CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXIV. Tercera época
N.º 131, primavera 2002

Fuerzas centrífugas y precios de la vivienda en el área de Barcelona

Vivienda pública y exclusión social en Francia

Río de Janeiro: la recuperación urbanística de la zona del puerto y hacia la gestión pública de su red de saneamiento

Urbanismos comparados: Francia, sus modelos precedente y actual

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
Bolonia (Italia)

Thomas F. GLICK
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM
Mijmejen (Holanda)

Rubén PESCI
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS
Porto (Portugal)

Vincent RENARD
París (Francia)

Roberto SEGRE
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES
Aquisgrán (Alemania)

Nora CLICHEVSKY
Buenos Aires (Argentina)

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. XXXIV. Tercera época
N.° 131, primavera 2002

Fuerzas centrífugas y precios de la vivienda en el área de Barcelona

Vivienda pública y exclusión social en Francia

Río de Janeiro: la recuperación urbanística de la zona del puerto y hacia la gestión pública de su red de saneamiento

Urbanismos comparados: Francia, sus modelos precedente y actual

MINISTERIO
DE FOMENTO

Índice

EDITORIAL

"Cambios estratégicos en la gobernanza de la ordenación espacial"
Javier GARCÍA-BELLIDO 5

En la muerte de José Luis García Fernández. In memoriam 15

Hasta luego Adriana. *In memoriam* 17

ESTUDIOS

Las fuerzas centrífugas en los mercados residenciales: el caso del área funcional de Barcelona
Óscar MASCARILLA MIRÓ 21

¿Dónde viven las familias modestas en Francia? Interrogantes sobre la vivienda pública social
Jean-Claude DRIANT 39

El puerto de Río de Janeiro: titubeos, realismos y formalismos
Roberto SEGRE 53

Gestión del saneamiento en Río de Janeiro en las décadas 80 y 90: cambios, continuidades y nuevas exigencias de su regulación pública
Ana Lucía BRITTO 63

Abstracts
John POWNALL 81

URBANISMOS COMPARADOS

Francia: Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística
Martín BASSOLS COMA 85

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

La construcción y la vivienda mantienen el crecimiento
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ 131

INTERNACIONAL

Argentina: Nora CLICHEVSKY 153

Argentina: Rubén PESCI 160

Brasil: Roberto SEGRE 161

Francia: Vincent RENARD 162

Italia: Federico OLIVA 168

DOCUMENTACIÓN

Extracto de la ley n.º 2000-1208 sobre solidaridad y renovación urbanas, de 13-XII-2000. *(Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains)* (J.O. n.º 289, 14 diciembre 2000) 175

- *Legislación*
  Ángela de la CRUZ MERA 191
- *Planeamiento urbanístico*
  Pedro MARTÍNEZ TAPIA 201

LIBROS Y REVISTAS

Recensiones y reseñas de libros recibidos 205
Acuse de recibo 210

Editorial

"Cambios estratégicos en la gobernanza de la ordenación espacial"

Este número de CyTET está casi dedicado, al menos en buena parte, al urbanismo francés. La imperiosa necesidad de no dejar ni un mes más sin publicar el extenso trabajo sobre Francia de la Sección de "Urbanismos europeos comparados", dada la salida hace ahora un año exacto de la nueva Ley de Solidaridad y Renovación Urbanas (LSRU), nos arropa para ampliarlo o complementarlo con un enfoque que mejore el conocimiento de otras culturas urbanísticas europeas —que es lo que se pretende con tal Sección—, en este caso una de las más próximas a nosotros junto con la portuguesa. Como la nueva Ley da un vuelco sustantivo al tradicional Código del Urbanismo francés, y para no dejar huérfano de referencias actuales el valor comparativo de aquel completo trabajo del profesor Martín BASSOLS*, nos ha parecido necesario facilitar la labor interpretativa del lector contextualizando el urbanismo anterior con una extensa y laboriosa versión directa de una selección del texto articulado de dicha LSRU de reforma del Código de Urbanismo, permitiendo así la comparación diacrónica de sus últimas reformas. Además hemos podido contar con un trabajo* ex profeso *de nuestro corresponsal en París, Vincent* RÉNARD*, que ilustra las novedades en los aspectos más urbanos y de gestión de la reciente reforma, junto con otro enviado oportunamente por su autor, J.-C.* DRIANT*, sobre la vivienda social en Francia.*

Desde fines del año 2000 en que se promulga, pero entrando en vigor paulatinamente en los años siguientes, se está empezando a aplicar una de las más ambiciosas leyes europeas en materia de ordenación territorial, urbanismo, medioambiente y vivienda. Se trata de la Ley francesa sobre Solidaridad y Renovación Urbanas (Ley 2000-1208 de 13 diciembre de 2000) cuyas principales aportaciones pueden resumirse en que aborda articuladamente el vasto temario de la acción política para la gobernanza integrada del espacio social mediante tres categorías de enfoques:

1.º Un enfoque reduccionista o analítico *que entiende la construcción integral del territorio como un proceso acumulativo de miles de pequeñas decisiones tomadas por miles de agentes actuando en contextos diversos, supuesto que siempre lo hacen en ejercicio legítimo de sus libertades, dentro de la legalidad y de sus lógicas locales, pero cuyos efectos agregados a escalas superiores son los que desatan los más difusos y graves deterioros que propician el desarrollo insostenible a escala global, y cuya corrección legal y voluntarista, para hacer un poco más sostenible ese desarrollo, requiere llevar nuevas reglas-resorte o tipo 'premio-castigo' (si* X *entonces* Y, *si* no-X *entonces* Z*), selectivas y asumibles consensuadamente, que actúen en los orígenes micro de sus propias lógicas locales, donde se toman las pequeñas decisiones que han de ir amplificándose hasta concertar los grandes Planes y Esquemas.*

2.º Un enfoque solidario o sistémico, *por el que, entendido y articulado lo anterior —que ya es mucho— esta ley replantea quiénes, cómo, para qué y cuándo adoptan las decisiones espaciales, elevando los niveles de legitimidad para adoptar cierto tipo de políticas, planes, programas o proyectos, recortando, por ende, la capacidad de acción unilateral de los agentes o entes en todos los niveles, a no ser que consensúen o concierten multilateral y solidariamente sus intereses legítimos en conflicto con los de los demás miembros de su propio ámbito y de los distintos niveles decisional-*

competenciales superpuestos. Ya no son sólo los planes y actos emanados o legitimados por el poder Departamental los que han de cumplirse de arriba abajo (como han solido ser los Planes regionales y Esquemas directores, en los que también ahora, no obstante, el Prefecto francés sigue siendo mucho Prefecto!), sino que las decisiones globales se adoptan en común desde el concierto de los intereses locales de abajo arriba. El principio es que no se haga ninguna nueva actuación desequilibradora del frágil sistema territorial hasta que no haya consenso entre iguales al mismo nivel, en una suerte de "puesta a cero" de los relojes en una negociación: no se levantan de la mesa hasta que haya acuerdo; porque si no, los municipios sólo pueden quedarse quietos, sin poder aprobar desarrollos o crecimientos en solitario, ni siquiera en su propio territorio, ya que todos estamos insertos en un ecosistema global donde los recursos son escasos y todas las acciones interactúan en un espacio cuajado de economías y deseconomías externas.

3.º Un enfoque sintético u holista, *en el que —establecidas las reglas básicas para condicionar la toma de decisiones, desde los actores más pequeños individuales, hasta los entes supra e intermunicipales (profusamente creados en ésta y en leyes precedentes complementarias con el objeto de reagrupar el microcosmos de los 36.000 municipios franceses)*[1] *mejor capacitados en la adopción de las grandes políticas globales— se precisa integrar cohesionadamente todas las variables, aspectos o materias relevantes que interactúan en cada espacio y entre espacios diferentes. Con este enfoque se contemplan simultáneamente los planes, políticas y programas de crecimiento y densificación, usos del suelo, vivienda y exclusión social, sanidad e higiene urbanas, transportes, conflictos centro-periferia, rurización o antiurbanización y renovación-recuperación urbana, medio ambiente, desarrollo sostenible, etc., etc., propiciando una visión sistémica totalizadora de la globalidad de los fenómenos y, por ende, articulada en equipos transdisciplinares. Así los ámbitos supramunicipales agregados se articulan por una serie de planeamientos sectoriales, cuya composición genera un Plan omnicomprehensivo del conjunto, aunque mucho más político, indicativo y flexible que los de antes. Por eso se entiende que esta ley venga firmada, en la buena tradición legislativa francesa, no sólo por el Presidente de la República y su primer Ministro, sino por otros doce Ministros y seis Secretarios de Estado, lejos de la visión patrimonial de un único ministerio autor y defensor de 'su' ley, que vemos otras veces, en otros temas y latitudes.*

Ya se ha ido adelantando por goteo bastante información sobre la evolución de esta LSRU, tanto por parte de nuestros corresponsales, como en anteriores editoriales, a cuyas páginas se remite al lector interesado para tener una visión general de primera mano[2].

El desarrollo concreto de los más importantes de estos enfoques genéricos puede sintetizarse en las siguientes grandes ideas fuerza que articulan detalladamente el conjunto de tan amplia ley (5 títulos y 209 artículos):

- **Reforma de los instrumentos de planeamiento** *con nuevas figuras, formas y contenidos de los planes, tanto de ámbito comarcal (Esquemas de Cohesión Territorial, SCOT, Esquemas de Sector, SS), como municipal (Planes Locales de Urbanismo, PLU, Cartas Municipales, CC) y parcial (Zonas de Urbanización Concertada, ZAC), mas no de sus estructuras, jerarquías y funciones básicas que, más o menos, subsisten. Parece ser que se quiere inyectar un claro sentido político, más accesible, más abierto, flexible e indicativo y menos tecnocrático de las memorias de las propuestas e informes, a través de los* Projet d'aménagement et de développement durable*, PADD, frente a los anteriores*

[1] El tamaño medio de los municipios franceses es de 15 km^2 y 1.640 habitantes, mientras en España es de 64 km^2 para 5.200 habts./municipio, es decir 3 y 4 veces mayores, arrojando ambos densidades medias relativamente comparables (107,5 y 81,5 habt./km^2 respectivamente).

[2] Ver *CyTET 121:* 608-11; CyTET 123: 126-31, sobre los inicios y tramitación precedente de la Ley y, una vez ya aprobada, en *CyTET 127*: 168-78, incluyendo un anexo documental de un resumen del propio Ministerio del Equipamiento con las 34 medidas más importantes, descritas título a título. Así mismo ver los editoriales de los nums. 121 y 123.

más secos y técnicos (POS), en los que se propongan, de manera más expositivo-discursiva y política, las estrategias sociales de ordenación del espacio, que habrán de ir incorporadas, como su legitimación fundamental y su carácter de compromiso, en los programas de cada partido para las campañas a las elecciones locales para la gobernación del lugar.

• **Relevancia determinante de los Esquemas de Cohesión Territorial,** *SCOT, pieza central de la reforma, al deber elaborarse entre todos los municipios dentro de los ámbitos de cada una de las múltiples formas de agrupación mancomunada contempladas en el Código General de las Colectividades Territoriales (Entidades Públicas de Cooperación Intermunicipal, Comunidades de Municipios, Comunidades de Aglomeraciones municipales, Comunidades urbanas, etc.) Los SCOT no solo determinan vinculaciones materiales directas, sino tambien efectos paralizantes a los que se queden fuera o no quieran integrarse en ellos. Las vinculaciones materiales son alcanzadas mediante reglas internas de concertación en las que se establecen los objetivos, metas cuantificadas y limitaciones de los Planes Locales de Urbanismo, concertándose en su ámbito todos los Programas Locales de Viviendas, PLH, los Planes de Movilidad Urbana, los Esquemas de Desarrollo Comercial, etc.*

Se ha superado ya esa fase del planeamiento impositivo de arriba abajo que eran los Esquemas Directores, en los que se habían de legitimar los planes de inferior ámbito descendiendo en cascada sobre ellos, elaborados desde las altas instancias técnico-políticas estratégicas que ordenaban por decreto que se adaptasen a sus superiores y, por tanto, más sabias prescripciones todos los planes y actuaciones inferiores. Los nuevos Esquemas de cohesión territorial supramunicipales, han de elaborarse consensuada y solidariamente por un Ente ad hoc *donde están representados todos los municipios involucrados en cada una de las nuevas mancomunidades que están creándoses desde la reciente ley de las Colectividades locales. Ciertamente, para que eso no sea una merienda de los grandes sobre los chicos o un mercadillo de intercambio de cromos, se establecen reglas limitadoras de las capacidades de hacer, para que los municipios aislados que no quieran insertarse en el SCOT no puedan elaborar unilateral y alegremente sus decisiones de crecimiento y nuevas ocupaciones territoriales sin contar con los intereses y valores de los vecinos, todos incorporados institucionalmente en un superior "ámbito de solidaridad". Incluso es preceptiva la consulta transfronteriza a los entes locales de los países vecinos, lo que es muy de agradecer en nuestro caso por los municipios pirenáicos; consulta que, por ahora, no es* simétrica. *Como ya sabemos que los efectos agregados de múltiples decisiones unilateralmente adoptadas pueden ser catastróficos en el ámbito global, ahora se incita a que se concierten o consensúen las grandes políticas subregionales y urbanas, pero desde las decisiones conscientes y comprometidas de cada municipio, como si el centralismo reconociese que los gobiernos locales ya son políticamente mayores de edad. La cohesión territorial les permitirá consensuar las formas del reparto o redistribución de los costes y beneficios de las externalidades subregionales o comarcales, mediante los acuerdos internos que concierten para el equilibrio en las transferencias de una* peréquation *o redistribución de rentas entre unos y otros servicios de cada entidad de aglomeración o mancomunidad de servicios intermunicipal.*

Los municipios que no quieran participar en un SCOT, que estén dentro de una aglomeración urbana mayor de 15.000 habitantes o a menos de 15 km del litoral en las franjas costeras marítimas, pueden hacerlo, pero entonces únicamente podrán renovar sus espacios urbanos vacantes, no expandirse sobre nuevos suelos agrarios, en franco declive a nivel nacional (ver editoriales de los núms. 121 y 123 de CyTET), problema que se complementa con la siguiente política.

• **Estrategias de control del crecimiento sostenible contra la dispersión periurbana** *de los lentos procesos de contaminación creciente de las áreas rurales, mediante los salpicados pseudourbanos, perfectamente legales municipio a municipio, pero demoledores cuando se acumulan en las amplias coronas de expansión de las ciudades-región, conocidos como procesos de 'urbanización difusa' o 'desurbanización'* (étalement urbain, désurbanisation, counterurbanization, urban sprawl) *o 'rururbanización' o*

'rurización urbana' (rurbanization) *en el continuo rural-urbano. El objetivo central de los SCOT y las mancomunidades de las aglomeraciones urbanas es precisamente someter y controlar estos procesos de dispersión, fuertemente consumidores de suelo y de recursos naturales, despilfarradores de energía y símbolos del desarrollo insostenible, mediante la regulación el uso del suelo, del agua, de los espacios valiosos, estudiando las economías externas de aglomeración en el almacenamiento de residuos y vertidos y sus reciclajes, el tráfico, etc. de modo unitario y sistémico, evitando la dispersión periurbana de bajas densidades y la competencia suicida en las políticas locales municipales por captación de urbanizaciones lujosas de baja densidad. Estos procesos suelen venir impelidos por una creciente desconcentración del empleo de empresas de todo rango y de las residencias permanentes de jóvenes empujados hacia espacios rural-urbanos periféricos menos caros en las subregiones metropolitanas de las grandes concentraciones urbanas, con el consabido efecto desparramamiento y contaminación generalizada de la auto-movilidad centro-periferias. Este voraz movimiento de 'rururbanización', además de la lenta expansión compacta de las ciudades, en Francia le está 'costando al futuro' a razón de 45.000 ha anuales nuevas de suelos agrarios 'tocados".*

En sus primeros aspectos generales en el editorial del nº 123 de CyTET ya expusimos sucintamente un resumen de la progresiva pérdida de tierras laborables, incluso cifrando las pérdidas preocupantes en 900.000 ha y el paralelo incremento expansivo de la urbanización difusa en 1 millón de hectáreas en el último decenio, habiendo aumentado la superficie urbana a un ritmo endiablado de 60.000 hectáreas anuales o en el 1,84% decenal de la superficie del país. Así se acumulaba ya en 1998 una superfice irreversiblemente urbanizada del 8% del total del hexágono francés o, lo que es peor aún, del 13% de las áreas físicamente accesibles a su posible ocupación (dejando a salvo los bosques, las zonas muy montañosas o las aguas continentales). Como contra-oferta estratégica a la limitación o gobernanza de la dispersión periurbana, se plantea una rupturista política de recuperación de las economías de aglomeración y sinergias de la vieja ciudad.

