la cobertura

de los gastos de urbanización, en los casos que lo asuma el Municipio al amparo del art. 19.2 LFAT, la ejecución se cubra por dos sistemas:

- (i) Contribuciones causales a los gastos y en la proporción de los mismos (Cantones de Friburgo, Jura, Berna).
- (ii) Conforme a la vía impositiva: *taxe d'équipement*, en Neuchâtel; sin perjuicio de que existan Cantones que admitan alternativamente ambos sistemas (Friburgo, Neuchâtel).

7. En relación al sistema catastral y su actualización, debe tenerse en cuenta lo anteriormente manifestado [en S§26] en orden al sistema hipotecario suizo que hace del Registro de la Propiedad (*Régistre Foncière*) el eje del sistema de transmisiones de la propiedad. Al ser constitutiva la inscripción en el Registro para la transmisión convencional de la propiedad, determina que los asientos de inscripción sean reflejo de la realidad física inmobiliaria, la cual se documenta estrictamente a través de mediciones técnicas catastrales oficiales que permiten por lo tanto una comunicabilidad entre Registro de la Propiedad, Catastro y resto de los Registros administrativos.

La reciente reforma del *Régistre Foncière* (Ordenanza 23 noviembre 1994) autoriza la informatización común de todos los Registros existentes y su intercomunicabilidad (art. 111 ss).

## PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

**S§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?

[Falta por desarrollar]

**S§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. Según el art. 22 de la LFAT se dispone, con carácter general, que «los edificios e

instalaciones solo pueden ser construidos o transformados con autorización de la

correspondiente autoridad».

La autorización o licencia solo puede otorgarse:

- (i) Si los edificios o instalaciones son conformes con las funciones previstas en las zonas de utilización o de usos; y
- (ii) Si el terreno está urbanizado. Todo ello con independencia de otras condiciones exigidas por el Derecho federal o cantonal.

Las excepciones o dispensas, dice el art. 23 de la misma Ley, previstas en las zonas edificables se regularán por el Derecho cantonal. Fuera de las zonas edificables pueden otorgarse autorizaciones para la construcción o cambio de destino de edificios e instalaciones si su destino exige ubicarlas fuera de la zona de edificación y no se oponen los intereses preponderantes. El Derecho cantonal puede permitir la renovación, transformación parcial o reconstrucción de edificios e instalaciones compatibles con las exigencias de la planificación territorial (se sobreentiende en el marco de las excepciones o dispensas fuera de las zonas edificables).

2. Sobre la base de estos preceptos federales, que exigen la licencia o autorización para la edificación como institución federal y común, cada Cantón adopta su legislación reguladora sobre las exigencias y características de esta institución que se complementa con Reglamentos y Ordenanzas cantonales y, en última instancia, por los Municipios.

Desde esta perspectiva, la licencia de edificación es una institución común a todos los Cantones, y la institución urbanística más antigua y generalizada. Por lo tanto, para conocer sus caracteres se hace preciso el análisis de la legislación de cada Cantón, sin perjuicio de poder deducir unos principios institucionales derivados de los principios informadores del Derecho urbanístico suizo. Dadas las peculiaridades de cada Cantón es imposible ofrecer un panorama relativamente representativo, por lo que lo que sigue se va a referir a una sola de las regulaciones cantonales, la de Berna, significativa por su organización sistemática y completa.

3. En el Cantón de **Berna**, regido por las Leyes Cantonales de Coordinación (LCC, 1994), de Construcciones (LCC, de 9 de junio

de 1985) y el Decreto *Concernant la procédure d'octroi du permis de construire* de 22 de marzo de 1994 .

- (i) Según el art. 1 de la Ley sobre las Construcciones de 1985, la licencia (*permis de construire*) es necesaria para todas las construcciones, instalaciones y proyectos asimilados, así como para la transformación y demolición de los edificios. Sólo se exceptúan las construcciones que, en virtud de la legislación federal, no estén sometidas a la competencia cantonal en materia de construcción. Como norma específica de este Cantón, los planes de zona o barrio (*Plan de quartier*) pueden tener el valor de una licencia de edificación, siempre que el proyecto esté definido con la misma precisión que la exigida por la licencia.
- (ii) La competencia de este Cantón para el otorgamiento de la licencia, según el art. 33 de la Ley sobre las Construcciones, corresponde a los Prefectos o autoridades competentes designadas, en los Municipios de más de 10.000 habitantes (conocidas por grandes Municipios). Los Prefectos son autoridades al frente de un Distrito, que son divisiones periféricas de los Cantones (GRIESELL, 1970: 142). Los Municipios de menos de 10.000 habitantes (pequeños Municipios) son competentes para otorgar las licencias, sin embargo, previo requerimiento, y pueden encomendar la elaboración de las licencias a una oficina cantonal (*L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire*), sin perjuicio de que sus acuerdos sean recurribles ante los Municipios. En cada Municipio el otorgamiento de la licencia corresponderá al Consejo Municipal o a la autoridad designada en el Reglamento municipal.

Como puede observarse, la referencia a este ejemplo cantonal es representativa de la variedad de situaciones que pueden darse en la concesión de las licencias de construcción.

4. Según el art. 10 de la Ley de Construcciones, la petición de licencia debe

estar firmada por el técnico y constructor competentes, por el propietario y el promotor, ya que, en caso de que no lo solicitara el propietario del terreno, no obstante, debe contener su firma. De ello se infiere que generalmente el destinatario de la licencia es siempre el propietario, o bien que su consentimiento es siempre necesario.

5. Desde la perspectiva de los principios informadores de la propiedad y del régimen urbanístico suizos, la conclusión dogmática es que la licencia es un *acto reglado*. Como confirmación de esta conclusión basta tener en cuenta el art. 2 de la Ley cantonal sobre Construcciones del Cantón de Berna (1985): la licencia de construcción se concederá a aquellos proyectos que sean conformes con

las disposiciones legales en materia de construcción y ordenación urbana, así como con las prescripciones previstas en las leyes especiales en el marco del procedimiento de otorgamiento de las licencias de construcción, siempre que no afecten al orden público y a los planes de utilización del suelo.

De lo expuesto en el inciso anterior se desprende que el contenido es *innegociable*, salvo para aquellos supuestos de excepciones o dispensas en las zonas distintas a las reservadas a la edificación o bien dentro de la misma (art. 23 LFAT 1979). Así mismo, cabe que las autorizaciones sean concedidas con condiciones y cargas adicionales, lo cual supone la posibilidad de negociación (art. 35 LFAT).

**§§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. De los principios institucionales determinan que la ejecución de la urbanización y edificación derivan objetivamente de la Ley y, por remisión de la misma, de los planes. No hay por lo tanto, en principio, cargas subjetivas, si bien las licencias pueden ser objeto de condicionamiento y cargas especiales y, en su caso, de excepciones y dispensas.

2. Los controles sobre las licencias, muy exigentes en el orden administrativo, transcurren por los cauces tradicionales de revisión o revocación en caso de incumplimiento. Así, por ejemplo el art. 47 del Decreto de 22 de marzo de 1994, en el Cantón de **Berna**, prevé controles previos, simultáneos y posteriores a la construcción, con un rígido régimen de disciplina urbanística: multas por infracción leve (40.000 FS) graves (100.000 FS) y muy graves superiores a 100.000 FS.

3. Todos los Reglamentos consultados, y en particular el de Berna, la publicidad en la tramitación de las licencias está enfáticamente admitida y al propio tiempo se publica en los diarios oficiales el otorgamiento de las licencias.

En un país en que las iniciativas de participación popular están implantadas con gran tradición, esta participación en el proceso de otorgamiento de las licencias es importante y ampliamente practicado. En el Reglamento del Cantón de **Berna** (arts. 29 y 30) se detallan las personas que pueden comparecer en las informaciones públicas y los motivos que puede esgrimir en su oposición al proyecto presentado. Están legitimados:

- (i) Las personas directamente afectadas en sus intereses personales dignos de protección por el proyecto.
- (ii) Las organizaciones privadas constituidas con personalidad jurídica que tengan relación con la construcción con cinco años de existencia al momento de la publicación del proyecto de construcción, pudiendo invocar los intereses relacionados con sus objetivos estatutarios.
- (iii) Las autoridades municipales, mancomunidades o agrupaciones de Municipios, los Cantones y la Confederación para la salvaguarda de

los intereses públicos de su competencia.

En el Cantón de **Ginebra** la participación pública en el procedimiento de otorgamiento de licencias es importante, provocándose, incluso, en algunos casos la petición de sometimiento a referéndum la autorización de la licencia. En principio, para los proyectos privados no son sometidos a referéndum, sin embargo, para los proyectos públicos (aeropuertos, palacio de exposiciones, rehabilitación de edificios emblemáticos, parkings subterráneos, etc.) han sido solicitados abundantemente (cfr. TANQUEREL, 1988: 325).

4. Sobre el contenido de las quejas por dilación y tramitación se ignora la experiencia a nivel de los Cantones estudiados.

5. Sobre si además de la licencia de construcción se precisan otras autorizaciones complementarias o

especiales, la contestación debe ser afirmativa. En el Cantón de Berna por Ley de 21 de marzo de 1994 se ha aprobado una Ley, llamada de Coordinación, que pone de relieve la existencia de este problema al declarar que:

«...cuando las construcciones, instalaciones requieran de autorizaciones, concesiones, acuerdos o aprobaciones de varias autoridades, los respectivos procedimientos serán coordinados por la autoridad directiva correspondiente» (art. 1).

El fin de la coordinación atenderá a la armonización cronológica y material de las decisiones, así como de los recursos y aceleración de los plazos (art. 1.2). Esta Ley de Coordinación presenta diversos aspectos muy interesantes sobre la tramitación conjunta de licencias y autorizaciones.

### **S§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?**

[Falta por desarrollar]

### **S§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)

1. La intervención administrativa directa de los Cantones o de los Municipios en el mercado del suelo como un modelo general de actuación orgánica o como una política pública con perfiles propios y formalizados no se desprende de la legislación cantonal examinada, ni existe ningún indicio en la legislación federal. Únicamente cabe hacer referencias puntuales a este tipo de problemas, algunos de cuyos ejemplos han sido ya citados en otros apartados.

2. Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991), declaración de zonas de utilidad pública (a los exclusivos efectos de instalaciones de interés público y zonas verdes). Los Municipios pueden proceder a la

expropiación o bien al ejercicio del derecho de tanteo y retracto en dicho perímetro (art. 49-51). Prácticamente, con el mismo alcance y caracteres, en el Cantón de **Jura** (LCAT 1979) se permite la delimitación de zonas de utilidad pública, con posibilidad de ejercicio del derecho de tanteo y retracto en su interior o bien de la expropiación forzosa (art. 100 y 106).

3. La LCAT de **Ticino** (1990, art. 91) contempla la posibilidad de delimitar zonas edificables de interés municipal, destinadas a viviendas de protección social y de los artesanos, con posibilidad de ejercer dentro de estos perímetros la expropiación forzosa o bien el derecho de tanteo y retracto.

4. En el Cantón de **Ginebra** (la Ley Especial de Zonas de Desarrollo urbano del Cantón, de 29 de junio de 1957) prevé la posibilidad de que, dentro de las zonas de desarrollo urbano previamente delimitadas a nivel cantonal para actividades residenciales, industriales y comerciales, se califiquen terrenos con posibilidad de precios controlados por espacio de diez años y para

actividades industriales o comerciales. El art. 6 (modificado por la Ley de 29 abril 1993) prevé la posibilidad de declarar la utilidad pública a efectos expropiatorios para el caso que 60 por ciento de las propiedades de una zona resulten vinculados a la construcción de edificios de vivienda en régimen de alquiler de «interés público», según la Ley cantonal de vivienda y protección de los arrendatarios.

**SS33. 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. El Título V LFAT, bajo el epígrafe de Protección Jurídica, dedica dos artículos a esta cuestión, separando los medios jurídicos a nivel cantonal y en el marco del Derecho Federal.

Después de declarar que los planes de afectación o de usos (únicos vinculantes para los particulares) serán públicos y publicados en los correspondientes Diarios Oficiales, se proclama que

«...el derecho cantonal al menos deberá prever un remedio jurídico (recurso) contra las decisiones y los planes de afectación o de usos con fundamento en la presente Ley y sobre las disposiciones de aplicación cantonal y federal» (art. 33 LFAT ).

Como principio general, por lo tanto, se admite la impugnación de todos los actos relacionados con la LCAT y en particular con los planes de afectación o de usos que son los únicos vinculantes para los administrados.

2. En el Derecho suizo se distingue, debido a las peculiaridades de la articulación de la jurisdicción Contencioso-administrativa, entre *recours administratifs* [recursos administrativos] ante las autoridades administrativas, *recours de droit administratif* [recursos de derecho administrativo] ante la *Cour Fédérale* [Tribunal Federal] en materia específicamente administrativa y *recours de droit public* [recursos de derecho público] ante el Tribunal Federal, invocando la lesión de un derecho constitucional, en especial el derecho de propiedad (cfr. GRIESELL, 1970:

478-ss; KNAPP, 1982: 212-60).

3. En base a esta distinción se puede interpretar el alcance del artículo transcrito. Si bien el art. 33 al referirse al Derecho cantonal se limita a establecer que éste deberá prever un recurso o remedio jurídico, sin ulterior referencia, es debido a que la articulación de dicho recurso es una competencia propia de cada Cantón, en la inteligencia de que podrán preverse los recursos administrativos o Contencioso-administrativos (recurso de derecho administrativo) que autónomamente, en función de la división competencial constitucional, cada Cantón puede establecer. Sin embargo, el párrafo 3 del referido art. 33 señala dos directrices vinculantes a los Cantones que deberán ser observadas por estas entidades:

- (i) La legitimación para recurrir contra los actos y planes urbanísticos deberá serlo «por lo menos en la misma medida» de la prevista para el recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal.
- (ii) Prever a instancia de parte un reexamen o revisión completos del plan, al menos, en una instancia.

Estas dos directrices tienen un evidente peso específico por cuanto indirectamente están regulando aspectos del recurso Contencioso-administrativo a nivel cantonal y también en el orden administrativo, dada la importancia que en el Derecho cantonal suizo tienen los recursos administrativos en

los que la Administración activa lleva a cabo importantes funciones cuasi-jurisdiccionales. La asimilación en cuanto a la legitimación en materia urbanística cantonal el régimen general de legitimación en un recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal implica el reconocimiento de una ampliación de la legitimación que no alcanza o equivale a una «acción popular», pero que ha permitido un amplio juego en función de la interpretación progresista de la idea del «interés» para recurrir, que sigue exigiéndose en todo caso, y la extensión de dicha legitimación a las Asociaciones para la defensa de sus derechos estatutarios.

4. Constituye un caso especial el del Cantón de **Ginebra** que, en virtud de su legislación urbanística a nivel cantonal, los planes de urbanismo se aprueban por Ley cantonal. Como consecuencia de esta forma de aprobación se haría imposible cualquier recurso ante dichos planes. Para obviar esta dificultad, antes de la votación de la Ley se lleva a cabo una información pública por espacio de treinta días a fin de que los afectados puedan presentar sus alegaciones. Este procedimiento ha sido declarado por el Tribunal Federal conforme con la prescripción del art. 33 que estamos comentando (cfr. TANQUEREL, 1988; GRIESELL, 1987: 247).

5. El art. 34 LFAT completa las garantías a nivel de Derecho Federal con la admisión de un «recurso de derecho administrativo» ante el Tribunal Federal contra las decisiones cantonales firmes (dictadas en la última instancia cantonal) por «relativas a la indemnización por restricciones a la propiedad» y a la concesión de licencias en los casos de excepciones a los planes fuera de las zonas edificables. Para este tipo de recursos se concede legitimación además a los Cantones y Municipios. La circunstancia específica que se conceda expresa legitimación al Cantón y al Municipio, deriva de que, en materia de indemnización a la propiedad (supuestos de expropiación material), la reclamación del perjudicado constituye la forma de iniciación del procedimiento frente a la expropiación formal que es incoada por el Cantón o el Municipio.

6. Sobre el resto de actos administrativos, el art. 34e LFAT declara que los actos cantonales agotan la vía judicial, reconociéndose exclusivamente un «recurso de derecho público», es decir, en garantía de los derechos constitucionales y de la prevalencia del derecho federal ante el Tribunal Federal.

El Tribunal Federal [*Cour Fédérale*, vide S§1.2] se estructura en cuatro *Cours* [Salas]: (1) la de Derecho público y de Derecho administrativo, subdividida en *Chambres* [Secciones], una de Derecho público y otra de Derecho administrativo; (2) dos de Derecho civil; y (3) la de Casación penal.

7. Dada la implicación de las distintas instancias (administrativas y jurisdiccionales) a nivel Cantonal y después a nivel Federal, es muy difícil poder ofrecer una estadística solvente de la duración media de las reclamaciones.

8. Por último, hay que indicar que las vías de recurso administrativo y jurisdiccional contra los actos de planificación y gestión urbanística están admitidos por la LFAT 1979. A nivel de Derecho Cantonal, el art. 33, después de señalar que los instrumentos de planificación no sólo son públicos, sino que deben ser objeto de publicación, prevé que los Cantones deberán reconocer un recurso contra las decisiones y planes de afectación o de usos con base en la Ley federal y en la legislación cantonal. Esta última debe garantizar una legitimación para recurrir «al menos en la misma medida que la prevista para el recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal y asimismo», una apelación frente a las decisiones de primera instancia. Los cantones y Municipios están legitimados a recurrir ante el Tribunal Federal y, en todo caso, se reconoce un derecho de los particulares para recurrir por vía administrativa ante el Tribunal Federal en relación a las indemnizaciones por restricciones a la propiedad y por aquellas decisiones que afectan a las autorizaciones en dispensa de las limitaciones a la construcción fuera de las zonas edificables.

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

AUBERT, J.F (1967): *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 2 vols, Neuchatel.

BRIDEL, L. (1988): «La culture de l'aménagement du Territoire en Suisse Romande», en *Dokumente und Informationen zur Schweizerische Orts- Regional- und Landesplanung*: 15-26.

DAFFLON, B. (1992): «Les corporacions locals: competencies y mitjans financers», en *Quaderns*, 40, q.v. en HANNI, 1992.

GAUDAR, G. (1992): «Les rééquilibrage économique interregional pour la Suisse de la decénie 1990», en *Dokumente und Informationen zur Schweizerische Orts- Regional- und Landesplanung. Disp. III*: 18-24, oct. 1992.

GRISEL, A. (1990): *Droit Administratif Suisse*, 2<sup>a</sup> ed., Neuchâtel, 1984.

HANNI, P. (1992): «Els tributs propis de la Confederacio i els cantons i les subvencions condicionades i lliures», en *Quaderns*, 40: «Seminari sobre el regim politic de la Confederacio Helvetica»: 25-27 nov. 1992, Barcelona, Institut d'Estudis Autonomics, Generalitat Catalunya.

KNAPP, B. (1986): *Précis de Droit Administratif*, 2<sup>a</sup> ed., E. Helbing, Bale.

LENDI, M. (1986): «Planning Law in Switzerland», en GARNER, J.F. & GRAVELLS, N.P., 1986: *Planning Law in Western Europe*, Nort Halland.

TANQUEREL, T. (1988): *La participation de la population á l'Amenagement du Territoire*, Payol, Lausanne.

**ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS**

LFAT: *Loi Fédérale sur l'Aménagement du Territoire*

LCAT: *Loi Cantonale sur l'Aménagement du Territoire*, seguida del Cantón respectivo

LCCAT: *Loi Cantonale sur les Constructions et l'Aménagement du Territoire*



---

## **Observatorio Inmobiliario**

---



# El mercado inmobiliario en España en 2001

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Presidente del Consejo Social de la Universidad de Granada. Vocal del Consejo Superior de Estadística

*«Por el tipo de temas implicados, y, sobre todo, por la gran trascendencia social del que se ha venido en llamar «el problema de la vivienda», difícilmente se puede negar que éste constituye uno de los campos en que mayor puede ser la productividad marginal social del análisis económico. Parece justo decir que se necesita mas investigación sobre el tema.»*

Ministerio de Hacienda, Madrid (2001):

Miguel A. LÓPEZ GARCÍA,

*Política impositiva, precios y stock de vivienda*

Instituto de Estudios Fiscales, Estudios de Hacienda Pública,

## I. INTRODUCCIÓN

El ritmo de crecimiento del PIB se desaceleró en la economía española durante 2001. España creció un punto porcentual por encima de la Zona Euro durante el pasado año. Sobre el marco de una crisis de oferta, asociada con los excesos inversores en equipamiento en nuevas tecnologías por parte de las empresas, los acontecimientos del 11.09.01 generaron un descenso generalizado de la demanda, originado sobre todo en la economía de Estados Unidos, y acentuaron las expectativas depresivas de los agentes sociales. Las previsiones para 2002 apuntan hacia una recuperación en la segunda parte del año, recuperación que no alcanzaría una intensidad significativa como para superar

con claridad los resultados del año anterior. Al comienzo del ejercicio de 2002 no se han despejado del todo algunas de las incertidumbres derivadas de los citados sucesos de septiembre de 2001, a lo que se ha añadido la crisis argentina y la sospecha extendida de que los fraudes contables evidenciados en el caso de la empresa norteamericana Enron podrían ser más frecuentes de lo que en un principio se previó.

El mercado inmobiliario se ha caracterizado en 2002 en España por el mantenimiento de un nivel alto de demanda. Los precios de las viviendas crecieron durante los tres primeros trimestres del año a un ritmo anual del 16%, aumento que sucede a los importantes crecimientos registrados en los tres años precedentes de

expansión inmobiliaria. Las iniciaciones de viviendas descendieron en España en 2001 respecto del año precedente, aunque se mantuvieron en niveles elevados. La construcción residencial volvió a crecer a fuerte ritmo el pasado año, contribuyendo así a mantener un importante aumento de la obra ejecutada en el sector de la construcción. La inminencia en la implantación del euro aceleró las ventas de inmuebles en los últimos meses de 2001, desempeñando un papel decisivo en la demanda las compras de viviendas para inversión.

El aumento de los precios de las viviendas en 2001 en España superó ampliamente al de los precios de consumo y al de los salarios. El esfuerzo de accesibilidad a la vivienda para los jóvenes hogares aumentó en 2001. El nuevo Plan Cuatrienal de Vivienda, 2002-2005, no recoge novedades sustanciales respecto de los planes vigentes en los últimos años. Su incidencia dependerá sustancialmente de la voluntad de cooperación de todas las administraciones públicas, puesto que el alto coste del suelo, derivado del encarecimiento general de la actividad inmobiliaria, dificulta el desarrollo de las actuaciones protegidas contempladas en este tipo de planes plurianuales, por lo que sólo con apoyo público directo o indirecto pueden esperarse desarrollos significativos de la promoción protegida, tanto de nuevas viviendas como de acciones de rehabilitación.

## 2. LA COYUNTURA ECONÓMICA GENERAL. PREVISIONES

En 2001 coincidieron, por una parte, el efecto depresivo derivado de los más altos tipos de interés del año anterior y, por otro lado, los más altos precios de la energía y el impacto del retroceso de las cotizaciones de las bolsas de valores registrado desde marzo de 2000. Sobre este contexto de desaceleración, los atentados terroristas de septiembre de 2001 deprimieron la demanda, reduciéndose los niveles de existencias por medio de descensos apreciables de la actividad productiva.

El PIB de la economía norteamericana descendió en el tercer trimestre de 2001 y

permaneció estabilizado en el cuarto trimestre de 2001, transformándose así la desaceleración de la economía en una moderada recesión. El resto de la economía mundial sufrió de lleno las consecuencias de dicha evolución de la economía norteamericana, no pudiendo compensar Europa Occidental el cambio cíclico más acusado registrado en Estados Unidos.

En 2001, la política monetaria desarrollada en la mayoría de los países desarrollados ha tenido un carácter expansivo. La Reserva Federal redujo, durante 2001, los tipos de interés de intervención desde el 6,5% existente al comienzo del año hasta el 1,75% en diciembre. El objetivo de la política económica de Estados Unidos consistió en evitar que se profundizara el alcance de la recesión. Después de septiembre de 2001, una vez alcanzados por los precios de las acciones unos niveles inferiores en mas de un 30% a los existentes en marzo de 2000, dichos precios se recuperaron en el último trimestre del año, para volver a retroceder con intensidad en enero y febrero de 2002, descenso intensificado en este último caso por la crisis intensa de la economía argentina y también por los descensos registrados en los resultados de algunas grandes empresas, que no habían dado indicios de que su situación era de profundas dificultades, frente al perfil expansivo experimentado por las mismas en los ejercicios precedentes.

El camino de la recuperación, sin embargo, no está del todo claro en 2002. La superación de la crisis de Argentina está lejos de haberse producido en los dos primeros meses del año. La economía de Estados Unidos ha visto descender su ritmo de crecimiento desde mas de un 4% en 2000 hasta el entorno del 1% en 2001, apareciendo la caída de la inversión en bienes de equipo y la reducción de las existencias como las variables determinantes del cambio coyuntural, mientras que el consumo privado y la construcción, sobre todo de viviendas, han mantenido unos niveles especialmente elevados en 2001. La previsión para 2002 es de un crecimiento no superior al 0,7% en la economía de Estados Unidos, aumento resultante de un estancamiento o ligero descenso del PIB en el primer semestre del año y de una recuperación notable en la segunda mitad del año.

La economía española no podía dejar de acusar las consecuencias de unos cambios tan relevantes en el entorno económico general. Tras el elevado ritmo de crecimiento del PIB en el primer trimestre de 2001, dicho crecimiento se frenó sustancialmente en los dos trimestres siguientes, situándose en el entorno del 1,5%. Destacó en esta nueva fase del ciclo la caída de la inversión en bienes de equipo y la fuerte desaceleración de las exportaciones como principales factores desencadenantes de la flexión a la baja del ritmo de crecimiento de la economía.

La desaceleración del crecimiento de la economía española en 2001 fue menos acusada que en Estados Unidos y que en la Zona Euro (un 1,6% es la variación del PIB prevista en 2001 en esta última). La demanda interna mantuvo un ritmo de crecimiento significativo, en el que el consumo de las familias y la construcción figuran como los factores de sostenimiento de la demanda y de la actividad productiva. El empleo creció en España en un 1,8 % en 2001, volviendo a retroceder el desempleo, hasta situarse en el 13% de los activos en el último trimestre del año. El 36,3% de la creación de empleos en España en 2001 se debió al sector de la construcción. En 2001 destacó el fuerte aumento registrado en la creación de nuevos hogares, el 2,2%, aumento que duplicó el del año anterior y que hizo elevarse dicho total a 13.320.000, según la EPA, en el último trimestre del año.

La inflación, tras un comienzo desalentador, puesto que llegó a situarse el aumento interanual del IPC en el 4,5% en mayo de 2001, redujo su presión en la segunda parte del año, situándose en el 2,7% en diciembre de 2001, evolución que reflejó la caída del precio de la energía y el descenso de los precios industriales. Los precios de los alimentos y de los servicios crecieron en 2001 por encima del índice de precios de consumo. La desaceleración de las importaciones va a permitir que en 2001 se reduzca el déficit corriente de la Balanza de Pagos hasta el entorno del 2,5% del PIB, medio punto inferior al del año anterior.

Las previsiones de crecimiento de la economía española en 2002 (FIG. 1) apuntan hacia una desaceleración del ritmo de aumento del PIB, que podría llegar a ser del 2% (4,1% en 2000, 2,7% en 2001) en este año, manteniéndose «neutra» la aportación al

crecimiento por parte del resto del mundo. La evolución citada sería, pues, consecuencia del comportamiento de la demanda interna, cuyo crecimiento se desaceleraría, en línea con lo previsto para el PIB. El consumo de las familias, a pesar de su desaceleración, crecería por encima del 2%. La construcción podría aumentar en 2002 en torno al 3%, resultando nulo o muy modesto el aumento de la inversión en capital productivo.