- **Estrategias de regeneración urbana** *con el incentivo de políticas de densificación o revitalización de los espacios ya urbanizados y equipados, pero con una especial incidencia en las áreas urbanas decrépitas, subproductos de los cambios globales ocurridos en el aparato productivo de las economías europeas. La obsolescencia general de muchas instalaciones industriales o de transportes y almacenamiento, antes periféricas y ahora enquistadas en la ciudad, permiten afrontar con ímpetu inversor reurbanizador muy atractivo la captación de las economías de aglomeración y de sus rentas de situación mediante la regeneración de los tejidos urbanos que estas localizaciones centrales comportan. Por esa parte, tal y como ya se vienen haciendo múltiples operaciones imagen o prestigio de relleno o reciclado de los vacíos y espacios residuales del* urban decline *desde los 80. En Francia diferencian las operaciones urbanas dominantes en los 60-70 del siglo pasado consistentes en la* renovation urbaine *—que trataban de rehabilitar los tugurios y viviendas subestándar o inhabitables en barrios y manzanas insalubres, renovando y remodelando por entero el habitat—, del vigente impulso desde el último decenio de la recuperación o revitalización urbanas,* renouvellement urbaine, *que, como el* urban renaissance *inglés, opera regenerando nuevos usos y llevando nuevas poblaciones y centros de consumo a los espacios vacantes dejados por las industrias obsoletas en las zonas en declive; pero sin llegar a tanto como expulsó la devastadora política pública del* urban renewal *que aplicó el* slum clearance *(limpieza de los barrios bajos centrales) arrasando con el* "federal bulldozer" *los centros urbanos históricos de las grandes capitales norteamericanas.*

Precisamente, en este mismo número y complementándolo con tal objeto, nuestro corresponsal Vincente RÉNARD aborda los objetivos, políticas y técnicas que desarrollan el que llaman "reciclado urbano [recyclage urbaine]". *Repasa los nuevos modos de gestión urbana introducidos por la nueva Ley, como las "contribuciones especiales" por la primera implantación de nuevas vías* (Participation pour voies nouvelles et résaux, *con una forma análoga al viejo sistema nuestro de Cooperación), el impuesto de solares sin edificar*

(Taxe foncière sur les terrains non batís), *que nosotros ya abandonamos hace años por incumplido. Todo ello acompañado de la rebaja de las técnicas disuasorias de la densificación intraurbana con la supresión del supérfluo* Plafond legal de densité *y la correspondiente* taxe de surdensité, *cuyos textos legales también se traducen íntegramente en la parte de Documentación de este número.*

- **Política activa de vivienda pública y de mixtura social,** *que constituye una de las más agresivas propuestas de una ofensiva social o de un expreso activismo político beligerante y consciente de la política de Estado al enfrentarse retadoramente, con las limitadas armas de la política urbanística, a uno de los problemas sociales más acuciantes: la exclusión social en nuestras ciudades y culturas europeas.*

En primer lugar, han empezado por introducir por vez primera en la categoría de las decisiones públicas del planeamiento, en lugar de dejárselo a las ocultas fuerzas del mercado, las consideraciones recíprocas de urbanismo y vivienda social, con el objeto de evitar y corregir la marginación, la perpetuación de las viviendas insalubres de alquiler privado, la exclusión social de los grupos de menor renta y, además, cuando son de diferente religión, cultura o etnia. La pieza clave está basada en el principio del derecho a una "vivienda digna" (logement décent) *como exigencia que directamente todo inquilino, en casas de propiedad pública o privada, puede plantear ante el juez como condición contractual para su validez.*

En segundo lugar, la decidida política estatal de alcanzar un equilibrio en la mixtura de la integración social —en lo que pudiera acogerse a la tan periodística expresión de moda de "exclusión social cero"— se plantea extensamente con la sana intención de ir previniendo el efecto mimético-convergente de la profusa y nefasta generalización de las exclusivistas y segregacionistas NIMBY (not in my back yard) *o* LULU (locally unwanted land uses) *británicas y norteamericanas, cuando no simplemente racista o elitista en las* gated communities*, todas gobernadas por lógicas locales excluyentes, que está librando duras batallas jurídicas ante tribunales estatales sobre los derechos humanos, no todas perdidas.*

La Ley francesa ahora prevé que en los municipios urbanos mayores de 3.500 habitantes (1.500 en Île-de-France) en las agrupaciones o mancomunidades de municipios mayores de 50.000 habitantes deberá ir garantizándose, para antes de 20 años, un stock de viviendas sociales (HLM, habitation à loyer moderé) *y por tanto de alquiler público* (logements locatifs sociaux)*, además del privado que pueda haber, en número equivalente al 20% del stock total de residencias principales en cada municipio (incluidas residencias de ancianos, centros de recogida de inmigrantes, etc.) Para ello, desde este mismo año 2002, se ha puesto en marcha una contribución anual de unos 150 euros (1.000 FF) por cada vivienda que 'falte' para llegar a ese porcentaje que cada municipio deberá detraer de sus presupuestos y abonar a la mancomunidad en que se halle; de manera que las inversiones en viviendas sociales que vaya realizando el ayuntamiento irán reduciendo para el ejercicio siguiente esta contribución cuasi-sancionadora.*

Los Planes locales de vivienda serán trianuales y deberán presupuestar para cada período una inversión mínima para construir durante el mismo el 15% de viviendas sociales de la diferencia existente en su caso, de forma que, al cabo de 6 trienios (18 años) deberá haber acabado con su déficit social. Con tales fondos mancomunados la entidad supramunicipal puede planificar, en el conjunto de todos los municipios deficitarios de la aglomeración, la adquisición de suelo e inmuebles para rehabilitar, con el fin exclusivo de su promoción pública para viviendas sociales de alquiler, aprovechando sus indudables economías de escala; muy en especial se propician actuaciones en los barrios y zonas urbanas sensibles para la rehabilitación y recualificación urbanas del patrimonio existente. Las Mancomunidades poseen personalidad propia y amplias competencias en materias de planeamiento y urbanismo (los Esquemas de cohesión territorial, SCOT, delimitación de las zonas urbanizables, etc.), en materia de los programas de viviendas públicas de la aglomeración, de servicios, de transportes, de educación, etc., apareciendo como un nuevo escalón funcional-administrativo entre el Departamento y los 36.000 minúsculos municipios franceses.

Para el lector español puede llamar la atención que se ponga el umbral mínimo a mantener en cada municipio, no ya en las viviendas "sociales", de promoción pública o privada —de uno u otro modo algo o muy ayudadas o subvencionadas con dinero público, tanto 'a la piedra' como 'a la persona'—, ni siquiera en las viviendas de promoción pública para venta en propiedad diferida o hipotecadas, dirigidas a sectores de bajas rentas; sino que ese mínimo del 20% del total del parque de viviendas públicas y privadas de cada municipio sea exclusivamente para viviendas de promoción pública y sólo para alquilar con rentas bajas.

Cuando en España se habla de reservas de suelo para las promociones futuras del suelo urbanizable exigiendo un porcentaje determinado de viviendas "sociales protegidas" o de "protección pública" o "sujetas a algún régimen de protección pública" se refiere a las construidas de promoción pública o privada, pero básicamente subvencionadas o hipotecadas, para el acceso diferido a su propiedad[3]; porque la media nacional de las viviendas de patrimonios públicos en alquiler en España es constante y está decididamente estancada en el 2% desde los años 60. Esta diferencia entre ambas políticas estatales es evidente ya que, mientras en España en 1999 el 86% de las viviendas eran ocupadas por sus propietarios (en plena propiedad o en periodo de amortización, tanto de renta libre como subvencionada o protegida) —quedando el 14% restante para alquiler, bien privado (12%) o público-social (2%)—, en Francia la proporción era de un 54% de sus ocupantes-propietarios y el 46% en alquiler, con un 21% de alquiler de promoción privada y el 17% pública o social, que es lo que se intenta mantener o subir al 20% del parque municipal total (el 8% restante del alquiler son formas societarias para empleados y gratuitas).

Observado en la perspectiva de las variaciones de los últimos 40 años, se ve ciertamente que la tendencia más general y muy clara en casi todos los países europeos es la imparable presión para aumentar la proporción de viviendas en propiedad de sus ocupantes, teniendo el paradigma de la ya tradicional situación española, por la que hemos pasado de la proporción de ocupantes-propietarios en un moderado 57% (1960) a la del actual 86% (1999), la más alta tasa de propietarios de toda Europa, seguidos por Irlanda (80%) Italia (78%), Grecia (74%), Reino Unido (69%); y con Suiza en el otro extremo con la menor relación de ocupantes propietarios (31%)[4]. En Francia, no obstante, esta tendencia general de aumento de la propiedad ha tenido una tasa de crecimiento relativamente moderada del 41 al 54% (con +13 puntos porcentuales desde 1960, similar al incremento de Holanda y Suecia con +15, pero sin los extremos de Alemania con sólo +5 puntos o el Reino Unido con +27 o, en cabeza de los ritmos acelerados, el de España con +39 puntos porcentuales en estos mismos 40 años, a razón de casi 10 puntos por decenio).

La relación alquiler privado/público en Francia ha llevado una tendencia inversa al haber tenido una política estatal sostenida en favor de la intervención directa sobre este mercado, subiendo fuertemente el sector público-social de alquiler del 4% en 1960 al 17% actual, mientras bajaba la cuota del sector privado del 33% al actual 21%. Es decir la proporción global de viviendas sociales de alquiler o HLM promovidas por la política social del Estado ha subido claramente, cuadruplicándose en 40 años. Mientras que en España el alquiler social se mantenía constante en un escaso 2% del total de viviendas. Esto implicaba que, en 1995, mientras la media europea estaba en las 80 viviendas sociales de alquiler por cada 1.000 habitantes, en España estábamos en la cola europea con 10 viviendas sociales de alquiler por cada 1.000 habitantes.

Por ello, no es extraño que la ley francesa proponga exigir dos cosas: un mínimo para recuperar o elevar en 18 años la media actual (del 17% al 20%) y además que se haga en

[3] Como en las leyes de la Comunidad de Madrid de 1995 y 2001, en las que se exige, únicamente en los nuevos polígonos en suelo urbanizable y no en el suelo urbano, que el 50% de las viviendas previstas en cada Plan Parcial sean protegidas, limitando el porcentaje de las de Vivienda de Precio Tasado; y la ley de Cataluña ha puesto el umbral mínimo en el 20% genérico, aunque la gran mayoría es VPT. Análogamente fijan los mínimos en cada PP las leyes del País Vasco (60%), Extremadura (35%), Castilla-León (10-50% y 30%) y Castilla la Mancha (50%).

[4] Todos los datos aquí reflejados son extraidos del completo estudio comparativo de Carme Trilla, *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada,* Fundación "La Caixa", 2001, www.estudios.lacaixa.es. Al final de la Sección de "Documentación", tras la versión española de la Ley francesa, se contienen dos cuadros de figuras con algunos datos comparados extraidos de ese mismo trabajo.

una distribución espacial equilibrada y sostenible, en una consciente y planificada mixtura espacial, no en guetos de exclusión social, como ya está empezando a ocurrir. Esta ya consolidada tendencia francesa de crecimiento del parque social de viviendas de alquiler ahora quieren que, además tenga una más equilibrada distribución espacial territorial, vía la exigencia de que se tienda a tal umbral mínimo en todas las partes de las ciudades y aglomeraciones, exigiendo como objetivo expreso el que se evite con los planes la guetización obvia, ante la ya de por sí inevitable división social del espacio urbano por los mecanismos económicos subyacentes.

La exigencia de mixtura socio-espacial, a través de exigir un mínimo de oferta pública de viviendas en alquiler, es la única vía para facilitar la residencia estable de gentes con bajos ingresos, ya que la mera ayuda a la promoción y adquisición de viviendas, subvencionando públicamente su acceso a la propiedad, es sabido que es una bonificación o un "salario diferido" o una inversión recuperable y aumentada a corto plazo, únicamente accesible a los asalariados fijos que pueden obtener una hipoteca de un banco. Si además, ese umbral mínimo del 20% en alquiler del parque local de viviendas se obliga a que sea efectivamente distribuido por todas las áreas residenciales, sin distinción de precios, ni tamaños, ni localizaciones, no cabe duda de que se estará, no sólo induciendo un equilibrio en la oferta de alquileres y una contención en los precios de la vivienda del segmento menos favorecido, sino un efectivo entendimiento de la ciudad como un crisol social, no como un mercado asilvestrado donde toda suerte de guetos sociales y étnicos tienen su asiento. Las familias de rentas bajas está claro que no son competitivas en un mercado perfecto y quedan inexorablemente excluidas, por lo que únicamente el conjunto de la sociedad, el Estado social, pueden ayudarles a sobrevivir.

La versión española casi íntegra del Título I de esta Ley, sobre los documentos y contenidos de la ordenación urbanística y territorial, y de solo una parte inicial del Título II, sobre las viviendas sociales, que hemos realizado internamente en la DGVU se publica en la Sección de Documentación (con unas figuras anexas). Su singular extensión ha desplazado la sección de la "Memoria histórica" que dejamos para otro número menos cargado. Como se ha dicho al inicio, este documento legal acompaña y sigue al extenso y aún muy válido trabajo del profesor Martín BASSOLS sobre el urbanismo francés como numero 5 de la serie sobre "Urbanismos comparados", que está teniendo una cálida acogida desde muchos puntos de vista y geográficos.

***

De este número de CyTET primero del año debemos recordar, en primer lugar, la irreparable marcha de entre nosotros de dos urbanistas que, en diversos contextos, han llevado una actividad profesional que servirá de modelo y guía de sus campos respectivos. José Luis GARCÍA FERNÁNDEZ, pionero historiador urbano y sofisticado artesano del trabajo incansable en la interpretación del urbanismo español de nuestras viejas ciudades y territorios que como nadie conocía, falleció el 11 enero de 2001. Y Adriana DALCIN, experta urbanista en el tratamiento y recuperación de los cascos históricos, con amplia proyección internacional, cuya larga lucha contra la enfermedad ha sido para todos nosotros un ejemplo señero de la voluntad sobreponiéndose al destino, nos dejó el 7 de marzo de 2002. Sendos amigos comunes les dedican sentidos recuerdos necrológicos, acompañándolos con un muy abreviado recuento de su trayectoria vital.

***

En el trabajo del profesor de economía y gestión inmobiliaria de la Universidad de Barcelona, Óscar MASCARILLA MIRÓ, «Las fuerzas centrífugas en los mercados residenciales: el caso del área funcional de Barcelona», se aborda precisamente desde los cambios de las estructuras de las nuevas redes urbanas formadas por la difusión y desconcentración peri-metropolitana del empleo y la residencia, la misma des-urbanización centrífuga que acabamos de comentar que tanto ha preocupado a nuestros vecinos

franceses. Su contrastación en Barcelona nos confirma la validez general de estos procesos de difusa dispersión en las ciudades-región.

Jean-Claude DRIANT*, del Institute d'Urbanisme de Paris, Université Paris 2, nos envía un trabajo sobre «¿Dónde viven las familias modestas en Francia? Interrogantes sobre la vivienda pública social», con algunas adiciones de cuadros y tablas sobre el simultáneamente salido como «Le logement social béneficie-t-il aux ménages à bas revenue?», publicado en el núm. 95 de enero-febrero 2002 en la revista Études Foncières. Este trabajo es una suerte de complemento del trabajo del mismo autor sobre la evolución en 48 años del alquiler privado en Francia como efecto de las políticas públicas, publicado en la sección "Internacional" de CyTET 125: 576-83, otoño 2000, en el seno del monográfico sobre la Vivienda de alquiler en España a los cinco años de la Ley de arrendamientos.*

Finalmente dos trabajos más de sendos arquitectos y profesores del Instituto PROURB de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro, uno sobre «El puerto de Rio de Janeiro: titubeos, realismos y formalismos» del profesor Roberto SEGRE*, diligente corresponsal nuestro en Brasil, y el otro de la profesora Ana Lucía* BRITTO*, sobre «Gestión del saneamiento en Rio de Janeiro en las décadas 80 y 90: cambios, continuidades y nuevas exigencias de su regulación pública». El primero de* SEGRE*, aborda los pasos que se están preparando para recuperar o regenerar ese frente urbano-portuario de Rio a la impresionante bahía de Guanabara, para insertar el centro urbano de la destrozada* city *en el borde marítimo, paradigma de los temas preferidos por las nuevas operaciones de fachada del* urban renaissance*, que también se han mencionado antes al hablar del* renouvellement *en la nueva legislación francesa. Y el segundo, de* BRITTO*, desarrolla las etapas históricas de la regulación concesional y de gestión de los sistemas de infraestructuras de saneamiento en la geográficamente accidentada y socialmente segregada metrópoli carioca, con importantes problemas técnicos además, abogando por un mayor control público municipal de estos servicios.*

El "Observatorio inmobiliario" del economista Julio RODRIGUEZ LÓPEZ *analiza, como siempre en su Sección, los componentes básicos de la evolución de la coyuntura económica nacional del año 2001 para enmarcar la situación de la construcción y la vivienda en concreto, advirtiendo que la continuidad de una demanda sostenida de viviendas ha hecho subir más los precios, por encima del 15 %, con un crecimiento de la construcción doble que el del PIB, mientras que las viviendas protegidas supusieron sólo el 8,4 % del total de las iniciadas. Analiza finalmente la evolución de la accesibilidad de la vivienda en España situándose en los 5,72 años la relación precio medio de la vivienda para una renta familiar monosalarial, el más elevado del último decenio. Comenta las cifras y objetivos fundamentales del Plan Cuatrienal de Vivienda 2002-2005 que se inicia este año, estableciendo como novedad precisamente el impulso de financiación a las viviendas protegidas destinadas al alquiler.*

***

Debemos congratularnos por poder recibir en nuestra Revista a una nueva corresponsal en Argentina, la arquitecta Nora CLICHEVSKY *—investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (*CONICET*), del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, y asociada del Lincoln Institute of Land Policy (Mss,* USA*)— de cuyos amplios conocimientos y elevado prestigio en toda América como especialista en los aspectos económico-políticos y técnicos del mercado de suelo, vivienda y urbanismo, con varios libros sobre sus hombros, vamos a poder prestar un cualificado servicio a nuestros lectores; los cuales, además del ya veterano y prestigioso arquitecto Rubén* PESCI*, que tendería a centrarse en los temas medioambientales y ecológicos de la planeación urbanística, podrán obtener ahora una más completa información de todo lo que acaezca de interés en este ahora baqueteado Cono Sur. Por lo pronto, la primera crónica que nos envía Nora* CLICHEVSKY *es un excelente ejemplo de síntesis transdisciplinar, conocimientos profundos y detallados, calidad y capacidad didáctica sobre la reciente*

historia y problemas del urbanismo en Argentina, que nos augura unas muy singulares corresponsalías futuras. Bienvenida a ésta su casa.

Y también debemos acoger en la amplia familia de las revistas técnicas o especializadas a la nueva Revista de Historia que acaba de salir en España, TRANSPORTES, SERVICIOS Y TELECOMUNICACIONES (TS+T) de periodicidad semestral, cuyo número 01, del año 2001, es un totalizador despliegue de estudios históricos sobre los transportes en España por carretera, marítimos, ferrocarriles, electricidad, agua, redes de telecomunicaciones, patrimonio industrial y archivística, un fundamental libro en sí mismo, que permite hacerse una idea del amplio y apasionante espectro de la temática abarcada, absolutamente axial como verdadera urdimbre espacial del campo de la Urbanística. Su director es Miguel Muños Rubio, complementado por un cualificado plantel de vocales estudiosos de los diversos sectores de las comunicaciones. El editor o patrocinador es la Fundacion de los Ferrocarriles Españoles. Enhorabuena y bienvenidos a este pequeño universo de las revistas especializadas en la Coranomía (Ecología+ Geografía+Urbanística).

Los tres números siguientes, ya preparados para este mismo año, van a estar dedicados a dos temas muy diferentes. El número 132, misceláneo, del verano será dedicado, solo en parte, a las nuevas y anteriores Directivas europeas sobre evaluación de impacto ambiental y las prometedoras perspectivas de las evaluaciones ambientales estratégicas que vienen. Y el número excepcional de este año será el doble y monográfico 133-134 que está dedicado a recoger una amplia selección de artículos de todos nuestros ámbito de difusión (Europa y América de Sur a Norte) sobre las dos caras enfrentadas de la exclusión social del espacio, uno de los problemas urbanísticos más acuciantes de nuestro comienzo de siglo: las ciudades ilegales, marginadas y excluidas frente por frente de las ciudades legales, elitistas y excluyentes, las nuevas "ciudades amuralladas", abriendo con ello un debate que creemos muy ilustrativo.

JGB
Director de ***CyTET***

En la muerte de José Luis García Fernández

In memoriam

JOSÉ LUIS GARCÍA FERNÁNDEZ EN EL RECUERDO

El clamoroso silencio que ha seguido a la noticia de la muerte de José Luis resultaría de todo punto inexplicable si no viniese a confirmar la curiosa predilección de una sociedad fascinada por el brillo del relumbrón momentáneo y superficial. Como si de uno de esos pueblos primitivos se tratase, a los que unos descubridores que se pasaban de listos ofrecían brillantes cuentas de vidrio a cambio de auténtico oro, así ocurre hoy con el desprecio del trabajo callado y de auténtico calado frente a la difusión de lo fácil y superficial.

El describir en unas pocas líneas el trabajo de José Luis resulta especialmente difícil si se tiene en cuenta lo desorbitado de un legado de tal magnitud que resulta difícilmente abordable. Un trabajo que solo se puede explicar si se tiene en cuenta su condición de trabajador infatigable y compulsivo, lo mismo en sus recorridos por los pueblos de España, que en su labor de estudio, doblado sobre su tablero de dibujo, desde que amanecía, hasta muy avanzada la noche, del que solo se levantaba unos minutos para las comidas.

Su genio vivo, vitalista y campechano, lo más alejado del erudito al uso, y su absoluta integridad, se traducían en una intransigencia ante los oportunistas y trepadores con los que tantas veces se tropezó en su vida. Muchas veces, al extender a los demás el alto grado de exigencia que se planteaba a sí mismo, sus relaciones no fueron siempre fáciles, aunque por detrás siempre se manifestaba una generosidad sin límites, una generosidad que le llevaba a proporcionar sus dibujos a cuantos se lo pedían, aún cuando en algunas ocasiones aparecieran después publicados por otros sin mención a su autor.

El origen de su trabajo desmedido se encuentra en su fascinación por la salvaguardia del patrimonio arquitectónico y urbanístico español, tanto de carácter público como popular, que le llevó a completar su dedicación funcionarial, primero en la Comisaría del Patrimonio Artístico Nacional, y años después en la Comunidad de Madrid con una desinteresada e incesante actividad privada. En un principio, en una labor que se inicia en los años 50, se trataba de perpetuar, mediante el uso del dibujo, en el que alcanzó una técnica depurada, y la fotografía, la imagen tradicional de un patrimonio de las aldeas y ciudades que desaparecía aceleradamente ante el empuje del desarrollismo. La vastedad del objeto de atención, todo el territorio, español, y lo inminente de la amenaza, impulsaba un trabajo frenético, del que se traslució una pequeña parte, dedicada a Asturias y Galicia, en el libro *España Dibujada 1* (Madrid 1972), en la que colaboró también su hermano Efrén, que desde entonces iba seguir una camino paralelo, aunque más centrado sobre su Asturias natal.

De esa etapa de recogida gráfica exhaustiva, de dibujante infatigable, se fue pasando a la definición de objetivos más concretos. En primer lugar se siente atraído por las plazas y comienza una recogida sistemática de sus trazas, que ahora se acompaña por una profunda labor investigadora. Como en el caso anterior, la publicación de esos trabajos se inició por el

norte, en un intento de publicar toda la Península, aunque la edición quedó interrumpida en el primer tomo, *La Plaza en la Ciudad* (Madrid 1986), referente una vez más a la franja cantábrica. Un libro en el que el tema de las plazas conducía a una profunda investigación sobre el origen del urbanismo español.

Durante esos mismos años, los trabajos profesionales en el campo de la restauración arquitectónica y el urbanismo, en el afán por afrontarlos desde la base de un riguroso reconocimiento documental, condujeron al tratamiento de muy diversos temas que, en algunos pocos casos alcanzaron la publicación, pero que en la mayoría quedaron inéditos. De esos temas voy a enumerar algunos de los que he tenido conocimiento en el periodo de los últimos 30 años en que mi relación con José Luis como maestro, amigo y, en ocasiones, como colaborador, fue más cercana

En el ámbito territorial publica el libro *Segovia en el Paisaje* (Santander 1982), en la que se incluye una colección de vistas de la ciudad; el estudio sobre *Patrimonio Urbanístico, Arquitectónico y Arqueológico del Corredor Madrid Guadalajara* (Madrid 1984). En el campo del urbanismo, y en el contexto de la redacción de los Planes Especiales de los Centros Históricos de Logroño y Burgos, hay que citar las magníficas plantas de toda la edificación de esos centros, acompañados de sendos estudios de su evolución, así como el cuidadoso levantamiento en planta y alzado del conjunto de la villa de Santillana del Mar que acompaña a la reedición del texto de Lafuente Ferrari *El Libro de Santillana* (Santander 1981); todavía habría que añadir los trabajos de identificación sobre la cartografía actual del plano madrileño de Texeira. En el campo de la arquitectura, resulta especialmente significativo el estudio y levantamiento integral de la edificación del Cister en España, que añadió a su proyecto de restauración del monasterio de Bujedo, y, por último, por lo que respecta a la arquitectura popular, el trabajo sobre los pueblos de la arquitectura de pizarra de la Sierra Norte de Madrid y Guadalajara, realizados con ocasión de la recuperación del pueblo de la Vereda.

Las incursiones en la historia del urbanismo a partir de las plazas desembocaron en un interés especial por las ciudades planificadas, un itinerario que le condujo desde las pueblas medievales al urbanismo colonial americano y a las nuevas poblaciones ilustradas. Este última etapa de su trabajo, quizás la más interesante, como producto de una técnica de dibujo cada vez más depurada y de la amplísima base de conocimientos acumulados en su madurez, queda totalmente inédita. A ella corresponden los tres volúmenes del *Estudio sobre la Colonización en la Península en el Reinado de Carlos III* (1985), con el levantamiento integral de los edificios y plantas de las colonizaciones carolinas; las investigaciones sobre el conjunto del urbanismo americano y del detallado estudio evolutivo del parcelario de la ciudad de México, concluido de dibujar y de redactar cuando el inesperado ataque de la enfermedad vino a detener bruscamente su trabajo.

Atrás queda un rico legado que incluye múltiples carpetas de dibujos de los más diversos temas, textos inéditos, el increíble fichero fotográfico de arquitectura por localidades que abarca todo el país, o las distintas ediciones del mapa de carreteras con anotaciones referentes a cada pueblo en letra diminuta.

A quienes le siguen toca ahora preservar ese legado y la obligación de dar a la luz esos fondos, un deber no ya con la memoria de José Luis sino con la propia memoria del patrimonio español, en gran parte dilapidado, y del que, en muchos casos, solo nos queda el recuerdo reflejado en esos testimonios gráficos y literarios.

José Ramón Menéndez de Luarca Navia Osorio

Hasta luego Adriana

In memoriam

ADRIANA DAL CIN EN EL RECUERDO

Adriana Dal Cin se ha ido. El sentimiento por esta gran perdida del urbanismo y su recuerdo ejemplar, emergen para transmitirse desde la palabra sentida.

Se ha ido soñando ciudades. Como siempre, soñando ciudades, su inagotable energía creadora, soñando ciudades, creyendo en un mundo mejor, soñando ciudades, su vida personal junto a Javier, soñando ciudades y cuando los demás desilusionados abandonaban, ella, trabajadora incansable, continuaba soñando ciudades.

Los que hemos tenido el placer de conocerla como compañeros, profesionalmente o como amigos, la hemos admirado por tantas razones…En ella su vocación de urbanista era su razón de ser y existir, su energía vital femenina y creadora, su batalla personal por mejorar las condiciones de vida urbanas y conseguir paraísos en este mundo.

Hemos admirado su resistencia y energía frente a las adversidades, su lucha incansable, su comprensión y su saber estar dirigiendo o ayudando, delante o detrás, inspirando siempre, siendo la palabra precisa útil, veraz y amigable que reconduce al sendero, apoyo moral y ejemplo.

Hemos tenido tanta suerte de poder disfrutarla en algún momento…Tu mas que nadie Javier, y seguro que sabes que en estos momentos tan dolorosos tienes a ella mas que nunca junto a ti y nos tienes también a toda la profesión, de corazón.

Continuaremos esperanzados nuestro trabajo. Sabemos que Adriana fiel a su razón de ser, seguirá inspirando ciudades desde el mundo mejor de su nueva Ciudad .

Elvira Adiego

JOSÉ LUIS GARCÍA FERNÁNDEZ

Nacido en Mieres del Camino (Asturias) el 20 de Febrero de 1921.

Arquitecto, especialista en urbanismo y restauración de monumentos por la Escuela Técnica Superior de Arquitectos de Madrid, 1964. Delineante del MOP (1942) y Ayudante de Obras Públicas por la Escuela de Ayudantes de Obras Públicas de Madrid, 1944.

Arquitecto Jefe de la Oficina Técnica del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional (1965-69); Subcomisario General y Jefe del Servicio de Monumentos de la Dirección General de Bellas Artes (1969-70); Arquitecto Jefe de Sección, COPLACO, MV (1974 hasta su jubilación).

Autor de los libros: **España Dibujada, I. Asturias y Galicia,** Ministerio de la Vivienda, 1972; **El camino real de La Mesta,** Colegio de Arquitectos de León y Asturias. 1976; **Poblaciones y plazas de la Cornisa Cantábrica,** ed. Blume. 1984; **La Plaza en la Ciudad,** ed. , 1986. Autor de sendos números monográficos de la *Revista Nacional de Arquitectura:* "Un ejemplo de arquitectura típica del occidente asturiano: Castropol". 1967, y el "Plan parcial del casco viejo de Lugo". 1970.

Coautor de **Información del Avance del Plan Director de la Subregión Central,** "Paisaje, esparcimiento, monumentos". COPLACO, 1973, y en el **Estudio Subregional del Corredor Madrid-Guadalajara,** COPLACO, 1974. Ilustra los libros de **Segovia en el paisaje,** 1974, texto de Jaime Delgado, Premio Nacional de Literatura, 1974, y de **Santillana del Mar,** texto de Lafuente Ferrari. 1981.

Director o colaborador en el Plan Parcial de Ordenación del Casco Antiguo de la ciudad de Lugo (primer planeamiento español sobre valores culturales de un centro histórico), 1963; Revisión del Plan Comarcal, de Vitoria, 1974; Plan Especial del Sitio Natural de interés nacional del Lago de Sanabria, Ministerio de Educación y Ciencias, 1974; Plan Especial del Centro Histórico de Logroño. 1976; Avance del Plan Especial del centro histórico de Burgos, 1978.

Exposiciones de obra gráfica en Avignon (Francia), Madrid (Ministerio de la Vivienda), Valladolid, Oviedo, Gijón, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas.

Profesor de Cursos y Máster del IEAL, Instituto Nacional de Antropología e Historia de Méjico, CETRA, UIMP, Instituto de Cultura Hispánica, etc. Ponente en más de diez Congresos nacionales e internacionales (Consejo de Europa, Bath, Avignon, Bruselas, Polonia, Méjico, etc.) entre 1966 y 1979

Premio Nacional de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo MOPU, por el Plan Especial del Centro Histórico de Logroño, 1979: Primer accesit del concurso de proyectos para el Palacio Nacional de Exposiciones y Congresos (en equipo), 1964.

Ha prestado servicios en los Ministerios de Obras Públicas (1944-1971), Educación (1965-1971), Trabajo (1971-1973), Vivienda (1973-1983).

ADRIANA DAL CIN

C. V. resumido de Adriana Dal Cin

Arquitecto, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de Mendoza (Argentina) y Escuela Superior de Arquitectura de Madrid: Diplomada en Conservation and Restoration of Monuments and Sites del International Centre for Study of Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM–UNESCO, Roma; Arquitecto Restaurador y Conservador de Monumentos y Sitios. Facoltá di Architettura di Roma; Técnico Urbanista. Instituto de Estudios y Administración Local (IEAL). Madrid.

Profesora en diversos Cursos y Masters en Univ. de Mendoza, IEAL, INAP, Univ. Carlos III, Univ. San Pablo CEU, Univ. Complutense, como profesora invitada en universidades de nueve países y conferenciante en congresos y symposia internacionales en 19 países.

Publicaciones en revistas de España, Francia, Gran Bretaña, Japón, etc.

Co-autora con Javier de Mesones de "La Ciudad del Futuro", OMS, 1997, y del "Estudio del Entorno Urbano de la Estación de Metro de Arganda del Rey", Comunidad Autónoma de Madrid, 1999. Y con Derek Lyddon del "International Manual of Planning Practice". Volumen 1, 1989–1992; Volumen 2, 1995, Volumen 3, 1998; Volumen 4 (en preparación)

Colaboradora en el Informe del Grupo de Expertos Urbanos para la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Lisboa, 1996, y del «European Sustainable Cities Report–Resumen para las Autoridades Locales», 1996 y 1997.

Cargos de Vice–Secretaria de ICOMOS, Vice-Presidente de ADELPHA e ISOCARP y Presidente de AETU.

Primer Premio de Urbanismo «Arturo Soria» de la Comunidad Autónoma de Madrid, 1998; Medalla al Mérito Profesional – Actualidad, 1996.

Redactora de numerosos Planes Regionales, Municipales, Parciales, Especiales de Turismo, de Conservación del Patrimonio Histórico–Artístico y de la Naturaleza, Estudios de Detalle, etc., y asesora de múltiples Municipios e Instituciones gubernamentales y no gubernamentales europeos, americanos y asiáticos.

Las fuerzas centrífugas en los mercados residenciales: el caso del área funcional de Barcelona

Óscar MASCARILLA MIRÓ

Profesor de economía y gestión inmobiliaria en la Universidad de Barcelona (UB).

RESUMEN: Tradicionalmente las grandes urbes han concentrado un elevado poder económico, social y demográfico gracias a las economías de aglomeración. El artículo plantea la hipótesis de cómo la progresiva implantación de las nuevas tecnologías de la información y las mejoras en la comunicación, modifica estas economías, cambia las coordenadas espaciales y permite habitar la distancia. Este contexto potencia los precios inmobiliarios como una de las principales fuerzas centrífugas que reasignan actividad económica y población hacia unas periferias funcionales del mercado de trabajo. El trabajo desarrolla un modelo teórico explicativo de las pautas que siguen las familias para decidir su localización y su contraste empírico para el caso del área funcional de Barcelona. La metodología seguida se basa en una estimación *logit* de las preferencias subyacentes reveladas de los atractivos residencial y laboral, relativos entre municipios del área, que explican una acentuación de las fuerzas centrífugas frente las centrípetas como las causantes de unos procesos de arbitraje y dispersión residencial que alteran la jerarquía urbana y conducen a procesos de convergencia en el territorio funcional. El trabajo permite extrapolar las variables tendenciales de precios y de expansión de los municipios y se concluye sugiriendo la necesidad de introducir mecanismos discriminadores espaciales y de coordinación en las políticas territoriales, dados sus efectos supramunicipales.

Descriptores: Localización espacial, Demanda de viviendas, Mercado de trabajo, Política territorial. Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del artículo es desarrollar un marco teórico y empírico que nos permita determinar las pautas de localización espacial que siguen los agentes económicos y extrapolar las fuerzas centrífugas que explican los procesos de dispersión residencial de las grandes urbes.

La descentralización del sistema productivo, que deriva de la globalización económica, incide en el reforzamiento de una red de grandes urbes que concentran cada vez mayor poder económico siendo las grandes productoras de servicios avanzados. En estas urbes surge una demanda de trabajo que atrae grandes flujos migratorios originándose una competencia de ubicación que reasigna el espacio (en general las actividades financieras y de servicios van expulsando de los centros actividades tradicionales y residenciales). Consecuencia de ello los municipios del área funcional de una urbe se interrelacionan cada vez más al ser sustitutivos residenciales imperfectos, aumentando los flujos de movilidad laboral diaria *(conmuting).* En este contexto las nuevas tecnologías y la mejora en comunicaciones, acentúa una pauta contraurbanizadora al permitir la gestión de servicios de carácter disperso y habitar la distancia.

Recibido: 15.10.2001. Revisado: 23.04.2002

Diferentes estudios, que siguen al pionero de Berry (1976), señalan procesos de contraurbanización y de inversión de los flujos económicos y demográficos de les grandes áreas metropolitanas occidentales en favor de sus periferias en las últimas décadas del siglo XX.

Para explicar estos procesos establecemos un modelo teórico que nos determine la asignación de la población óptima y como se alteran los equilibrios poblacionales ante *shocks* externos o cambios de la localización del capital, la variación poblacional dentro del área funcional por un ajuste de preferencias residenciales y la migración neta recibida por un municipio. En este sentido los *shocks* externos alteran los beneficios de cada localidad, originando que cada municipio se encuentre sub o sobrepoblada respecto el óptimo y motivando, así, un progresivo y lento ajuste residencial.

El modelo, se contrasta empíricamente para el caso del área funcional de Barcelona (red de municipios sustitutivos en términos de localización residencial) donde el área metropolitana de Barcelona constituye la ciudad de jerarquía superior, inmersa desde los años 1980 en pautas de descentralización residencial tal como señalan estudios como los de ROCA CLADERA (1998) o NEL·LO (1996).

2. HIPÓTESIS

Se plantea un nuevo paradigma donde al proceso de jerarquización urbana derivada de la concentración de la actividad económica y población tradicional de los siglos XIX y XX le irá sucediendo la desconcentración jerárquica y dispersión residencial de la población hacia el área funcional laboral de la gran urbe, originado grandes ciudades región.

¿Por qué?

En primer lugar, por una reducción de las fuerzas centrípetas derivado de la progresiva implantación de las nuevas tecnologías, motorización de la población y mejora de las comunicaciones que reducen los beneficios de aglomeración y cambian las coordenadas espaciales.