Tras las fuertes reducciones experimentadas por los tipos de interés en España en 2001, año en el que dichos tipos retrocedieron en más del 1,5%, como fueron los casos del euribor a un año y de los prestamos hipotecarios a largo plazo para compra de vivienda, en 2002 todo apunta a que el ciclo de tipos de interés a la baja ha tocado a su fin, apuntando las previsiones hacia aumentos de los tipos en el transcurso del año, que serían de algo más de un cuarto de punto en el corto plazo y de más de medio punto en los tipos a largo.

**FIG. 1. Economía española: principales agregados, 2001-2002**

Tasas de variación interanual

	2001 (Estimación)	2002 (Previsión)
1. PIB, precios mercado	2,7	2,0
2. Demanda Interna	2,7	2,0
2.1. Consumo Privado	2,8	2,2
2.2. Formación Bruta de Capital Fijo	3,3	1,8
2.3.1. Inversión Bienes Equipo	1,0	0,5
3. Exportaciones	4,3	3,8
4. Importaciones	4,2	3,7
5. Empleo	2,3	1,0
6. Índice Precios Consumo Diciembre/Diciembre	2,7	2,3
7. Balanza de Pagos, cuenta corriente (%PIB)	-2,4	-2,0
<b>8. Zona Euro</b>		
8.1. PIB, crecimiento real	1,6	1,4
8.2. Empleo	1,1	0,3
8.3. IPC (deflactor)	2,5	2,2
<b>9. Estados Unidos</b>		
9.1. PIB, crecimiento real	1,1	0,7
9.2. Empleo	-0,1	-0,6
9.3. IPC (deflactor)	2,1	1,2

Fuente: OCDE, Banco de España, Comisión Europea

El crecimiento del consumo privado superará el 2% en 2002 si se mantiene el ritmo de creación de empleo (un 1% es la previsión de aumento del mismo este año) y los salarios registran unos crecimientos no inferiores al aumento esperado de la inflación. El comportamiento supuestamente equilibrado del presupuesto estatal podría no lograrse si el crecimiento de la economía se reduce hasta la tasa prevista antes citada (2%), que es mas de medio punto inferior a la que sirvió de referencia en la elaboración de los Presupuestos de 2002.

El sobreesfuerzo efectuado en España en los últimos años en materia de inversión en vivienda ha sido muy destacado. Para el futuro, el desarrollo sostenido deberá apoyarse en un conjunto más amplio de sectores dinámicos. El comportamiento de la economía española depende sustancialmente de la evolución general de la economía mundial. La inclusión de la peseta en el euro ha aportado a la economía de España un marco de estabilidad que está resultando decisivo para garantizar unos ritmos de crecimiento sensiblemente significativos.

### 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA. UN NUEVA PLAN CUATRIENAL

Los Presupuestos Generales del Estado (Ley 23/2001, de 27 de diciembre) para 2002, en sus apartados relativos a la vivienda, y la introducción de un nuevo marco global de política de ayudas directas a la vivienda, instrumentadas a través de préstamos calificados, son los dos aspectos mas destacadas de la política de vivienda para el presente año.

En cuanto a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, el aspecto de los mismos que más incide sobre la situación de la vivienda a corto plazo es el correspondiente al importe de las partidas destinadas a abonar subsidios de intereses de los préstamos calificados, así como las subvenciones y ayudas económicas destinadas al pago de entrada de las viviendas de protección pública, financiadas o adquiridas con los préstamos calificados antes citados.

La cuantía de dichas ayudas directas contempladas en los citados Presupuestos asciende a 657.350 miles de euros (109.473

millones de pesetas), cifra equivalente a la de años precedentes, lo que implica que en materia de ayudas directas a la vivienda puede hablarse mas de reestructuración potencial de las ayudas que de un aumento de las mismas en 2002. Se mantienen las desgravaciones fiscales para el acceso a la vivienda en propiedad introducidas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que continúan siendo, con mucho, el principal componente de las ayudas a la vivienda en España, como lo revela el hecho de que la cuantía prevista de dicha desgravación en los presupuestos de 2002 ascienda a 3.349,3 millones de euros (casi 560.000 millones de pesetas). Las ayudas fiscales citadas van ligadas a la adquisición de la vivienda por medio de créditos, y favorecen en gran medida a familias con rentas medias y altas.

La cuantía total de las ayudas a la vivienda contempladas en los Presupuestos Generales de 2002 equivale al 0,58% del PIB de España previsto para el presente año. Esta cifra tiene un menor alcance relativo que las ayudas existentes en la primera mitad de los años noventa (casi el 1% del PIB). Sin embargo, la problemática actual de la vivienda en España no radica tanto en asignar mas gasto público a la vivienda. Las ayudas procedentes de los recursos presupuestarios deben destinarse a garantizar el objetivo principal de facilitar el acceso a la vivienda.

La principal novedad de 2002 en materia de política de vivienda, la constituye la aprobación, por el gobierno de España, de un nuevo esquema de Plan Cuatrienal de Vivienda, en este caso para el período 2002-2005. El contenido del Plan en cuestión aparece recogido en el RD 1/2002, de 1.1.02 (BOE de 12.1.02). El nuevo Real Decreto sustituye al R.D.1186/1998, que regulaba el Plan correspondiente al cuatrienio precedente, 1998-2001.

Dentro del contenido del citado Real Decreto, destaca, en primer lugar, la relación de actuaciones consideradas como protegidas en el nuevo Plan: promoción de nuevas viviendas (I), básicamente para la cesión en venta o en arrendamiento, promoción de viviendas calificadas como de promoción pública para su cesión en arrendamiento (II), la adquisición de otras viviendas existentes (III), la rehabilitación de viviendas, edificios

y de áreas urbanas en degradación (IV) y, por último, la urbanización de suelo para su inmediata urbanización (V).

Las actuaciones citadas se van a desarrollar a través de los préstamos calificados. Una novedad del Plan 2002-2005 consiste en que las cuotas de los préstamos se mantendrán constantes entre una y otra actualización de los tipos de interés. Otra novedad del nuevo Plan radica en que los tipos de interés de los convenios anuales se fijarán tras las ofertas competitivas procedentes de las entidades de crédito en cada uno de los años del Plan. Las entidades informarán sobre las cuantías que están dispuestas a prestar, a un tipo de interés propuesto por cada una de ellas (Art.44.3). La fijación del tipo vigente en cada año del Plan, a partir de las ofertas de las entidades de crédito, servirá también para realizar el reparto del cupo anual entre las mismas. La distribución de la financiación puede plantear problemas de cobertura territorial de los créditos a conceder por dichas entidades, teniendo en cuenta que no todas las cajas de ahorros tienen oficinas en todas las provincias..

En cuanto a los precios de venta máximos, el gobierno fijará cada año el «precio básico nacional» por metro cuadrado (623,8 euros/m<sup>2</sup>, 103.788 pta/m<sup>2</sup> es el ya establecido para el año 2002), sobre el cual las autonomías pueden fijar aumentos de hasta un 56% como máximo, teniendo en cuenta el carácter «singular» de algunos municipios. Cada año se actualizará dicho precio de venta máximo por Acuerdo de Consejo de Ministros, a la vista de la información disponible sobre el mercado inmobiliario y sobre la evolución de los costes de construcción.

Sobre los créditos concedidos por las entidades crediticias, se pueden incorporar subsidios de interés y subvenciones (Art.18). Las familias con ingresos situados entre 4,5 y 5.5 SMI que compran una vivienda protegida tendrán derecho solo a disfrutar del préstamo calificado. Si los ingresos familiares corregidos no superan los 4,5 SMI, las familias adquirentes podrán percibir subsidios de intereses. El máximo subsidio ascendería al 20% de la cuota del préstamo(principal e intereses) durante diez años, y el mínimo cubriría solo el 5% de la cuota durante cinco años. A la subsidiación citada se uniría la ayuda económica de

entrada, que anticipará la entidad crediticia al comprador, con abono posterior por el Ministerio de Fomento a la entidad en cuestión. Si el comprador renuncia a esta última subvención, entonces se reforzaría el alcance de los subsidios de la cuota, siendo posible solo para las familias con ingresos superiores a los 3,5 SMI el percibir esta subsidiación reforzada, salvo que concurren circunstancias de tamaño familiar que hagan posible la percepción de dicha subvención para familias de hasta 4,5 SMI de ingresos familiares. El Plan 2002-2005 insiste en la obligatoriedad de que las viviendas fomentadas desde el mismo sirvan para residencia habitual.

El Real Decreto introduce la figura de los préstamos calificados para la construcción de viviendas con destino al arrendamiento, cuyo plazo será de diez o de veinticinco años, según la duración del contrato de arrendamiento, pudiendo establecerse alquileres del 4% o del 7% del precio máximo de venta de la vivienda protegida si los plazos de dicho contrato son de 25 o de 7 años, respectivamente. Los alquileres así establecidos podrán actualizarse cada año con el aumento del índice de precios de consumo en dicho período de tiempo. Los promotores de dicho tipo de viviendas serán subsidiados hasta un 50% de la cuota del préstamo, y disfrutarán de un período de carencia en el mismo de hasta cinco años, (Art. 20 y 21).

Cada año, un Acuerdo del Consejo de Ministros establecerá la cuantía máxima de los subsidios de interés y subvenciones destinadas a apoyar las actuaciones protegidas, que deberán ser objeto de calificación previa por las autonomías, en el marco del límite establecido en los presupuestos de cada ejercicio. El Acuerdo en cuestión incluirá también el importe global de los créditos destinados a financiar dichas actuaciones, que concederán las entidades que firmen el oportuno convenio con el Ministerio de Fomento. El marco descrito concede un papel destacado a los acuerdos Ministerio de Fomento-Autonomías. Será sobre la base de dichos acuerdos sobre la que se configurará el marco final anual definitivo relativo a la cuantía de la financiación total, de las ayudas subsiguientes y la distribución de estas últimas entre las distintas actuaciones y

Comunidades Autónomas. En el primer trimestre de 2002 el gobierno regulará la convocatoria del sistema de ofertas competitivas, a seguir para la fijación del tipo de interés de los créditos calificados, y ello a partir de las citadas ofertas competitivas procedentes de las entidades crediticias.

No habrá, pues, automatismo durante cada uno de los ejercicios del Plan ni en la determinación del precio de venta de las nuevas viviendas protegidas ni en la fijación del tipo de interés de los préstamos. Por otra parte, la nueva figura de la promoción de nuevas viviendas para el alquiler lleva el germen de que una buena parte de lo construido con dicho destino se venda, pasado un periodo no muy largo de tiempo. La figura de la «adquisición de vivienda existente», en la medida que se abre la posibilidad de que viviendas libres de nueva construcción puedan entrar dentro de la misma, puede permitir no tanto que los compradores puedan acceder con ayuda presupuestaria a viviendas de segunda mano y precio mas reducido, sino que adquieran casas de nueva construcción, pudiendo establecerse cupos implícitos en las entidades crediticias para garantizar financiación a promociones de precio mas elevado y de carácter menos social.

En todo caso, el destino final, tanto de los créditos como de las ayudas presupuestarias, dependerá bastante del «activismo» de los gobiernos autónomos en cuanto a la composición deseable de las actuaciones protegidas a financiar en cada autonomía. El Ministerio de Fomento parece seguir dispuesto a «premiar» a las entidades que

presten «pronto y rápido» el cupo asignado, lo que llevará de nuevo a concentrar la mayor parte de la financiación en las nuevas promociones de viviendas protegidas destinadas a la venta, en detrimento de la vivienda en alquiler y de la rehabilitación.

La ayuda al alquiler y a la compra de vivienda usada sigue quedando de hecho algo postergada en el nuevo Plan 2002-2005. La inclinación evidente hacia la nueva vivienda en propiedad, por otra parte muy clásica en la historia de la política de vivienda en España, puede moderarse si las autonomías ponen empeño en potenciar determinadas actuaciones protegidas, a la vez que también pueden incidir sobre las entidades de crédito para que estas canalicen la financiación convenida hacia las actuaciones más convenientes. Los nuevos planes de vivienda retienen bastante del carácter de estímulo a la oferta y a la actividad constructora de las políticas de vivienda propias de etapas en las que España tenía unas necesidades de vivienda mucho más intensas.

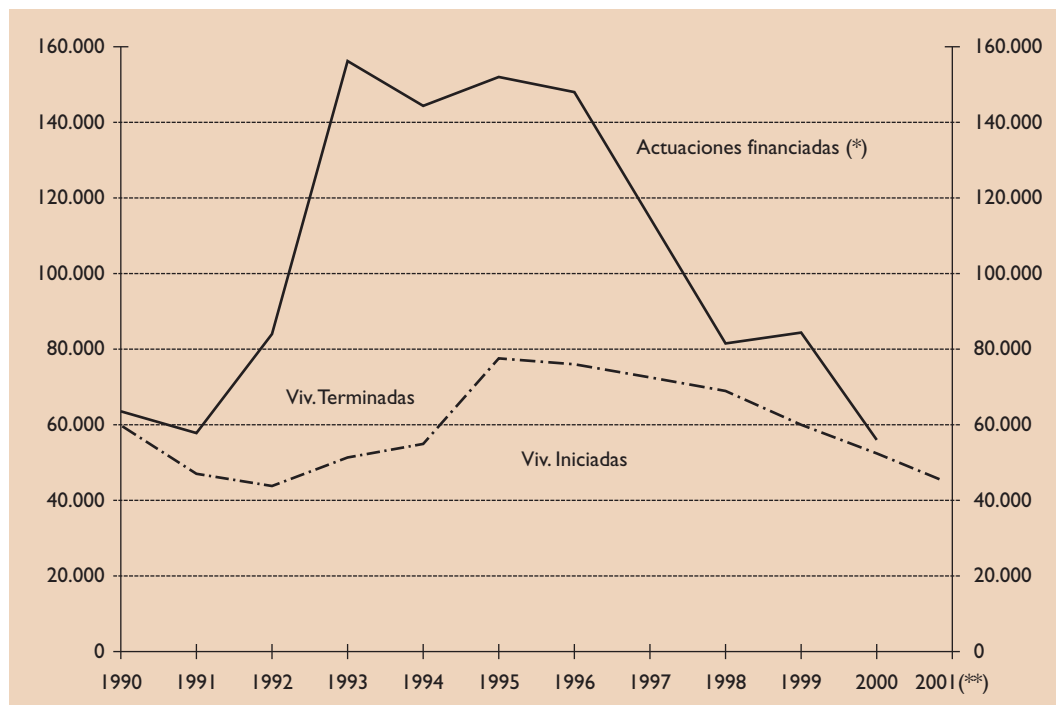
Se dispone de escasa información acerca del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en cada uno de los años de vigencia del Plan 1998-2001. Las viviendas iniciadas con ayudas publicas han retrocedido espectacularmente dentro de la actividad constructora, suponiendo poco mas del 8% de las viviendas iniciadas en 2001 (FIGS. 2 y 3). Los objetivos apuntados informalmente respecto del nuevo Plan 2002-2005 resultan mas elevados que los modestos niveles alcanzados en la ejecución del último Plan cuatrienal. Se prevé que el nuevo Plan financiará unas 99.600 actuaciones en cada

**FIG. 2. Viviendas afectadas por la política de vivienda**

	2000 (Cifras absolutas)	Variación 2001/2000 (Enero-Sept.)	2001(*) (Cifras absolutas)
I. Viviendas iniciadas de protección oficial. Total	45.769	-8,3%	41.988
I.1. VPO Promoción privada	36.779	-4,9%	34.977
I.2. VPO Promoción pública	1.879	—	—
I.3. VPO Régimen Especial	7.111	-1,4%	7.011
2. V.V.Terminadas	52.853	-9,9%	47.620
3. V.V.Rehabilitadas	36.408	37,5%	50.061
4. VPO iniciadas sobre total	8,6%	—	8,2%

(\*) Estimadas a partir de las variaciones 2001/2000 en el período enero-septiembre

Fuente: Ministerio de Fomento



**FIG. 3. Política de vivienda: actuaciones financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas**

(\*) Expresados en número de Viviendas

(\*\*) Estimación a partir de datos del período enero-septiembre

Fuente: Ministerio de Fomento

uno de los ejercicios comprendidos en el mismo, lo que requerirá créditos convenidos por una cuantía anual superior a los 700.000 millones de pesetas cada año (4.207 millones de euros). En los citados objetivos, el peso de la construcción para el alquiler y para la rehabilitación es reducido, lo que implica, pues, que la situación de la promoción calificada puede no cambiar mucho con el nuevo Plan respecto de lo sucedido en los últimos años.

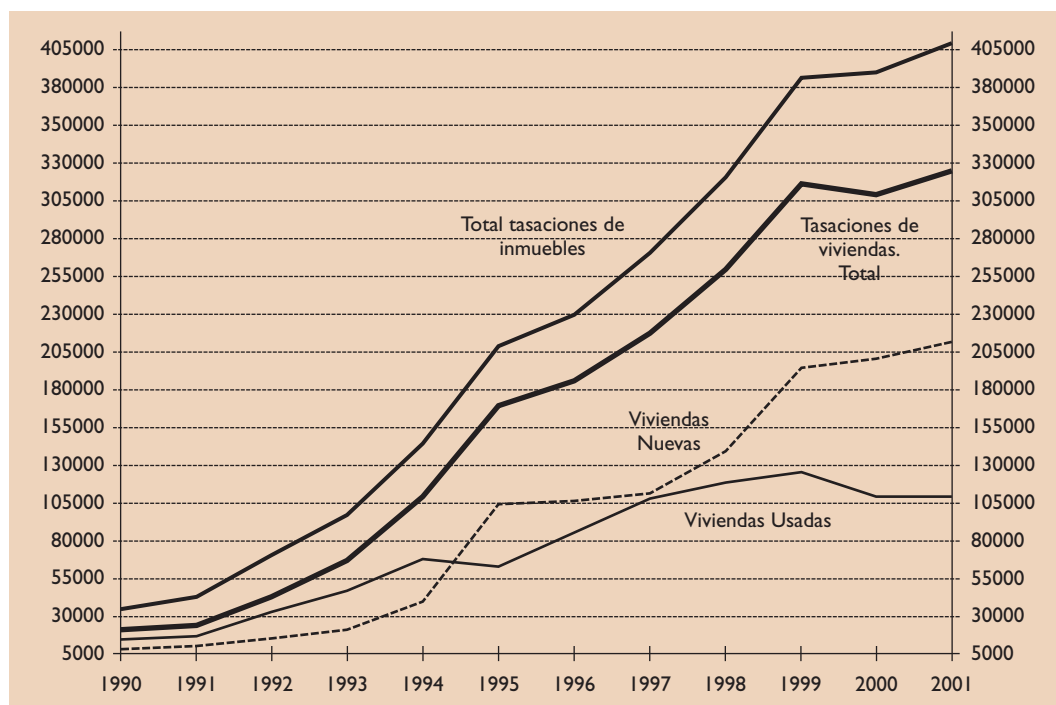
La política de vivienda incluye, por otro lado, componentes adicionales a los correspondientes a la garantía de financiación subsidiada y a la desgravación fiscal al acceso a la propiedad. Así, las políticas de suelo se desenvuelven en el marco de la acción municipal, y son solo parcialmente corregidas por los gobiernos autónomos. No puede dejarse de tomar en consideración el hecho de que la fiscalidad de la vivienda encarece sustancialmente el acceso a la misma, al añadir a unos precios de venta elevados el importe relativo al IVA o al impuesto sobre transmisiones

patrimoniales (6-7,5 %), que recaen sobre un producto que tiene unos precios de venta muy elevados.

La normativa sobre arrendamientos urbanos de 1995 parece ya también necesitada de algún retoque. No cabe, pues, identificar toda la política de vivienda exclusivamente con la financiación mediante préstamos calificados a determinadas actuaciones protegidas, que es el ámbito que cubre el RD. 1/2002. Existen, pues, piezas integrantes de dicha política susceptibles de ser corregidas o dinamizadas como para que pueda disponerse de una verdadera política de vivienda.

#### 4. MERCADO INMOBILIARIO. DEMANDA, PRODUCCIÓN Y PRECIOS

El mercado inmobiliario no mantuvo en 2001 un perfil del todo uniforme a lo largo del año, reflejando con su actuación el estado extremadamente sensible de los cambios de



**FIG. 4. Tinsa Tasaciones. Totales Anuales**

Fuente: Tinsa

expectativas en los agentes sociales. En lo relativo a las **tasaciones** de inmuebles efectuadas por la empresa Tinsa, el total de dichas tasaciones registró en 2001 un aumento del 4,6% sobre 2000, evolución esta que tuvo lugar cuando todo hacía pensar que en 2001 la actividad del mercado inmobiliario iba a experimentar una reducción respecto de los altos niveles alcanzados en los años anteriores (FIG. 4).

Las tasaciones de viviendas crecieron en 2001 en un 4,1% (en 2000 dicha magnitud descendió en un -2,3% sobre el año anterior). Las tasaciones de inmuebles distintos a la vivienda crecieron en 2001 en un 6,6% sobre el año precedente, aumento superior al del conjunto de tasaciones, aunque dicho aumento no tuvo durante el pasado año el empuje de 2000, en el que el crecimiento fue del 12,2%. En cuanto a los componentes de las tasaciones, en 2001 se aceleró el aumento de las de viviendas de nueva construcción (5,4%, frente al 4,4% del año anterior), creciendo modestamente las de viviendas usadas (0,8%), que superaron el fuerte descenso del año 2000. En el resto de los inmuebles, destacaron los aumentos de las

tasaciones de locales comerciales (15,1%), edificios comerciales (24,5%) y terrenos (16,9%). Retrocedieron el pasado año las tasaciones de locales de oficinas (-8,2%) y de edificios de oficinas y de viviendas (-13,5%). El total de tasaciones de Tinsa (FIG. 4) ascendió a 408.192, incluyendo las de viviendas en edificios de nueva construcción. En los años 2000 y 2001 creció la participación de los inmuebles distintos a la vivienda en el total de tasaciones.

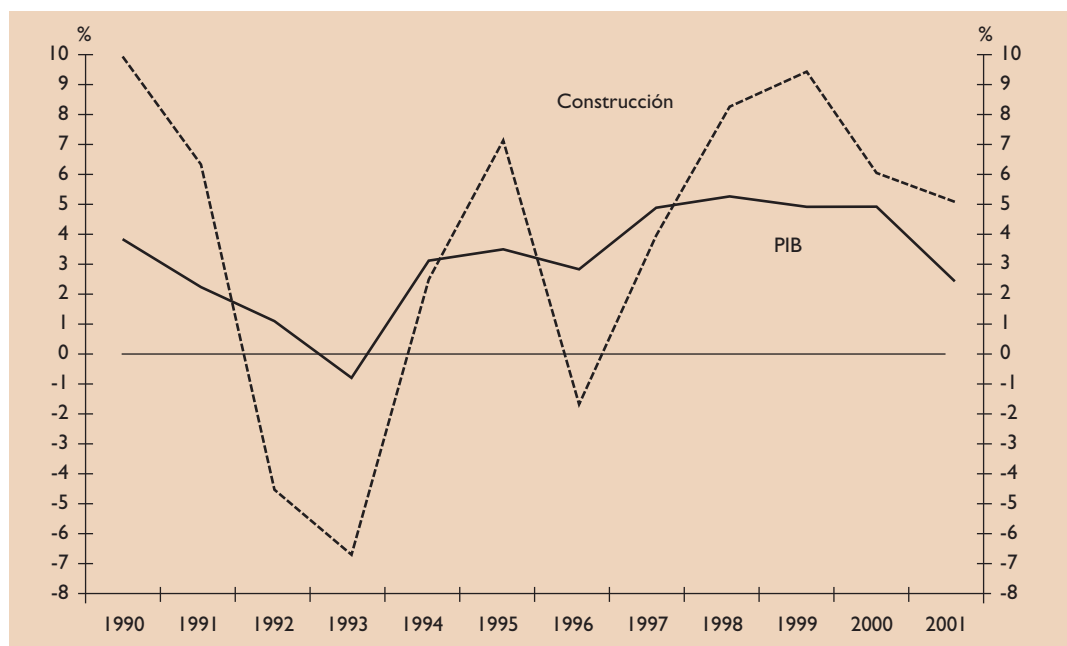
En cuanto a los indicadores relativos a la **actividad constructora** (FIG. 5), los correspondientes al conjunto de la construcción confirmaron con su evolución el amplio diferencial existente en los últimos años entre el crecimiento de la construcción y el correspondiente al conjunto de la actividad productiva (FIG. 6). En los tres primeros trimestres de 2001 el PIB de la economía española creció, según el INE, en un 2,9%, correspondiendo a la construcción un aumento del 5,5% por el lado de la oferta (valor añadido) y de un 5,8% por el lado de la demanda (formación bruta de capital). El total de afiliados a la Seguridad Social creció en un 3% entre diciembre de 2001 y el mismo mes de

**FIG. 5. Mercado inmobiliario. Principales indicadores. Tasa de variación interanual (%)**

	2000/1999	2001/2000	Periodo (*)
1. Tasaciones de vivienda. Tinsa			
1.1. Total	0,4	4,6	
1.2. Tasaciones de viviendas	-2,3	4,1	
1.2.1. VV. nuevas	4,4	5,4	
1.2.2. VV. usadas	-12,6	0,8	
1.3. Tasaciones de Inmuebles, excluida vivienda	12,3	6,6	
2. Hipotecas Urbanas Registradas			
2.1. Número total	8,4	-7,6	Noviembre
2.2. VV. proyectadas	11,8	-6,4	Septiembre
2.3. VV. construidas	6,3	-9,4	Septiembre
3. Proyectos CC Arquitectos			
3.1. Total viviendas	-0,6	-2,5	Septiembre
3.2. VPO	-24,0	-11,5	Septiembre
3.3. VV. Libres	1,9	-1,7	Septiembre
4. Proyectos CC Aparejadores Obra Nueva	3,9	-9,6	Septiembre
5. Viviendas iniciadas	4,5	-4,7	Septiembre
6. Viviendas terminadas	16,7	25,5	Septiembre
7. Materiales de construcción			
7.1. Producción Industrial	4,9	1,2	
7.2. Precios industriales (diciembre/diciembre)	1,7	2,0	
8. Consumo aparente de cemento	11,0	8,0	
9. Encuesta coyuntural de la construcción			
9.1. Total construcción	6,9	9,4	II Trimestre
9.2. Edificación	7,3	6,5	II Trimestre
9.3. Ingeniería Civil	1,2	13,6	II Trimestre

(\*) Donde no hay ninguna referencia la comparación cubre todo el año 2001.

Fuente: INE, Ministerio de Fomento y Tinsa.

**FIG. 6. Economía Española. Pib y Construcción. Crecimientos interanuales, a precios constantes**

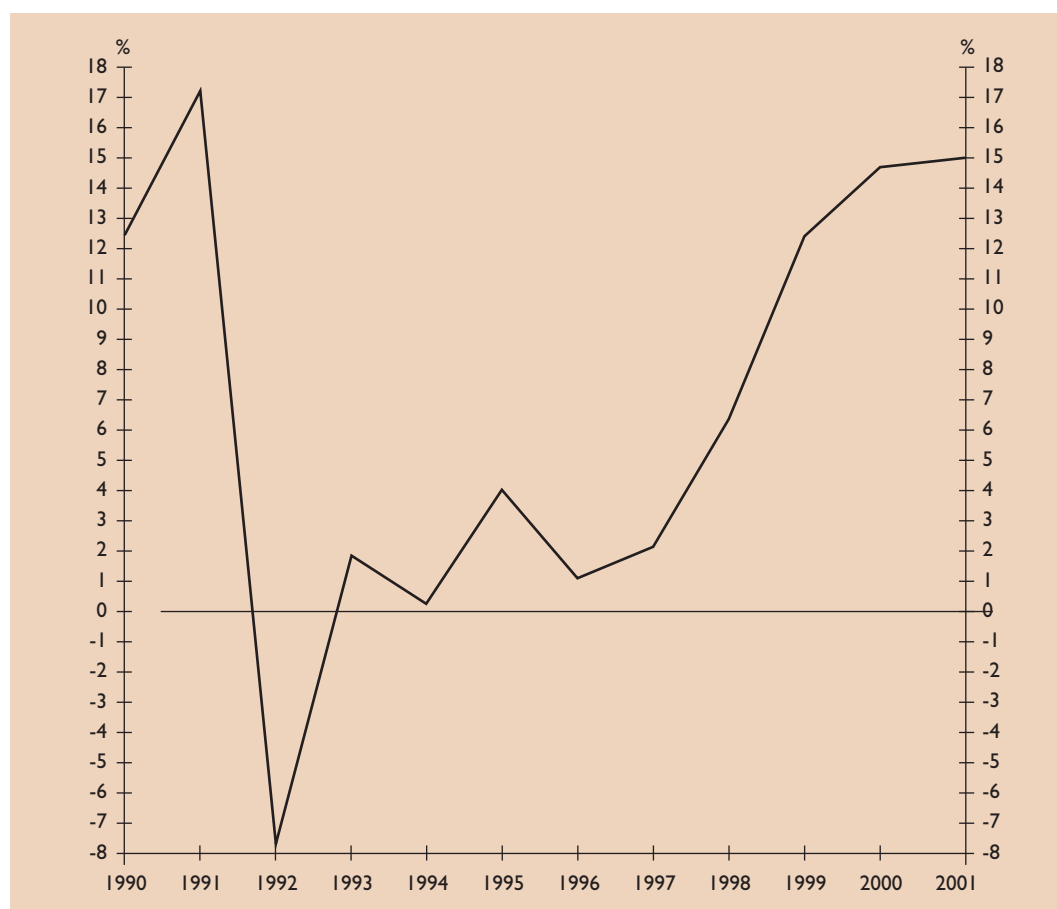
Fuente: INE

2000, mientras que los afiliados en el sector de la construcción lo hicieron en un 7,5% durante el mismo periodo de tiempo. El empleo EPA en la construcción creció en un 5,7% durante 2001, muy por encima del crecimiento total del empleo en el conjunto de la actividad productiva. La desaceleración experimentada por el sector de la construcción en 2001 resultó ser, pues, bastante mas moderada que la del resto de la economía, contribuyendo de forma destacada en 2001 al mantenimiento de un crecimiento todavía significativo en la actividad y en el empleo en España.

La encuesta coyuntural del sector de la construcción del Ministerio de Fomento presentó un aumento de la obra ejecutada del 9,4% en el primer semestre de 2001 sobre el mismo periodo del año anterior. Destacó en 2001 el crecimiento de la obra ejecutada en

ingeniería civil (13,6%), frente al débil aumento experimentado por este subsector en ejercicios precedentes. La edificación mantuvo en dicho periodo un ritmo de aumento considerable (6,5%).

Los indicadores «adelantados» de la actividad constructora experimentaron descensos claros en los tres primeros trimestres de 2001 respecto del mismo periodo de 2000. Retrocedieron los proyectos visados por los Colegios de Arquitectos (-2,5%), así como los proyectos de dirección de obra nueva de los Colegios de Aparejadores (-9,6%). Disminuyeron en el mismo periodo de tiempo las viviendas iniciadas(-4,7%), frente al crecimiento registrado por las viviendas terminadas (25,5%). Estas últimas han podido superar en 2001 la cifra de 500.000. El índice de producción de materiales de construcción



**FIG. 7. Precios Medios de la Vivienda tasada en España (ptas./m<sup>2</sup>). Tasa de variación interanual (IV trimestre)**

(\*) Tercer trimestre 2001 sobre igual período de 2000

Fuente: Ministerio de Fomento

FIG. 8. Precios de las viviendas Ministerio de Fomento

	Cifras absolutas (ptas/m <sup>2</sup> )	Variaciones anuales	
	(3 <sup>er</sup> trimestre 2001)	2000	2001(*)
1. Total España	176.082	14,8	15,0
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes	136.448	13,0	13,7
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes	197.027	15,8	14,2
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes			
4.1. Madrid (capital)	314.973	17,5	18,5
4.2. Barcelona (capital)	326.731	14,7	17,8
4.3. Valencia	148.731	10,1	15,3
4.4. Sevilla	171.833	15,0	20,3
4.5. Zaragoza	181.442	15,2	12,3
4.6. Málaga	165.400	25,0	21,8

(\*) Para el año 2001 se refiere a la variación registrada en el tercer trimestre del año y el mismo período de 2000. Para 2000 la variación es la registrada entre el 4.º trimestre de dicho año y el mismo período de 1999.

Fuente: Ministerio de Fomento.

desaceleró su ritmo de crecimiento en 2001 (1.2% frente a un aumento del 4,9% en 2000). El comportamiento de los indicadores en cuestión revela que en 2001 disminuyeron las

iniciaciones de viviendas, pero el arrastre de las promociones iniciadas en años precedentes todavía permitió mantener un nuevo crecimiento en la obra ejecutada. Está por ver

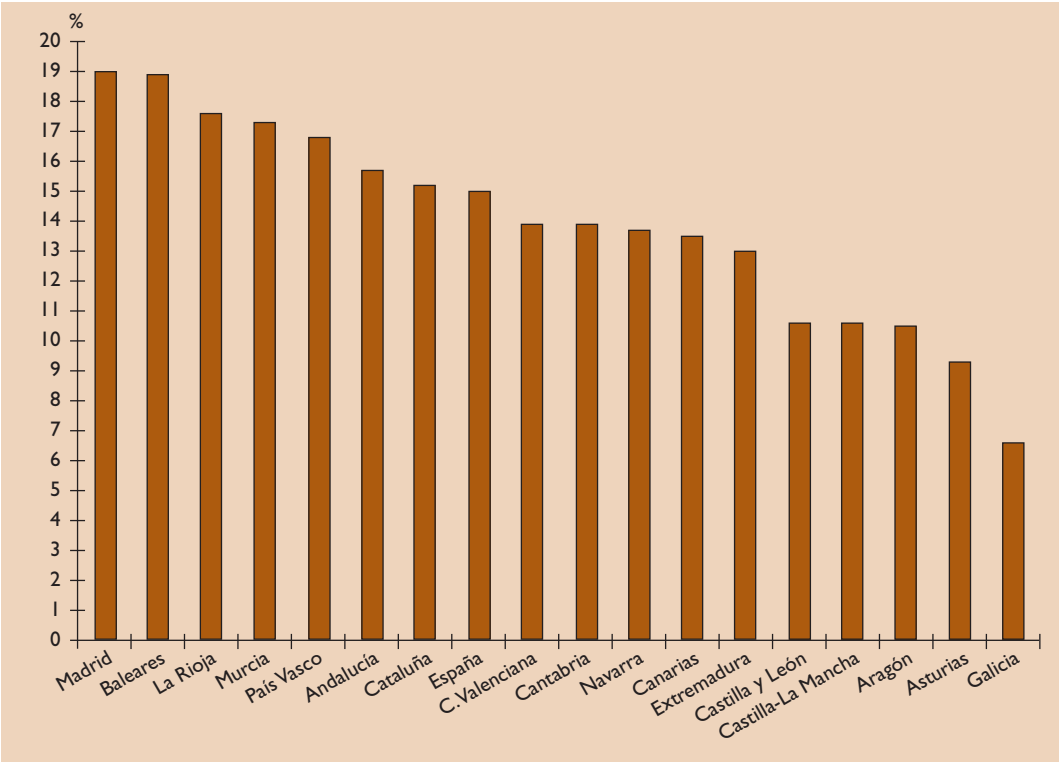


FIG. 9. Precios viviendas CC.Autónomas.Aumentos interanuales.Tercer Trimestre 2001

Fuente: Ministerio de Fomento

cual será el impacto sobre la actividad constructora residencial de los mayores volúmenes de transacciones en el último trimestre de 2001, ante la proximidad de la implantación del euro como medio de pago en enero de 2002.

La recuperación de las tasaciones de viviendas y del mercado inmobiliario en los últimos meses de 2001 parecerían indicar que, en un periodo de fuertes incertidumbres como el generado tras los atentados del 11.S, los ahorradores han aumentado las compras de vivienda como valor refugio, reforzando una tendencia previa asociada con los retrocesos prolongados de los precios de las bolsas de valores y de la escasa o negativa rentabilidad del ahorro invertido en fondos de pensiones.

En cuanto a los **precios de venta** de las viviendas, la estadística correspondiente del Ministerio de Fomento señaló que en el tercer trimestre de 2001 el precio medio de la vivienda tasada en España fue de 1065 euros por metro cuadrado (177.243 pta/m<sup>2</sup>), lo que supuso un ritmo anual de aumento del 15% sobre el tercer trimestre de 2000. El aumento

acumulado en los tres primeros trimestres de 2001 fue del 11,8%, lo que implica un ritmo anualizado de aumento de dichos precios del 16%, el más alto de los crecimientos anuales registrados en la última fase de expansión del subsector inmobiliario (FIGS. 7 y 8).

Los aumentos experimentados por los precios de las viviendas en 2001 fueron más intensos en las ciudades de mas de 500.000 habitantes, destacando los de Málaga (21,8%) y de Sevilla (20,3%). Las Comunidades Autónomas con precios medios de vivienda más elevados fueron las del País Vasco (281.000 pta/m<sup>2</sup>) y Madrid (272.900 pta/m<sup>2</sup>), correspondiendo los precios mas reducidos a Extremadura (85.700 pta/m<sup>2</sup>) (FIG. 9). La Comunidad de Madrid registró en el tercer trimestre de 2001 el aumento de precios más intenso entre las diecisiete autonomías (19%) y en Galicia tuvo lugar el aumento mas reducido (6,6%).

La estadística de precios de viviendas de nueva construcción en capitales de provincia elaborada por la Sociedad de Tasación arrojó un aumento del 8,9% en los citados precios durante 2001(diciembre/diciembre) (FIG. 10).

**FIG. 10. Precios de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincia por Comunidades Autónomas**

CC.AA.	Cifras absolutas	Variaciones anuales (%) (*)	
	Diciembre 2001 (pta./m <sup>2</sup> )	2000	2001(*)
1. Andalucía	164.700	10,0	9,5
2. Aragón	202.500	12,0	10,3
3. Asturias	230.900	11,2	10,9
4. Baleares	190.000	15,0	18,1
5. Canarias	203.200	17,1	12,4
6. Cantabria	211.800	5,1	12,5
7. Castilla-La Mancha	200.200	9,5	7,8
8. Castilla y León	147.100	9,5	7,8
9. Cataluña	345.500	16,0	9,8
10. Extremadura	117.700	3,3	7,8
11. Galicia	169.200	3,7	8,5
12. La Rioja	173.600	14,1	7,6
13. Madrid	343.600	9,9	10,2
14. Murcia	160.000	11,5	9,7
15. Navarra	225.500	10,2	17,3
16. País Vasco	314.300	12,4	12,6
17. Comunidad Valenciana	157.600	8,2	7,2
<b>Media Nacional</b>	<b>241.800</b>	<b>12,5</b>	<b>8,9</b>

(\*) Variaciones entre los meses de diciembre de dos años consecutivos.

Fuente: Sociedad de Tasación, S.A., Boletín ST, Diciembre 01.

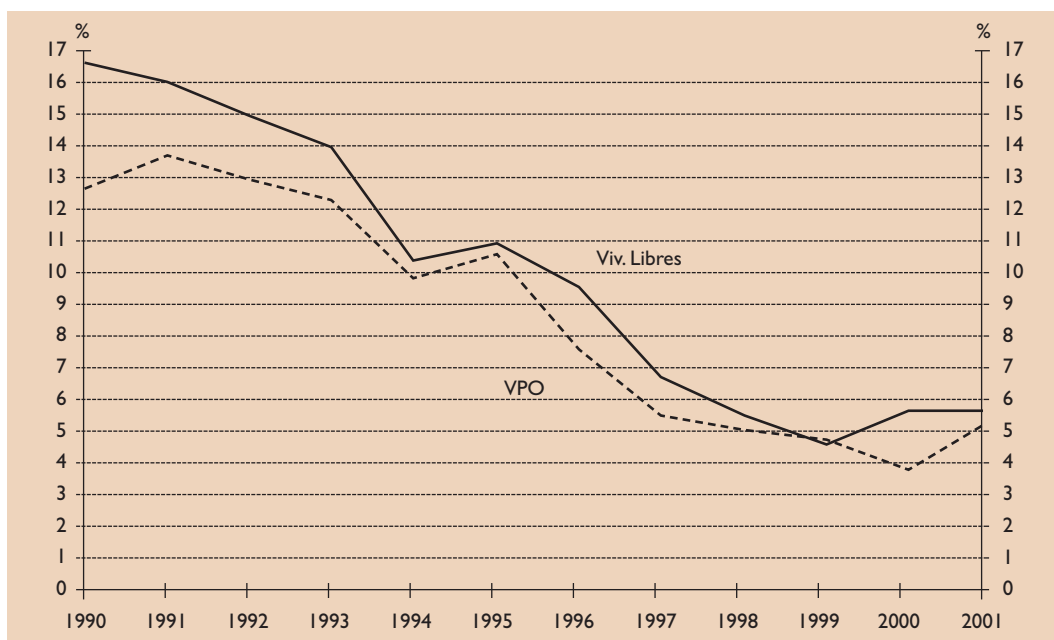
La capital de provincia con precios mas elevados en diciembre de 2001 fue Barcelona (380.000 pta/m<sup>2</sup>), seguida por San Sebastián (376.800 pta/m<sup>2</sup>) y Vitoria (352.300 pta/m<sup>2</sup>). Badajoz (112.700 pta/m<sup>2</sup>) fue la capital española con precios de venta mas reducidos en las nuevas promociones de viviendas.

El aumento de los precios de las viviendas, según el Ministerio de Fomento, multiplicó en mas de cinco veces durante 2001 el crecimiento de los precios de consumo. Es importante tener en cuenta que durante el pasado año 2001 se desaceleró el crecimiento de la economía española, desde el 4,1% de aumento del PIB en 2000 hasta el 2,7 en 2001, frenándose también el ritmo de creación de empleos. El nuevo retroceso de los tipos de interés de 2001, provocado por las autoridades monetarias con el fin de mantener un ritmo de crecimiento mas elevado en las respectivas economías nacionales, sirvió de estímulo a la demanda residencial. Los tipos de interés de los créditos hipotecarios destinados a la compra de vivienda descendieron en España en 2001 desde el 6,39% en enero hasta el 4,85% en diciembre, aportando así la política monetaria un apoyo decisivo a la demanda en los diferentes mercados inmobiliarios,

especialmente al de vivienda. La situación puede cambiar si se invierte el ciclo de los tipos de interés, aunque todo apunta a que las posibles elevaciones de los tipos de interés en 2002, de tener lugar, tendrán un alcance moderado, impactando mas en este año sobre el mercado inmobiliario la posible desaceleración del ritmo de aumento de la actividad productiva y el bajo crecimiento del empleo.

## 5. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

Como se indicó antes, los impulsos de las autoridades monetarias para frenar las posibles caídas de la actividad productiva y también para mantener mas entonados los mercados bursátiles se tradujeron en descensos significativos de los tipos de interés durante 2001. En España el tipo de interés más empleado como referencia de los créditos a largo plazo destinados a la compra de vivienda, el euribor a un año, descendió desde el 4,88% en diciembre de 2000 hasta el 3,30% doce meses después. El tipo de interés medio de los créditos a largo plazo destinados a la compra de vivienda retrocedió en 1,51 puntos porcentuales en 2001 (FIG. 11), no



**FIG. 11. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO**

Fuente: Banco de España y MOFO

observándose en el caso de España una recuperación de los tipos de interés a largo plazo tan neta como la de algunos mercados de capitales exteriores, puesto que los tipos de interés a largo plazo de los créditos-vivienda aun continuaron bajando en diciembre.

El tipo de interés medio de los créditos-vivienda fue el 5,76% en 2001, equivalente al del año anterior, por lo que no hubo un descenso medio de la cuota a pagar el pasado año (FIG. 12) en los créditos-vivienda. La clara evolución a la baja de los tipos registrada a lo largo del año, contribuyó a estimular unos mercados que empezaron el año algo menos entonados que en el promedio del ejercicio.

Las entidades de crédito, especialmente las cajas de ahorros, mantuvieron durante el año 2001 un importante ritmo de crecimiento de la inversión crediticia, aunque los aumentos de créditos y depósitos resultaron ser bastante más equilibrados en 2001 que en los años anteriores, en los que el aumento del crédito superó ampliamente al de los depósitos. Las entidades de crédito mantuvieron una actitud más proclive a la concesión de volúmenes importantes de nuevos créditos, a la vista de que la

morosidad apenas si creció durante el pasado año respecto de los bajos niveles alcanzados en años anteriores.

El crédito al sector privado de la economía (otros sectores residentes) se desaceleró a lo largo de 2001. En septiembre de 2001 el aumento interanual de dicha magnitud era del 12,9%, 4,5 puntos porcentuales inferior al correspondiente al año 2000. El crédito destinado a la compra de vivienda y a los servicios inmobiliarios aumentó en septiembre por encima del 20,5% sobre el mismo mes de 2000 (FIGS. 13 y 14), lo que supuso una desaceleración más suave que la del conjunto del crédito.

El crédito hipotecario aumentó en España en un 18,8% entre noviembre de 2001 y el mismo mes del año precedente, destacando el mayor aumento que dicha magnitud registró en el caso de los establecimientos financieros de crédito y de las cooperativas de crédito, en ambos casos por encima del 20%. El recurso a la titulización de los préstamos se ha extendido en España en los últimos años, como forma de captación de recursos y la vez de reducir las exigencias de recursos propios de las inversiones de riesgo. Los activos hipotecarios titulizados se aproximaban en noviembre de 2001 a los 260.000 millones de

**FIG. 12. Créditos hipotecarios a la vivienda libre**

Cuota a pagar (\*)

	<b>TAE (%)</b>	<b>Tipo Nominal (%)</b>	<b>Cifras absolutas</b>	<b>Variaciones anuales de la cuota (5)</b>
1990	16,72	15,56	14.381	9,6
1991	16,04	14,97	13.975	-2,8
1992	15,02	14,07	13.364	-4,4
1993	14,00	13,17	12.764	-4,5
1994	10,42	9,95	10.715	-16,1
1995	11,04	10,52	11.064	3,3
1996	9,45	9,06	10.181	-8,0
1997	6,91	6,70	8.824	-13,3
1998	5,65	5,51	8.176	-7,3
1999	4,72	4,62	7.714	-5,7
2000	5,76	5,59	8.222	6,6
2001	5,76	5,59	8.222	—

(\*) Incluye devolución del principal e intereses de un préstamo a 15 años

Fuente: Banco de España

**FIG. 13. Financiación a la actividad inmobiliaria**  
Tasas de crecimiento interanual (%)

<b>Crédito, por finalidades</b>	<b>2000/1999</b>	<b>2001/2000 (Septiembre)</b>
1. Hogares. Adquisición y compra de vivienda	21,0	19,8
1.1. Adquisición de vivienda	22,0	20,0
1.2. Rehabilitación	13,9	16,2
2. Construcción	21,4	9,1
2.1. Edificios	27,0	13,8
2.2. Instalación y acabado de edificios	1,3	-12,5
2.3. Obras Públicas	19,9	14,1
3. Servicios. Actividades inmobiliarias	35,6	23,6
4. Crédito a otros sectores residentes	17,3	12,9

Fuente: Banco de España.

**FIG. 14. Créditos hipotecarios. Financiación, construcción**

	<b>2000/1999 (D/D)</b>	<b>2001/2000 (D/D)</b>
<b>1. Créditos 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 a (**)</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 préstamos calificados para financiación de la política de vivienda.

Fuente: Asociación Hipotecaria Española.

pesetas, un 20,8% por encima del año anterior, correspondiendo a las cajas de ahorros los mayores volúmenes de titulización efectuada, así como también las cooperativas de crédito han recurrido ampliamente a esta forma de refinanciación.

El tipo de interés de los créditos calificados con destino a la financiación de las actuaciones protegidas de política de vivienda se elevó en 2001 hasta el 5,38%, situándose así por debajo de los tipos de interés vigentes en el mercado al comienzo del año, mientras que estos últimos se situaron por debajo del tipo de interés de los

convenios en los últimos meses de 2001. La introducción del mecanismo de ofertas competitivas para la fijación del tipo de interés de los préstamos calificados en 2002 contribuirá a acentuar la competencia en el segmento de la financiación convenida, aunque retrasará algo la puesta en marcha del nuevo plan cuatrienal de vivienda.

Aunque la política monetaria ha mantenido unos tipos de interés a corto plazo bastante reducidos durante 2001, especialmente en Estados Unidos, la elevación de los tipos de interés a largo plazo registrada en los mercados de capitales

apunta hacia un aumento de la prima de riesgo de los créditos hipotecarios a largo plazo destinados al subsector inmobiliario. Si se confirma la recuperación de la actividad en la segunda mitad de 2002, entonces podría reforzarse la tendencia alcista de los tipos de interés a largo plazo, aunque estos últimos todavía permanecerán situados en niveles de alrededor de dos puntos reales de interés.

## 6. ACCESIBILIDAD. LA DUALIDAD DE LA VIVIENDA

La evolución del mercado inmobiliario se ha caracterizado, pues, por la presencia de una nueva aceleración de los precios de venta de la vivienda en 2001, a pesar de la desaceleración del crecimiento económico registrada en el transcurso del año. Los tipos de interés se redujeron en más de punto y medio en los créditos de mercado. El hecho de que dicho descenso fuese continuo desde el comienzo del año dio lugar a que, en términos medios, el nivel de los tipos de mercado resultase superior en los tres primeros

trimestres de 2001 al correspondiente al mismo periodo de 2000.

La vivienda media alcanzó un precio en España de 15.421 euros (25,6 millones de pesetas) en el promedio de los tres primeros trimestres de 2001, elevándose el salario medio por persona ocupada a 15.992 euros (2,7 millones de pesetas) en la media de los tres trimestres citados. La relación « precio de la vivienda/ingreso familiar bruto de la familia monosalarial » ascendió en España a un valor de 5,57, el más elevado de los últimos once años (FIG. 15).

El esfuerzo bruto resultante, medido en porcentaje de la renta familiar, destinado a cubrir el servicio de un préstamo a quince años, al tipo medio de mercado (5,83% en enero-septiembre de 2001), ascendió al 46,15% de la renta familiar bruta antes citada (supuesto un plazo de 15 años en el préstamo-vivienda medio, pues si el plazo medio fuese de 20 años, dicho esfuerzo disminuye hasta el 39,9% de la renta familiar), esfuerzo que superó ampliamente al 33% que se considera que es la cuota máxima de la renta familiar que debe destinarse al servicio del préstamo o al pago del alquiler de la vivienda.

FIG. 15. Accesibilidad de la vivienda en España

	Precio medio Vivienda (75 m <sup>2</sup> ) (1) Euros (*)	Renta Familiar Anual (monosalarial) (2) Euros (**)	Tipo interés préstamo (%) (3) (**)	Precio/Renta Familiar (4)=(1)/(2)	Esfuerzo Bruto (***)	
					(5) 20 años	15 años
1990	50.883	10.217	15,56	4,98	65,6	68,8
1991	58.172	10.990	14,97	5,29	67,5	73,1
1992	57.391	11.817	14,08	4,86	59,7	62,3
1993	57.156	12.569	13,17	4,55	52,3	55,7
1994	57.559	13.166	9,95	4,37	40,9	45,0
1995	59.578	13.761	10,52	4,33	42,1	45,9
1996	60.684	14.376	9,06	4,22	37,2	41,3
1997	61.628	14.871	6,70	4,14	30,6	35,1
1998	64.495	14.212	5,51	4,24	28,4	33,3
1999	71.304	15.559	4,62	4,58	28,5	33,9
2000	81.623	15.917	5,62	5,13	34,7	40,5
2001 (En sept.)	92.682	15.992	5,83	5,57	39,9	46,2

(\*) INE. Índice Costes Laborales. Se emplea la serie del Coste Salarial Total. Serie enlazada, INE, 21-1-02.

(\*\*) Vivienda de 75 metros cuadrados (90 construidos). Precio medio tomado en la Estadística Precios Vivienda MOFO.

(\*\*\*) Supuesto: el préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere a la renta anual de la familia monosalarial. El tipo de interés es el medio de los préstamos-vivienda del conjunto de entidades financieras.

Fuente: INE, BdeE, Ministerio de Fomento.

La amplia dispersión de los precios de la vivienda entre los diferentes territorios de España, muy superior a la de las rentas salariales, da lugar a que el esfuerzo de acceso oscile espectacularmente entre una ciudad y otra, incluso dentro de la misma ciudad. Los datos autonómicos resultan excesivamente agregados, debiendo efectuarse el análisis al nivel de ciudad. En todo caso, los datos correspondientes a las Comunidades Autónomas revelan que el esfuerzo medio de acceso a la vivienda osciló entre el 68,6% de la comunidad de Baleares (FIG. 16) y el 27,56% de Extremadura, porcentajes referidos a la renta media antes citada.

Los retrocesos registrados en 2000-2001 por los precios de los valores de renta variable y los continuados aumentos de los precios inmobiliarios durante el mismo

periodo de tiempo han llevado a incluir crecientemente a la vivienda entre las colocaciones alternativas del ahorro, adquiriéndose viviendas no solo para su posible uso, sino también para obtener el mayor rendimiento posible al ahorro de las familias y también de las empresas. Se considera que el inmobiliario destinado a la inversión ha sido uno de los activos más rentables en los últimos años, situándose su rentabilidad en 2000 por encima del 14%, muy por encima de los rendimientos obtenidos en los mercados de acciones y de obligaciones.

Así, se considera en Francia que la inversión inmobiliaria ha alcanzado una rentabilidad anual de dos dígitos, en torno al 11%, en el trienio 1998-2000. Se ha observado asimismo una débil correlación entre los rendimientos inmobiliarios y los de los restantes activos de

**FIG. 16. Accesibilidad de la vivienda por Comunidades Autónomas**

Comunidad Autónoma	Premio 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	11.745	2.459	5,71	4,78	37,97
Aragón	13.113	2.553	5,71	5,14	40,84
Asturias	13.401	2.660	5,71	5,04	40,06
Baleares	20.826	2.414	5,71	8,63	68,60
Canarias	16.686	2.250	5,71	7,42	58,96
Cantabria	15.147	2.484	5,71	6,10	48,49
Castilla-La Mancha	8.766	2.263	5,71	3,87	30,80
Castilla y León	13.806	2.567	5,71	5,38	42,78
Cataluña	20.574	2.764	5,71	7,44	59,19
C. Valenciana	11.475	2.400	5,71	4,78	38,01
Extremadura	7.713	2.225	5,71	3,47	27,56
Galicia	10.809	2.411	5,71	4,48	35,65
Madrid	24.561	3.160	5,71	7,77	61,80
Murcia	9.540	2.176	5,71	4,38	34,86
Navarra	16.929	2.871	5,71	5,90	46,89
País Vasco	25.290	3.248	5,71	7,79	61,91
Rioja	14.409	2.419	5,71	5,96	47,36
<b>España</b>	<b>15.948</b>	<b>2670</b>	<b>5,71</b>	<b>5,97</b>	<b>47,50</b>

(\*) Vivienda de 75 metros cuadrados útiles. Fuente: MOFO.