Por otro lado, por una acentuación de las fuerzas centrífugas de las grandes urbes con relación al diferencial de atractivos de los mercados residencial y laboral de municipios sustitutos imperfectos funcionales.

En este sentido una tendencia cada vez mayor a la movilidad en todos los aspectos se deriva de: una facilidad de desplazamiento cada vez mayor, a distancias más grandes y en menor tiempo (tanto por motivos de trabajo, como de compras, ocio o simplemente lúdicos); las mercancías, productos o materias primas pueden ser desplazados cada vez con mayor facilidad y a menor coste, lo que facilita la desconcentración espacial del proceso productivo (B2B, B2C); la propia información viaja cada vez con mayor facilidad y a una velocidad prácticamente instantánea.

Las implicaciones que se derivan son: redes urbanas formadas por áreas menos jerarquizadas y procesos de convergencia en el territorio funcional.

3. LA RELACIÓN ENTRE LOS MERCADOS LABORAL Y RESIDENCIAL

Los procesos de urbanización y aglomeración urbana se han explicado tradicionalmente desde el punto de vista de la economía urbana considerando los enfoques que se basan en los modelos iniciales de los años 1970 que derivan de los planteamientos de ALONSO (1964).

Recientemente, en los años 1990, se consideran nuevos enfoques que pertenecen a la nueva geografía económica, recogidos en trabajos como los de FUJITA & KRUGMAN & VENABLES (1999), para explicar la dinámica de la jerarquía urbana y los efectos de las fuerzas centrífugas y centrípetas en el territorio.

Por otro lado, el análisis microeconómico del mercado residencial ha seguido la línea del modelo teórico de servicios residenciales homogéneos basado en el pionero de POTERBA (1984).

No obstante no han surgido trabajos que intentaran aproximar estos tres enfoques para determinar la relación existente entre el mercado de trabajo y el mercado residencial.

Con este objetivo de aproximación, podemos considerar a las economías de aglomeración que presentan las grandes áreas urbanas como las responsables del

fenómeno de concentración de la población en de las últimas décadas.

Así, a medida que las ciudades han ido atrayendo actividad productiva se ha originado un proceso de asignación del espacio. La evolución global del empleo ha impulsado la demanda de viviendas y la expansión de los precios residenciales en los centros de las ciudades y en las áreas urbanas del cinturón, a tasas que suelen estar por encima de la evolución del nivel general de precios. En este sentido el crecimiento en el empleo en la ciudad tiene un efecto significativo sobre los valores residenciales en sus áreas de viviendas que decrecen con la distancia al centro del área funcional, siendo la responsable de la expansión de estas zonas residenciales hacia la periferia.

Si seguimos la clasificación que elabora GLAESER *et al.* (1992) sobre economías externas o de aglomeración, podríamos decir que en las grandes ciudades las externalidades tipo Jacobs (asociadas a la diversidad como motor de la innovación) son más significativas mientras en municipios medianos y pequeños lo son las de tipo Marshall-Arrow-Romer (asociadas a la especialización).

En este sentido, el capital o las empresas de elevada tecnología o población altamente cualificada encuentran más atractivos en la ciudad funcional de jerarquía superior. Las ventajas económicas netas de las actividades de I+D y de nuevos productos son lo bastante elevadas para compensar los mayores costes de localización en la gran aglomeración urbana, dados los requerimientos de tales actividades con relación a personal cualificado, infraestructuras, mercado, proximidad a otras actividades, etc. La idea de la existencia grandes centros con mayores posibilidades de formación y mayores ingresos está en la base de la expansión de las propias áreas urbanas, en un proceso que se autoalimenta.

Cuando las actividades empresariales están estandarizadas y el énfasis se traslada al proceso productivo, el ahorro en costes adquiere relevancia, de manera que, en términos de localización, el tamaño de óptimo de la ciudad se reduce. Así, el capital se ve mejor atendido en los municipios de la periferia inmediata de una gran ciudad, una vez considerados los costes del suelo y de congestión (de alguna manera las áreas metropolitanas actúan como incubadoras de empresas e ideas, que a su vez son aplicadas en la periferia).

De este análisis podemos deducir que el mayor grado de especialización y productividad de los trabajadores en las ciudades de jerarquía superior permite mayores niveles de renta de las familias, y estos repercuten en mayores precios de viviendas.

Por tanto, se sugiere la idea de la existencia de un círculo vicioso entre mayor especialización, mayores niveles salariales, expansión en el empleo, mayor demanda residencial, mayores precios residenciales, expansión y dispersión de las ciudades hacia áreas cada vez más alejadas.

¿Qué otros motivos explicarían el nivel de precios de las viviendas entre mnicipios?

Como señala LÓPEZ GARCÍA (1992), el precio de la vivienda refleja las características de la oferta y de la demanda de ésta, a corto, en términos de oferta de suelo, nivel de renta permanente de la población, interés hipotecario, factores fiscales, etc.

No obstante, tales variables no dan una explicación del por qué los precios de la vivienda de unos municipios son más elevados que en otros o por qué los precios de unos municipios suben más que los de otros.

Para extrapolar las variables tendenciales de los precios de la vivienda nueva en el corto y medio plazo y determinar los factores explicativos de los diferenciales de incrementos de precios, es más relevante no tanto la oferta residencial que es inelástica en el corto y medio plazo, como el análisis espacial de la demanda efectiva y potencial de estos municipios desde tres puntos de vista:

— La demanda de espacio por el capital productivo.
— La variación poblacional dentro del área funcional por un ajuste de preferencias residenciales.
— La migración neta recibida de fuera del área funcional.

Con relación a dicha demanda cabe decir que es la responsable de la jerarquía urbana o del tamaño de los municipios y de su

dinámica espacial. Asimismo, la reasignación de población y capital que se observa en la gran mayoría de las áreas urbanas del mundo, implica una evolución de los precios de las viviendas en un marco dinámico en función de:

— Un cambio en las coordenadas espaciales que permite progresivamente habitar la distancia (nuevas tecnologías de la comunicación e información; nuevas formas de trabajo; más medios y mayor accesibilidad), reduciéndose los beneficios de aglomeración para gran parte de empresas y de población.
— Unos cambios organizativos en el mundo empresarial que refuerzan el atractivo de las áreas centrales de jerarquía superior y su periferia inmediata, en perjuicio de las regiones más periféricas.

Por tanto, cabe concluir que las ciudades o municipios, y por consiguiente el mercado residencial, difieren en función de su posición en la jerarquía urbana, muy asociada a su tamaño, y en función de sus atractivos para la localización. Así, la estructura del mercado residencial se acercaría al de competencia monopolística, donde cada localización presenta unas características que la hacen particular (mercado de monopolios parciales).

4. EL MODELO TEÓRICO

Para deducir un modelo que nos explique el proceso de elección de un municipio, en un marco de competencia monopolística, podemos plantear que cada localidad está representada por unos atractivos o beneficios de manera que los agentes económicos eligen la localidad que más les atrae. Estos beneficios o atractivos son dinámicos en el tiempo pues determinados *shocks* externos, como determinadas políticas públicas o cambios en las coordenadas espaciales, los alteran reasignando población y capital entre municipios.

Para ello, podemos plantear el proceso de elección de un municipio por parte de los diferentes agentes económicos atendiendo estos atractivos.

Partimos de los siguientes supuestos que nos permitirán simplificar el análisis:

1. El problema de la elección se fundamenta entre un municipio (i) y uno alternativo (j). Estos municipios pueden ser enteramente caracterizados por los beneficios, atractivos o características que ofrecen.
2. La demanda de vivienda es una demanda derivada de los diferentes beneficios, atractivos o características que disfrutan los agentes económicos situados en ese municipio, siguiendo la idea de LANCASTER (1965).
3. Los diferentes beneficios, atractivos o características los podemos dividir en dos: los beneficios económicos netos dinámicos (precios de la vivienda, nivel de renta, tamaño de la población, características del mercado residencial, accesibilidad a la ciudad de jerarquía superior) y beneficios geográficos estáticos (clima, municipio con mar, etc.) que no pueden ser modificados.
4. Cada municipio proporciona una determinada utilidad a los agentes económicos en función de estas características. Es decir, los agentes económicos pueden ser caracterizados por una función de utilidad (Un) cuyos argumentos son los beneficios económicos netos dinámicos (BEN), y los atractivos geográficos estáticos (Q).

$$Un = Un(BEN, Q) \qquad n \quad 1, ..., N$$

siendo n el enésimo individuo, y N el tamaño total del municipio.
5. Los beneficios económicos netos dinámicos (BEN) resumen los beneficios económicos netos totales que otorga una localidad dada a la totalidad de sus habitantes, y estos dependen en parte de sus aspectos geográficos (Q), en parte del número de habitantes allí radicados (N) y del *stock* de capital presente (K) o estructura sectorial del municipio.

$$BEN = B(K, Q, N)$$

6. Si suponemos un horizonte temporal de corto y medio plazo, entonces el stock de capital es fijo, y como los atractivos geográficos son estáticos, entonces los *BEN* estarán determinados por los habitantes del lugar. Así, los individuos maximizan esta función de utilidad reemplazando los beneficios económicos netos (*BEN*) por beneficios económicos netos por cápita (*BENPC*) de cada municipio, escogiendo el que mayores beneficios económicos netos *per cápita* aporte.
7. Supongamos que si en un municipio los *BENPC* son mayores, lo son para todos los individuos con independencia de su nivel de renta. Además supongamos mercados competitivos, ausencia de distorsiones en la economía y que los costes de migración o relocalización residencial son insignificantes.
8. En este sentido planteamos el nivel de utilidad de un individuo como exógeno y sujeto a la utilidad proporcionada por los diferentes atractivos de los municipios que configuran una área urbana funcional. Así, si el nivel de utilidad que le proporciona las características de un municipio (i) es inferior al que le proporcionan otros municipios substitutivos (j), el individuo optará por la relocalización residencial hacia el municipio j.

A partir de estos supuestos, *ceteris paribus,* podemos considerar las funciones de utilidad como crecientes en *BENPC*, en el sentido de que existen unos *BENPC* mínimos que exigen cada individuo o familia para residir en una localidad determinada.

Supongamos que cada agente es lo suficientemente pequeño como para no afectar los *BENPC* de los dos municipios. Entonces, dados un determinado nivel de atractivos geográficos estáticos del municipio i (Q_i) y una población óptima determinada del otro municipio (N_j^*), podemos construir una curva de demanda (D_i) sumando horizontalmente, para cada *BENPC* en un municipio, la cantidad de individuos para los cuales dicho *BENPC* es igual o mayor al mínimo exigido, estableciendo una relación entre el número de personas en una localidad (N_i) y los *BENPC* de dicha localidad ($BENPC_i$), tal y como se muestra en la FIG. 1.

Tal relación será positiva para un nivel de *BENPC* en la otra localidad y, por lo tanto, para una población óptima determinada en la otra localidad N_j^*, pues la suma de población de ambas localidades debe ser igual a la total.

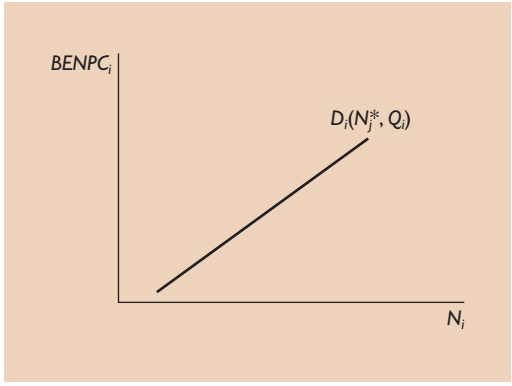


FIG. 1. Relación entre el número de personas y los *BENPC* de un municipio

Además, los *BENPC* obedece a la presencia de municipios con más de una persona y por tanto a la idea de economías y diseconomias de escala. De manera que los *BEN* per cápita son crecientes hasta un punto de saturación, a partir del cual empiezan a decrecer. Es decir, siguiendo la FIG. 2, los *BENPC* son crecientes al aumentar el número de habitantes de un municipio, dado que existe la posibilidad de aumentar la dotación de servicios en el municipio, sin embargo, llegados a un determinado punto N_i, los *BENPC* se suponen decrecientes debido a la presencia de más congestión.

Teniendo en cuenta la interacción de las curvas de oferta y demanda de *BENPC* de ambos municipios, el óptimo o equilibrio poblacional de las dos localidades (i y j) se refleja en la FIG. 3.

El proceso de elección residencial de las familias determinará un óptimo simultáneo entre las dos localidades (i y j), siguiendo estas cuatro condiciones:

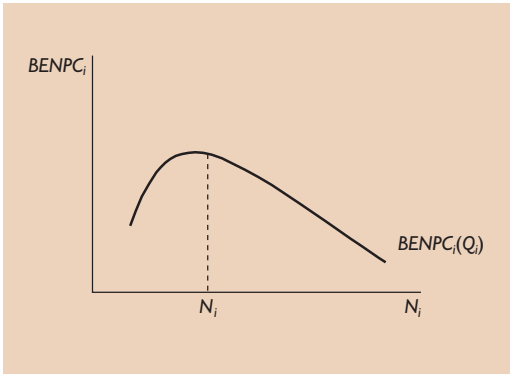


FIG. 2. Curva de oferta de *BENPC*

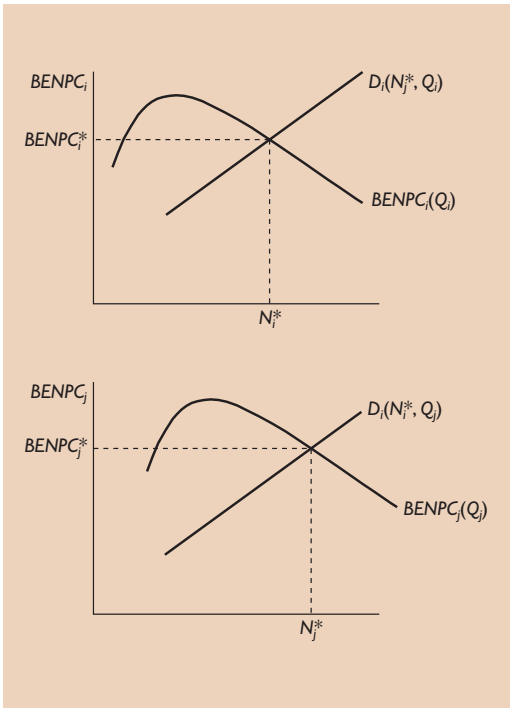


FIG. 3. El equilibrio poblacional entre los municipios *i* y *j*

$$Un[BENPC(N_i, Q_i), Q_i] \geq Un[BENPC(N_j, Q_j), Q_j]$$
$$n \quad N_i$$

$$Un[BENPC(N_j, Q_j), Q_j] \geq Un[BENPC(N_i, Q_i), Q_i]$$
$$n \quad N_j$$

$Un[BENPC(N_i, Q_i), Q_i] = Un[BENPC(N_j, Q_j), Q_j]$ para el individuo marginal indiferente entre las dos localidades: i, j

donde:

$$N_i + N_j = N$$

Así, si la utilidad del municipio donde residen los individuos (i) está por debajo del nivel de utilidad que les ofrece el otro municipio (j), las familias optan por la relocalización residencial hacia otro municipio del área funcional. Este hecho origina un proceso de ajuste de preferencias.

Podemos observar en la FIG. 4 que si todos los individuos entre N^* y N^{**} exigen unos beneficios mínimos por situarse en la localidad i (representados por la curva de demanda) superiores a los que tal localidad realmente ofrece, existe una perdida de bienestar equivalente al triángulo ABC.

En este sentido existe un incentivo por parte de los individuos a cambiar de municipio. La relocalización residencial se irá produciendo hasta que se vuelva al óptimo N_i^*.

Este hecho explica, por qué los municipios ganan y pierden población, determinando la evolución de precios.

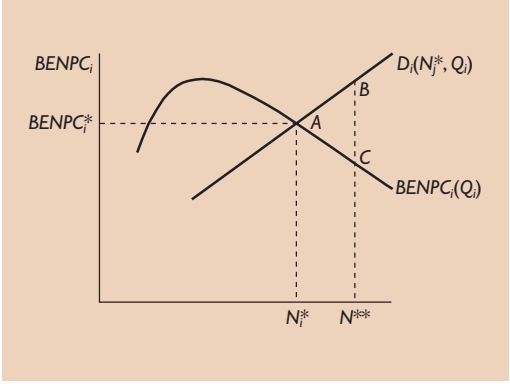


FIG. 4. Ajuste poblacional

Mientras no se llegue al óptimo, el proceso de ajuste es lento y existirá un proceso de arbitraje y convergencia en el reparto del suelo entre actividad económica y el mercado residencial. Esta circunstancia constituye un argumento a favor de umbrales máximos de tamaño para las ciudades, determinados por el coste del suelo y, en parte, por los costes de congestión o deseconomías de aglomeración.

De lo anterior obtenemos básicamente dos conclusiones:

1. Existe una distribución espacial óptima de la población y el capital.
2. Los agentes consiguen esa distribución óptima a través de sus decisiones libres si es que son suficientemente pequeños como para no poder afectar los *BENPC* de las diferentes localidades y no existen distorsiones.

Ahora lo que nos preguntamos es, ¿cómo alteran los *shocks* externos el equilibrio poblacional?

Shocks de oferta: ¿Cómo puede afectar un cambio de las coordenadas espaciales en los equilibrios poblacionales? ¿Cómo pueden afectar determinados proyectos y políticas en los equilibrios poblacionales?

Las políticas públicas deben efectuarse si éstas nos acercan al óptimo de Pareto, no obstante, de ellas se derivan redistribuciones de la población en un determinado espacio. Toda política o proyecto modifica los *BENPC* de un municipio, ya sea afectando rentas, ingresos o costos.

Siguiendo este planteamiento una localidad (i) puede verse favorecida por determinados proyectos o políticas: mejora de las infraestructuras; una devaluación de la moneda si el municipio (i) es un centro de exportación de productos con ventaja comparativa internacional; una mejora en la red de comunicaciones, etc.

En este sentido, si los atractivos dinámicos de (i) se incrementan, gráficamente observamos en la FIG. 5 que la curva de *BENPC* se desplaza hacia arriba o a la derecha implicando un excedente locativo, pues los *BENPC* son superiores a los exigidos por la población. Este hecho incide en un progresivo aumento de la población.

Por otro lado, existen municipios funcionales sustitutivos (j), que, por ejemplo, sus atractivos relativos se reducen. Es decir, gráficamente observamos en la FIG. 6 cómo la curva de *BENPC* se desplaza hacia la izquierda implicando una progresiva pérdida de población del municipio j.

Shocks de demanda: ¿Cómo afecta una mayor atracción poblacional de un municipio?

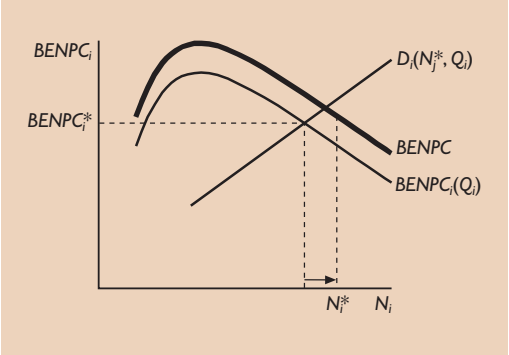


FIG. 5. *Shocks* de oferta positivos y equilibrio poblacional

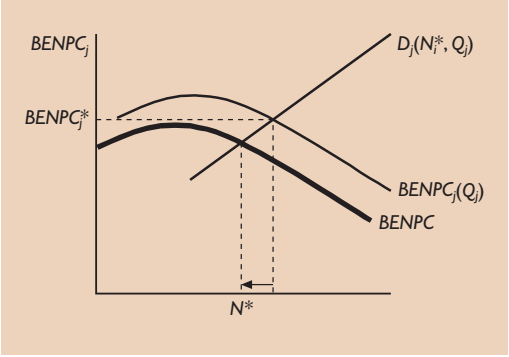


FIG. 6. *Shocks* de oferta negativos y equilibrio poblacional

El modelo planteado también es aplicable para analizar el efecto de una llegada de inmigrantes en una localidad. En este sentido un desplazamiento de la relación de demanda de $BENPC_i$ hacia la derecha, indicaría que para los mismos $BENPC_i$ más población estará interesada en localizarse en un determinado municipio (FIG. 7).

De hecho para el caso catalán, en los años 60 diferentes municipios recibieron una fuerte inmigración española y, en potencia, el establecimiento de ciudadanos jubilados de la Unión Europea en cualquier parte del territorio, constituye un *shock* externo que potencialmente irá alterando los equilibrios poblacionales, sobre todo en la costa catalana.

¿Qué le sucede al mercado inmobiliario de un municipio que presenta un excedente locativo?

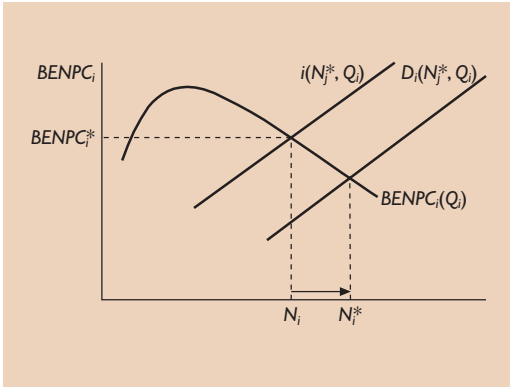


FIG. 7. *Shocks* de demanda y equilibrio poblacional

Si un municipio presenta un excedente locativo irá ganando población, la señal de precios se incrementará incentivando la aparición de nueva inversión en el medio y largo plazo.

En este sentido el mercado residencial primario o de nueva construcción toma como variables explicativas relevantes el precio de la vivienda nueva (P_{VN}) y el precio del suelo (Ps). Así,

$$I_{nuevai} = f(Ps; P_{VN})$$

Asimismo, como el mercado laboral y residencial de un área funcional coinciden, cambios en los atractivos de un municipio afectan a los otros municipios del área funcional. Por tanto, el tamaño de un municipio o la saturación del mercado del suelo afectará indirectamente a los precios de los municipios de toda el área. Por tanto, el precio del suelo es función del precio de la vivienda nueva en el municipio propio y de los precios del suelo de los municipios del área funcional.

$$Psuelo_i = a_i P_{RNi} + (a_{i2} Ps_2 + a_{i3} Ps_3 + \cdots + a_{jK} Ps_K)$$

donde:

$Psuelo_i$ = Precio del suelo del municipio i.
P_{RNi} = Precio residencial en el municipio i.
Ps_K = Precio del suelo en el municipio K, perteneciente al área funcional del municipio i.

A medida que se va construyendo, la saturación de una zona implica un proceso que se refleja en un aumento progresivo del precio del suelo que deviene de manera generalizada y se difunde «como una mancha de aceite».

Ante una oferta fija de un municipio (el caso de Barcelona) los aumentos en la demanda residencial generan un impulso de los precios, que a la vez son la señal de entrada de un nuevo flujo de oferta a medio plazo en municipios sustitutivos imperfectos del área funcional (FIG. 8).

La señal de precios origina un flujo de oferta residencial nueva (A), provocando un ajuste de preferencias de familias en busca de los servicios residenciales ideales y una cadena de vacantes en los submercados secundarios o de segunda mano (de B a A, de C a B, de D a C, etc.).

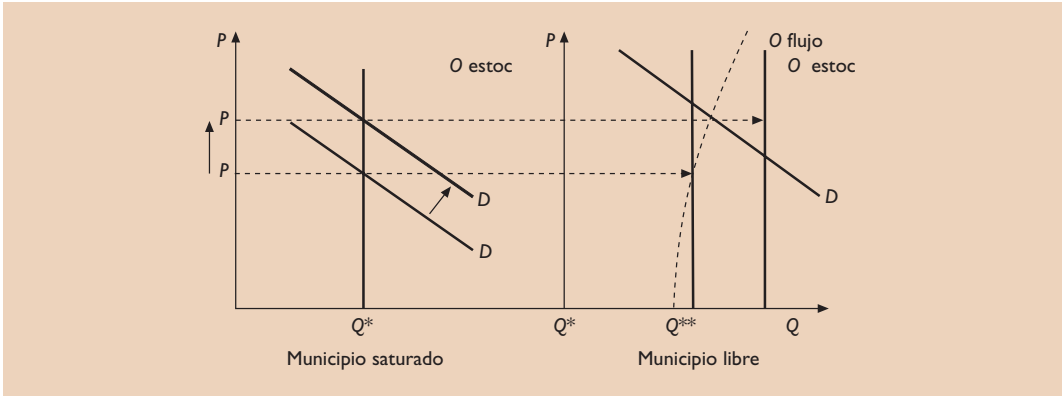


FIG. 8. Saturación de un municipio, precios residenciales y nueva inversión

5. ANÁLISIS EMPÍRICO

5.1. El área funcional de Barcelona como ámbito de estudio

Cataluña está formada por una estructura jerárquica de municipios cuyos mercados laborales forman entre 5 y 6 áreas funcionales. Asimismo, las áreas funcionales configuran redes urbanas de municipios sustitutivos imperfectos para vivir o trabajar, siendo el área funcional de Barcelona el área de jerarquía superior con el 80% de la población catalana en unl 10% del territorio.

El área funcional de Barcelona es un ámbito de aplicación ideal, al constituir una zona grande, densamente urbanizada que se asimila a los ámbitos de aplicación de estudios que la comunidad científica ha trabajado, con flujos significativos de desplazamiento trabajo-residencia diarios entre los municipios que la constituyen que superan el 15%, indicativo que el mercado residencial coincide con el laboral, con un proceso de desconcentración poblacional del área metropolitana de Barcelona (ROCA CLADERA, 1998) y de redistribución de la actividad productiva (BELIL, 1990).

Además, constituye un ejemplo de red urbana «ciudad región» en términos económicos, dados los fuertes vínculos que se dan en términos residencial y laboral en un contexto de metropolitanización y dispersión residencial.

En este sentido los *BENPC* que han percibido los ciudadanos de Barcelona y área metropolitana durante el buena parte del siglo XX ha provocado un espectacular aumento de la población (urbanización).

No obstante la aparición de *shocks* externos y nuevas posibilidades de accesibilidad incide en desplazamiento de los *BENPC* de los diferentes municipios del área funcional. De hecho desde los años 80, Barcelona y área metropolitana se encuentran en procesos de descentralización residencial, que coincide a su vez, con una inversión progresiva de los flujos económicos y demográficos de todas las grandes áreas metropolitanas occidentales en favor de sus periferias.

La consecución de nuevos equilibrios poblacionales es, no obstante, un proceso lento con una demanda inelástica debido a las barreras de salida existentes en un mercado inmobiliario (proceso de búsqueda de un nuevo municipio y de una nueva vivienda, raíces establecidas en términos sociales, cambio de escuela de los hijos, cambio de amistades, etc.).

Esta situación de ajuste lento implica que aún existen municipios del área funcional de Barcelona cuyos *BENPC* son superiores a los exigidos por la población, es decir, presentan un excedente locativo.

Por tanto, la disparidad de precios de vivienda nueva se determina y evoluciona a corto y medio plazo principalmente en función de este ajuste poblacional de la población en términos de relocalización por un ajuste de preferencias residenciales. Diferentes estudios y datos estadísticos del Instituto de Estadística de Cataluña así lo manifiestan. En concreto señalan que los cambios de residencia entre municipios son la principal causa de variación poblacional catalana por delante del saldo natural y inmigración. A su vez aún existe un potencial de demanda insatisfecha que a medio plazo optará por la reposición de su vivienda.

Estudios como éste han sido aplicados a áreas urbanas norteamericanas, pero el contexto y el modelo de organización económica es sensiblemente diferente al de nuestro estudio (a diferencia del ámbito de estudio utilizado en EE.UU. no existe una cultura de la propiedad, elevada movilidad laboral entre áreas urbanas a nivel interregional y los municipios tienen grandes competencias en materia de educación y sanidad), de manera que queremos averiguar si en este cambio de contexto las implicaciones son similares.

Este matiz es interesante por el grado de conducta racional que implica elegir una vivienda y una localización residencial, en un marco espacial que considera una localización como definitiva o por muchos años, frente un marco espacial donde la localización residencial se considera en un horizonte temporal inferior (teniendo presente que es uno de los bienes al que el individuo destina un porcentaje de renta más importante del ciclo vital).

El ejercicio se realizará tomando como dato que las familias acceden al mercado a través de la propiedad, y lo hacen por que es habitual en los mercados españoles, las expectativas de residencia son permanentes, existen ventajas de elegir esta fórmula de tenencia frente al

alquiler y el mercado de alquiler es estrecho. Con este enfoque, los factores de decisión relacionados con las motivaciones de inversión (ganancias de capital por poseer una vivienda, rentabilidad financiera) o fiscales, no son incluidos en el análisis.

5.2. Modelo propuesto

Se ha optado por un estudio donde no existieran restricciones en disponibilidad de datos y nos ofreciera una revelación de preferencias respecto las variables del mercado residencial, que los individuos tienen en cuenta cuando optan por una localización residencial diferente a la laboral.

Para este fin, nos basamos en la estimación de la propensión de los trabajadores que se desplazan a diario (por motivos de trabajo, exclusivamente) entre dos municipios del área funcional de Barcelona utilizando una serie de variables que caracterizarán, residencialmente y laboralmente, dos municipios y que permite identificar la demanda de vivienda como una demanda de características (precios, espacio, ahorro en costos de transporte y otros beneficios relativos de un municipio respecto otro).

Supuesto de preferencia revelada: si los datos de movilidad indican que un porcentaje de población significativo vive en un municipio diferente de donde trabaja, *ceteris paribus,* si un individuo no opta por mudarse cerca de la localización laboral es porque revela preferida la localización residencial. Observando los atractivos relativos entre municipios podemos estimar las preferencias subyacentes en que se han basado.

Endógena: % trabajadores residentes en el municipio de origen (i) que se desplazan al de destino (j) para trabajar. Nos muestra la capacidad de atracción laboral de j, o la capacidad de atracción residencial de i.

$$M_{ij} = \frac{\text{Desplazamientos de trabajadores de } i \quad j}{\text{Trabajadores residentes en } i}$$

(M_{ij} es un % entre 0 y 1 de n decisiones individuales agregadas.)

Exógenas: en base a un modelo de competencia monopolística donde los beneficios económicos netos (*BEN*) o atractivos conforman el grado de diferenciación del municipio podemos caracterizar los siguientes atractivos residencial y laboral de cada par de municipios considerados en términos relativos:

$$Z_{ij} = b_0 + b_1(L_j/L_i) + b_2(R_j/R_i) + b_3A_{ij} + u_{ij}$$

1. Como características laborales de los municipios (L_j/L_i) y atendiendo la disponibilidad de datos consideramos las siguientes variables:
   - ➢ El tamaño de la población: la variable permite una aproximación al tamaño del mercado laboral y de les economías de aglomeración del municipio j respecto el i.
   - ➢ % trabajadores en industria de bienes de capital y intermedios de j respecto el i: la variable permite una aproximación a un tipo de estructura sectorial y productiva, del municipio j respecto el i, que genera una gran demanda de trabajo que sobrepasa la oferta laboral municipal.
   - ➢ Declaración mediana de IRPF del mercado laboral j respecto el i permite una aproximación a los salarios pagados en estos municipios (el IRPF es un impuesto directo que se compone fundamentalmente de rentas del trabajo).
2. Como características residenciales (R_j/R_i) y atendiendo la disponibilidad de datos consideramos las siguientes variables:
   - ➢ Precio por m^2 de vivienda nueva (euros) de j respecto i.
   - ➢ Superficie media de la vivienda (m^2) de j respecto i.
   - ➢ % viviendas unifamiliares/adosadas de j respecto i.
   - ➢ % viviendas construidas con posterioridad a 1970 de j respecto i.
   - ➢ Saldo migratorio (% sobre población).

   (Suponemos que los municipios que tienen saldo migratorio positivo se

revelan preferidos para vivir, indicando una aproximación a los intangibles residenciales de los municipios. La preferencia es revelada por diferentes agentes económicos que ya han decidido, «votando con los pies», un determinado municipio. Municipios tranquilos, con un clima agradable, que disponen de mar, etc., son preferidos con relación a municipios comparativamente con externalidades negativas).

3. La accesibilidad (A_{ij}) del municipio es relevante en términos de capacidad de atracción laboral y residencial. En este sentido consideramos que uno de los beneficios económicos netos relevantes que puede ofrecer un municipio es su accesibilidad. De todos los municipios considerados destacamos la accesibilidad a Barcelona como ciudad de jerarquía superior (ya que permite el acceso a un mercado laboral importante, a servicios especializados de educación, oferta cultural y ocio y a medios de comunicación de conexión internacional como aeropuerto, tren, etc.). En este sentido, municipios con menor tiempo de desplazamiento, ofrecen un potencial de atracción mayor. Una mayor facilidad de desplazamiento a distancias más grandes y en menor tiempo, equivale a un grado de diferenciación cada vez mayor de los municipios periféricos a una gran urbe.

5.3. Consideraciones metodológicas

La especificación seleccionada ha sido la curva logística, pues es la idónea para la modelización de un proceso de toma de decisiones agregadas con consistencia teórica.

$$M_{ij} = \frac{e^{z_{ij}}}{1 + e^{z_{ij}}}$$

Descartamos el modelo de probabilidad lineal, pues sus predicciones no son acotadas y la probabilidad de realizar una acción es constante, tal y como se muestra en la FIG. 9.

5.4. Criterios de selección de municipios, datos y fuentes utilizadas

Se han utilizado una muestra de 19 municipios de la provincia de Barcelona de gran accesibilidad y con el porcentaje más significativo de movilidad laboral diaria (flujos significativos entre los municipios que superan el 15% de la población), indicativo que el mercado residencial coincide con el laboral.

Estos son municipios de la Región Metropolitana de Barcelona y otros considerados fuera de esta, como Igualada, Manresa o Vic, con la característica de poder disponer de datos fiables de todos (referidos a

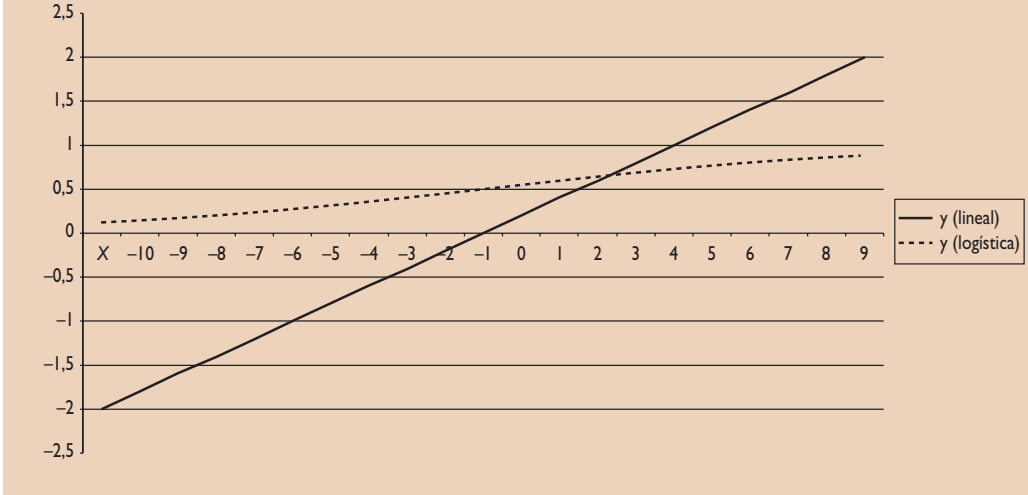


FIG. 9. Modelización de un proceso de forma de decisiones

1996, como último padrón de habitantes con datos disponibles).

Para la endógena, se han utilizado los datos de movilidad laboral obligada por desplazamientos residencia-trabajo intermunicipal de 19 municipios [(19 19) = 19 = 342 observaciones]. Los datos provienen del Instituto de Estadística de Cataluña y pueden ser consultados en la página web: www.idescat.es.

Los datos de las variables exógenas, detalladas en las FIGS. 10 y 11, provienen de estadísticas que publica la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Generalitat de Cataluña y del Instituto de Estadística de Cataluña (IEC).

Los datos de accesibilidad utilizados han sido el menor del tiempo de desplazamiento en tren, ferrocarriles o Metro publicados en las páginas web www.renfe.es /www.bcn.es.

5.5. Análisis de los resultados

Los resultados de la estimación, mostrados en la FIG. 12, indican que las exógenas planteadas aparecen como significativas con un R^2 del 0,89962. Destacar, que en los modelos *logit* lo más determinante es la interpretación del signo de la estimación.