(\*\*) Ingresos anuales de una familia con un c es el salario anual, neto de cotizaciones sociales. Fuente: INE.

(\*\*\*) Tipo de interés medio anual del conjunto de entidad o asciende al 80% del precio de venta, plazo de 15 años.

Fuente: Banco de España.

renta variable, lo que supone asimismo un dato de interés, puesto que ello acentúa el atractivo de los activos inmobiliarios en las carteras de valores, a efectos de diversificar el riesgo medio de la inversión (« La performance de l'immobilier d'investissement française en 2000 », artículo de L.TERNISIEN & Mahdi MOKRANE, *L'Observateur de l'immobilier*: 51-52, diciembre 2001).

La revalorización de la vivienda como bien de inversión dificulta las cosas a

quién tiene que acceder a una vivienda en un contexto como el, hasta aquí, descrito. El actual ciclo inmobiliario presenta rasgos diferenciales respecto de los precedentes, lo que hace difícil avanzar predicciones acerca del futuro: los tipos de interés siguen siendo bajos, pero el posible aumento del desempleo y la generalización del clima depresivo de la economía pueden reducir el vigor citado del mercado inmobiliario.



**Internacional**





## Argentina

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### DEL II AL III FORUM SOCIAL MUNDIAL

**E**l nuevo encuentro mundial anti-globalización, en Porto Alegre, con 60.000 asistentes, ha sido todo un éxito.

Enorme masa de inconformistas, de buscadores del cambio, nuevos cultores de utopía, se movieron durante casi una semana por el verano de Brasil. Conferencias de renombrados críticos de la cruel globalización económica, seminarios y work-shops de a cientos, simultáneos, stands promocionales que recrearon una suerte de ciudad ofreciendo un mercado alternativo: ideas, publicaciones, artesanías, tecnologías sustentables.

Las denuncias fueron claras, convergentes, acumulativas —de género, de libertad de ideas, de reivindicación, de justicia. La vocación por la sustentabilidad ambiental y social creció a rango de opinión pública.

Como en un «bazaar» de ideas, también pulularon las nostalgias de pasados dudosos. Muchas banderas rojas de un tipo de comunismo indefendible se entremezclaron entre tanta frescura joven.

Pero son parte del cambio: muchas otras banderas y cánticos eran más nuevas y esperanzadas, donde todos podíamos coincidir y no separarnos.

Sin embargo, pocas ideas concretas de cambio se dejaron saber.

Todo fue denuncia, necesaria pero insuficiente, y pocos testimonios de cómo hacer diferente se pudieron aprender.

Lo dijo Noam Chomsky, el gran rebelde norteamericano, la estrella más conocida del Forum, que reclamó dar el salto cualitativo hacia las propuestas.

Lo dijeron periodistas y observadores notables: no basta con reclamar y denunciar, precisamos capacidades nuevas, para saber cómo hacer sustentable el desarrollo económico y sustentable la misma sociedad (sin expropiar los recursos naturales ni volver excluidos a los otrora incluidos). Nuevas reglas: de promoción

productiva, de generación de empleo, de formación de dirigentes, de manejo de recursos, de utilización de la energía, de distribución de la riqueza y justicia social.

La cuestión explotó ya en Argentina, expoliada por la corrupción local, la deuda externa, el tipo de cambio y la destrucción de la economía y el aparato productivo nacional. Y un país de clase media pasó en una década a ser un país con 35% de pobres o excluidos.

Pero el escenario es mucho más cruel, pues puede explotar en casi toda América latina, Africa, Asia, y no lo hace según sea la bondad (grado de soportamiento) o sometimiento (grado de dominación) de cada país o región sufriendo.

En el II Forum Social Mundial también estuvimos nosotros, con nuestro FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales), red de 40 instituciones de la región, grandes y pequeñas, públicas y privadas, universidades y Ong's ambientalistas, todos bregando por el Desarrollo Sustentable.

FLACAM fue una presencia minúscula entre delegaciones de 100 países, que sumaron 60.000 concurrentes, y que organizaron 700 work-shops..., pero no tan minúscula como para no tener protagonismo.

Fuimos recibidos con status de conferenciante en el Fórum Preparatorio del Encuentro denominado Río + 10 (Johannesburg, septiembre 2002), y planteamos nuestras ideas sobre las ciudades sustentables. Tuvimos dos stands de divulgación de nuestras publicaciones y proyectos. Realizamos talleres internos con tantos flacamianos presentes. Y, por sobre todo, organizamos uno de los work-shop oficialmente programados, y en él procuramos debatir soluciones concretas para pasar al cambio con un proceso pleno de propuestas.

Después de muchas horas de debate, concluimos con los asistentes (muchos ya amigos de FLACAM y otros que recién nos conocían) en diez puntos a proponer para el III Fórum Social Mundial y decidimos ofrecerlos a los organizadores. La naturaleza participativa y

diversificada de quienes acordamos esos puntos, y su carácter de propuesta global, mucho más allá de los objetivos y prácticas de FLACAM, quizás sean el mejor resumen que podemos hacer hasta ahora del cambio de paradigma que proponemos, y de las prácticas sociales y políticas para alcanzarlo.

He aquí esos puntos. Ojalá la opinión pública los debata y enriquezca. Quisiéramos compartirlos con muchos más que FLACAM, y que en el III FORUM SOCIAL MUNDIAL, en Enero de 2003, estemos todos más y más tensionados hacia cómo hacer el cambio mejor.

### Del ambiente a proteger a la cultura ambiental

*Si la sustentabilidad es un componente necesario del cambio de paradigma, debemos pasar de las luchas ecologistas de proteger el ambiente natural, emocionantes y valiosísimas, aunque insuficientes, a una cultura alternativa, que podemos denominar nuevo humanismo, o ambiental, por su carácter holístico y la asunción de la complejidad. Cultura basada en una nueva ética y una nueva estética que concibe a la vida como una trama, hecha de relaciones y diversidad, y por lo tanto articulada, solidaria, sin excluidos, histórica, responsable.*

### De la prepotencia a la levedad

*Para ejercer esa cultura ambiental, precisamos pasar **del hacer prepotente**, (que no tiene en cuenta las externalidades de todo proceso, que agrede porque impone sectorialmente, inconsultamente, como el monstruo Leviatán mitológico, y que vuelve insustentable todo lo que está alrededor o vinculado con ese gesto prepotente inconsulto), **a la levedad**, que articula lo diverso, busca resolver los conflictos, convoca a la solidaridad, internaliza las externalidades, ve la materia como parte de la vida espiritual, y por ello actúa con ternura y respeto ante todos los fenómenos de la vida.*

### Del poder a la autoridad

*Se debe evitar a toda costa la acumulación de poder, que origina y permite la prepotencia, pues se basa en un saber del poder que suele ser inculto sobre el poder del saber. Es el fenómeno que*

*venimos denunciando, y que permitió la infinita acumulación de poder político y económico desde el siglo XVII, uno de cuyos resultados más visibles fue la creación de los todopoderosos Estados nacionales, con sus secuelas en el imperialismo, donde la ilustración como aspiración y los ilustrados como producto, fueron catapultados al estrellato para servir a los intereses del poder centralizado y negar la competencia y los saberes de los no ilustrados. Hemos llamado a este designio malévolos la búsqueda de la ignorancia proyectual de los más, para proteger los proyectos monopólicos y expoliadores de los menos.*

*Los más deben volver a ser autores de su propio destino, mancomunados en proyectos sociales y de sustentabilidad. Este aumento del poder del saber y su democratización, permite la recuperación de la autoridad (de los autores) y no sólo de los ilustrados sino de todos quienes comparten el saber legítimo y el saber de la complejidad.*

*A esas autoridades hay que conferirles poder, en lugar de dar poder a los que no tienen autoridad. Si esas autoridades coadyuvan en la gobernabilidad general, siendo autores legítimos del conocimiento y de los proyectos, y surgiendo del saber transdisciplinario y predisciplinario, producto del consenso y por lo tanto compartibles, se actuará más levemente (evitando externalidades e impactos negativos) porque compartirán la tutela de la trama de la vida.*

### De la denuncia a las alternativas concretas de cambio

*Si los más recuperan su capacidad de modelar el destino, realizándose como parte de proyectos sociales para la sustentabilidad, las mayorías emergerán de su condición pasiva, y a lo sumo denunciativa frente a la prepotencia y la insustentabilidad (protestismo reactivo, y fácilmente engullible por las astutas maniobras del poder) a la liberación por el proyecto. El proyecto concreto y aplicable como instrumento de protestismo proactivo, que muestra en sus soluciones de sustentabilidad que el cambio es posible y realizable.*

*En cierto modo se trata de una «revuelta», aquella que produce el propio proyecto de cambio, a través de infinitos proyectos al unísono, antes que un suceso revolucionario que por su violencia, su inmadurez, su falta de preparación concreta, ha mostrado su ineficacia histórica. Un poder que sustituye a otro poder, en el cual suelen no haber autoridades para construirlo de raíz. Se trata de*

procesos contruidos con múltiples revueltas leves (la flotilla de veleros), para garantizar el cambio sustentable.

Algunos llaman a esto «gestionar la transición» y suena bien para contextos donde el cambio es deseado por el propio poder. Yo preferiría hablar de provocar la transición, responsablemente, aunque con prisa, sin pausa y no exenta de agresividad.

### **Del discurso a la aptitud para realizar proyectos integrados y sustentables**

*Es necesario construir un nuevo saber del proyecto, participativo, colectivo, holístico, articulador, que ofrece la posibilidad a todos de transformarse en autores del cambio. Una nueva aptitud para todos los participantes del proceso proyectual, lo cual obliga a reciclar a los técnicos y profesionales, a los funcionarios y políticos, a los líderes sociales de base, en nuevas destrezas. Ver lo macro con lo micro, lo ético con lo estético, lo sectorial con lo integral, el corto plazo con el largo plazo....*

### **De la formación sectorial liberal a la formación holística con responsabilidad social**

*Es necesario una nueva «universitas», refundando el saber científico, tecnológico y cultural, para generar profesionales transformativos, que integren la racionalidad técnica del pensamiento positivista cartesiano a una racionalidad holística, capaz de comprender, actuar, y responsabilizarse por los resultados de la acción, en todas las dimensiones del conocimiento. Incorporando el pensamiento analógico al pensamiento digital, reincorporando la percepción y el arte en la toma de decisiones, y nutriendo de mayor espesor dialéctico y crítico (hermeneútico, o de la reflexión sobre lo reflexionado) al quehacer fáctico. Y reconociendo que ese saber proyectual, o saber de la complejidad, precisa de la articulación intersubjetiva, de equipos integrados, antes que de la presunta objetividad de un genio aislado, sea político, científico o cultural.*

### **De la empresa comercial a la empresa proyectual social**

*La empresa, la capacidad emprendedora, es uno de los atributos de la condición humana. Sólo*

*su acepción de actividad especulativa, centrada en las ventajas económicas del empresario, acepción reciente en la historia, lleva a confusiones sobre el profundo sentido original de la palabra.*

*Estamos reivindicando la capacidad emprendedora, pues para ser autores, para pasar de la reacción a la proacción, en fin, para idear y llevar adelante procesos proyectuales (la liberación por el proyecto) se precisa de la capacidad emprendedora.*

*Pero la necesidad de que esas empresas sean con fines sociales, para la sustentabilidad, actuando intersubjetivamente, define a los nuevos emprendedores y su designio de constituir empresas proyectuales de interés social.*

*La sustentabilidad que deben provocar no es sólo ecológica y social, sino que precisa también de sustentabilidad económica para que la empresa se realice. Y por lo tanto los nuevos empresarios proyectistas deben luchar por conseguir financiamiento genuino de sus proyectos y sustentabilidad económica de la propia empresa.*

### **De las iniciativas aisladas a la actuación en Red**

*Una empresa social proyectual, de actuación integrada e intersubjetiva sobre la realidad, requiere de esfuerzos asociativos, colaborativos, articulados, diversificados. No se anula ni descarta la iniciativa aislada (la idea del líder) pero se procura su integración grupal o colectiva.*

*Solemos decir que ni debemos ni queremos ser francotiradores aislados, frente a la marea de enemigos o incrédulos (como le pasa al personaje del film «Día de furia») sino grupos que se refuerzan por la complementariedad y el diálogo, que cambian desde adentro a la muchedumbre para transformarla en movimiento de cambio.*

*La Red es ese concepto creciente, donde la libertad se constituye en la asociatividad y la solidaridad, pues en la Red, por definición, se precisan nodos pero fundamentalmente articulaciones horizontales entre los nodos.*

### **Del Estado regulador al Estado promotor**

*Reivindicamos el rol del Estado en su función primigenia de custodia de la cosa pública («res» pública, o república), pues democracia sin república puede ser sólo populismo con riesgo de individualismo. Pero ese Estado no puede ser sólo regulador, que monitorea y castiga a quienes se*

*salen de las reglas instituidas, pues así no hay innovación ni tampoco creatividad compartida. La empresa social proyectual tiene poca cabida.*

*Se precisa un Estado promotor, que aliente la proyectualidad y la iniciativa social, que la premie y la ayude, promoviendo su desarrollo, su presencia en la competitividad internacional, su elevación de calidad.*

*Que provoque el surgimiento de más y más redes, capaces del cambio, y evite las acciones monopólicas de los grandes grupos de poder económico y político.*

### **De la mundialización del no a la mundialización del sí, a través de concretas propuestas para el cambio**

*En el II Forum Social Mundial, quedó claro y consolidado que otro mundo es posible y cuáles*

*son las denuncias principales que echan luz sobre todo lo que lo está impidiendo. Los principales referentes de dicho Forum percibieron con claridad que es hora de pasar, y con urgencia, a un III Forum Social Mundial, en el 2003, vocacionado más intensamente hacia las propuestas de solución para ese cambio y esa posibilidad.*

*Por eso en FLACAM presentamos testimonios, desde nuestra presencia en Eco'92 en Río, de «Nuestras propias soluciones»: proyectos concretos, proactivos, que vienen demostrando que el cambio es posible. Y por eso realizamos en el II Forum nuestro propio taller, denominado «Nuestras propias soluciones 10 años después», donde actualizamos aquellas ideas y propuestas.*

*Quizás sea posible que el III Forum Social Mundial contenga desde su propia convocatoria esta tensión impostergable, llena de soluciones alternativas.*

## Brasil

**Roberto SEGRE**

Arquitecto. PROURB. UFRJ. Río de Janeiro. Brasil

### **GUÍAS DE LA ARQUITECTURA CARIOCA**

**E**s lícito hablar de un «renacimiento» de la arquitectura de Río de Janeiro en este inicio de siglo. La reciente aparición de cuatro guías que cubren la casi totalidad de los monumentos y principales edificios producidos desde el período colonial hasta el presente, es motivo de júbilo para arquitectos, urbanistas, habitantes de la ciudad y turistas interesados en su patrimonio arquitectónico. Nunca, hasta el presente, fue reunido un *corpus* documental e informativo de tal magnitud como el elaborado por un numeroso equipo de investigadores, estudiosos y profesores, pertenecientes a la Facultad de Arquitectura de la UFRJ y al Centro de Arquitectura y Urbanismo de la Prefeitura de la Ciudad de Río de Janeiro, bajo la dirección de Jorge Czajkowski. Como culminación de la gestión administrativa del Prefeito Luiz Paulo Fernández Conde —finalizada en el año 2000—, y del entusiasta apoyo que otorgara a los estudios de

historia, teoría y crítica de la arquitectura a lo largo de su mandato, la editora Casa da Palavra acaba de publicar los cuatro tomos dedicados a la Colonia y siglo XIX; el Eclecticismo; el Art Déco y el Movimiento Moderno.

Los ensayos teóricos y la documentación rigurosa de la arquitectura de Río de Janeiro, tuvieron un nuevo punto de partida en la década de los años ochenta, al finalizar el opaco período de la dictadura militar. Con anterioridad, desde la era Vargas, había comenzado el desarrollo de un doble eje crítico y documental que comprendía, por una parte, la defensa y difusión de los logros del Movimiento Moderno en la capital; por otra, la recopilación de las fuentes arquitectónicas del período colonial. Con la publicación del antológico texto de Lúcio Costa «Razões da Nova Arquitetura» (1936), en la *Revista da Diretoria de Engenharia da Prefeitura do Distrito Federal*, dirigida por Carmen Portinho, y los ejemplos de arquitectura moderna que aparecieron en los años cuarenta en la revista del IAB, *Arquitetura e Urbanismo*, se mantiene viva la llama de la

vanguardia, hasta la combativa presencia de *Modulo*, a mediados de la década de los años cincuenta, dirigida por Oscar Niemeyer. La visión de la modernidad carioca quedó también integrada en las publicaciones de Henrique Mindlin y Paulo F. Santos. Por su parte, la larga trayectoria de la *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* del IPHAN, dirigida hasta 1945 por Rodrigo Melo Franco de Andrade, permitió la difusión de los estudios históricos y arqueológicos sobre la arquitectura brasileira.

A partir de los años ochenta surgen dos importantes núcleos de estudios históricos sobre la arquitectura: el Curso de especialização en História da Arte e da Arquitetura no Brasil, en la PUC-Rio, en el que se integraron Carlos Zílio, Margareth da Silva Pereira y Jorge Czajkowski; y posteriormente, por iniciativa de éste último en 1981, se creó el Núcleo de Pesquisa e Documentação en la FAU/UFRJ, ambos dedicados, tanto a la formación de los jóvenes críticos e investigadores como a la creación de fondos documentales sobre las obras arquitectónicas de la ciudad. Parte de estos estudios fueron publicados en la revista dirigida por Jorge Czajkowski y publicada por la FAU/UFRJ, *Arquitetura Revista*. También en el IPHAN, corren aires de renovación, destacándose los trabajos de los estudiosos Ceça Guimaraens y Lauro Cavalcanti. No podemos dejar de citar el papel jugado por el IAB durante la presidencia de Luiz Paulo Fernandez Conde, que desde finales de los años setenta, realizó una serie de debates sobre la arquitectura moderna, luego publicados en los *Depoimentos. Arquitetura Brasileira após Brasília*, editados por Sérgio Ferraz Magalhães y Ceça Guimaraens.

De inmediato comienzan a publicarse los resultados de las investigaciones: Giovanna Rosso del Brenno escribe un elaborado estudio sobre Pereira Passos; Margareth da Silva Pereira y un grupo de colaboradores, profundizan sobre la presencia de Le Corbusier en el Brasil y finalmente, en la gestión del Prefeito Júlio Coutinho, bajo la coordinación de Giovanna Rosso del Brenna e Irma Arestizábal, se editan seis pequeñas guías sobre la arquitectura de Río de Janeiro. Estructurados por corrientes estilísticas, constituyen el primer intento de ordenar las principales edificaciones de la ciudad, y valorizar su presencia, en particular para los visitantes extranjeros. Mario Barata redacta los textos de las guías de Colonia y Neoclásico; Giovanna Rosso del Brenna elabora el Eclecticismo; Irma Arestizábal, Art Déco y Art Nouveau; Alfredo Brito el tema de la arquitectura moderna y Burle Marx presenta el

vínculo de Río con la naturaleza. Paralelamente, la empresa João Fortes Engenharia e Index Editora, patrocina la publicación de una serie de cuadernos sobre la historia de los barrios de la ciudad, realizados por un equipo de investigación de la UFRJ.

Sin embargo, el mayor impulso alcanzado por las investigaciones y publicaciones a lo largo del siglo XX se produce en la década de los años noventa, período que concentra una colección de guías y documentos sobre la arquitectura de Río. En coincidencia con la Eco-Rio 92, la Secretaría Municipal de Cultura de la Prefeitura, edita la *Guia do Patrimônio Cultural Carioca*. Bens Tombados. El tema de la arquitectura moderna posee un significativo destaque: comienza a ser tratado en la guía que presentan Alberto Xavier, Alfredo Brito y Ana Luiza Noble, editada por Pini en San Pablo; y se continúa con los trabajos de Lauro Cavalcanti, Director del Paço Imperial, quién a finales de la década reimprime en portugués el libro de Mindlin y presenta la exposición «Quando o Brasil era Moderno», material resumido en las dos guías de arte y arquitectura (1928-1960), publicados en el presente año (2001).

Al mismo tiempo, la Prefeitura de Río de Janeiro, bajo la iniciativa de Luiz Paulo Conde, lleva a cabo un cúmulo de investigaciones y publicaciones, nunca alcanzado hasta entonces. La creación del Centro de Arquitetura e Urbanismo, dependiente de la Secretaria Municipal de Urbanismo, bajo la dirección de Jorge Czajkowski y Fernando Sendyk, establece en la ciudad, el principal centro de actividades culturales relacionadas con la arquitectura, aglutinando un grupo de investigadores jóvenes y en estrecho contacto con la Facultad de Arquitetura de la UFRJ. Este no es un recuento exhaustivo del intenso trabajo desplegado por el Centro y la Prefeitura, pero cabe señalar la significación de algunas exposiciones antológicas sobre la arquitectura y el urbanismo local: la presentación de la obra completa de Jorge Machado Moreira, resumida en el catálogo escrito por Roberto Conduru; la emocionante presencia de los dibujos originales de Le Corbusier, realizados durante su estancia en Río, en la exposición «Le Corbusier. Rio de Janeiro 1929-1936», bajo la curaduría de Yannis Tsiomis, y la espectacular colección de mapas de Río de Janeiro, presentada bajo el título «Do Cosmógrafo ao Satélite». A su vez, la Prefeitura, en colaboración con el IPHAN y la FAU/UFRJ, inicia la edición en varios tomos de las profundas

investigaciones realizadas por la profesora Sandra Alvim sobre la arquitectura colonial carioca.

La íntima vinculación entre el Centro y la Facultad de Arquitectura, permitió realizar esta obra de largo aliento que constituye la concreción de las cuatro guías de arquitectura de Río de Janeiro, con una impecable edición, tanto del diseño gráfico como de calidad de impresión. Profesores e investigadores de ambas instituciones, coordinados por Jorge Czajkowski y María Helena Röhe Salomon, confeccionaron los textos introductorios y aproximadamente 600 epígrafes de los edificios documentados. Las presentaciones estuvieron a cargo de los siguientes especialistas: la Colonia, redactada por Cláudia Carvalho, Cláudia Nóbrega y Marcos Sá, mientras el siglo XIX, estuvo a cargo de Gustavo Rocha Peixoto. Luiz Paulo Conde y Mauro Almada escribieron sobre el Art Déco —única Guía que había sido ya publicada en 1997, a raíz del Seminario sobre el Art Déco en América Latina—; por último Roberto Segre, resumió el tema de la arquitectura moderna.

Estas guías colocan a Río de Janeiro, dentro del conjunto de ciudades del mundo que poseen una detallada documentación sobre sus hitos arquitectónicos, que se iniciaron en las ciudades de los países desarrollados y en la última década alcanzaron también América Latina: casi todas las capitales del Continente, poseen significativas

guías que testimonian los valores patrimoniales de la ciudad: recordemos las iniciativas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía, España, que, en colaboración con los gobiernos de las municipalidades locales, publicó las guías de Buenos Aires, Montevideo, Córdoba, Santiago de Chile, Ciudad México y La Habana. La estructura expositiva de nuestras guías se basa en el análisis de las diferentes escalas del diseño, desde el urbanismo hasta los atributos decorativos de los edificios. La organización de una serie de recorridos por barrios con sus respectivos mapas, permiten al visitante localizar y visualizar los ejemplos en un área determinada. Todos los edificios están identificados por una foto y en algunos casos, aparece el dibujo de la planta. Asimismo quedan incluidos monumentos importantes situados en áreas periféricas, con el correspondiente plano del sitio. La seriedad de la investigación realizada se demuestra en la serie de índices y bibliografías presentes en las guías y en algunos casos, el rescate de edificaciones desaparecidas, dado el alto número de monumentos históricos demolidos en la ciudad a lo largo del siglo XX. Todos los textos poseen su correspondiente traducción en inglés, detalle poco común todavía en la mayoría de las guías latinoamericanas. Se puede concluir que con este monumental aporte, la arquitectura y el urbanismo de Río de Janeiro, en cuanto a su documentación histórica, han alcanzado su mayoría de edad.

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

### GRANDES PROYECTOS TERRITORIO Y FEDERALISMO

La tarjeta de visita del nuevo Gobierno italiano es la llamada «*legge obbiettivo*» [ley de objetivos], aprobada por el Parlamento en el mes de diciembre de 2001, con la cual el primer ministro Berlusconi pretende mantener uno de los principales compromisos de su campaña electoral: la modernización del sistema infraestructural italiano, con la realización del «primer programa

de infraestructuras estratégicas de interés nacional». En el mes de febrero el Gobierno ha definido el marco económico de la ley, con la cantidad de 2.763 millones de euros, de los que 328 serán destinados al proyecto para la realización de las 88 obras, grandes y pequeñas, contenidas en la lista adjunta a la Ley. La novedad es que los fondos asignados representan una mínima parte de los necesarios para ejecutar las obras indicadas en la lista y no son gastos previstos sino simples programas financieros y

que por consiguiente en las leyes de presupuestos de 2003 y 2004 (las leyes de presupuestos anuales con los que el Estado programa sus propios gastos) deberían encontrarse los recursos económicos, equivalentes a 21.400 millones de euros, necesarios para mantener la palabra dada durante los programas electorales. Por otra parte, la estimación de los costes de todas las obras previstas es bastante superior a la financiación pública todavía por disponer, dato que roza los 126.000 millones de euros; pero, más allá de la participación de la empresa de los ferrocarriles, muchas obras se realizarán con la contribución de capitales privados, a través del llamado *project financing*.

La lista de las obras previstas comprende todo tipo de intervenciones: además de la potenciación y las medidas de seguridad de los puertos alpinos, bajo la definición de corredor multimodal (*Padano, Tirrenico-Brennero, Adriatico, Dorsale Centrale, Trasversale-Dorsale Appenninica*), están comprendidas obras efectivamente estratégicas como, por ejemplo, el tramo del tren de «alta velocidad» Turín-Trieste, la red ferroviaria desde Bolonia hasta el puerto de montaña del Brennero, el cinturón ferroviario de Mestre, la *Pedemontana* piamontesa-lombarda-véneta, la nueva autopista tirrénica de Livorno a Civitavecchia, la reconstrucción de la autopista Salerno-Reggio Calabria, así como una serie de obras públicas ya previstas desde hace muchos años y que no han entrado nunca en su fase operativa, incluso de alcance exclusivamente local, concentradas sobre todo en las regiones meridionales, caracterizadas históricamente por un déficit infraestructural bastante elevado. Y junto a éstas, en la lista de la ley están incluidos igualmente el puente sobre el estrecho de Messina, el «Mose» (el sistema de diques flotantes para eliminar el fenómeno del «*acqua alta*» en Venecia), la reconstrucción de las estaciones de ferrocarril de las más importantes ciudades italianas, la realización de líneas de metro en grandes ciudades (Milán, Turín, Bolonia, Génova, Florencia, Nápoles, Bari) pero también en pequeñas (Monza, Brescia, Verona, Módena, Messina, Rímini), la intervención en algunos nudos ferroviarios y de autopistas, la potenciación de algunos puertos y, en particular, el de la plataforma logística de Cerdeña, hasta la financiación de algunos sistemas de recogida y distribución del agua potable en el Sur del País.