En este sentido el signo positivo indica que características tienen los municipios que atraen flujos de movilidad laboral diaria más importantes que el resto, es decir los individuos que se desplazan prefieren vivir en otros municipios. Por ejemplo, la *B* positiva 2,133057 indica que municipios con vivienda comparativamente más cara atraen flujos de movilidad laboral diaria.

Es decir, los individuos que se desplazan prefieren vivir en municipios con precios más asequibles. De ello podemos deducir que uno

FIG. 10. Variables del mercado residencial utilizadas en el modelo

Cod.	Municipio	Precio m^2 de vivienda nueva (ptas.) 1996	Saldo migratorio (% sobre población) 1981-1996	% viviendas unifamiliares/ Adosadas en 1996	% viviendas posteriores a 1970 en 1996	Superficie mediana de la vivienda (m^2) en 1996
8015	Badalona	156.338	–9,13	14,73	43,16	74,47
8019	Barcelona	237.042	–14,74	4,59	28,10	81,26
8266	Cerdanyola del Valles	134.438	12,3	21,86	68,93	88,14
8089	Gavà	156.532	11,15	26,20	51,18	83,69
8096	Granollers	141.119	–7,73	19,38	60,27	86,78
8101	L'Hospitalet de Llobregat	175.789	–13,19	3,89	33,51	67,09
8102	Igualada	112.530	3,88	27,90	45,26	94,42
8113	Manresa	108.377	–4,45	19,40	38,27	89,25
8114	Martorell	101.355	12,61	18,99	47,30	88,03
8118	Masnou, el	130.583	16,7	39,62	51,80	99,13
8121	Mataró	126.832	–1,15	24,19	47,08	89,01
8180	Ripollet	134.817	10,26	18,35	43,09	77,98
8187	Sabadell	152.403	–5,51	31,13	40,63	88,36
8205	Sant Cugat del Vallès	201.975	32,43	47,38	55,83	107,54
8221	Sant Just Desvern	106.645	11,56	37,29	45,90	102,56
8279	Terrassa	128.370	4,98	33,41	45,19	89,86
8298	Vic	116.183	9,47	32,54	41,82	96,70
8305	Vilafranca del Penedès	115.274	4,34	24,74	58,83	95,08
8307	Vilanova i la Geltrú	119.850	8,25	23,98	49,60	87,81
Mediana ponderada por la población		193.350	–8,50	12,86	35,88	82,37

FIG. 11. Variables del mercado laboral utilizadas en el modelo

Cod.	Municipio	Población 1996	Ocupados 1996	% trabajadores en industria de bienes de capital e intermedios 1996	Declaración media IRPF (miles de ptas.) 1996
8015	Badalona	210.987	70.045	17,87	2.140
8019	Barcelona	1.508.805	529.751	11,58	2.904
8266	Cerdanyola del Vallès	50.503	18.976	15,54	2.516
8089	Gavà	37.985	13.450	28,77	2.369
8096	Granollers	50.951	19.600	21,32	2.432
8101	L'Hospitalet de Llobregat	255.050	87.667	16,02	2.082
8102	Igualada	32.512	12.256	8,30	2.212
8113	Manresa	64.385	23.210	14,54	2.319
8114	Martorell	17.822	6.905	52,70	2.320
8118	Masnou, el	20.387	7.886	14,93	2.876
8121	Mataró	102.018	34.607	11,62	2.036
8180	Ripollet	28.903	10.593	27,20	1.992
8187	Sabadell	185.798	65.612	13,16	2.256
8205	Sant Cugat del Vallès	47.210	19.095	20,42	3.952
8221	Sant Just Desvern	13.306	5.190	27,48	3.794
8279	Terrassa	163.862	56.765	16,28	2.156
8298	Vic	30.397	12.225	10,70	2.329
8305	Vilafranca del Penedès	28.553	11.195	10,97	2.361
8307	Vilanova i la Geltrú	47.979	16.598	19,73	2.238
Mediana ponderada por la población		152.495	53.770	14,06	2.605

de los principales atractivos que ofrece un municipio es el nivel de precios de la vivienda, pues un nivel reducido de precios de la vivienda permite disponer de más espacio. En este caso las familias están dispuestas a vivir en un municipio funcional diferente que el de trabajo, sí el menor precio o el mayor espacio les compensa los costes de *commuting*. El resultado es coherente con los modelos monocentricos que derivan de ALONSO (1964) y indica que los municipios con precios de la vivienda mayores son municipios con mayor actividad económica. Destacar que dentro de un área funcional con municipios sustitutivos, la característica «precios menores» es un atractivo o ventaja comparativa temporal pues existirán procesos de arbitraje residencial que generan en el largo plazo una tendencia convergente de precios. De hecho, los datos de precios de los últimos años indican que, los municipios con un incremento de precios de la vivienda mayor son los más periféricos a Barcelona con un nivel de precios de la vivienda relativamente reducido.

El resultado es coherente con los otros resultados del mercado residencial. Así, los municipios que atraen flujos de movilidad laboral diaria mayoritariamente son municipios con viviendas de construcción más antigua y con mayor proporción de bloques de edificios de viviendas de propiedad horizontal. Es decir, los trabajadores que se desplazan viven en municipios con un porcentaje mayor de viviendas unifamiliares y de un mercado de primera mano.

Con relación a la preferencia revelada por las diferentes características externas a las viviendas y inherentes a la zona, es destacable el resultado que los municipios que pierden habitantes y los especializados

FIG. 12. Estimación del modelo y análisis de los resultados

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
Precio m^2 de vivienda nueva (ptas.)	2,133057	0,302545	0,441102	7,05	0
Saldo migratorio (% sobre población)	–0,053929	0,005036	–0,452451	–10,708	0
% viviendas posteriores a 1970	–0,778422	0,181998	–0,165542	–4,277	0
% viviendas unifamiliares/adosadas	–0,128685	0,032557	–0,144019	–3,953	0,0001
Población	0,001066	0,00389	0,008979	0,274	0,7843
Tiempo de desplazamiento	–0,060465	0,002416	–0,484553	–25,028	0
% trabajadores en indústria de bienes de capital e intermedios	0,35149	0,083548	0,119097	4,207	0
Declaración mediana IRPF (miles de ptas.)	–1,417341	0,402558	–0,19913	–3,521	0,0005
Superficie mediana de la vivienda (m^2)	7,351239	0,598531	0,581355	12,282	0
(Constante)	–9,184908	0,60941		–15,072	0
R^2	0,89962		R^2 Ajustado	0,8969	

Para la estimación del modelo se ha utilizado la opción logit del programa SPSS, v. 8.0.

en el sector industrial de bienes de capital y intermedios son a su vez los que atraen trabajadores. Ellos nos indicaría que los municipios comparativamente con más externalidades negativas, como ruido o contaminación, son poco atractivos para vivir.

La población aparece con signo positivo 0,001066 y parece confirmar la idea que hemos planteado en el modelo teórico con relación al tamaño de población óptima, diseconomías de escala y equilibrio poblacional. Municipios con mayor tamaño atraen trabajadores, que viven en otros municipios.

Por último, destacar que el signo –0,060465 en accesibilidad indica que los municipios con menor tiempo de desplazamiento atraen trabajadores que viven en otros municipios.

Los resultados en general están de acuerdo con la evidencia existente en el comportamiento de la demanda residencial durante los años ochenta y noventa en el área de Barcelona, con un proceso de reasignación de la población en el territorio funcional de municipios sustitutivos para vivir.

Ahora bien, existen dos variables con signos poco intuitivos:

— El signo positivo en «Superficie» indica desplazamientos des de los municipios con viviendas más pequeñas respecto las más grandes, siendo un resultado contrario al resto de variables.
— El signo negativo en «IRPF» indica que la movilidad se produciría desde los municipios de rentas más elevadas respecto las de rentas más bajas (cuando la teoría indica que los municipios centrales laborales tienen que pagar salarios más elevados para compensar los costes de desplazamiento y porque si no los trabajadores cambiarían el lugar de trabajo hacia a un lugar cercano al municipio residencial).

¿ Por qué IRPF y Superficie dan signos poco intuitivos?

— Ni el gradiente de renta ni el de superficie es uniformemente descendiente (en Hospitalet y Badalona es comparativamente inferior con relación a Barcelona y municipios periféricos como San Cugat o Cerdanyola).
— Si diferenciamos estas variables para Barcelona y para el resto de municipios o si se pudiese agregar Badalona y Hospitalet a Barcelona esta anomalía desaparecería.

Modelo alternativo:

Con la diferenciación mostrada en la FIG. 13, los resultados son coherentes, pues si el destino es Barcelona el coeficiente de

correlación es positivo de 0,69, es decir, municipios con mayores niveles salariales atraen trabajadores (+IRPF + Atracción laboral) y si el destino es diferente el coeficiente –0,62 indica que en municipios que atraen trabajadores, con precios de la vivienda elevados, la superficie media de la vivienda es menor (–superficie + Atracción laboral).

No obstante, no los consideraremos en el modelo inicial pues, las correlaciones entre las variables gemelas comporta multicolinealidad.

De ello podemos deducir que en términos generales, los coeficientes estimados entre ingresos salariales y precios de las viviendas aportan evidencia de la existencia de relaciones entre ambos indicadores en el sentido de que el nivel de ingresos afecta al nivel de precios de las viviendas en cada municipio. Estas relaciones pueden significar que los precios residenciales se ajustan a los niveles de ingresos salariales, y cualquier aumento en la renta obtenida por la familia redundará en un crecimiento de los niveles de precios de las viviendas, es decir, un esfuerzo generalizado para ganar más con el fin de comprar una vivienda.

Por tanto, podemos considerar que un mayor nivel de precios de la vivienda está relacionado con un mayor nivel de renta promedio de las familias, pues los precios son un mecanismo de asignación de la población en el espacio por motivos de renta**.** Así, el proceso de arbitraje residencial indica que los municipios funcionales que pierden población o atraen trabajadores son municipios con mayor renta promedio de las familias**.**

Los planteamientos expuestos y la relación renta-precios de la vivienda se derivarían del siguiente análisis:

Alrededor de Barcelona surge una demanda de trabajo que atrae grandes flujos migratorios originándose una competencia de ubicación que reasigna el espacio (en general las actividades financieras y de servicios van expulsando de los centros actividades tradicionales y residenciales). En este sentido la expansión de los mercados de trabajo y el crecimiento en el empleo en diferentes áreas o municipios Barcelona determina la capacidad de compra y las expectativas futuras de renta permanente. Tal situación combinada con una estrechez de la oferta residencial o una fuerte dependencia de un mercado del suelo saturado, tiene un efecto significativo sobre los valores residenciales. A su vez la disparidad de precios evoluciona por el juego de las fuerzas espaciales centrípetas y centrífugas entre áreas funcionales y en función de su jerarquía.

FIG. 13. Análisis de correlaciones

		% Movilidad	PRM2_BAR	PRM2_RES	SUP_BAR	SUP_RES
% Movilidad	Correlación de Pearson	1.000	.681	–.460	.765	–.628
	Sig. (bilateral)	.	.000	.000	.000	.000
	N	342	342	342	342	342
PRM2_BAR	Correlación de Pearson	.681	1.000	–.620	.971	–.810
	Sig. (bilateral)	.000	.	.000	.000	.000
	N	342	342	342	342	342
PRM2_RES	Correlación de Pearson	–.460	–.620	1.000	–.625	.385
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.	.000	.000
	N	342	342	342	342	342
SUP_BAR	Correlación de Pearson	.765	.971	–.625	1.000	–.817
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.	.000
	N	342	342	342	342	342
SUP_RES	Correlación de Pearson	–.628	–.810	.385	–.817	1.000
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.000	.
	N	342	342	342	342	342

— PRM2_BAR: 0 si el destino no es Barcelona. Cociente del precio por metro cuadrado entre Barcelona y el origen si el destino es Barcelona.
— PRM2_RES: 0 si el destino es Barcelona. Cociente del precio por metro cuadrado entre destino y origen si el destino no es Barcelona.
— SUP_BAR: Igual que PRM2_BAR, pero con superficie de vivienda.
— SUP_RES: Igual que PRM2_RES, pero con superficie de vivienda.
— % Movilidad, la variable explicativa (% de trabajadores residents en el municipio *i* que se desplazan a diario al municipio *j*).

6. CONCLUSIONES

- El estudio planteado justifica una agrupación de municipios en áreas urbanas funcionales (coincidentes con los mercados residencial y laboral) como unidad territorial para una planificación eficiente y discriminatoria de las políticas territoriales y de vivienda. En este sentido sustituir las NUTS-III de la Unión Europea o provincias por esta unidad territorial, posibilitaría definir diferentes políticas en función de diferentes mercados y realidades socioeconómicas.
- La demanda de vivienda es una demanda de características internas de la vivienda y externas, relacionadas con el municipio. La variación de estas plantea un efecto substitución de eficiencia y de localización. Así, un mercado residencial se interrelaciona con los municipios de un área funcional, siendo los equilibrios poblacionales en estas áreas fruto de la interacción entre la oferta y demanda de los atractivos relativos de los diferentes municipios sustitutivos.
- *Shocks* externos como las políticas territoriales, una mejora de las infraestructuras de comunicaciones alteran estos equilibrios (cambian las coordenadas espaciales y de organización reduciendo los beneficios de aglomeración). El ajuste hacia los nuevos equilibrios implica un proceso de arbitraje residencial convergente dentro un área funcional configurando una «ciudad región difusa» con una tasa creciente de *commuting*.
- El modelo planteado es aplicable no sólo a escala intermunicipal sino también interregional. Así el cambio de las coordenada espaciales potencia el arco mediterráneo como la «Florida de Europa», atendiendo la libre circulación de personas regulada como parte integrante del Tratado de Unión Europea. De hecho, puede constituir un *shock* externo que potencialmente alterará los equilibrios poblacionales de diferentes regiones europeas.
- En el área funcional de Barcelona, se revelan preferidos para irse a vivir fuera del lugar donde se trabaja, los municipios con precios relativos de la vivienda menores, de más superficie, de construcción más reciente, con más viviendas unifamiliares, más externalidades positivas y municipios menos especializados en el sector industrial de bienes de capital y intermedios. Además se revelan preferidos municipios con buena accesibilidad al lugar de trabajo. Una mayor facilidad de desplazamiento a distancias más grandes y en menor tiempo, equivale a un grado de diferenciación cada vez mayor de los municipios periféricos de una gran urbe.
- Existe una relación directa y un efecto *spillover* entre municipios con salarios reales por encima de la media y un mayor valor de las viviendas. La fortaleza de la demanda y la concentración de la población en las ciudades mayores, se capitalizan en los precios de las viviendas explicando los diferentes niveles de valores residenciales. Se corrobora la idea presentada en los modelos monocentricos, pues los municipios con precios de la vivienda mayores son a su vez municipios con mayor actividad económica y con un mayor nivel de de renta promedio de las familias. Así, el proceso de arbitraje residencial indica que los municipios funcionales que pierden población o atraen trabajadores son municipios con un mayor renta promedio de las familias.
- Se sugiere la necesidad de introducir mecanismos discriminadores espaciales en las actuales políticas territoriales y de vivienda, para evitar situaciones de inequidad. Además se recomiendan políticas de vivienda basadas en incentivos a la oferta nueva y a favorecer los mecanismos del propio mercado, como facilitar un proceso de arbitraje generador de cadenas de vacantes. Asimismo, teniendo presente los efectos supramunicipales de estas políticas, deberían decidirse y llevarse a la práctica de forma coordinada entre municipios relacionados en aras a la menor jerarquización del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, W. (1964): *Location and land use: towards a general theory of land rent,* Cambridge MA: Harvard University Press.

BELIL, J. (1990): «Industrialización y espacio urbano», *Documents d'anàlisi geografica,* 17, 121-131.

BERRY, B. J. (1976): *Urbanization and counterurbanization,* Arnold, Nueva York.

DEITZ, R. (1998): «A Joint Model of Residential and Employement Location in Urban Areas», *Journal of Urban Economics,* 44, 197-215.

DIELIMAN, F. W. & CLARRK & M. DEURLOO (2000): «The geography of residential turnover in 27 large US metropolitan housing markets, 1985-95», *Urban studies,* vol. 37, 2.

DIRECCIÓ GENERAL D'ARQUITECTURA I HABITATGE DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *Estadísticas de vivienda 1980-1996,* Barcelona.

FUJITA, M. & P. KRUGMAN & A. VENABLES (1999): *The Spatial economy. Cities, Regions and international trade,* The MIT press, Cambridge, Massachussetts, London, England.

GLAESER, E. L. *et al.* (1992): «Growth in cities», *Journal Political Economy,* vol. 100, 6: 1126-1152.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE CATALUÑA (IEC): *Estadísticas comarcales y municipales* (diversos años), Barcelona.

LANCASTER, K. (1965): «A new Approach to consumer theory», *Journal Political Economy,* 74: 132-157.

LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1992): «Algunos aspectos de la economia i la política de vivienda», *Investigaciones económicas,* vol. 16, 1: 3-42.

NEL·LO, O. (1996): *Área Metropolitana de Barcelona. Dinàmiques metropolitanes a la regió de Barcelona, a Papers,* Regió Metropolitana de Barcelona.

POTERBA, J. M. (1984): «Tax Subsidies to Owner Occupied Housing: An Asset-Market approach», *Quaterly Journal of Económics,* vol. 94, noviembre.

ROCA CLADERA, J. (1998): «¿Reducción en la formación de nuevos hogares o redistribución metropolitana de los mismos?», CIUDAD Y TERRITORIO *Estudios Territoriales,* XXX (115), Ministerio de Fomento.

¿Dónde viven las familias modestas en Francia?

Interrogantes sobre la vivienda pública social

Jean-Claude DRIANT

Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris 12)

RESUMEN: La respuesta a las necesidades de vivienda de las personas con recursos escasos es una de las principales preocupaciones de las políticas de vivienda en Francia, particularmente desde finales de los años ochenta. La ley de 31 de mayo de 1990, llamada «ley Beson», ministro titular de vivienda en la época, estableció un «derecho a la vivienda» en el sentido de garantizar a las personas desfavorecidas el acceso y la permanencia en una vivienda adecuada a sus necesidades. La ley de Lucha contra las Exclusiones de 29 de julio de1998 y la Ley *«Solidarité et renouvellement urbains»* de 12 de diciembre 2000 refuerzan este enfoque otorgando un papel esencial a la vivienda de arrendamiento público-social, para favorecer especialmente un mejor reparto de los hogares modestos en la ciudad. Este artículo aporta una modesta contribución a estas discusiones buscando establecer mejor los términos de examen de la situación de la vivienda de las familias con recursos escasos. Lejos de tratar exhaustivamente la cuestión, el estudio, aquí resumido, la trata, al contrario, adoptando deliberadamente un enfoque parcial en el que es necesario, como condición, establecer sus límites.

Descriptores: Viviendas sociales. Vivienda de alquiler. Francia.

1. INTRODUCCION

El objetivo de mixtura social, que fusiona lo esencial de los enfoques territoriales de las políticas de vivienda en Francia, se traduce en la utilización de la producción de viviendas públicas sociales como medio de lucha contra las concentraciones de pobreza en los barrios críticos. Este enfoque se apoya sobre el postulado de una equivalencia entre una categoría de vivienda y una categoría de población; la presencia del HLM[1] sería el garante de la de hogares con recursos escasos. Ciertamente, el parque público social está sometido a una regulación específica, principalmente caracterizada por techos de recursos para acceder y por alquileres en los que la cantidad y sus variaciones están estrechamente limitadas. El derecho intangible de permanencia en el lugar, cualquiera que sea la evolución de los ingresos de los inquilinos de estas viviendas, la frecuente opacidad de los procedimientos de adjudicación y el desigual reparto del parque sobre el territorio hacen, por tanto, muy débil esta equivalencia entre tipos de viviendas y tipos de hogares.

Recibido: 07.02.2002.

Este artículo es un desarrollo, ampliado con nuevos gráficos y tablas, del simultáneamente publicado por su autor en *Études Foncières,* 95, enero-febrero 2002: 10-13.

[1] HLM : *Habitation à Loyer Modéré, status* jurídico mayoritario (mas del 90%) del parque de vivienda de acceso con alquiler regulado destinado a los hogares más modestos.

La reflexión, recurrente en Francia, sobre le papel social jugado por las viviendas HLM ha sido, por tanto, relanzada por las recientes evoluciones del marco jurídico de las políticas de vivienda. Esta cuestión suscita un doble debate. Por una parte, el de aquéllos que ponen en duda la buena voluntad de los arrendadores HLM para acoger a las personas con escasos ingresos y de aquéllos que afirman que el parque público social da mayor prioridad a los hogares con dificultades. Y, por otra parte, entre los que tienen una visión estrecha del papel de un parque destinado a alojar a los pobres y contribuyendo a la inserción social de los desfavorecidos y aquellos otros que recuerdan que las misiones sucesivas confiadas a la vivienda público-social a lo largo de su historia han considerado el conjunto de la sociedad francesa, con particular atención a las familias y a los asalariados.

Este artículo aporta una modesta contribución a estas discusiones buscando establecer mejor los términos de examen de la situación de la vivienda de las familias con recursos escasos. Lejos de tratar exhaustivamente la cuestión, el estudio la trata, al contrario, adoptando deliberadamente un enfoque parcial en el que es necesario, como condición, establecer sus límites. Los datos que aquí se presentan se han extraído de la encuesta de vivienda del INSEE[2] de 1996 sobre una muestra nacional de hogares; fijan como criterio el reparto de los hogares en función de su ingreso por *unidad de consumo*[3] y considera como «de recursos escasos» a los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles de este reparto. No se puede considerar, por tanto, que este análisis esté llevado a cabo, hablando claramente, sobre la pobreza, a menos que se considere que el 30% de los hogares que viven en Francia son pobres. L'INSEE tiene, para la definición de pobreza, otro criterio relativo fijando un umbral de ingreso por unidad de consumo igual a la mitad de la mediana. Tanto es así que, según la nomenclatura y utilizando los datos de la *Enquête nationale de logement de 1996*, se obtienen los valores y los umbrales que figuran en la FIG. 1.

Por tanto, tratándose de un examen de la situación de la vivienda de las clases modestas, nuestra fuente de datos induce una posición sesgada del valor teniendo en cuenta nada más que los hogares; es decir, según su definición estadística en Francia, los ocupantes de residencias principales, lo que excluye por una parte todas las personas sin domicilio[4] y, por otra, todas aquellas que

FIG. 1. Ingresos por unidad de consumo de hogares que viven en Francia en 1996 según la Enquête nationale de logement del l'INSEE y definición del umbral del estudio

	Número de hogares (miles)	Ingreso anual medio	Ingreso anual medio por unidad de consumo	Umbral que delimita el grupo (ingreso anual por unidad de consumo)
Conjunto de los hogares	23.290	24.957 €	15.280 €	
Tres primeros deciles	**6.980**	**11.381 €**	**6.822 €**	**9.335 €**
Hogares pobres	2.870	8.495 €	5.035 €	6.333 €

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

[2] INSEE : *Institut National des Statistiques et des Études Economiques,* responsable de las estadísticas oficiales en Francia.

[3] Que tienen como fin ponderar el ingreso total de los hogares (todas las prestaciones sociales y familiares incluidas, excepto ayudas personales al alquiler) en función de las necesidades de consumo de estos hogares, que son evaluadas en función de la composición familiar, aplicando, siguiendo la norma de l'OCDE, un coeficiente de 1 por la persona de referencia, de 0,5 para los otros adultos de 14 años y más y 0,3 para los niños. Una pareja con dos niños de menos de 14 años le corresponde, por tanto: 1+ 0,5 + 0,3 + 0,3 = 2,1 unidades de consumo. Si el ingreso total de esta pareja es de 3.000, es de 1.428,57 € por unidad de consumo. Los ingresos tenidos aquí en cuenta son los ingresos totales familiares, prestaciones familiares incluidas, excepto ayudas personales al alquiler que, si son consideradas, son deducidas del gasto de alquiler (ver más adelante).

[4] Una encuesta del INSEE, de la que los primeros resultados se difundieron en enero de 2002 evalúa en 86.000 el número de personas sin techo en Francia (esta cifra no tiene en cuenta más que las personas que frecuentan los albergues o los lugares de distribución de comida). BROUSE & LA ROCHÈRE & MASÉ (2002).

viven en viviendas colectivas (por ejemplo cárceles, monasterios, centros de acogida) que no son considerados en las estadísticas como destinados a vivienda, ya se trate de vivienda móvil o locales destinados a otro uso[5]. Nuestro análisis deja por tanto de lado la mayor parte de las situaciones de vivienda marginales en las que el punto común más frecuente es justamente el que atañe a las personas pobres.

Dado que estas limitaciones estaban establecidas, hace falta precisar lejos de considerar la pobreza desde una acepción estrecha, nuestro umbral no cubre por tanto la integridad del campo potencial del acceso a la vivienda público-social. En efecto, se admite en general que los techos de los recursos actualmente en vigor para entrar en una HLM afectan a cerca de dos tercios de las familias que viven en Francia, lo que significa que el objetivo potencial de la vivienda público-social cubre, de hecho, más del doble de la población que nos interesa aquí. Por tanto, el parque afectado no representa más que el 18% del conjunto de residencias principales del país. Existe por tanto, de entrada, un doble desfase entre el objetivo teórico de la vivienda público social, la extensión del parque que representa y las acepciones estadísticas de la pobreza. Esta simple constatación inicial pone en guardia, ante todo, el análisis contra la tentación de una superposición mecánica de la pobreza con la noción del papel de acogida de la vivienda pública social; sugiere una realidad más compleja en la que trataremos aquí de esbozar sus rasgos principales.

2. UNA REALIDAD SOCIAL Y DEMOGRÁFICA MULTIFORME

El examen de las características generales y de las condiciones de la vivienda de las familias con recursos escasos, comparadas con las del conjunto de otros hogares pone de relieve algunas contradicciones observables en las FIGS. 2 y 3.

Se observa en efecto en estos datos que el conjunto de hogares con recursos escasos presenta algunas especificidades importantes y se muestra muy heterogénea, especialmente con alta representación en las clases de edades bajas y elevadas. La composición de estos hogares está marcada fuertemente por la presencia de personas que

FIG. 2. Algunas características socio-demográficas de los hogares con recursos escasos

	Hogares con recursos escasos	Otros hogares (deciles 4 a 10)
Edad media de la persona de referencia	53,2 años	50,5 años
Hogares en los que la persona de referencia[6] tiene menos de 30 años	16,8%	10,1%
Hogares en los que la persona de referencia tiene más de 65 años	30,2%	23,7%
Hogares compuestos por una persona que vive sola	35,7%	24,8%
Familias monoparentales	10,6%	5,5%
Parejas sin niños	19,1%	31,1%
Parejas con niños	32,0%	36,7%
Número medio de personas	2,6	2,5
Hogares en que la persona de referencia tiene un empleo	37,0%	63,5%
Hogares en que la persona de referencia es estudiante	6,8%	0,3%
Hogares en que la persona de referencia está jubilada	30,9%	30,7%

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

[5] En el censo de 1999, el INSEE contabilizó 1.295.000 personas viviendo fuera de hogares, esto es 2,2% de la población total de la Francia metropolitana.

[6] La noción estadística de persona de referencia viene a caracterizar a las familias en función de la persona considerada como la más significativa de su situación social y demográfica. Ha reemplazado al término «cabeza de hogar» utilizada hasta los años ochenta.

FIG. 3. Lugar de residencia y características principales de hogares con recursos escasos

	Hogares con recursos escasos	Otros hogares (deciles 4 a 10)
Vivienda en una municipio rural	28,9%	22,1%
Vivienda en las urbanizaciones periféricas de las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes (excepto la aglomeración parisina)	12,0%	13,5%
Vivienda en las ciudades centrales de las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes (excepto la aglomeración parisina)	18,7%	15,0%
Vivienda en la aglomeración parisina	10,7%	20,0%
Propietarios de vivienda sin hipotecas[7]	27,8%	33,8%
Propietarios de vivienda con hipotecas	11,3%	27,0%
Arrendatarios del sector público-social	25,3%	14,3%
Arrendatarios del sector privado	24,0%	19,0%
Otro status	11,7%	5,8%
Que viven en casa unifamiliar	51,7%	58,1%
Número medio de habitaciones de la vivienda	3,7	4,2
Superficie habitable media de la vivienda (útil)	79,8 m_	93,0 m_
Porcentaje de viviendas con hacinamiento[8]	4,5%	1,5%
Porcentaje de viviendas sin *confort*[9]	8,5%	2,1%

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

viven solas y familias monoparentales, estas dos categorías reagrupan más del 46% del conjunto de hogares con recursos escasos, frente al 30% para los otros. Como se puede esperar, una de las fuertes especificidades es la relación con el empleo, puesto que solamente poco más de un tercio de los hogares con recursos escasos tiene una persona de referencia que tenga un empleo, mientras que en los otros hogares se cumple en el 63%. No es el porcentaje correspondiente a los jubilados lo que marca la diferencia, puesto que es poco más o menos idéntico, cualquiera que sea el nivel de ingresos. El paro, los estudios y la inactividad de las mujeres, que son personas de referencia, son los factores que distinguen a las dos poblaciones aquí comparadas, lo que refuerza la percepción de una heterogeneidad socio-demográfica del conjunto de hogares con bajos ingresos que descansa, al menos en un primer momento, sobre la distinción entre los jóvenes, especialmente estudiantes, las familias en edad activa con o sin empleo y los jubilados solos o en pareja.

Esta heterogeneidad es igualmente perceptible en el análisis de las condiciones de la vivienda. Los hogares con recursos escasos

[7] Los propietarios sin hipotecas son aquéllos que no tienen hipoteca en curso.

[8] La medida de hacinamiento está dirigida a completar un índice normativo con fines puramente estadísticos. Este índice de ocupación se determina a partir de un número de abitaciones que se juzga necesario para la familia, que son: una habitación cualquiera que sea el número de personas; una habitación por cada pareja viviendo en el domicilio, una habitación por cada persona casada, viuda o divorciada, en la que el cónyuge no viva en el domicilio; una habitación por cada persona sin cónyuge, de más de 18 años; una habitación por cada grupo de dos niños de 7 a 18 años, del mismo sexo y una habitación par cada grupo de niños de menos de 7 años; una habitación por el conjunto de asalariados por hogar.

Si el número de habitaciones regladas así determinado es: inferior al número de habitaciones de vivienda ocupada, menos 1, la vivienda está en sub-ocupación acentuada; igual al número de habitaciones de vivienda ocupada, menos 1, la vivienda esta en sub-ocupación moderada; igual al número de habitaciones de vivienda ocupada, la ocupación es normal; igual al número de habitaciones de vivienda ocupada más una, la vivienda está en hacinamiento moderado superior al número de habitaciones de vivienda ocupada, más una, la vivienda está en hacinamiento acentuado.

[9] En el sistema estadístico francés, la noción de confort está limitada a la constatación de la presencia en la vivienda de WC y de una instalación sanitaria de bañera o ducha. Si uno de estos elementos falta, la vivienda es inconfortable, si los dos están presentes es confortable. Si existe más de una instalación de calor central, se dice que la vivienda es «todo confort».

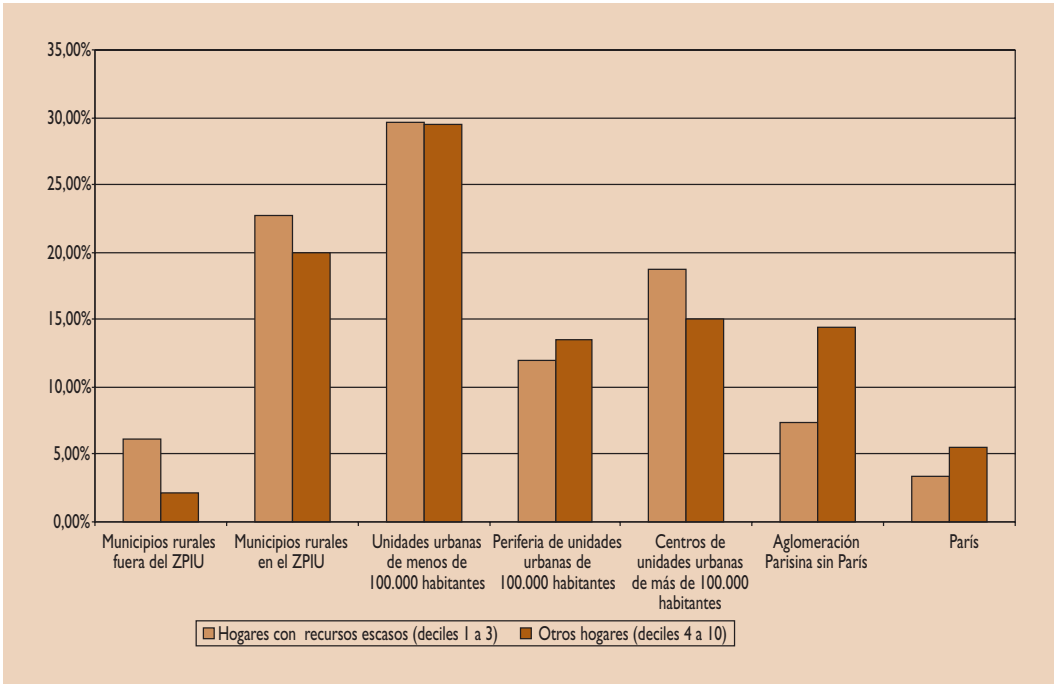


FIG. 4. Localización residencial según el nivel de recursos del hogar

Fuente: INSEE - Enquête nationale de logement 1996.

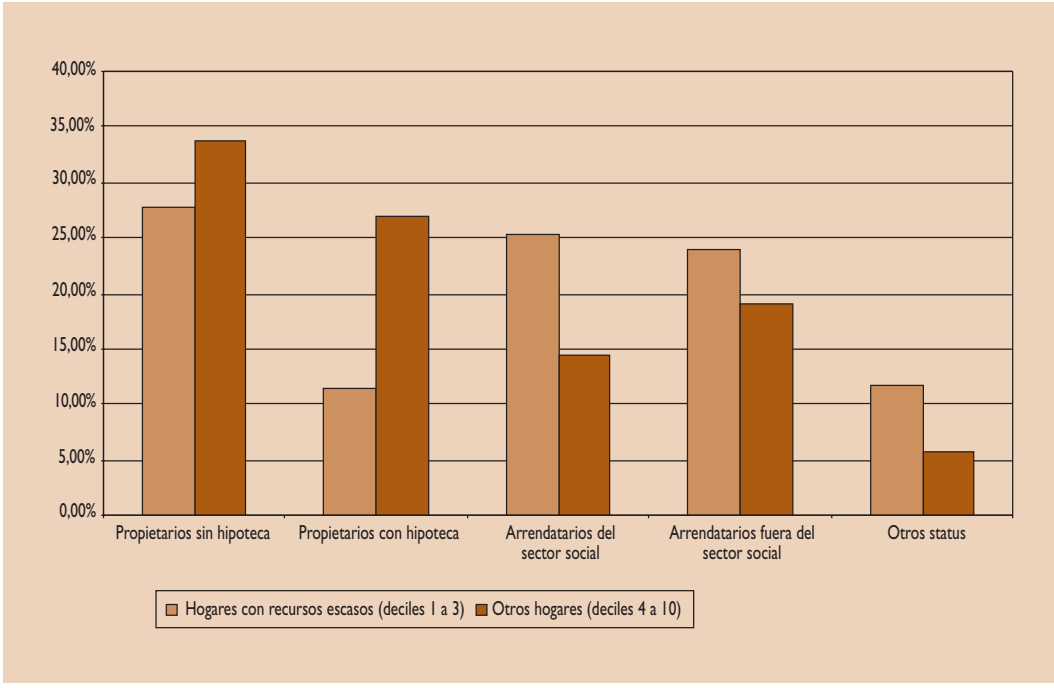


FIG. 5. Status de ocupación de los hogares según su nivel de recursos

Fuente: INSEE - Enquête nationale de logement 1996.

viven, más a menudo, en municipios rurales y en los centros de las grandes ciudades de provincia que los otros. Están, en cambio, menos presentes en las urbanizaciones periféricas (19% contra 28% para los otros hogares si se hace la suma de los municipios periféricos de las ciudades de más de 100.000 habitantes y de las urbanizaciones periféricas de París) y en París (3,4%, contra 5,5%). Resulta un abanico bastante abierto de status de ocupación. Aunque parezca que los hogares con recursos escasos son más a menudo arrendatarios que los otros, con una sobre-representación relativa más elevada para la vivienda pública social, el porcentaje de los propietarios sin hipoteca queda, para el conjunto de hogares, como status dominante. A cambio, el endeudamiento que supone los propietarios con hipotecas condiciona el porcentaje reducido de hogares con recursos escasos relevante de esta categoría. La dominante arrendaticia induce estructuralmente ciertas características en la vivienda de los hogares modestos, tales como la sub-representación de la vivienda unifamiliar o valores medios más escasos para el número de habitaciones y la superficie habitable. La persistencia de tasas relativamente muy elevadas en viviendas con hacinamiento con confort sanitario insuficiente constituye sin embargo une especificidad fuerte de los hogares con recursos escasos sobre la que habrá que volver.