En definitiva del inicial proyecto estratégico presentado en la campaña electoral queda bien poco y todas las Regiones (y las ciudades) han querido que en la lista de las obras fueran

introducidos todos los proyectos de alguna manera ya en discusión (no sólo los madurados y definidos incluso técnicamente) y el mecanismo que se está configurando es todavía el del «*finanziamento a pioggia*» [financiación salpicada], es decir el de la distribución al más amplio número de sujetos posibles de una cuota de financiación pública, pequeña o grande según la capacidad contractual del sujeto interesado, que permitirá al mismo sujeto reclamar en el futuro el complemento restante de la financiación total. Se asegura de este modo el necesario consenso político y sobre todo electoral, tanto al Gobierno central como a las Administraciones regionales, provinciales y municipales que han participado en el reparto. Nada de nuevo pues bajo el sol de la programación en Italia, ni en lo referente a la disponibilidad real de la financiación pública para ayuda a las obras, ni en lo referente a las modalidades de selección de las financiaciones, ni por último, en lo referente al cuadro programado de las intervenciones en relación con una más completa gestión del territorio.

La elección de una lista de obras así compuesta ha sido, de todas formas, casi una obligación en la confrontación (o mejor en la negociación) entre el Gobierno y las Regiones. De hecho en septiembre de 2001 ha tenido lugar el «*Italiana*», referéndum popular, que ha confirmado las modificaciones aportadas al Título V de la Constitución de la Ley sobre el Federalismo aprobada por el Parlamento anterior con mayoría de centro-izquierda. Esa Ley, sostenida asimismo por algunas Regiones de centro-derecha, como el Piemonte, ha transferido a las Regiones muchas competencias del Estado, entre las cuales precisamente la programación y la realización de las infraestructuras de interés regional y local, dejando al Estado sólo las competencias para las infraestructuras efectivamente estratégicas de relevancia nacional. Se completaba de esta manera un proceso iniciado ya años atrás a través de medidas preventivas ordinarias, que había transferido la propiedad de casi todas las carreteras nacionales a las Regiones y a las Provincias, atribuyendo contestualmente a estos organismos los recursos necesarios para la gestión y la manutención de las mismas. La «ley de objetivos» así como ha sido definida con la última acción del Gobierno, está, evidentemente, en abierto conflicto con la ley federalista confirmada por el referéndum popular, lo que parece bastante singular para una mayoría en la que es determinante la presencia de una fuerza política como la *Lega Nord*, desde siempre regionalista y federalista (tras un pasado

autonomista-secesionista), que recientemente ha obtenido del Gobierno la aprobación de un diseño de ley sobre la «*devolution*» con el establecimiento de la policía y la escuela regionales. Pero se sabe que los caminos de la política en Italia son infinitos y la coherencia no es un requisito exigido.

Entre otras cosas, sobre la «ley de objetivos» pende, precisamente por el motivo antes evidenciado, un recurso por parte de algunas Regiones ante el Tribunal Constitucional, cuyo pronunciamiento podría volver a poner en discusión todo el «primer programa de infraestructuras estratégicas de interés nacional». Si bien las mismas Regiones han participado en la negociación con el Gobierno para que los proyectos de su interés entraran en la lista de las obras por financiar, con una actitud comprensible dado que la aceptación del recurso constitucional no puede ser considerado como una certeza.

Sin embargo el problema más grave no concierne a la viabilidad de todas las obras contenidas en la lista —muchas de las cuales han sido incluidas sin que se hayan preparado los necesarios proyectos y, por tanto, sin que nunca hayan sido mínimamente evaluados los consiguientes impactos sobre el territorio y el ambiente— sino que de hecho esta situación comportará sólo su ejecución en tiempos más largos, cuando las propuestas estén maduras, no solamente desde el punto de vista técnico sino también desde el de la división política y social. Más preocupantes son en cambio las consecuencias que tales obras tengan sobre el territorio, dado que la principal «innovación» prevista por la «ley de objetivos» atañe al proceso de decisión: una vez que las obras están contenidas en la lista, su realización podrá seguramente cumplirse en derogación de cualquier instrumento de planificación territorial o local, sin deber padecer la tramitación verdaderamente fatigosa, de los numerosos pareceres y vistos buenos a la cual, hasta hoy, la ejecución de una obra pública debía estar sometida. Por poner sólo algún ejemplo, si una obra está contenida en la lista y está financiada, no podrá tener ninguna «*Valutazione d'impatto ambientale*» (Via)<sup>1</sup> Estudio de impacto ambiental (EIA), ni ningún parecer de la Dirección de bellas artes y cultura, ni mucho menos, ninguna oposición de la junta local, que podría retrasar su marcha.

<sup>1</sup> «*Valutazione d'impatto ambientale*» (Via) = Estudio de impacto ambiental (EIA) [N.T.]

Con esta tramitación simplista y un poco autoritaria la ley pretende superar convenientemente las desaceleraciones «burocráticas» (que sin embargo alguna vez no son burocráticas) que demasiado a menudo han demorado en el pasado la adecuación del sistema infraestructural italiano, sobre todo en las áreas más densamente pobladas. En cambio la solución debía encontrarse en una reforma más meditada de todo el sistema de decisión, en la atribución de las competencias y responsabilidades precisas en cada nivel de gobierno, aplicando de manera generalizada el principio de subsidiariedad y en la conexión del sistema infraestructural con la planificación más general del territorio. En Italia ya son diversas las Regiones que se han dotado de un esquema de ordenación territorial, o bien de un verdadero y propiamente Plan territorial, mientras que la mayor parte de las Provincias dispone ahora de un Plan territorial de coordinación (y la otra parte lo está preparando) de conformidad con la ley de 1990 sobre las autonomías locales, desarrollada posteriormente por las distintas leyes regionales específicas. Todos los cuales son esquemas y planes que hacen frente principalmente a los temas del sistema infraestructural y del ambiental y, en particular, de cómo tales sistemas interactúan entre ellos o, si se quiere, que afrontan de manera específica al tema de la compatibilidad ambiental del sistema infraestructural. Mientras algunas Regiones ya han integrado la normativa de la «EIA» con la de la «*Valutazione ambientale strategica*» (Vas)<sup>2</sup> [Evaluación ambiental estratégica (EAE)] como ha sido indicado por la específica directiva de la Unión Europea (2001/42 de 27 de junio) que, esencialmente, consiente una evaluación del impacto preventivo en el plan y no un estudio de impacto posterior a la preparación del proyecto de la obra pública o de instalación, tramitación esta última que en Italia no ha garantizado resultados satisfactorios.

Por poner un ejemplo, la realización del tren de «alta velocidad» de Torino a Trieste es, como ya hemos recordado, un proyecto seguramente estratégico para toda el área de la llanura padana y en líneas generales para Italia, porque forma parte del más amplio corredor 5 Lyon-Kiev y asegura pues un mejor acceso a una de las partes más densamente habitadas y con mayor presencia productiva del País, ora hacia la Europa occidental ora hacia la oriental. Pero se trata de

<sup>2</sup> «*Valutazione ambientale strategica*» (Vas) = Evaluación ambiental estratégica (EAE) [N.T.]

una obra que tras el necesario nuevo puerto alpino (de hecho el actual del Frejus no es utilizable), atravesará una zona bastante delicada desde el punto de vista ambiental como el Valle de Susa, fuertemente antropizado tanto desde el punto de vista residencial, como desde el productivo. Los Alcaldes de los numerosos municipios del Valle de Susa ya han manifestado su honda preocupación por los previsibles impactos de un proyecto que todavía no ha sido completamente definido, pero que hasta hoy ha sido desarrollado desde el punto de vista de los ingenieros, sin tener en cuenta los inevitables impactos territoriales y ambientales. Y la petición creciente es la de la realización predominantemente en subterráneo de la obra, no sólo en las zonas de montaña sino también en las de llanura, en abierto contraste con todo lo que hasta a hoy está previsto por el proyecto. El resultado de este conflicto casi al principio, podría tener que ver con un recrudecimiento hasta imponer la solución ya propuesta, como permitirá hacer la «ley de objetivos», o bien una revisión del proyecto con un aumento de los costes e inevitablemente de los tiempos de ejecución.

Si se puede sacar pues una conclusión de la «ley de objetivos» así como la quiere el Primer ministro y la ha aprobado el Parlamento, aparte de la crítica ya subrayada con referencia a la falta de programación y a la absoluta inmadurez de

algunos proyectos contenidos en la lista, esto concierne al hecho que probablemente incluso en el campo de las obras públicas los atajos no son posibles, sobre todo cuando se hace frente a un tema tan importante como es la absolutamente necesaria adecuación del sistema infraestructural. Y que quizás sería mejor apostar por una más meditada (y factible aún en los tiempos rápidos) reforma del sistema de decisión en materia de las obras públicas enlazada con la reforma urbanística (y por tanto con la reforma del sistema de planificación) de la que el País tiene igual necesidad apuntando decididamente sobre la «coplanificación» (o cooperación entre organismos) que representa el principio y el método justo para superar los retrasos burocráticos y las muchas planificaciones corporativas que hoy representan una verdadera patología de la democracia italiana. Por ello, si los tiempos interminables, la inútil burocracia y la incompetencia de los gastos que tanto han caracterizado a la Italia del pasado ya no son soportables y si el «gap» infraestructural que separa a este País del resto de Europa occidental debe ser justamente colmado, todo ello no puede ser superado con una medida preventiva tan simplista y probablemente por este motivo ineficaz como la «ley de objetivos».

Traducción del italiano: SAGRARIO DEL RÍO





## Documentación





## Memoria histórica

**Presentación:** El desarrollo reglamentario de la segunda Ley de Casas Baratas de 1921 tiene interés aquí por cuanto perfecciona y remata las especificaciones técnicas iniciales que ya recogíamos del Reglamento precedente de 1912 (ver *CyTET* 127) y en la medida en que estas regulaciones higiénico-sanitarias de las viviendas llegan a constituir un verdadero *vademecum* de Ordenanzas municipales ilustrativo de los resultados de la ingente obra cultural desarrollada desde 1903 por el Instituto de Reformas Sociales que al año siguiente sería disuelto por la Dictadura. Las normas urbanísticas para «ciudades satélites», que define por vez primera un texto legal español (ni siquiera figuraba ese concepto en el texto de la propia ley), emergen aquí (tal vez, en palabras de Amós Salvador o de los especialistas del Servicio Especial de Casas Baratas y su Sección de Publicidad y Estadística, ver artº 77) acogiendo las ideas de las ciudades-jardín británicas y lineales de Soria, ambas satélites en los suburbios metropolitanos, reclamando además un especial interés como testimonio de los primeros estándares de calidad ambiental, diseño y de dotaciones que recogerán las normativas posteriores de 1924 bajo la Dictadura. Se reproducen únicamente las secciones primera y segunda del Capítulo 1º del Reglamento (JGB)

**Extracto del Reglamento provisional de 8 de julio de 1922 en desarrollo de la Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921** (Mº Trabajo, Comercio e Industria.

Abilio CALDERÓN, *Gaceta de Madrid* del 28 de julio y rectif. del 25 de agosto.

### CAPÍTULO I. Concepto legal de casa barata

#### Sección 1.ª Definición de casa barata

**Art. 1.º** Se entenderá por casa barata la que haya sido reconocida oficialmente como tal por reunir las condiciones técnicas, higiénicas, económicas y especiales, en su caso, para determinadas localidades, que expresan la ley y el presente Reglamento para su aplicación.

Se considerarán que han sido reconocidas oficialmente como casas baratas, á los efectos del art. 1.º de la ley, las casas en proyecto, en construcción ó construídas, que hayan obtenido la calificación condicional ó definitiva, en la forma que determina este Reglamento, y siempre que no se les haya retirado la calificación concedida, por haber cometido alguna infracción que lleve aparejada esta sanción.

**Art. 2.º** Las casas baratas podrán estar aisladas, unidas á otras ó formando grupos ó barrios, y podrán tener uno ó varios pisos y ser familiares ó colectivas.

Se considerarán como parte integrantes de las casas baratas los patios, huertos y parques y los locales destinados á gimnasios, baños, escuelas y cooperativas de consumo, que sean accesorios de una casa ó grupo de casas baratas y guarden con ella la debida proporción en cuanto á su extensión é importancia.

**Art. 3.º** Gozarán también de los beneficios que se concedan á las casas baratas, en lo que hace relación á la exención de impuestos y al derecho á optar á la subvención directa, las que construyan las instituciones sociales de reeducación de inválidos para el trabajo y de anormales, y los edificios que se destinen á cooperativas de consumo, siempre que funcione sin lucro mercantil.

**Art. 4.º** Podrán construir casas baratas el Estado, los Ayuntamientos y demás Corporaciones oficiales, las Sociedades de todas clases y los particulares.

Las casas baratas podrán ser construídas para habitarlas sus propios dueños, ó para cederlas gratuitamente, en alquiler á censo, ó en venta al contado ó á plazos. Los terrenos para la construcción de casas baratas podrán ser cedidos también gratuitamente, á censo, ó en venta al contado ó á plazos.

**Art. 5.º** El Banco Hipotecario de España queda autorizado 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 constituidas con tal fin. Dicha autorización se hace extensiva á las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, sin perjuicio de las inversiones que en su caso pueden y deben hacer con arreglo á la base 4.ª del R.D. 11 Marzo 1919 sobre intensificación de retiros obreros [Reglamento de aplicación de dicho Real Decreto es de 21 enero de 1921].

Las instituciones citadas y cualesquiera otras podrán destinar los capitales que juzguen oportuno á la construcción de casas baratas, acogiéndose á los beneficios generales de la ley y de este Reglamento.

(...)

**Cap. I. Sec. 3.ª Condiciones técnicas de la construcción****A) Terrenos**

**Art. 54** No se autorizará la construcción de ninguna casa barata sin que previamente hayan sido aprobados los terrenos en que haya de ser edificada, en la forma y condiciones que determina este Reglamento.

**Art. 55** Los terrenos deberán reunir las condiciones necesarias para garantizar que en ningún caso las aguas subterráneas ni las meteóricas puedan, por su permanencia en contacto con las fábricas, mantener en éstas un estado constante de humedad. Análogas condiciones deberán concurrir en los terrenos por su permeabilidad, en cuanto á impedir la penetración de gases en el subsuelo. Los terrenos no deberán estar impurificados por ninguna clase de materias fecales, y habrán de estar alejados de aguas estancadas, estercoleros y basureros, cementerios, establecimientos insalubres y, en general, de todo foco de impurificación del aire.

**Art. 56** No serán admisibles, en general, terrenos cuando por su carácter rocoso ó impermeable, impidan que se realicen debidamente los servicios de evacuación ó desagüe.

**B) Casas familiares**

**Art. 57** A los efectos de este Reglamento, se entiende por casas familiares las que hayan de ser utilizadas por una sola familia, ya sea en propiedad ó en alquiler ó gratuitamente.

**I. Condiciones relativas á la estructura**

**Art. 58** Los cimientos y muros hasta un metro de altura han de construirse de modo que resulten protegidos contra la humedad del suelo. Se protegerán las fachadas de las casas con aceras de 0,60 metros de anchura, como mínimo, que impidan las filtraciones del agua en la parte inferior de los muros. Los muros exteriores y las cubiertas de los edificios deberán tener las debidas dimensiones, para garantizar su solidez, y habrán de proteger suficientemente el interior contra las variaciones atmosféricas de humedad y temperatura.

**II. Condiciones relativas á la higiene**

**Art. 59** La superficie descubierta destinada á patios, jardines, etc., será, como mínimo, el 15 por

100 de la total del solar, cuando la casa tenga una sola fachada y su altura exceda de 7 metros, si no llegase á esta altura, podrá ser sólo del 10 por 100. Si la finca tuviere dos fachadas ó más, los tantos por ciento anteriores podrán ser reducidos al 13 y al 8 por 100, respectivamente.

Todo patio ó patinillo, mancomunado ó no, no podrá tener superficie menor de 10 metros cuadrados, con lado mínimo de 3 metros. Esta condición se cumplirá siempre, aunque resulten mayores los tantos por ciento de superficie descubierta, en el caso de un solar de reducidas dimensiones. No se consentirá colocar los retretes en forma de tambor en el interior de los patios. Debe darse preferencia, cuando sea posible, á los patios abiertos por alguno de sus lados.

En las casas aisladas que se proyecte construir fuera de recinto urbanizado, la superficie descubierta será, en general, como mínimo, el 60 por 100 de la total.

**Art. 60** En las casas baratas familiares se limita el número de pisos á la planta baja, ó natural, y primer piso. El espacio que quede entre el último techo y la cubierta no será habitado en ningún caso. La altura mínima de la planta baja será de tres metros y la del primer piso 2,80 metros.

En las casas situadas en recinto urbanizado y cuya planta baja se destine á tiendas ó talleres la altura mínima de ésta será de 3,60 metros, pudiendo entonces su nivel ser el de la rasante de la calle, y sin que pueda utilizarse para vivienda. El piso bajo deberá tener una elevación mínima de 0,20 metros sobre la superficie del solar y estar aislado de éste por el sistema de construcción, que garantice su defensa contra la humedad del suelo.

**Art. 61** La distribución de cada casa habrá de acomodarse á las particularidades y costumbres de cada localidad, y de un modo muy especial á las necesidades de la familia que haya de habitarla, teniendo en cuenta que el número mínimo de habitaciones será el necesario para vivir en condiciones higiénicas, y el máximo estará limitado por las estrictamente indispensables para llenar las necesidades de las personas de posición modesta que habrán de habitar las casas baratas. Estas circunstancias se tendrán en cuenta en cada caso al examinar los respectivos proyectos para conceder la calificación de casa barata.

La pieza de estar, ó comedor, tendrá capacidad mínima de 40 metros cúbicos; la cocina, de 20 metros cúbicos; los dormitorios, si han de ser utilizados por una sola persona, un mínimo de 20 metros cúbicos; si por dos, de 30 metros cúbicos, y si por tres, límite máximo que se autoriza para dormir en una misma habitación, de 40 metros cúbicos; los retretes 4,50 metros cúbicos. Las piezas destinadas á roperos y despensas no podrán

tener en planta un lado mayor superior á 1,50 metros, y en ningún caso podrán ser utilizadas como dormitorios. Se recomienda, en las casas familiares, la existencia de una pieza ó sala bien alumbrada y aireada, que pueda servir indistintamente de estancia familiar durante el día, de comedor, sala de trabajo y aun de cocina; su capacidad no será inferior á 50 metros cúbicos. Las escaleras han de ser claras y ventiladas.

**Art. 62** Ha de atenderse á la evacuación rápida, y en condiciones higiénicas, de materias fecales y aguas sucias, basuras, detritus é inmundicias de todas clases.

Las cocinas y retretes tendrán luz y ventilación directa de patios ó patinillos, y su acceso ha de ser independiente entre sí y de los comedores, dormitorios, etcétera. Los retretes dispondrán, cuando sea posible, de cargas intermitentes de limpieza. Es preceptivo el empleo de sifones y la ventilación de los tubos de bajada, tanto en los retretes como en los desagües. Las tuberías y materiales empleados han de ser impermeables á líquidos y gases. Si no hubiera red de alcantarillado, no se adoptará el pozo negro, sino la fosa séptica. Estas y los tubos de conducción han de alejarse de los pozos, depósitos y conducciones de agua potable, de tal modo que, por la naturaleza del terreno intermedio, distancia y materiales empleados, sea de todo punto imposible la contaminación de las aguas puras.

Se prohíbe el empleo de retretes comunes á varias familias.

**Art. 63** Las viviendas dispondrán, cuando sea posible, de agua potable, situada en el interior de las casas, alejada de toda contaminación. A este efecto, los depósitos, pozos y aljibes y canalizaciones se construirán con materiales impermeables y á cubierto de los rayos solares, así como las fosas sépticas, lavaderos, depósitos y conducciones de aguas sucias y depósitos de inmundicias y materias orgánicas é insalubres de todas clases. Para cocción de alimentos, bebidas, lavados, limpiezas, retretes y demás necesidades, se considerará como mínimo de dotación la de 50 litros de agua por persona y por día. En casos de escasez, que apreciarán las Juntas de casas baratas, se admitirán menores dotaciones de agua.

**Art. 64** Para la ventilación artificial, ó bien para la natural, en la que intervienen de modo eficaz la distribución, dimensiones y disposición de los vanos, se tendrá en cuenta que la renovación del aire interior de las habitaciones es más necesaria é interesante que la cubicación grande de éstas.

La suma de la superficie de los huecos destinados á dar luz y ventilación á cada habitación deberá ser, como mínimo, 1/6 (un sexto) de la superficie de la planta de aquélla. Estos coeficientes podrán ser modificados si las

costumbres y circunstancias locales lo aconsejan. Cuando sea necesario activar la ventilación natural, por ser poco eficaz, se adoptará un procedimiento de ventilación artificial de instalación y mantenimientos fáciles y económicos, tales como conductos, registros, chimeneas de aspiración de aire viciado, doubles vidrios y otras clases de entrada de aire puro.

### C) Casas colectivas

**Art. 65** En el grupo de casas colectivas se entienden incluídas las casas con varios cuartos para ser alquilados á diferentes familias; las construcciones destinadas á proporcionar albergue á trabajadores de tránsito; las destinadas, en las grandes ciudades, al alojamiento de personas solas que no las utilicen más que para dormir (casas de dormir) y, en general, todas aquellas edificaciones que, á juicio del Ministerio del Trabajo, Comercio é Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales, puedan asimilarse á las comprendidas en los casos anteriores.

**Art. 66** Al hacer la distribución general del solar para la construcción de una casa colectiva, se procederá en forma tal que el 25 por 100 de la superficie total esté destinado á patios y patinillos. Estos últimos no tendrán superficie menor de 12 metros cuadrados, sin dejar rincones, perjudiciales desde el punto de vista higiénico.

Los grandes patios, en las casas de más de tres plantas ó pisos, se situarán en forma que linden con las vías públicas por alguno de sus lados, evitando el confinamiento perjudicial del aire.

Si las casas colectivas tuvieran altura mayor de 20 metros, la superficie descubierta se aumentará proporcionalmente á la altura.

**Art. 67** Las casas colectivas cumplirán las condiciones establecidas para la casa barata familiar, con las modificaciones que en este apartado se hacen.

**Art. 68** Al construir una casa colectiva de más de tres plantas, se utilizará un sistema de construcción y materiales que produzcan como resultado un conjunto incombustible, especialmente en las escaleras y cubiertas.

Las escaleras y pasillos de comunicación general serán lo suficientemente amplios para facilitar la evacuación del inmueble en caso de siniestro, y las puertas deberán estar articuladas en el sentido más conveniente para estos casos. Ningún cuarto estará alejado más de 25 metros de la escalera de acceso, las cajas de las escaleras estarán obligatoriamente iluminadas lateral y directamente.

No se limitará el número de viviendas que puedan contener estas casas colectivas.

**Art. 69** La altura total de una casa colectiva de más de tres plantas no será en ningún caso mayor que el ancho de la calle. Si excediera de 25 metros, tendrá que cumplir las condiciones especiales que se dicten en cada caso.

Cuando los pisos sean más de cuatro, se instalarán uno ó varios ascensores en locales especiales y en comunicación con las escaleras, pero nunca en el ojo de éstas.

El límite máximo de altura será el que marquen las Ordenanzas municipales.

**Art. 70** Las casas colectivas estarán alejadas de cuarteles, hospitales, etc. Es indispensable, en todos los casos, que la casa colectiva esté dotada de agua potable en todos los pisos y en cada cuarto. La dotación mínima será de 50 litros por día y por persona.

La suma de superficie de los huecos destinados á dar luz y ventilación a cada habitación podrá reducirse, en el último piso de las casas de más de tres plantas, á 1/8 (un octavo) de la planta de éste.

**Art. 71** En las casas colectivas, donde habiten más de 15 vecinos, habrá cuartos de baños ó instalaciones de duchas en número suficiente para satisfacer la necesidad de todos los inquilinos. Estarán dotados de agua corriente caliente y fría.

**Art. 72** En las casas de dormir podrá haber dormitorios con una capacidad máxima para diez personas. Su capacidad cúbica no será inferior á 20 metros por persona. Sus paramentos estarán estucados, el pavimento será impermeable, y los huecos se dispondrán en forma que pueda hacerse ventilación rápida y eficazmente; deberá procurarse que los rayos del sol bañen la mayor parte del interior del local. En habitaciones próximas, é instalados con agua abundante, existirán lavabos y duchas para uso de las personas que pernecten en la casa. Si el edificio hubiera de ser utilizado por personas de distinto sexo, se establecerá la debida separación.

**Art. 73** El Ministerio del Trabajo, Comercio é Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales, podrá ampliar el programa de las casas colectivas, según la importancia de éstas, exigiendo determinadas dependencias y dimensiones, é igualmente, en caso de duda, determinar el carácter de la casa colectiva. Podrá igualmente fijar en cada caso los programas de las casas baratas colectivas, no reglamentadas especialmente en este apartado.

**Art. 74** Los locales destinados á gimnasios, baños, escuelas, etc., que sean accesorios ó formen parte de una casa colectiva, así como las casas que construyan las instituciones sociales de reeducación de inválidos para el trabajo y de anormales, y los edificios que se destinen á Cooperativas de consumo, para estar

comprendidos dentro de los beneficios de la ley, habrán de reunir, además de las condiciones que impone este Reglamento, las de solidez é higiene que se exijan en toda construcción en general, y en relación muy especialmente con el fin á que se destinen y con los servicios que en los mismos hayan de realizarse. Las anteriores condiciones se apreciarán en cada caso al resolver sobre la aprobación de los proyectos formulados en solicitud de calificación de casa barata.

**Art. 75** El cuarto-habitación del guarda ó encargado del orden dentro de la casa barata colectiva estará situado en lugar desde el cual pueda ejercer su vigilancia lo más directamente posible, y dentro de él, ó muy cerca, se colocarán las llaves de paso de agua para cortar inundaciones, bocas de riego ó de incendio, ó extintores, si los hubiere, etc.

**Art. 76** En las grandes casas colectivas de dispondrán dos piezas convenientemente situadas en cuanto á su fácil acceso y debido aislamiento, revestidas de estuco al fuego, y con pavimento impermeable, al objeto de velar cadáveres y recibir las visitas de duelo. La capacidad de cada una de ellas no podrá ser menor de 30 metros cúbicos.

#### D) Grupos de casas y ciudades satélites

**Art. 77** Se entenderá por *grupo* de casas baratas la reunión de éstas, situadas en tal forma, con relación á las vías públicas colindantes, que tengan fácil acceso desde éstas, sin necesidad de construir calles ni ejecutar obras especiales de urbanización. Salvo en casos muy justificados, no se autorizará la construcción de un grupo á menos de 50 metros de distancia de otro.

Se considerará como *ciudades satélites* de casas baratas la reunión de estos edificios que, aun dependiendo administrativamente de un núcleo de población, por su número é importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización, como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, necesiten establecer servicios colectivos para responder á las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc., de sus habitantes.

Estas condiciones, que habrán de concurrir, en su mayor parte, en los grupos de casas baratas y ciudades satélites, serán apreciadas en cada caso, para la determinación de su carácter de tales, por el Ministerio del Trabajo, Comercio é Industria, á propuesta del Instituto de Reformas Sociales, al conceder la aprobación de los terrenos ó la calificación condicional de casa barata.

**Art. 78** Las ciudades satélites sólo podrán edificarse donde los terrenos sean económicos y

estén próximos á grandes arterias de circulación ó á los grandes centros de trabajo. No se permitirá la construcción de una ciudad satélite en terrenos que no estén provistos de agua potable abundante y de fácil desagüe. La cantidad mínima de agua será diariamente de 50 litros por persona.

**Art. 79** Será obligatorio para las entidades constructoras hacer las obras de urbanización indispensables para el buen servicio de aquellos grupos, salvo el caso de que los terrenos estén situados dentro del Plan Municipal de Urbanización, debidamente aprobado, en el cual aquellas obras serán obligatorias para los Ayuntamientos.

**Art. 80** Las ciudades satélites de casas baratas próximas á poblaciones donde exista alcantarillado tendrá también el suyo, que se unirá con aquél. Si no lo hubiera, ó la ciudad satélite estuviera aislada, se adoptará en todo caso un sistema de desagüe ó de saneamiento aislado ó colectivo.

**Art. 81** Las casas que formen un grupo ó ciudad satélite deberán reunir, cada una aisladamente, las condiciones generales de la casa barata familiar que determina este Reglamento, y dentro del perímetro general de la barriada no será necesario atenerse á las condiciones de las Ordenanzas municipales correspondientes. Cuando una edificación ó grupo de la barriada se proyecte aislado de otra dentro de ella, la distancia entre ambas edificaciones no será menor de 6 metros.

**Art. 82** No se admitirán en las ciudades satélites de casas baratas grupos de casas familiares, unidas unas á otras, en los que se alberguen más de 40 familias.

**Art. 83** El trazado de las calles se ajustará en lo posible al terreno para hacer el menor movimiento de tierras, siempre dentro de las pendientes máximas y perfiles permitidos por este Reglamento. Las calles de las ciudades satélites de casas baratas serán principales y adyacentes; sus anchos serán, en general, de 15 y 10 metros, respectivamente. Se permitirán senderos de distribución, para el interior y mejor aprovechamiento de las manzanas, y su ancho mínimo será de 3 metros.

Las construcciones estarán alejadas de estos senderos 3,50 metros, por lo menos, é igualmente se separarán de los linderos del terrenos con otras propiedades particulares.

**Art. 84** Las calles principales tendrán dos andenes laterales; el ancho de la calle, la misma proporción, y la calzada podrá recoger aguas en su eje. En los senderos, donde no podrá haber nunca tránsito rodado, no se establecerá distinción entre

andenes y calzadas. En casos especiales, en que las calles tengan desniveles, ó lindan con ríos, carreteras, ferrocarriles, canales, etc., se permitirán perfiles transversales especiales, que se razonarán debidamente en la correspondiente Memoria.

En las localidades montuosas se permitirá que la pendiente de las calles principales llegue hasta el 5 por 100, y en las calles adyacentes y senderos, hasta el 13 por 100, instalando escaleras si fuera preciso. Si el terreno tuviera poco desnivel, ninguna de las calles citadas tendrá menos pendiente de 0,50 por 100.

**Art. 85** Las manzanas resultantes, después del trazado de las vías, se parcelarán convenientemente, excepto los espacios destinados á campos de recreo, escuelas, etc., destinando una parcela para cada una de las casas familiares, de tal forma que la superficie edificada no exceda de 25 por 100 de la parcela total. Estas parcelas se separarán entre sí por medio de alambradas, empalizadas ú otros medios sencillos y económicos.

**Art. 86** El Ministro del Trabajo, Comercio é Industria, á propuesta del Instituto de Reformas Sociales, podrá autorizar otras dimensiones y formas para calles, perfiles, rasantes, etc., cuando las características climatológicas así lo aconsejen.

**Art. 87** Las disposiciones municipales que se opongan á lo prescrito en este Reglamento respecto á la estructura, disposición y forma de las ciudades satélites de casas baratas se entenderán derogadas, pero no así las que se refieran á policía urbana, siempre que alcance á las personas y no á las casas.

**Art. 88** En las ciudades satélites de casas baratas podrán autorizarse, en los edificios destinados á servicios especiales, mayor número de pisos de los permitidos para la casa familiar aislada, sin perjuicio de lo indicado en los artículos anteriores respecto á casas colectivas.

**Art. 89** Las ciudades satélites de casas baratas tendrán obligatoriamente en su programa campos de recreo para niños y para adultos y casas de baños; y, si fuera importante, se permitirá, y el Ministro del Trabajo, Comercio é Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales, podrá exigir, la existencia de áreas libres, parques, arbolados, pabellones de administración, de enseñanza, de reunión, biblioteca, casa cuna, dispensario, puesto de incendios y de socorros y otras análogas. El número é importancia de los edificios á que se refiere este artículo dependerá de la situación y extensión de la ciudad satélite proyectada y de su proximidad á lugares donde existan edificios análogos.

Cuando las casas que constituyan un grupo ó ciudad satélite no cuenten con instalaciones de baño para cada familia, habrán de tener un

servicio general de baños y duchas que pueda ser utilizado por los habitantes de dichas casas ó cuartos, siempre que esto sea posible, teniendo en cuenta las condiciones especiales de la localidad.

**Art. 90** Los locales destinados á gimnasios, baños, escuelas, cooperativas de consumo, que sean accesorios de un grupo de casas baratas ó ciudad satélite, para estar comprendidos dentro de los beneficios de la ley, aparte de las demás condiciones que impone este Reglamento, habrán de reunir las condiciones estéticas, de solidez é higiene que se exigen á toda construcción en general, y en relación muy especialmente con el fin á que se destinen. Las anteriores condiciones se apreciarán en cada caso al resolver sobre la aprobación de los proyectos formulados en solicitud de calificación de casa barata.

**Art. 91** Se permitirá dentro de estos grupos ó ciudades satélites la construcción, con arreglo á este Reglamento, de casas colectivas, siempre que estén separadas de cualquier otra construída en los alrededores por una distancia igual á la altura total de aquéllas.

#### E) Prescripciones generales

**Art. 92** Cualquier modificación que se tratase de introducir en los proyectos aprobados para la construcción de casas baratas (familiares, colectivas, grupos ó ciudades satélites) se tramitará en la misma forma que si se tratara de construcción nueva. El incumplimiento de este precepto, si la modificación fuera de importancia, podrá acarrear la anulación de la calificación provisional concedida.

**Art. 93** Se tendrá en cuenta al trazar los proyectos de casa barata, que, sin prescindir por ello del aspecto estético de edificaciones serán desechados todos aquellos proyectos en que, por el empleo de materiales de excesivo precio ó por tener estructuras complicadas, se aumente el coste de la obra de modo innecesario.

**Art. 94** Los sistemas y detalles de construcción son de la iniciativa de los arquitectos y peritos que proyecten las casas, los cuales adoptarán en cada caso los procedimientos más convenientes, dentro de la economía. Esta se obtendrá empleando fábricas y entramados de sencilla construcción y aprovechando hábilmente los materiales que brinda la localidad; pero no ha de imponerse la economía hasta el punto de que carezca la obra de las garantías de solidez y duración, compatible con la reducción razonable de los gastos de construcción y mantenimiento, ni ha de olvidarse tampoco que, para los efectos sociales, el concepto de casa barata no puede desligarse del de casa

higiénica.

**Art. 95** Cuando la orientación de las fachadas no esté subordinada á alineaciones impuestas por Ordenanzas municipales, y, aun en este caso, cuando haya libertad para la elección de la exposición de las fachas principales, se adoptará la más conveniente, según el clima de cada localidad, á fin de conseguir en el mayor grado posible aire, luz y soleamiento para las habitaciones, y evitar el efecto nocivo de los vientos reinantes, en su acción higrométrica, calorífera y como transportadores de humos, gases, malos olores y gérmenes de enfermedades.

**Art. 96** Para conciliar la higiene, sencillez y economía, se evitará el empleo de molduras y decoraciones en el interior de la habitaciones y se redondeará el encuentro de paramentos y techos, á fin de no crear depósitos de polvo y microbios.

Los enlucidos interiores serán de pinturas ó estuco, que admiten lavado ó de encalados, fácilmente renovables, y los pavimentos de material higiénico y económico, según las localidades.

**Art. 97** Se dispondrá la distribución interior, exigiendo que no haya habitaciones en las que el aire y la luz no puedan entrar directamente, es decir, que necesariamente tendrán huecos á fachadas ó patios. Esta prescripción se exigirá con todo rigor para los dormitorios, especialmente los situados en planta baja y solamente se admitirán excepciones para pequeños cuartos roperos ó destinados á usos accesorios semejantes, y para los pasillos en que sea difícil cumplir esta condición.

**Art. 98** Ha de procurarse que, por resultado de una buena distribución, combinada con la situación acertada y amplitud conveniente de ventanas y balcones, se lleve al interior de las viviendas la mayor cantidad posible de aire, luz y rayos de sol, cuya acción microbicida tanto influye en las condiciones de salubridad de aquéllas.

**Art. 99** Han de tomarse las precauciones convenientes contra incendios, en la construcción de hogares, cocinas, chimeneas, subidas de humos, etcétera.

**Art. 100** Cuando las casas baratas linden con las vías públicas, dentro de un recinto urbanizado, se sujetarán en sus alturas, salientes y vuelos, á lo que dispongan las Ordenanzas municipales de los diferentes lugares, si existieren. Si no estuvieran situadas inmediatas á dichas vías públicas, sólo deberán cumplir las prescripciones que en este Reglamento se determinan.

**Art. 101** Si la casa barata familiar, colectiva ó en barriada, lindase con la vía pública, los constructores deberán sujetarse á los planos de las alineaciones y rasantes aprobados por los Ayuntamientos.

**Art. 102** Deberá atenderse también á lo que prescriben las Ordenanzas municipales en materia de higiene, que no sea contrario á lo que este Reglamento consigna é incompatible con la cualidad de casa barata que ha de tener la construcción.

**Art. 103** Las casas construídas, en construcción ó en proyecto, que hayan obtenido calificación condicional ó definitiva de casa barata, al amparo de la ley de 1911, habrán de cumplir las condiciones marcadas en el Reglamento para la aplicación de dicha ley y en los proyectos que fueron aprobados al concederles la calificación de casa barata, salvo lo dispuesto en la disposición transitoria 3.<sup>a</sup> de la ley.

**Art. 104** Las casas donadas, á los efectos de lo dispuesto en el art. 5.<sup>o</sup> adicional de la ley, habrán de reunir las condiciones de higiene necesarias para albergar debidamente á las personas que hayan de habitarlas. En cada caso se examinará si cumplen estas condiciones, procurando que, en general y con las naturales excepciones, reúnan las marcadas en este Reglamento para las casas familiares.

**Art. 105** El Ministro del Trabajo, Comercio é Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales, podrá permitir la alteración de algunas de las condiciones exigidas en este capítulo, en lo que hace referencia á las condiciones higiénicas y de la construcción.

**Art. 106** Las Juntas de Casas baratas podrán pedir á los alcaldes, y éstos habrán de facilitarlos

gratuitamente, los datos que obren en los Laboratorios municipales relativos á los estudios por éstos verificados y datos recogidos sobre la naturaleza del terreno dentro del término municipal, porosidad, composición, permeabilidad al agua y á los gases, composición del aire intermedio, profundidad de la capa de agua subterránea, termalidad, proporción y clases de las bacterias que en él se encuentran. Del mismo modo, y por igual conducto, suministrarán en los Laboratorios municipales á las Juntas de Casas baratas y al Instituto de Reformas Sociales los análisis químicos y microbiológicos de las aguas de alimentación de la población y de las que dichas Juntas ó Institutos les remitan. En el caso de no existir estos Laboratorios ó de que carezcan de algunos de estos datos, podrán las Juntas solicitar para estos efectos, por conducto del Ministerio del Trabajo, Comercio é Industria, los servicios gratuitos de Laboratorios oficiales. Este precepto se hará extensivo á los Laboratorios de ensayo de materiales, con relación á los análisis y ensayos.

De estos datos adquiridos, como de todos los de carácter local, referentes á las condiciones higiénicas aplicables á la construcción de casas baratas, remitirán noticias las Juntas de fomento al Instituto de Reformas Sociales.

(...)



## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

La ordenación de la normativa, tanto estatal como autonómica, se realiza de conformidad con los siguientes criterios:

- 1.º Dentro de cada apartado se sitúan, en primer lugar, las normas de mayor rango jerárquico y dentro de ellas, se sigue el orden cronológico.
- 2.º En cada uno de los grupos de normas de igual rango jerárquico, se colocan en primer lugar, *enunciadas en cursiva* aquéllas cuya fecha de publicación corresponde a algún número de la Revista anterior al trimestre al que se refiere éste, si bien, quedan afectadas de algún modo por incidencias legislativas o jurisprudenciales posteriores.
- 3.º En algunos apartados aparecerán en negrita las normas que, significativamente posean un mayor interés sustancial.

### NORMATIVA ESTATAL

#### DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY

- **Ley Orgánica 7/2001, 27 diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, 22 septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).** (BOE 31.12.2001).
- *Real Decreto-Ley 5/1996, 7 junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y Colegios Profesionales.* El TC, por Providencia 18 septiembre actual, ha admitido a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad número 2.090/2001. (BOE 02.10.2001).
- *Ley 6/2001, 8 mayo, que modifica los artículos 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, e introduce una nueva disposición final tercera.* El TC, por Providencia 18 septiembre actual, ha admitido a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 4.364/2001. (BOE 02.10.2001).
- *Ley 10/2001, 5 julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.* El TC, por sendas Providencias 30 octubre 2001, ha admitido a trámite los Recursos de Inconstitucionalidad números 5.209/2001 y 5.212/2001, promovidos por el Gobierno y las Cortes de Aragón. (BOE 13.11.2001).
- *Real Decreto Legislativo 1/2001, 20 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.* El TC, por Providencia 30 octubre 2001, ha admitido a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 5.493/2001, promovido por el Gobierno de Aragón. (BOE 13.11.2001).

**NORMATIVA ESTATAL****DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY (Continuación)**

- *Real Decreto Legislativo 1/2001, 20 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.* (Corrección de errores en BOE 30.11.2001).
- Ley 21/2001, 27 diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (BOE 31.12.2001).
- **Ley 22/2001, 27 diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.** (BOE 31.12.2001).
- Ley 23/2001, 27 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002. (BOE 31.12.2001).
- Ley 24/2001, 27 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE 31.12.2001)

**REALES DECRETOS**

- *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.* (Corrección de errores en BOE 26.10.2001).
- Real Decreto 1098/2001, 12 octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (BOE 26.10.2001 y Corrección de errores en BOE 19.12.2001).

**OTRAS DISPOSICIONES**

- Resolución 8 octubre 2001 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros 5 octubre 2001, por el que se aprueba el Plan Nacional de Neumáticos Fuera de Uso, 2001-2006. (BOE 30.10.2001).
- **Sentencia 6 octubre 2001 del TS por la que se fija doctrina legal en relación con la fórmula legal de cálculo empleada por las Gerencias Territoriales del Catastro para obtener el valor catastral de los inmuebles.** (BOE 17.12.2001).
- Resolución 15 octubre 2001 por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005. (BOE 30.10.2001).
- Orden 19 octubre 2001 por la que se salvan las omisiones padecidas en la 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 30.10.2001).
- Orden 26 octubre 2001 de corrección de errores de la Orden 10 diciembre 1999 por la que se aprueba el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Gijón-Musel. (BOE 14.11.2001).
- Resolución 29 noviembre 2001 por la que se da publicidad a la conversión a euros del precio básico a nivel nacional por metro cuadrado útil de las Viviendas de Protección Oficial. (BOE 17.12.2001).
- Resolución 3 diciembre 2001 por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros 30 noviembre 2001, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de función interventora en materia de Expropiación Forzosa. (BOE 06.12.2001).

Cerrado BB.OO. de 31.12.2001

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Administración Local

ANDALUCÍA	– Decreto 116/2001, 8 mayo, de creación de la Entidad Local Menor de Mures, en el municipio de Alcalá la Real. (BOJA 11.10.2001).
ARAGÓN	– Ley 16/2001, 29 octubre, de creación de la Comarca de Valdejalón. (BOA 05.11.2001 y BOE 21.11.2001). – Ley 18/2001, 19 noviembre, de Creación de la Comarca de Campo de Borja. (BOA 23.11.2001 y BOE 05.12.2001). – Ley 21/2001, 21 diciembre, de creación de la Comarca de Ribera Alta del Ebro. (BOA 26.12.2001). – Ley 22/2001, 21 diciembre, de creación de la Comarca de Gúdar-Javalambre. (BOA 26.12.2001). – <b>Ley 23/2001, 26 diciembre, de medidas de Comarcalización.</b> (BOA 289.12.2001). – Decreto 296/2001, 20 noviembre, que regula la Comisión Mixta de transferencias entre la Comunidad y la Comarca del Alto Gallego. (BOA 23.11.2001). – Decreto 297/2001, 20 noviembre, que regula la Comisión Mixta de transferencias entre la Comunidad y la Comarca de Tarazona y El Moncayo. (BOA 23.11.2001). – Decreto 315/2001, 4 diciembre, sobre el deslinde de los municipios de Castellote y Villarluego. (BOA 24.12.2001).
BALEARES	– Ley 14/2001, 29 octubre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de servicios sociales. (BOCAIB 10.11.2001). – Ley 16/2001, 14 diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera en materia de carreteras y caminos. (BOCAIB 22.12.2001).
CASTILLA Y LEÓN	– Decreto 273/2001, 5 diciembre, que aprueba la segregación de part del término municipal de Cabrerizos, para agregar al municipio limítrofe de Salamanca. (BOCyL 12.12.2001).

### Agricultura

CASTILLA-LA MANCHA	– Decreto 215/2001, 18 diciembre, de procedimiento regulador para las concentraciones parcelarias de carácter privado. (DOCM 28.12.2001).
EXTREMADURA	– Decreto 193/2001, 5 diciembre, que declara de interés de la Comunidad la transformación económica y social de la zona de «El Concejil», en la Dehesa Boyal y área limítrofe a la misma, del término municipal de Madrigalejo. (DOE 13.12.2001).
GALICIA	– <b>Ley 12/2001, 10 septiembre, que modifica la Ley 10/1985, 14 agosto, de normas reguladoras de la Concentración Parcelaria.</b> (DOG 29.10.2001 y BOE 14.11.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Aguas**

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 6/2001, 17 mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua. (Corrección de errores en BOE 13.11.2001).</li> <li>– Ley 6/2001, 17 mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua. El TC por Auto 11 diciembre 2001 ha levantado la suspensión de la Disposición Adicional 7.ª (BOE 21.12.2001 y BOA 28.12.2001).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 166/2001, 30 julio, que publica el Plan Hidrológico Insular de La Palma. (BOCAN 29.10.2001 y Corrección de errores en BOCAN 23.11.2001).</li> <li>– Decreto 167/2001, 30 julio, que publica el Plan Hidrológico Insular de Lanzarote. (BOCAN 22.10.2001).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 8/2001, 2 de 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. (Corrección de errores en BOE 12.10.2001).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acuerdo 22 noviembre 2001 que designa zonas vulnerables a la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias. (BOR 29.11.2001).</li> </ul>

**Carreteras**

NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley Foral 21/2001, 18 octubre 2001, de construcción, explotación y financiación de la Vía de Gran Capacidad Pamplona-Logroño. (BON 26.10.2001).</li> </ul>
---------	---

**Espacios Naturales**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 201/2001, 11 septiembre, que publica las autorizaciones para la instalación, modificación o reforma de las infraestructuras de telecomunicaciones en parques y parajes naturales y en montes públicos. (BOJA 06.10.2001).</li> <li>– Decreto 226/2001, 2 octubre, que declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía. (BOJA 22.11.2001).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 263/2001, 23 octubre, que modifica el Decreto 164/1997, 23 septiembre, que aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la «Sierra y Cañones del Guara». (BOA 14.11.2001).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 139/2001, 5 diciembre, que declara monumento natural la playa de Gulpiyuri (Llanes). (BOPA 26.12.2001).</li> <li>– Decreto 140/2001, 5 diciembre, que declara monumento natural la playa de Cobijero (Llanes). (BOPA 26.12.2001).</li> <li>– Decreto 142/2001, que declara monumento natural Entrepeñes y playa de Vega (Ribadesella). (BOPA 29.12.2001).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 17/2001, 19 diciembre, de protección ambiental de Ses Salines de Ibiza y Formentera. (BOCAIB 29.12.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*Continuación*)

CASTILLA-LA MANCHA	– Decreto 121/2001, 19 octubre, que declara s´Albufereta Reserva Natural. (BOCAIB 30.10.2001).
	– Decreto 127/2001, 9 noviembre, que declara el Parque Natural de la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap des Freu. (BOCAIB 22.11.2001).
	– Acuerdo 9 noviembre 2001 de aprobación definitiva del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Península de Llevant. (BOCAIB 22.11.2001).
	– Acuerdo 19 octubre 2001 que aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de s´Albufereta. (BOCAIB 30.10.2001).
	– Decreto 185/2001, 2 octubre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Complejo Lagunar de Manjavacas, Sánchez Gómez y la Dehesilla en Mota del Cuervo y Laguna de Alcahozo en Pedro Muñoz y se declara la Reserva Natural del Complejo Lagunar de Manjavacas. (DOCM 26.10.2001).
CATALUÑA	– Decreto 186/2001, 2 octubre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y declara la Reserva Natural de Lagunas de Puebla de Beleña, en Puebla de Beleña. (DOCM 26.10.2001).
	– Decreto 261/2001, 25 septiembre, que amplía los límites del Parque Natural de la Zona Volcánica de La Garrotxa. (DOGC 09.10.2001).
	– Decreto 319/2001, 4 diciembre, que modifica el Decreto 591/1987, 29 enero, que declara el Parque Natural de la Montaña de Montserrat. (DOGC 13.12.2001).
GALICIA	– Decreto 274/2001, 27 septiembre, que publica el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural del Monte Aloia. (DOG 23.10.2001).
MADRID	– Decreto 265/2001, 29 noviembre, que publica el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados. (BOCM 20.12.2001).
NAVARRA	– <i>Ley Foral 16/2000, 29 diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, 6 abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra.</i> El TC, por Auto 18 septiembre acuerda, el levantamiento de la suspensión de su vigencia y aplicación. (BOE 02.10.2001).

## Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	– Ley 11/2001, 11 diciembre, que modifica la Ley 9/1983, 1 diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz. (BOJA 15.12.2001).
ASTURIAS	– Resolución 25 octubre 2001 que reforma el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social. (BOJA 29.11.2001).
	– Decreto 100/2001, 11 octubre, que modifica el Decreto 94/2001, 12 agosto, de Estructura Orgánica de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial. (BOPA 16.10.2001).
	– Decreto 101/2001, 11 octubre, de Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. (BOPA 16.10.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Estructura Orgánica (Continuación)

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 295/2001, 6 noviembre, de creación de la Sociedad Pública de «Suelo y Vivienda de Aragón, SL». (BOA 19.12.2001).</li> <li>– Decreto 333/2001, 18 diciembre, que modifica el Decreto 100/1999, 3 septiembre, que desarrolla la estructura orgánica de la Diputación General de Aragón. (BOA 26.12.2001).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 128/2001, 9 noviembre, que publica el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social de las Illes Balears. (BOCAIB 22.11.2001).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Ley 8/2001, 3 diciembre, que modifica la Ley 14/1990, 26 julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.</b> (BOCAN 14.12.2001).</li> <li>– Decreto 189/2001, 15 octubre, que publica los Estatutos de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. (BOCAN 26.10.2001).</li> <li>– Resolución 30 noviembre 2001 de delegación en el Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente para la emisión de Declaraciones de Impacto Ambiental. (BOCAN 24.12.2001).</li> </ul>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decreto 103/2001, 31 octubre, de composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Urbanismo.</b> (BOC 09.11.2001).</li> </ul>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 11/2001, 22 noviembre, de modificación de la Ley 2/1994, 9 marzo, del Procurador del Común. (BOE 18.12.2001).</li> <li>– Decreto 227/2001, 27 de septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente. (BOCyL 03.10.01).</li> <li>– Decreto 271/2001, 5 diciembre, de estructura orgánica y competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta. (BOCyL 07.12.2001).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 16/2001, 20 diciembre, del Defensor del Pueblo. (DOCM 28.12.2001).</li> <li>– Ley 15/2001, 20 diciembre, de creación del Instituto de Finanzas. (DOCM 28.12.2001).</li> <li>– Ley 16/2001, 20 diciembre, del Defensor del Pueblo. (DOCM 28.12.2001).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 257/2001, 25 septiembre, que crea el Servicio Territorial de Arquitectura y Vivienda del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de las Tierras del Ebro. (DOGC 03.10.2001).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 157/2001, 9 octubre, de regulación de la Comisión Regional de Vivienda. (DOE 13.10.2001).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 306/2001, 15 diciembre, de estructura orgánica de la Junta de Galicia. (DOE 17.12.2001).</li> <li>– Decreto 310/2001, 17 diciembre, de estructura orgánica de las Consejerías. (DOE 18.12.2001).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley Foral 25/2001, 10 diciembre, que modifica la Ley Foral 8/1999, 16 marzo, de creación y regulación del Consejo de Navarra. (BON 17.12.2001).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acuerdo 18 diciembre 2001 que modifica los Estatutos del Instituto Valenciano de Vivienda, amplía y redenomina en euros el capital social. (DOGV 26.12.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Medio Ambiente**

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 230/2001, 16 octubre, que publica el Reglamento de Ordenación de la caza. (BOJA 20.10.2001).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 247/2001, 13 noviembre, que publica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los incendios forestales. (BOJA 15.12.2001).</li> <li>– Decreto 266/2001, 6 noviembre, que publica el Reglamento regulador del Canon de Saneamiento. (BOA 30.11.2001).</li> <li>– Orden 1 octubre 2001 que publica el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales. (BOA 22.10.2001).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ley 7/2001, 23 abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente.</i> El TC, por Providencia 18 septiembre, ha admitido a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 4.407/2001. (BOE 02.10.2001 y BOCAIB 02.10.2001).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 161/2001, 30 julio, que publica el Plan Integral de Residuos. (BOCAN 15.10.2001).</li> <li>– Orden 21 septiembre 2001 de las condiciones técnico-administrativas de las instalaciones de Parques Eólicos. (BOCAN 19.10.2001).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ley 11/2000, 26 diciembre, del Impuesto sobre Determinadas Actividades que inciden sobre el Medio Ambiente.</i> El TC por Providencia 24 abril 2001, suspende su vigencia y aplicación. (DOCM 29.12.2001).</li> <li>– <i>Ley 11/2000, 26 diciembre, del Impuesto sobre Determinadas Actividades que inciden sobre el Medio Ambiente.</i> El TC por Auto 18 septiembre 2001, ha acordado levantar la suspensión de la vigencia y aplicación de varios artículos. (BOE 02.10.2001 y DOCM 29.12.2001).</li> <li>– Decreto 200/2001, 6 noviembre, que modifica el Catálogo Regional de Especies Amenazadas. (DOCM 13.11.2001).</li> <li>– Acuerdo 4 octubre 2001 para resolver discrepancias sobre la Ley 8/2001, 28 junio, de ordenación de las instalaciones de radiocomunicación. (DOCM 09.10.2001).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 284/2001, 11 octubre, que publica el Reglamento de Caza. (DOG 06.11.2001).</li> <li>– Decreto 302/2001, 25 octubre, sobre aprovechamiento de la Energía Eólica. (DOG 05.12.2001).</li> <li>– Resolución 21 noviembre 2001 sobre el Plan de Gestión de Residuos Industriales y Suelos Contaminados. (DOG 18.12.2001).</li> <li>– Orden 27 noviembre 2001 que desarrolla el Decreto 29/2000, 20 enero, de Reglamento del Impuesto sobre Contaminación Atmosférica. (DOG 17.12.2001).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acuerdo 11 octubre 2001 que corrige errores del Decreto 148/2001, de 6 septiembre, que somete a autorización la eliminación de los Residuos Sólidos Urbanos procedentes de otras partes del territorio nacional. (BOCM 24.10.2001).</li> <li>– Acuerdo 25 octubre 2001 que publica el Plan regional de actuación en materia de los suelos contaminados. (BOCM 28.11.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

#### Medio Ambiente (*Continuación*)

NAVARRA	– Decreto Foral 304/2001, 22 octubre, que modifica determinados artículos del Decreto Foral 32/1990, 15 febrero, de aprobación del Reglamento de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente. (BON 16.11.2001).
LA RIOJA	– Decreto 55/2001, 21 diciembre, sobre el Reglamento de Ley 5/2000, 25 octubre, de Saneamientos y Depuración de las Aguas Residuales. (BOR 27.12.2001). – Documento 9 octubre 2001 que aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2000-2010. (BOR 16.10.2001).
VALENCIA	– Decreto 193/2001, 18 diciembre, que modifica el Decreto 266/1994, 30 diciembre, que aprueba el Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento. (DOGV 21.12.2001).
PAÍS VASCO	– Orden 24 septiembre 1002 que establece la clasificación de las Zonas Marítimas del Litoral en relación con la calidad de las aguas. (BOPV 05.10.2001).

#### Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	– Decreto 199/2001, 4 septiembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural la ampliación del Conjunto Histórico de Ronda (Málaga). (BOE 07.11.2001). – Decreto 252/2001, 13 noviembre, que declara con categoría de Conjunto Histórico, el «Conjunto Histórico» de Medina Sidonia. (BOJA 27.12.2001).
ARAGÓN	– Ley 1/2001, 8 febrero, que modifica la Ley 11/1992, 24 diciembre, de Ordenación del Territorio. El TC, por Providencia 5 junio 2001, suspende su vigencia y aplicación. (BOA 31.12.2001) – Ley 1/2001, 8 febrero, que modifica la Ley 11/1992, 24 diciembre, de Ordenación del Territorio. El TC, por Auto 16 octubre 2001, levanta la suspensión de su vigencia. (BOE 26.10.2001 y BOA 31.12.2001). – Ley 17/2001, 29 octubre, de normas reguladoras de la Plataforma Logística de Zaragoza. (BOA 05.11.2001 y BOE 21.11.2001). – Decreto 208/2001, 18 septiembre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Poblado del Bronce Medio de la Hoya Quemada», de Mora de Rubielos. (BOA 08.10.2001). – Decreto 210/2001, 18 septiembre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Yacimiento Romano Piazio de la Virgen», de Albarracín. (BOA 08.10.2001). – Decreto 257/2001, 23 octubre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, la «Necrópolis Tumular Era de los Moros», en Oliete. (BOA 09.11.2001). – Decreto 258/2001, 23 octubre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Poblado Ibérico del Cabezo de la Guardia», en Alcorisa. (BOA 09.11.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*Continuación*)

BALEARES	– Decreto 259/2001, 23 octubre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Poblado Ibérico Els Castellans», en Cretas y Calaceite. (BOA 09.11.2001).
	– Decreto 260/2001, 23 octubre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Poblado Ibérico de Castillejo de la Romana», en Híjar. (BOA 09.11.2001).
	– Decreto 261/2001, 23 octubre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Yacimiento de Borsau», en Borja. (BOA 09.11.2001).
	– Decreto 262/2001, 23 octubre, que declara en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, Zona Arqueológica, el «Yacimiento de Moncín», en Borja. (BOA 09.11.2001).
	– Orden 31 octubre 2001 que publica el Convenio de colaboración con la Dirección General del Catastro para el desarrollo de un plan de cartografía informatizada en grandes escalas. (BOA 16.11.2001).
CANARIAS	– <i>Ley 11/2001, 15 junio, de ordenación de la actividad comercial.</i> Por Auto del TC se suspende la vigencia y aplicación de varios preceptos. (BOCAIB 15.11.2001).
	– Decreto 180/2001, 17 septiembre, que declara con categoría de Conjunto Histórico el «Casco Histórico de Güímar», en Güímar. (BOCAN 10.10.2001).
CANTABRIA	– Decreto 186/2001, 3 octubre, que declara con categoría de Sitio Histórico el «Camino de El Socorro», en Güímar. (BOCAN 05.10.2001).
	– Decreto 102/2001, 31 octubre, que declara con categoría de Zona Arqueológica «El Yacimiento Romano-Medieval de Camesa-Rebolledo», en Valdeolea. (BOC 09.11.2001).
CASTILLA-LA MANCHA	– Resolución 9 julio 2001 por la que se incoa expediente para declarar Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, los Molinos de Viento existentes en los parajes denominados «Cerro de la Paz» y «Sierra de los Molinos», en Campo de Criptana (Ciudad Real). (BOE 11.10.2001).
	– Resolución 23 octubre 2001 por la que se incoa expediente para declarar el Parque Arqueológico de Segóbriga, localizado en Saelices y Almonacid del Marquesado, provincia de Cuenca. (BOE 12.12.2001).
CASTILLA Y LEÓN	– Decreto 247/2001, 8 noviembre, que declara con categoría de Conjunto Histórico la localidad de Rello. (BOCyL 14.11.2001).
	– Decreto 261/2001, 22 noviembre, que delimita la zona afectada por la declaración de conjunto histórico de la «Villa de Covarrubias», en Burgos. (BOCyL 28.11.2001).
	– Decreto 262/2001, 22 noviembre, que declara con categoría de sitio histórico, las «Salinas». en Poza de la Sal. (BOCyL 28.11.2001).
	– Decreto 263/2001, 22 noviembre, que delimita la zona afectada por la declaración de conjunto histórico de la «Zona Antigua de Villafranca del Bierzo», en León. (BOCyL 28.11.2001).
	– Decreto 267/2001, 29 noviembre, que regula la instalación de Infraestructuras de Radiotelecomunicaciones. (BOCyL 30.11.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*Continuación*)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decreto 342/2001, 24 diciembre, que publica el Reglamento del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.</b> (DOGC 28.12.2001).</li> <li>– <b>Decreto 346/2001, 24 diciembre, que desarrolla la Ley 17/2000, 29 diciembre, de normas reguladoras de los Equipamientos Comerciales.</b> (DOGC 28.12.2001).</li> <li>– Resolución 25 octubre 2001 que declara la «Presó de Mataró» de interés nacional con categoría de Monumento Histórico y delimita su entorno de protección. (DOGC 09.11.2001 y BOE 21.11.2001).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Ley 12/2001, 15 noviembre, de caminos públicos.</b> (DOE 15.12.2001).</li> <li>– <b>Decreto 195/2001, 5 diciembre, que modifica el Decreto 49/2000, 8 marzo, sobre el Reglamento de Vías Pecuarias.</b> (DOE 13.12.2001).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto 288/2001, 8 noviembre, que declara con categoría de Monumento la «Villa de Cambados», en Pontevedra. (DOG 16.11.2001 y BOE 11.12.2001).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Orden 27 septiembre 2001, de instrucciones técnicas para el planeamiento urbanístico sobre criterios a seguir en la regulación de centros comerciales y/o de ocio.</b> (BOCM 01.10.2001 y Corrección de errores en BOCM 16.10.2001).</li> </ul>
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Ley 1/2001, 24 abril, del Suelo de la Región de Murcia. Interpuesto Recurso de Inconstitucionalidad,</b> 16 octubre 2001, por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista. (BOE 26.10.2001).</li> <li>– Orden 15 noviembre 2001 que aprueba los precios medios en el mercado de determinados inmuebles urbanos y rústicos para 2002. (BORM 31.12.2001)</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Ley Foral 22/2001, 27 noviembre, de modificación del artículo 273 de la Ley Foral 10/1994, 4 julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo</b> (BON 07.12.2001).</li> <li>– <b>Ley Foral 23/2001, 27 noviembre, para la creación de un impuesto sobre los Grandes Establecimientos Comerciales.</b> (BON 07.12.2001).</li> <li>– Decreto Foral 334/2001, 26 noviembre, que aprueba el procedimiento de valoración de determinados bienes inmuebles sitos en la Comunidad Foral mediante la aplicación del método de comprobación de los precios medios del mercado, en relación con la gestión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. (BON 24.12.2001).</li> <li>– <b>Acuerdo 29 octubre 2001 de creación del Banco Foral de Suelo Público.</b> (BON 23.11.2001).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resolución 12 noviembre 2001 del Protocolo General con el Mº de Fomento para el establecimiento del marco del conjunto de actuaciones en materia de cartografía y geodesia. (BOR 20.11.2001).</li> </ul>
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ley 3/1997, 25 abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.</i> El TC, por Providencia 18 septiembre actual, ha admitido a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad número 3.425/2001. (BOE 02.10.2001).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio y Urbanismo (*Continuación*)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 11/1998, 20 abril, de modificación de la Ley por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. El TC, por Providencias 18 septiembre actual, ha admitido a trámite las Cuestiones de inconstitucionalidad número 3.227/2001 y 4166/2001. (BOE 02.10.2001).</li> <li>– Orden 25 septiembre 2001 que aprueba inicialmente el Plan Especial de Ordenación del Puerto de Mutriku. (BOPV 16.10.2001).</li> </ul>
--	--

### Puertos

ASTURIAS	– Orden 26 octubre 2001 que aprueba el Plan de utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Gijón-Musel. (Corrección de errores en BOPA 17.11.2001).
CANARIAS	– Orden 1 agosto 2001 del Plan de utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Las Palmas, incluidos los de Salinetas y Arinaga. (BOCAN 01.10.2001).

### Vivienda

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orden 13 noviembre 2001 que aprueba el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los edificios. (BOJA 04.12.2001).</li> <li>– Orden 27 noviembre 2001 de ponderación de ingresos familiares para el acceso a las Viviendas de Protección Oficial. (BOPA 03.11.2001).</li> </ul>
ASTURIAS	– Resolución 2 octubre 2001 de ponderación de ingresos familiares para el acceso a las Viviendas de Protección Oficial. (BOPA 03.11.2001).
BALEARES	– Decreto 126/2001, 2 noviembre, de constitución, acreditación y funcionamiento de las entidades de control de la edificación. (BOCAIB 13.11.2001).
CANTABRIA	– Decreto 118/2001, 11 noviembre, que regula el cierre ordenado del sistema de financiación de las actuaciones protegibles en materia de rehabilitación del Plan Nacional de Viviendas 1998-2001 y ayudas previstas en el Decreto 76/1999, 23 julio. (BOC 19.12.2001).
CASTILLA-LA MANCHA	– Decreto 211/2001, 4 diciembre, de actuaciones protegidas, en aplicación del Real Decreto 115/2001, 9 febrero, de medidas de financiación, modifica las áreas geográficas y precios de las viviendas protegidas y establece nuevas ayudas. (DOCM 07.12.2001).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Decreto 158/2001, 9 octubre, que regula la tramitación y concesión de la Cédula de Habitabilidad.</b> (DOE 18.10.2001).</li> <li>– Orden 26 noviembre 2001 que aprueba el modelo y fija las condiciones que han de cumplir las viviendas ya construidas para la obtención de la Cédula de Habitabilidad. (DOE 27.11.2001).</li> </ul>
MADRID	– Orden 5 noviembre 2001 de normas de procedimiento y requisitos para la concesión de cambios o permutas de viviendas patrimonio del IVIMA. (BOCM 20.11.2001).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

**Vivienda (Continuación)**

MURCIA	– <b>Decreto 80/2001, 2 noviembre, que regula el Libro del Edificio.</b> (BORM 20.11.2001).
NAVARRA	– Decreto Foral 276/2001, 1 octubre, que regula las medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial, inspección y control, régimen de precios y descalificación de Viviendas de Protección Oficial. (BON 30.11.2001).
VALENCIA	– Decreto 186/2001, 27 noviembre, sobre el sistema de acreditación de entidades de control y laboratorios de Control de Calidad de Edificación. (DOGV 30.11.2001).
PAÍS VASCO	– <i>Decreto 306/2000, 26 diciembre, que establece el régimen de Viviendas de Protección Oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.</i> (Corrección de errores en BOPV 21.11.2001). – <i>Orden 26 diciembre 2000 que determina los precios máximos de Viviendas de Protección Oficial.</i> (Corrección errores en BOPV 21.11.2001).

Cerrado en BB.OO. de 31.12.2001

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/1986					12.03.01
		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	245.640	PG/2001					
	GRANADA	Almuñécar	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 Villafraña	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 ENTRÁMITE				
					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	
		Torreveija (I)	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' Uixo	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					
		Alfajar	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 ENTRÁMITE				
					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					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
R. DE MURCIA	MURCIA	Tres Cantos	27.715	PG/1987	PG **		16.03.01	25.09.01	
		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

### **Guía básica para la redacción de planes generales en pequeños municipios**

Jorge STUYCK DEL PORTILLO, Valencia,  
Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2001,  
ISBN.: 84-86828-35-X

«La actividad urbanística es una función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación y el control de la utilización del suelo, incluidos su subsuelo y vuelo» LRAU. art. 1. La ordenación urbanística, es el primer paso de la actividad urbanística y se concreta en el planeamiento, que ordena y proyecta el modelo de uso del suelo y de las construcciones, a través de los planes de ordenación urbana, de entre los que el Plan General es la figura más importante y extendida. Los otros tipos de planes de ordenación, Plan de Acción Territorial, Plan Parcial, Plan de Reforma Interior, Plan Especial, Catálogos, Programas y Estudios de Detalle son, en cierto modo, prescindibles. El Plan General, sin embargo, es imprescindible para que un municipio pueda llevar a cabo una actividad urbanística normal.

El nuevo esquema normativo planteado por la ley autonómica presenta, en algunos casos, figuras de planeamiento que, con el mismo nombre que en la anterior legislación estatal, tienen ahora contenido distinto.

El Plan General es ahora el único y obligatorio instrumento de planeamiento municipal, desapareciendo las anteriores Normas Subsidiarias de Planeamiento y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano, que la legislación nacional reservaba para los municipios que, por sus características, presentaban una menor complejidad en lo relativo a la ordenación urbanística.

Aunque ahora se engloba la denominación de Plan General para definir el instrumento de planeamiento de cualquier municipio, su contenido no puede ser el mismo para los grandes que para los pequeños, debiéndose adaptar dicho contenido a la extensión del problema que se aborda.

De esta forma, aspectos como la documentación, la gestión e incluso el contenido de las modificaciones al planeamiento que se pudieran presentar, deberán ser planteadas con mayor sencillez en los municipios de escasa actividad urbanística, sin que ello suponga, como se aclara en la Guía, que el Plan General desdeñe los problemas que se

planteen trasladando su solución a cualquier figura del planeamiento de desarrollo. Se trata de abordar los problemas existentes de forma proporcionada con las soluciones propuestas.

Concluye, por tanto, que los Planes Generales que ordenan los pequeños municipios presentan unas características propias que permiten plantear su estudio como un caso particular más sencillo, dentro del esquema común a los Planes Generales.

Esta Guía Básica para la Redacción de Planes Generales en pequeños Municipios, realizada por encargo del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, pretende ser un instrumento de ayuda no sólo a los Arquitectos y distintos profesionales especialistas en Urbanismo, a los que intenta ayudar en sus dudas y servir para mejorar resultados, sino sobre todo a los que sin serlo deben enfrentarse en el ejercicio de su profesión a problemas como los que el contenido de este libro trata de ayudar a resolver. Está pensada para el trabajo más habitual, que es el de pequeños municipios procurando que el contenido documental de este tipo de planeamiento sea el apropiado para su tamaño y problemática.

En esta Guía, el autor, Jorge Stuyck, ha estructurado perfectamente su trabajo, procediendo en el Capítulo Primero a compendiar los conceptos básicos de la legislación urbanística, para en los siguientes, sintetizar el procedimiento de tramitación, las determinaciones, la documentación y las modificaciones de los Planes Generales. Finalmente se acompañan unos anexos de gran utilidad sobre la legislación sectorial a tener en cuenta, cartografía disponible, recomendaciones sobre grafismo a utilizar y unos ejemplos de aplicación.

PPG

### **Ciudad para la sociedad del siglo XXI**

Miguel ARRAIZ GARCÍA (coord.), Valencia,  
Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2001,  
ISBN.: 84-86828-32-5

En este comienzo de siglo se están planteando fenómenos, cambios acelerados en los transportes y las comunicaciones, nuevas demandas de integración social, transformaciones de los sistemas productivos y de las relaciones económicas, crecientes exigencias en cuanto a la calidad del entorno y la preservación de los recursos, inquietud cultural, tensión entre

conservación y transformación, son hoy alguno de los referentes imprescindibles a la hora de recapacitar sobre la ciudad, su dimensión, su configuración, su papel en los procesos de cambio y, por tanto, sobre las exigencias que tendrá que afrontar el diseño urbano de cara al nuevo siglo.

En todas las reflexiones que se hacen sobre el desarrollo de las ciudades y el urbanismo en los finales del siglo XX, surgen las palabras crisis, descontrol, falta de proyecto, etc. Son muchos los cambios que se han producido en un corto período de tiempo, que han influido en la manera de entender el urbanismo o la ordenación de las ciudades y del territorio. Crecimientos económicos rápidos; consagración de medidas liberalizadoras en todos los campos; numerosos cambios en la legislación sectorial; exigencias de mayor protagonismo de la iniciativa privada sobre la administración pública; mayor presencia de modelos foráneos frente a planteamientos tradicionales, como consecuencia de desaparición de fronteras físicas y mentales.

El planeamiento urbano ya no puede quedar circunscrito a su ámbito municipal, el concepto de ordenación territorial es más amplio que el municipal y en estos momentos se producen conflictos que no podemos confiar que se resuelvan por sí mismos, hay que actuar con rapidez, ya que la velocidad de los acontecimientos nos supera.

Así pues, el planeamiento municipal tiene que abrirse «hacia arriba», hacia la perspectiva más amplia que proporciona la ordenación del territorio, de manera que las políticas urbanísticas locales además de ser compatibles entre sí, contribuyan de manera activa a la realización estratégicas de alcance comunitario como la competitividad del territorio, el desarrollo sostenible, la captación de inversiones productivas que generan riqueza y empleo, la protección de nuestro medio ambiente, el uso racional de los recursos naturales, como el agua, la protección de la población frente a riesgos como inundaciones, la conservación y recuperación del patrimonio cultural, etc.

Y el plan tiene que abrirse «hacia abajo». El planeamiento para la ciudad del siglo XXI debe ser un estímulo, no una carga. Hay que llegar a definir objetivos y proyectos que ilusionan, que movilizan y que orientan el cambio, pero no se puede esperar que el plan lo prevea y lo resuelva todo.

Una preocupación fundamental, desde la reflexión teórica y desde la práctica del planeamiento urbanístico del siglo XXI debe ser la preocupación por transparencia la flexibilidad y la simplificación. Los planes deben ser, primero, transparentes, comprensibles, deben marcar reglas y metas que los ciudadanos puedan entender y con los que se

puedan identificar. Segundo, han de ser flexibles, abiertos; deben favorecer el desarrollo fecundo y armónico de la libre iniciativa de los ciudadanos y de las empresas, de manera que un exceso de confianza en las bondades de una acción pública exclusiva no nos siga llevando a la pérdida de oportunidades.

Y, tercero hay que avanzar hacia la simplificación de los planes. El urbanismo tiene que ser un instrumento de seguridad jurídica. La eficacia de un sistema no se mide por la dificultad de su aplicación. Y si es cierto que el planeamiento tiene esa función jurídica que cumplir, no es menos cierto que eso no debe ser un obstáculo, a veces insalvable, para que también cumpla su función dinamizadora y, sobre todo su función social, que es la de posibilitar a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna, el disfrute de un medio ambiente adecuado y el uso en condiciones de igualdad de los bienes públicos y los servicios sociales básicos.

Las aportaciones a las jornadas «Ciudad para la sociedad del siglo XXI» que se recogen en este libro forman un puñado de reflexiones formuladas, por profesionales de reconocido prestigio, como Peter Hall, Jordi Borja, Vicente Verdú, Fernando De Terán, Manuel Gausa, Salvador Rueda, José María Ezquiaga, Josef Paul Kleihues y José Martínez Sarandese, desde perspectivas muy diversa, que van a suponer, una contribución a ese debate necesario y urgente sobre el urbanismo de las próximas décadas.

PPG

#### **Quiebras y suspensiones de pagos: claves para la reforma concursal**

F. CERDÁ ALBERO & I. SANCHO GARGALLO Barcelona, La Caixa 2001, ISBN.: 84-88099-84-3

Cuando una empresa entra en una situación de crisis financiera se encuentra con que no puede hacer frente a sus obligaciones. Los acreedores cuentan, en principio, con la garantía del patrimonio del deudor; pero este patrimonio puede no ser suficiente y puede suceder que la crisis sea transitoria y que sea mejor pactar una solución que garantice la supervivencia de la empresa. Entonces entran en funcionamiento *procedimientos concursales* como la *quiebra* o *suspensión de pagos*. El ordenamiento jurídico que regula estos procedimientos, sin embargo se compone de diversos cuerpos normativos dispersos, arcaicos y confusos que, a menudo, no se corresponden con la realidad económica actual.

La modernización de los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos, es decir, de los procesos de solución de las crisis de insolvencia

empresarial se viene discutiendo desde hace años. Ahora parece llegado el momento decisivo, al asumir el Ministerio de Justicia un anteproyecto de Ley Concursal.

La reforma concursal es un asunto que por su trascendencia es ciertamente controvertido, pero el propósito del trabajo no es comentar el anteproyecto, ni defender ninguna postura específica. Pretende simplemente aportar al debate elementos de juicio para entender y valorar adecuadamente la reforma concursal. Este trabajo expone en una primera parte las características que concurren en una situación de insolvencia empresarial, es decir, la imposibilidad de hacer frente a los pagos; a partir de ahí, se describen las soluciones legales posibles, haciendo hincapié en las deficiencias del sistema concursal español actual y, además se hace referencia a las soluciones que se han adoptado en otros países europeos. En una segunda parte, se desgana lo que los autores denominan las claves de la reforma: la unificación de los procedimientos; los requisitos exigibles para admitir a trámite un procedimiento de concurso; los efectos que debe tener la declaración de concurso; los efectos del concurso sobre el deudor; los efectos sobre los créditos; la determinación del patrimonio del deudor; la determinación de qué acreedores tienen derecho a cobrar y en qué orden; la terminación del concurso. La última parte se centra en las conclusiones. Sus autores son dos reconocidos especialistas en la materia, a caballo entre el derecho mercantil y el procesal. Fernando Cerdá es profesor de derecho mercantil en la Universidad Pompeu Fabra e Ignacio Sancho es doctor en derecho y magistrado.

PPG

### 1851. La creación del Canal de Isabel II

Jesús ESPINOSA ROMERO & Juan José GONZÁLEZ REGLERO (coord.) Madrid, Fundación Canal de Isabel II 2001, ISBN.: 84-9321199-0-7

El canal de Isabel II, proyectado en 1851 para el abastecimiento de aguas de Madrid, llevado a cabo con especial premura, en el plazo increíble de siete años e inaugurado con particular solemnidad en 1858, divide la historia de Madrid en dos etapas de desiguales dimensiones cronológicas.

Antes de la fecha símbolo, Madrid era un villorrio, sucio y maloliente, donde la higiene brillaba por su ausencia. El agua era un bien escaso y de coste elevadísimo; por este motivo, entre otros, el caserío estaba estrangulado, sin posibilidades de expansión. Después de 1851 la urbe se limpió y acicaló, convirtiendo las bellas y famosas puertas en monumentos arquitectónicos, mientras

saltaban en añicos las viejas bardas o murallones que yugulaban el recinto urbano, transformando los caminos en avenidas y calles (Alcalá, Toledo, Segovia, Hortaleza, Fuencarral...).

El complicado abastecimiento de agua de Madrid se realizaba de la siguiente manera. En primer lugar los famosos viajes de agua, galerías filtrantes o minas de captación, con sus ramales afluentes, conducidos por medio de tuberías de barro o plomo hasta las diversas fuentes públicas distribuidas por calles y plazas del casco urbano. Los viajes más caudalosos eran el Alcubilla, El Abroñigal (alto y bajo) y la Castellana. Alrededor de cincuenta fuentes naturales se repartían por todo el perímetro urbano; la más famosa fue la del Berro. Diversos pozos, algunos con sistemas de elevación con noria, servían de complemento.

La gravísima carencia de abastecimiento de agua a Madrid encontró, a mediados del siglo XIX, un tiempo en el que pese a su no excesiva bonanza económica, confluyeron eminentes políticos y técnicos, cuya ingente labor coadyuvó a la realización de una magna obra de ingeniería hidráulica: el Canal de Isabel II.

Pero la historia del Canal de Isabel II no hizo más que empezar en 1851. Juan Bravo Murillo fue el artífice de la obra que en 1858 se hizo realidad.

Para conmemorar el 150 aniversario del inicio de este magno evento, la Fundación Canal de Isabel II publica el libro que aquí se reseña. Consta de dos volúmenes, de contenido claramente diferenciado: el primero EL MARCO HISTÓRICO se refiere al Madrid de mediados del siglo XIX y el segundo, LA EMPRESA, a aspectos más específicos de los inicios de las grandes obras que fueron conformando el Canal de Isabel II.

El Tomo I enmarca el Madrid de la segunda mitad del siglo XIX, en sus diversos aspectos políticos, económicos, urbanos, infraestructurales, científicos, artísticos y cotidianos; por su parte el Tomo II incide más concretamente, en el proceso administrativo, técnico, económico, constructivo... que fue conformando el Canal de Isabel II.

PPG

### Valoración económica del patrimonio natural

Albino PRADA BLANCO (dir.) A Coruña, Instituto de Estudios Económicos, Fundación Pedro Barrié de la Maza 2001, ISBN.: 84-89748-89-6

La economía del Medio Ambiente es una disciplina que está adquiriendo importancia creciente por su desarrollo de técnicas de valoración económica y de determinación de los valores monetarios de los bienes naturales y medioambientales que no

tienen mercado. Basándose para ello en las preferencias de los individuos y en la satisfacción que experimentan por el disfrute y conservación del patrimonio natural, que es demandado, cada vez en mayor medida, por una población crecientemente urbana y consciente de su valor.

El libro que aquí se reseña, escrito por un grupo de investigadores de la Universidad de Vigo y dirigido por Albino Prada, muestra la importancia que tienen los estudios de valoración económica de la conservación de los espacios naturales en general y su aplicación al caso concreto del Parque Natural de las Islas Cíes en la provincia de Pontevedra.

El libro se divide en siete capítulos a los que acompañan otro de conclusiones, una extensa bibliografía y los cuestionarios utilizados. El primero sitúa algunos atributos que determinan el valor de conservación (paisaje, biodiversidad, et.) de un espacio natural y el marco institucional existente en España para enfrentar su garantía de conservación. El segundo está destinado, por completo, a describir los cuestionarios y las muestras utilizadas para la recogida de información. El tercero se ocupa de la caracterización específica del Parque Natural de las Islas Cíes (PNC) en el contexto de los Espacios Naturales Protegidos gallegos y españoles.

Los capítulos cuarto y quinto configuran, sin duda, el centro del análisis. El primero de ellos presenta la aplicación con el Método de los Costes de Desplazamiento (MCD), especificando los costes incluidos y los resultados derivados para el valor

de uso dependiente de las visitas. El capítulo quinto presenta la aplicación del Método de Valoración de Contingentes (MVC) al Parque cuando se incluyen los beneficios de la población no usuaria y los valores de no uso (existencia, conservación, opción) de los visitantes. Para el elector no economista profesional podría resultar suficiente una lectura del primer y último epígrafe (fundamento y resultados) de cada uno de estos capítulos.

Los dos últimos capítulos tienen carácter conclusivo. En el sexto se analizan los resultados derivados de la aplicación con el MVC para usuarios en relación a los obtenidos en otras realizadas en espacios protegidos españoles hasta hoy.

Por último, en el capítulo séptimo, se elevan para el conjunto de beneficiarios las disposiciones al pago que ofrece el MVC; disposiciones que, puestas en relación con los costes anuales de la gestión pública en la actualidad, permiten concluir abordando la rentabilidad social que tiene la conservación del patrimonio natural en este caso.

En la sucesión de capítulos el lector puede observar que el texto presenta las diferencias de estilo derivadas del relator propio de cada uno de ellos, aunque el trabajo de análisis, discusión y revisión ha sido colectivo y todos los capítulos encajan en un diseño global previo, existe una cierta diversidad de estilos sin una artificiosa uniformización.

PPG

## Acuse de recibo

### Arquitectura y vivienda

*Quaderns*: 232, abril 2001. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona ISSN.: 113-8857

*Astrágalo*: 18, septiembre 2001, Universidad de Alcalá, Instituto Español de Arquitectura Alcalá de Henares ISSN.: 1134-3672

*Revista do programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*: 9, junho 2001. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo ISSN.: 1518-9554

*Sinopses*: 35, junho 2001. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo ISSN.: 0101-7225

### Urbanismo

*URBANA*: 28, enero-junio 2001. Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela Instituto de Investigaciones . Facultad de Arquitectura. Universidad de Zulia. ISSN.: 0798-0523

*Larache, evolución urbana (ed. Bilingüe)*: Guillermo DUCLOS BAUTISTA & Pedro CAMPOS JAVA. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Junta de Andalucía, Sevilla, 2001, ISBN.: 84-8095-263-6

*Les annales de la Recherche urbaine*: 91 décembre 2001. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia ISSN.: 0180-930-X

### Ciencias Regionales, Geografía

*Papeles de Geografía*: 33, enero-junio 2001. Universidad de Murcia, D.L.: 94-1984

*Estudios Geográficos*: 245, octubre-diciembre 2001 Instituto de Geografía y Economía, CSIC Madrid ISSN.: 0014-1496

*Anales de Geografía de la Universidad Complutense*: 21, 2001 Servicio de Publicaciones Universidad Complutense Madrid ISSN.: 0211-9803

### Medio Ambiente

*Residuos*: 63, noviembre-diciembre 2001. ATEGRUS Bilbao ISSN.: 1139-1987

### Sociología urbana y regional

*Agrosociales y Pesqueros*: 191/2001 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid ISSN.: 1575-1198

*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 60, outubro 2001. Centro de Estudos Sociais Coimbra ISSN.: 0254-1106

*Revista Internacional de Sociología*: 28, enero-abril 2001. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC. Córdoba ISSN.: 0034-9712

*Revista Internacional de Sociología*: 29, mayo-agosto 2001. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC. Córdoba ISSN.: 0034-9712

### Economía urbana y regional

*Catastro*: 43, octubre 2001. Dirección General del Catastro. MEH. ISSN.: 1138-3488

*Revista de Estudios Regionales*: 61, septiembre-diciembre 2001 Universidades de Andalucía Málaga ISSN.: 0213-7585

*Economistas*: 90, 2001 Colegio de Economistas Madrid ISSN.: 0212-4386

*Revista de la CEPAL*: 75, diciembre 2001 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile ISSN.: 0251-0257

### Obras públicas

*Ingeniería Civil*: 124, 2001. Ministerio de Fomento, CEDEX Madrid ISSN.: 0213-8468

*Carreteras*: 118, noviembre-diciembre 2001. Asociación Española de la Carretera Madrid ISSN.: 0212-6389, 1999.

**Estadísticas**

*Informe Mensual*: 242, diciembre 2001. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual*: 243, enero 2002. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual*: 244, febrero 2002. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Boletín estadístico*: noviembre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín estadístico*: diciembre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín económico*: noviembre 2001 Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín económico*: diciembre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín mensual*: diciembre 2001. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

**Varios**

*Cuadernos de Turismo*: 8, julio-diciembre 2001. Universidad de Murcia ISSN.: 1139-7861

*Carta local*: 133, enero 2002. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

*Carta local*: 134, febrero 2002. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

*Acta Geológica Hispánica*: 36/1-2, 2001. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona D.L. 6661-1996

*Acta Geológica Hispánica*: 36/3-4, 2001. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona D.L. 6661-1996

*Kobie*: 12, 1998-2000 Diputación Foral de Vizcaya ISSN.: 0214-1942

*Hispania Epigraphica*: 7, 2000. Universidad Complutense Madrid ISSN.: 1132-6875

# Índices CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales,

### vol. XXXIII (Tercera época)

### año 2001, núms. 127 a 130

1. **Índice cronológico:** con los 60 artículos publicados en los tres números aparecidos, siguiendo su **orden de inserción** en la Revista, incorporando:
  - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la tercera época (desde 1993)
  - el n.º de **CyTET**
  - el título del trabajo
  - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
  - su paginación dentro del volumen (año)
  - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice de materias**.
2. **Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
3. **Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

*La Secretaria del Consejo de Redacción de CyTET  
Madrid, marzo de 2002*

## I. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE NÚMEROS Y ARTÍCULOS

### Nº 127, PRIMAVERA 2001

#### • EDITORIAL

489. «Hacia una tendencial convergencia de los modelos urbanísticos».  
**Javier GARCÍA-BELLIDO**  
127: 3-7. Descript.: Editoriales de revista.  
Modelos urbanísticos. Modelos comparados.

#### • ESTUDIOS

490. «Modelos de desarrollo, espacio y tiempo. Consideraciones sobre un debate brasileño».  
**Henri ASCELRAD**  
127: 11-24. Descript.: Modelos de desarrollo.  
Modelos espaciales. Brasil.
491. «Industria y reestructuración rural en España: el caso de las empresas

tecnológicas a escala provincial y local».  
**Ángel PANIAGUA MAZORRA & Javier  
ANTÓN MARTÍN**

127: 25-39. Descript.: Reestructuración  
rural. Empresas tecnológicas.  
Industria. España.

492. «La ciudad de los enigmas. Luces y sombras desde la evaluación ambiental estratégica de planes urbanos».  
**Joaquín ROMANO VELASCO**  
127: 41-56. Descript.: Evaluación  
ambiental. Planificación urbana.  
Gestión administrativa.

493. «Desarrollo y territorio: la estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de Galicia entre 1990-2000».  
**Antonio DOVAL ADÁN**  
127: 57-76. Descript.: Desarrollo territorial.  
Desarrollo regional. Planes de desarrollo  
comarcal. Galicia.

- URBANISMOS COMPARADOS
  - 494. **«Introducción justificatoria de una primera serie sobre los “urbanismos europeos comparados”**  
Javier GARCÍA-BELLIDO  
127: 83-86. Descript.: Urbanismos comparados. Legislación urbanística. Comisión de Expertos de Urbanismo.
  - 495. **«Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales».**  
Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ & Javier GARCÍA-BELLIDO  
127: 87-144. Descript.: Legislación urbanística. Alemania. España. Estados Unidos de América. Francia. Holanda. Inglaterra. Suiza. Urbanismos comparados.
  - OBSERVATORIO INMOBILIARIO
  - 496. **«Coyuntura inmobiliaria 2000-2001. Se mantiene elevada la actividad constructiva».**  
Julio Rodríguez López  
127: 147-161. Descript.: Mercado inmobiliario español.
  - INTERNACIONAL
  - 497. **Argentina. «Gobernabilidad en las Ciudades»**  
Rubén PESCI  
127: 165-166. Descript.: Desarrollo sostenible. Argentina. Iberoamerica.
  - 498. **Brasil. «Los héroes urbanos del “tercer mundo”».**  
Roberto SEGRE  
127: 166-168. Descript.: Premios de urbanismo.
  - 499. **Francia. «Ley de solidaridad y renovación urbanas (I) proceso de elaboración, contenido y perspectivas».**  
Vincent RENARD  
127: 168-178. Descript.: Francia. Legislación urbanística. Ley de solidaridad y renovación urbana.
  - 500. **Estados Unidos. «Los inicios del GIS en Estados Unidos»**  
Thomas F. GLICK  
127: 178-179. Descript.: Sistemas de Información Geográfica. Estados Unidos de América.
  - 501. **Italia. «Entre las vinculaciones urbanísticas y la desregulación».**  
Federico OLIVA  
127: 180-183. Descript.: Italia. Legislación urbanística. Planeamiento urbanístico.
  - DOCUMENTACIÓN
  - 502. **Sección «Memoria Histórica»: Extracto del Reglamento de 11 de abril de 1912 en desarrollo de la Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911.**  
Javier GARCÍA-BELLIDO  
127: 187-190. Descript.: Legislación urbanística española. Casas baratas. Historia del urbanismo. Viviendas sociales.
  - 503. **Normativa estatal y autonómica**  
Angela DE LA CRUZ MERA  
127: 191-210. Descript.: Índices de legislación urbanística. España.
  - 504. **Planeamiento General en tramitación de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.**  
Pedro MARTÍNEZ TAPIA  
127: 211-218. Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.
- N.º 128, VERANO 2001
- EDITORIAL
  - 505. **«Menos penumbras en los márgenes competenciales de la normativa urbanística»**  
Javier GARCÍA-BELLIDO  
128: 235-237. Descript.: Editoriales de revista. Sentencias del Tribunal Constitucional sobre Urbanismo. Legislación urbanística.
  - ESTUDIOS
  - 506. **«El gobierno-gestión y la vida dependiente municipal a principios del XIX».**  
Carlos BUENO AGUADO  
128: 241-250. Descript.: Gestión urbanística. Administración municipal. Historia urbana. Madrid.
  - 507. **«Modernización de las ciudades españolas durante la crisis política de la Restauración».**  
Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS  
128: 251-273. Descript.: Ciudades. Inversiones públicas. Historia urbana. España.
  - 508. **«La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España».**  
Florencio ZOIDO NARANJO  
128: 275-281. Descript.: Ordenación del territorio. Paisaje. Convención Europea del Paisaje. Consejo de Europa. España. Administración local. Administración autonómica. Protección del medio ambiente.

509. «Geografía y geometría en América Latina: naturaleza, arquitectura y sociedad».  
Roberto SEGRE  
128: 283-294. Descript.: Arquitectura. Iberoamerica. La Habana (Cuba). Río de Janeiro (Brasil).
- URBANISMOS COMPARADOS
510. Alemania: «Líneas básicas de la legislación urbanística en la República Federal Alemana».  
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO  
128: 301-320. Descript.: Alemania. Urbanismos comparados. Legislación urbanística.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
511. «La coyuntura inmobiliaria de 2001. Los bajos tipos de interés mantienen elevadas las expectativas».  
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ  
128: 323-340. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
512. Argentina. «Salto grande hacia el desarrollo sustentable (los gozos y las sombras)»  
Rubén PESCI  
128: 343-344. Descript.: Desarrollo sostenible. Argentina. Iberoamerica.
513. Italia. «Con el nuevo parlamento se reinicia la reforma urbanística».  
Federico OLIVA  
128: 344-347. Descript.: Italia. Legislación urbanística. Planeamiento urbanístico.
514. Portugal. «Una nueva política para las periferias metropolitanas de Lisboa»  
Alvaro DOMINGUES  
128: 348-350. Descript.: Áreas metropolitanas. Lisboa (Portugal). Viviendas marginales.
- DOCUMENTACIÓN
515. «Convención Europea del Paisaje. Florencia 20.X.2000»  
128: 353-357. Descript.: Convención Europea del Paisaje. Protección del medio ambiente. Paisaje.
516. Sección «Memoria Histórica»: Exposición de Motivos y Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921 (Parte I).  
Javier GARCÍA-BELLIDO  
128: 359-365. Descript.: Legislación urbanística española. Historia del urbanismo. Viviendas sociales. Casas baratas.
517. Normativa estatal y autonómica  
Angela DE LA CRUZ MERA  
128: 367-210. Descript.: Índices de legislación urbanística. España
518. Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.  
Pedro MARTÍNEZ TAPIA  
128: 385-392. Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.
- N.º 129, OTOÑO 2001, monográfico «Nuevas políticas empresariales en las intervenciones para la regeneración urbana: Berlín, Bilbao, Dublín, Lille, Lisboa»
- EDITORIAL
519. «La competitividad en la revitalización urbana: entre la necesidad y la especulación»  
Arantxa RODRÍGUEZ, Frank MOULAERT & Erik SWYNGEDOUW  
129: 405-406. Descript.: Editoriales de revista. Globalización. Competitividad urbana. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Europa.
- ESTUDIOS
520. «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa».  
Arantxa RODRÍGUEZ, Frank MOULAERT & Erik SWYNGEDOUW  
129: 409-424 Descript.: Globalización. Competitividad urbana. Política económica. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Europa.
521. «Reorganizando el nuevo Berlín: Grandes proyectos en busca del crecimiento».  
Harmut HAUSERMANN & Katja SIMONS  
129: 425-439. Descript.: Política urbanística. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Consorcios. Berlín (Alemania).
522. «Del declive a la revitalización: oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao»  
Arantxa RODRÍGUEZ & Elena MARTÍNEZ  
129: 441-460. Descript.: Política urbanística. Rehabilitación urbana. Bilbao.
523. «Regeneración urbana en Dublín».  
B. BARTLEY & K.T. SHINE  
129: 461-474. Descript.: Política urbanística.

- Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Consorcios. Dublín (Irlanda).
524. «Euralille y los desafíos de la política urbanística en Francia».  
**Frank MOULAERT, Elodie SALIN & Thomas WERQUIN**  
 129: 475-492. Descript.: Política urbanística. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Consorcios. Lille (Francia).
525. «El proyecto urbanístico de la Expo'98 de Lisboa: ¿política urbanística nueva o antigua?».  
**João CABRAL & Berta RATO**  
 129: 493-508. Descript.: Política urbanística. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Área Metropolitana de Lisboa.
- URBANISMOS COMPARADOS
526. Estados Unidos de América: «Líneas básicas de su legislación urbanística».  
**Ángel Manuel MORENO MOLINA**  
 129: 517-556. Descript.: Urbanismos comparados. Legislación urbanística. Estados Unidos de América.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
527. «La coyuntura inmobiliaria de 2001».  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
 129: 559-572. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
528. Argentina. «Espacios abiertos y espacios cerrados en la Argentina de la última hora».  
**Rubén PESCI**  
 129: 575-576. Descript.: Ciudad cerrada. Argentina.
529. Brasil. «Megalópolis y utopías del bienestar»  
**Roberto SEGRE**  
 129: 576-580. Descript.: Megalópolis. Globalización. Pensamiento utópico.
530. Estados Unidos de América.  
 «La Big Dig de Boston»  
**Thomas F. GLICK**  
 129: 581-582. Descript.: Infraestructuras. Autopistas. Subterráneo. Bostón.
531. Italia. «Las planificaciones separadas en Italia»  
**Federico OLIVA**  
 129: 583-586. Descript.: Legislación urbanística. Planeamiento urbanístico.
- DOCUMENTACIÓN
532. «Extractos de la Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones».  
**Angela DE LA CRUZ MERA**  
 129: 589-609. Descript.: Sentencia del Tribunal Constitucional sobre urbanismo.
533. Sección «Memoria Histórica»: Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921 (II parte).  
**Javier GARCÍA-BELLIDO**  
 129: 611-618. Descript.: Legislación urbanística española. Historia del urbanismo. Viviendas sociales. Casas baratas.
534. Normativa estatal y autonómica  
**LEGISLACIÓN**  
**Angela DE LA CRUZ MERA**  
 129: 619-631. Descript.: Índices de legislación urbanística. España.
535. Planeamiento General en tramitación de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.  
**Pedro MARTÍNEZ TAPIA**  
 129: 633-640. Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.
- N.º 130, INVIERNO 2001
- EDITORIAL
536. «De Policía urbana a Urbanismo y de Gobernación a fomento»  
**Javier GARCÍA-BELLIDO**  
 130: 659-664. Descript.: Editoriales revista. Ministerio de Gobernación. M. Fomento. Historia del urbanismo. Viv. social.
- ESTUDIOS
537. «Derecho urbanístico y segregación espacial»  
**Juli PONCE SOLÉ**  
 130: 667-685. Descript.: Derecho urbanístico. Segregación social. Planeamiento urbanístico.
538. «La regulación de grandes superficies en España»  
**Luis E. ARRIBAS SANDONIS**  
 130: 687-706. Descript.: Grandes superficies. Política territorial. España.
539. «Indicadores sintéticos de presión sobre la contaminación del aire»  
**Casilda LASSO DE LA VEGA & Ana Marta URRUTIA KAREAGA & Amaia DE SARACHU CAMPUS**  
 130: 707-721. Descript.: Indicadores. Medio ambiente. España

540. «Fundamentos para la catalogación y conservación del arbolado singular»  
**Ignacio PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL & Juan PICOS MARTÍNEZ**  
130: 723-736. Descript.: Arbolado. Catálogos. Conservación de la naturaleza.
- URBANISMOS COMPARADOS
541. Suiza: «Líneas básicas de la Legislación Urbanística en varios cantones de la *Suisse Romande*».  
**Martín BASSOLS COMA & Martín BASSOLS HEVIA-AZA**  
130: 743-777. Descript.: Urbanismos comparados. Legislación urbanística. Suiza.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
542. «El mercado inmobiliario en España en 2001».  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
130: 781-796. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
543. Argentina. «Del II al III Forum Social Mundial»  
**Rubén PESCI**  
130: 801-804. Descript.: Globalización. Forum Social Mundial. Argentina.
544. Brasil. «Guías de la arquitectura Carioca»  
**Roberto SEGRE**  
130: 804-806. Descript.: Guías. Arquitectura. Italia.
545. Italia. «Grandes proyectos, territorio y federalismo»  
**Federico OLIVA**  
130: 806-809. Descript.: Política urbanística. Infraestructuras. Italia.
- DOCUMENTACIÓN
546. Sección «Memoria Histórica»:  
«Extracto del Reglamento de 8 de julio 1922 de la Ley de Casas Baratas de 1921».  
**Javier GARCÍA-BELLIDO**  
130: 813-819. Descript.: Legislación urbanística española. Historia del urbanismo.
547. Normativa estatal y autonómica  
**Angela DE LA CRUZ MERA**  
130: 821-832. Descript.: Índices de legislación urbanística. España.
548. Planeamiento General en tramitación de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.  
**Pedro MARTÍNEZ TAPIA**  
129: 833-840. Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.

## 2. ÍNDICE ONOMÁSTICO DE AUTORES

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice Cronológico)

ANTÓN MARTÍN, Javier: 491  
ARRIBAS SANDONIS, Luis E.: 538  
ASCELRAD, Henri: 490  
BARTLEY, B.: 523  
BASSOLS COMA, Martín: 541  
BASSOLS HEVIA-AZA, Martín: 541  
BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés: 495  
BUENO AGUADO, Carlos: 506  
CABRAL, João: 525  
CRUZ MERA, Angela de la: 503, 517, 532, 534, 547  
DOVAL ADÁN, Antonio: 493  
GARCÍA-BELLIDO, Javier: 489, 494, 495, 502, 505, 516, 533, 536, 546  
GLICK, Thomas F.: 500, 530  
HAUSSERMANN, Harmut: 521  
LASSO DE LA VEGA MARTÍNEZ, Casilda: 539  
MARTÍNEZ, Elena: 522  
MARTÍNEZ TAPIA, Pedro: 504, 518, 535, 548  
MORENO MOLINA, Ángel Manuel: 526  
MOULAERT, Frank: 519, 520, 524  
NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, Gregorio: 507  
OLIVA, Federico: 501, 513, 531, 545  
PANIAGUA MAZORRA, Ángel: 491  
PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: 540  
PESCI, Rubén: 497, 512, 528, 543  
PICOS MARTÍNEZ, Juan: 540  
PONCE SOLÉ, Juli: 537  
PORTAS, Nuno: 514  
RATO, Berta: 525  
RENARD, Vincent: 499  
RODRÍGUEZ, Arantxa: 519, 520, 522  
RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio: 496, 511, 527, 542  
RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María: 456  
ROMANO VELASCO, Joaquín: 492  
SALIN, Elodie: 524  
SARACHU CAMPOS, Amaia de: 539  
SEGRE, Roberto: 529, 544  
SHINE, K.T.: 523  
SIMONS, Katja: 521  
SWYNGEDOUW, Erik: 519, 520  
URRUTIA KAREAGA, Ana Marta: 539  
WERQUIN, THOMAS: 524  
ZOIDO NARANJO, Florencio: 508

## III. ÍNDICE DE DESCRIPTORES DE MATERIAS

Administración autonómica: 508  
— local: 508  
— municipal: 506

- Alemania: 495, 510
- Arbolado: 540
- Áreas metropolitanas: 514
- Área metropolitana de Lisboa: 525
- Argentina: 497, 512, 528, 543
- Arquitectura: 509, 544
- Autopistas: 530
- Berlín (Alemania): 521
- Bilbao: 522
- Bostón: 530
- Brasil: 490, 544
- Casas baratas: 502, 516, 533
- Catálogos: 540
- Ciudad cerrada: 528
- Ciudades: 507
- Comisión de Expertos de Urbanismo: 494
- Competitividad urbana: 519, 520
- Consejo de Europa: 508
- Conservación de la naturaleza: 540
- Consortios: 521, 523, 524
- Convención Europea del Paisaje: 508, 515
- Derecho urbanístico: 538
- Desarrollo regional: 493
  - sostenible: 497, 512
  - territorial: 493
- Dublín (Irlanda): 523
- Editoriales de revista: 489, 505
- Empresas tecnológicas: 491
- España: 491, 495, 503, 504, 507, 508, 517, 518, 534, 535, 537, 539, 547, 548
- Estado del planeamiento municipal: 504, 518, 535, 548
- Estados Unidos de América: 495, 500, 526
- Europa: 519, 520
- Evaluación ambiental: 492
- Forum Social Mundial: 543
- Francia: 495, 499
- Galicia: 493
- Gestión administrativa: 492
- Gestión urbanística: 506
- Globalización: 519, 520, 529, 543
- Grandes superficies: 539
- Guías: 544
- Habana, La (Cuba): 509
- Historia del urbanismo: 502, 516, 533, 536, 546
- Historia urbana: 506, 507
- Holanda: 495
- Iberoamérica: 497, 509, 512
- Indicadores: 537
- Índices de legislación urbanística: 503, 517, 534, 547
- Industria: 491
- Infraestructuras: 530, 545
- Inglaterra: 495
- Inversiones públicas: 507
- Italia: 501, 545
- Legislación urbanística: 494, 495, 499, 501, 505, 510, 513, 526, 531, 541
- Legislación urbanística española: 502, 516, 533, 546
- Ley de solidaridad y renovación urbana: 499
- Lille (Francia): 524
- Lisboa (Portugal): 514
- Madrid: 506
- Medio Ambiente: 537
- Megalópolis: 529
- Mercado inmobiliario español: 496, 511, 527, 542
- Ministerio de Fomento: 536
  - Gobernación: 536
- Modelos comparados: 489
  - de desarrollo: 490
  - espaciales: 490
  - urbanísticos: 489
- Ordenación del territorio: 508
- Paisaje: 508, 515
- Pensamiento utópico: 529
- Planes de desarrollo comarcal: 493
- Planeamiento urbanístico: 501, 513, 531, 538
- Planificación urbana: 492
- Política económica: 519, 520
  - territorial: 539
  - urbanística: 521, 522, 523, 524, 525, 545
- Premios de urbanismo: 498
- Protección del medio ambiente: 508, 515
- Portugal: 427
- Reestructuración rural: 491
- Regeneración urbana: 519, 520, 521, 523, 524, 525
- Rehabilitación urbana: 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525
- Río de Janeiro (Brasil): 509
- Segregación social: 538
- Sentencias del Tribunal Constitucional sobre Urbanismo: 505, 532
- Sistemas de Información Geográfica (SIG): 500
- Subterráneo: 530
- Suiza: 495, 541
- Urbanismos comparados: 494, 495, 510, 526, 541
- Viviendas marginales: 514
  - sociales: 502, 516, 533, 536

## 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 reprobado 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 tesoro 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>

## 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 Sarandese, 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

# 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.

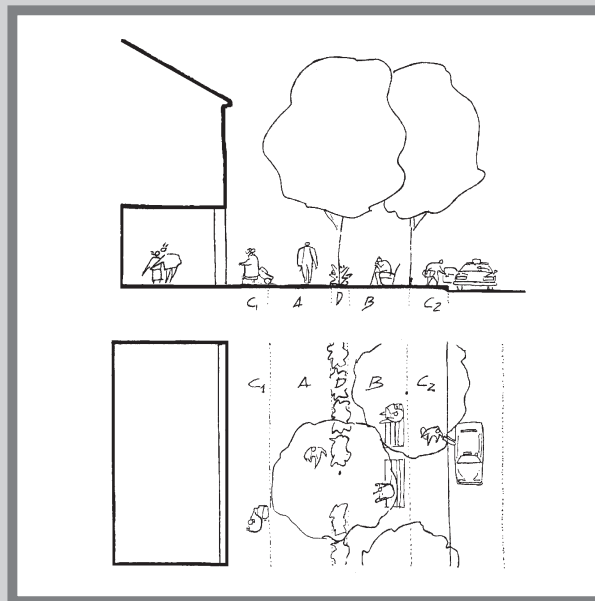
☐ Transferencia bancaria a Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Entidad 0182. Oficina 9002. Dígito de control 49.  
Cuenta corriente 0200000463, a nombre de Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.





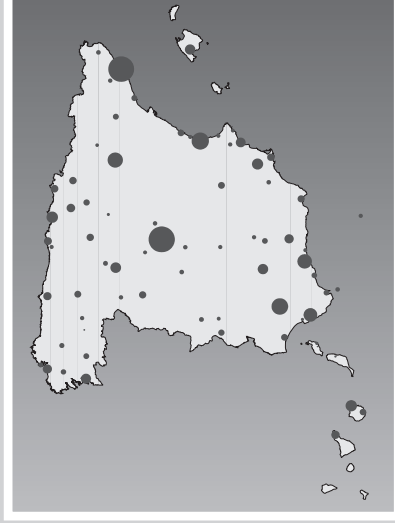
serie monografías

# Recomendaciones para el proyecto y diseño del viario urbano



serie monografías

# Atlas estadístico de las áreas urbanas en España



CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfonos: 91 597 83 19 - 91 597 83 10  
Fax: 91 597 86 04  
correo electrónico: mppozuelo@mfom.es

Administración y suscripciones:

Centro de Publicaciones  
Ministerio de Fomento  
Pza. de San Juan de la Cruz, s/n.  
28071 Madrid  
Teléfonos: 91 597 64 49 - 91 597 64 78  
Fax: 91 597 61 86  
correo electrónico: cpublic@mfom.es

La Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento ©

**Redacción:**

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

**Fotocomposición y fotomecánica:**

Raycar, S. A.

**Imprime:**

Raycar, S. A.

**SUSCRIPCIÓN ANUAL:**

España: 30 €  
Extranjero: 42 €

**Números sueltos:**

España: 9 €  
Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

NIPO: 161-02-033-0