Estos elementos descriptivos incitan a un análisis prudente que dé cuenta de la heterogeneidad de las situaciones. ¿Para que serviría, en efecto, interpretar de forma univoca una tasa elevada de falta de confort sin distinguir si describe la situación de una población de viudas ancianas propietarias de su vivienda en el campo, de estudiantes solteros arrendatarios de habitaciones de servicio en el centro de la ciudad o de familias monoparentales que viven en HLM en la urbanizaciones periféricas de las grandes aglomeraciones? Es necesario, por tanto, constatar que es, a menudo, esto lo que origina los cuestionamientos del papel jugado por la vivienda pública social cuando descansan sobre le constatación simplista de que todos no los pobres viven allí. Para ir más lejos, hace falta, por tanto afinar el análisis y construir una tipología sobre la base de las principales especificidades de la población que aquí nos interesa, que crucen la posición profesional con la estructura de los hogares.

La elaboración de esta tipología, según un recorrido iterativo muy empírico en el que los objetivos que identifican los tipos de hogares lo más homogéneos posible según el cruce de las dos variables principales seleccionadas y desemboca en un número limitado de tipos, lleva a la identificación de siete grupos de valores muy diversos de los que la FIG. 6 da cuenta.

Sobre la base de esta tipología, se hace posible generar un enfoque afinado de las condiciones de vivienda de los diferentes tipos de hogares con recursos escasos. Lo haremos examinando sucesivamente su

FIG. 6. Tipología de los hogares con recursos escasos

	Número de hogares	%
Jubilados	2.160.913	30,9
Parejas activas con un empleo	1.851.001	26,5
Personas que viven solas excepto estudiantes y jubilados	1.105.050	15,8
Parejas no jubilados y que no tienen empleo (principalmente parados, inactivas, estudiantes)	676.424	9,7
Familias monoparentales en los que la persona de referencia tiene menos de 50 años	570.375	8,2
Estudiantes que no forman una familia (que viven solos u «otros hogares sin familia»)	428.596	6,1
Otros (monoparentales ancianos, otros hogares sin familias excepto estudiantes y jubilados)	193.960	2,8
TOTAL	6.986.319	100,0

Fuente: INSEE - Enquête nationale de logement 1996.

status de ocupación cruzado con su lugar de residencia, las características de confort de su vivienda y su esfuerzo financiero dado que son arrendatarios.

3. DIVERSIDAD DE PERFILES RESIDENCIALES DE LOS HOGARES CON RECURSOS ESCASOS

El simple examen del reparto del status de ocupación en función de los grupos de hogares muestra amplitud de contrastes que se enfrentan, por ejemplo, las situaciones extremas de jubilados masivamente propietarios y estudiantes, casi exclusivamente, arrendatarios del sector privado o alojados a título gratuito (FIG. 7). Pero esta diversidad de situaciones toca también, en menor medida a las familias entre las que se nota una divergencia entre aquellas que están afectadas, más particularmente, por situaciones precarias (sin empleo o monoparentales) para las que el status dominante es el alquiler en el parque público-social y las parejas en los que la persona de referencia tiene un empleo, que son más a menudo propietarios de su vivienda.

La comparación de los «perfiles residenciales» de los grupos de hogares que cruzan el status de ocupación con los tipos de localizaciones de la vivienda permite afinar el análisis. Las FIGS. 8 a 13 presentan los resultados obtenidos para los seis grupos principales.

Se constata en estos resultados que las desviaciones que se experimentan en términos de status de ocupación enmascaran importantes disparidades en términos de localización residencial. Los diferentes grupos de hogares con recursos escasos no viven en las mismas categorías de municipios. Las parejas activas están, más a menudo, presentes en los municipios periurbanas y las urbanizaciones periféricas de las grandes ciudades que las personas que viven solas no jubiladas, las familias monoparentales y las parejas sin empleo.

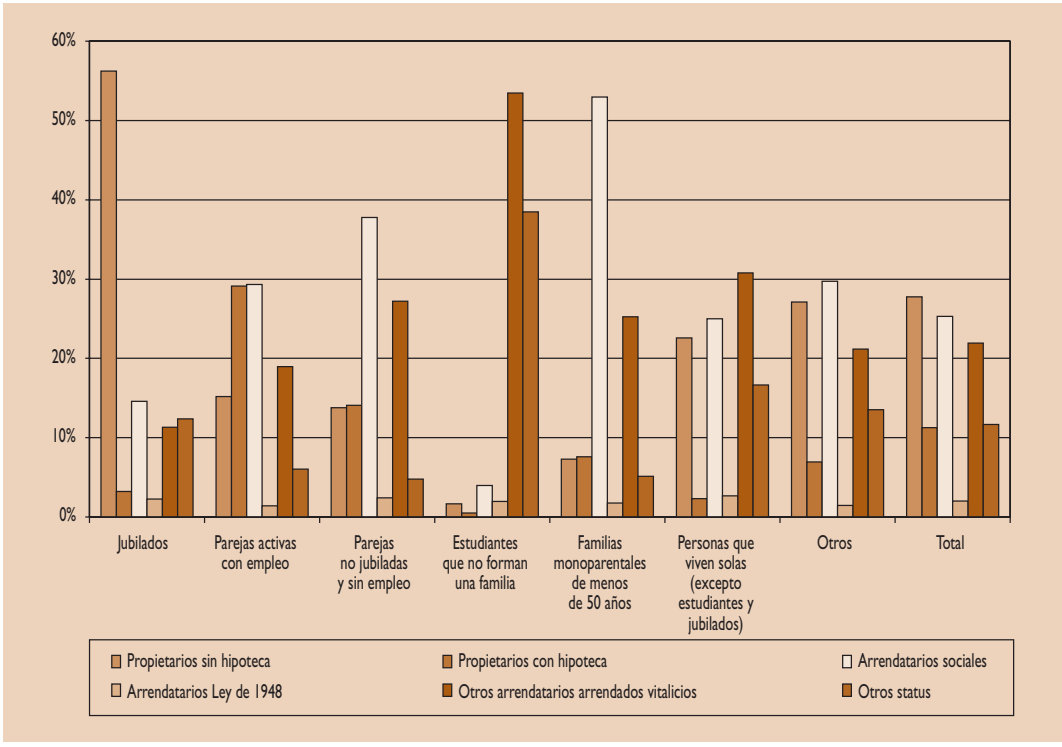


FIG. 7. Status de ocupación de los hogares con recursos escasos en 1996

Fuente: : INSEE - Enquête nationale de logement 1996.

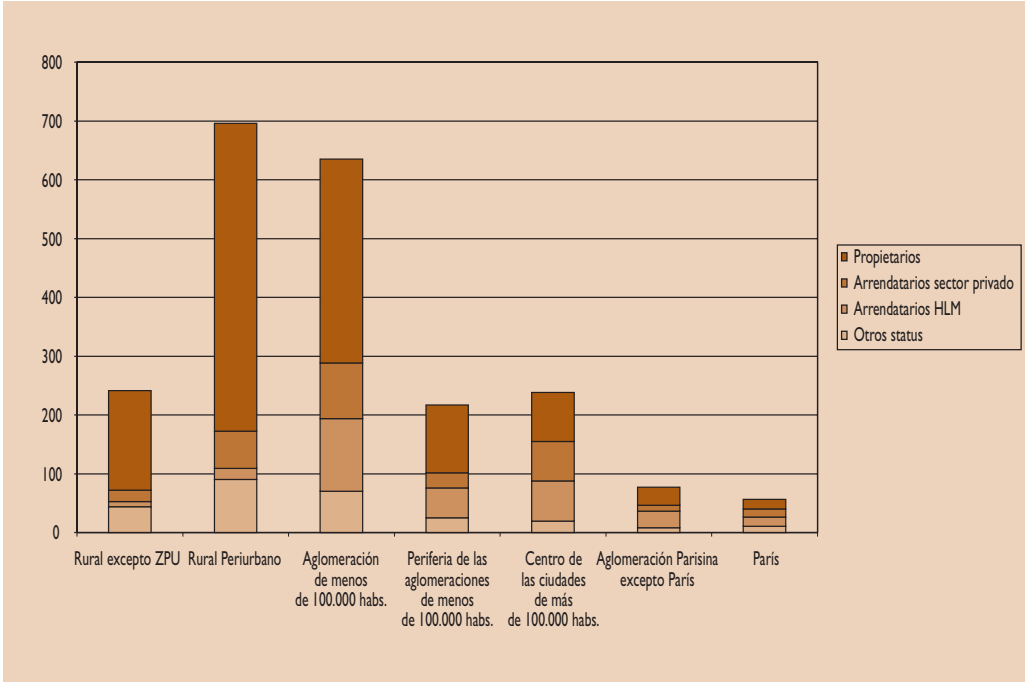


FIG. 8. Perfil residencial de hogares de jubilados con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

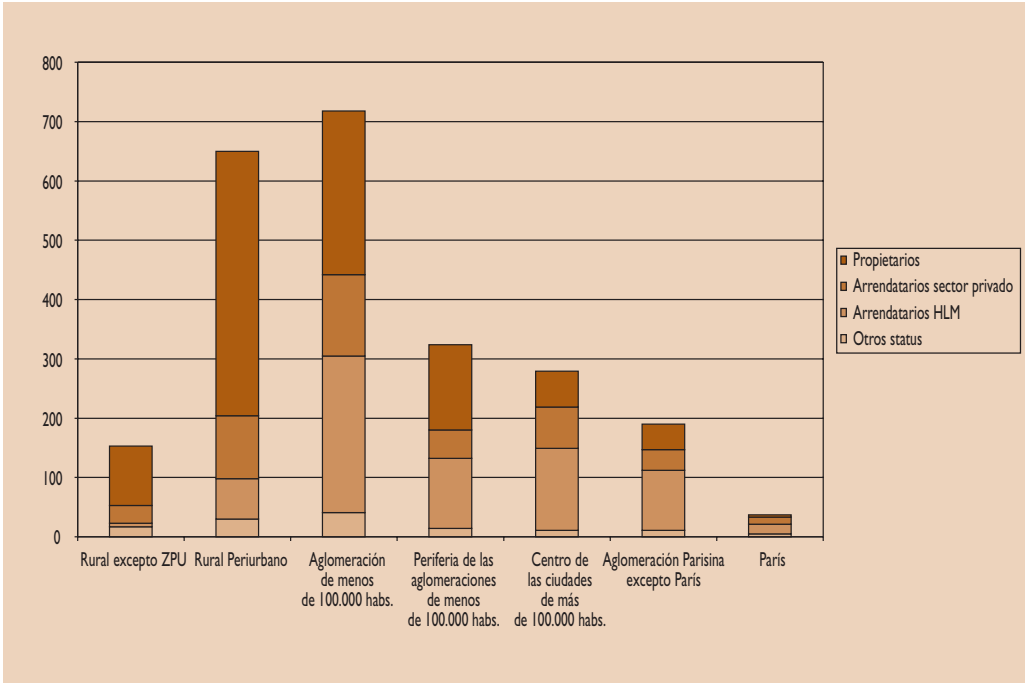


FIG. 9. Perfil residencial de parejas activas ocupadas con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

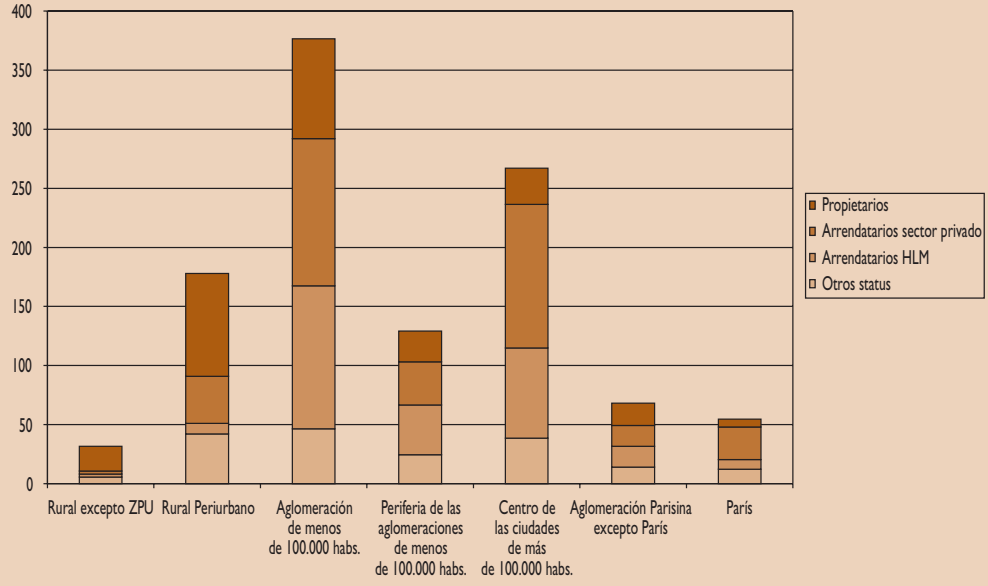


FIG. 10. Perfil residencial de personas viviendo solas, ni estudiantes, ni jubilados, con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

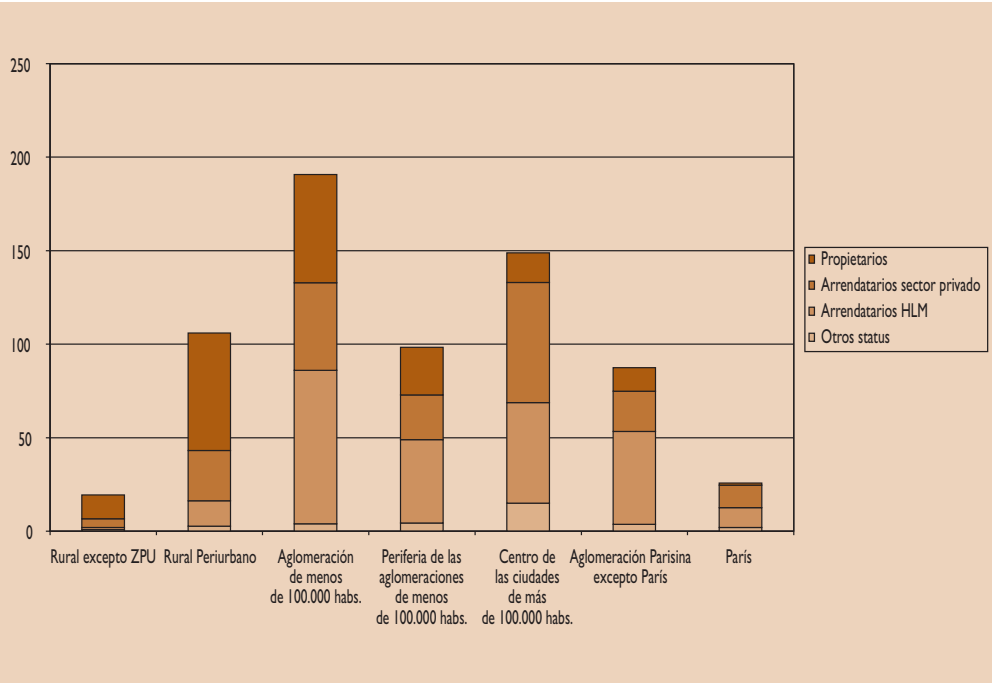


FIG. 11. Perfil residencial de parejas no jubilados e inactivos con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

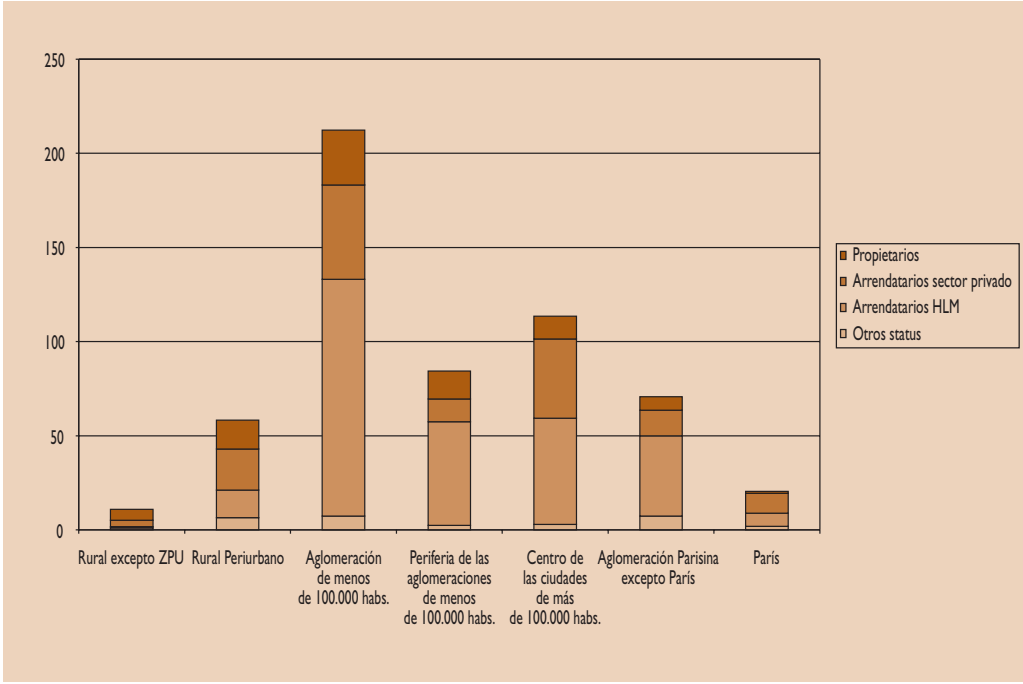


FIG. 12. Perfil residencial de familias monoparentales con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

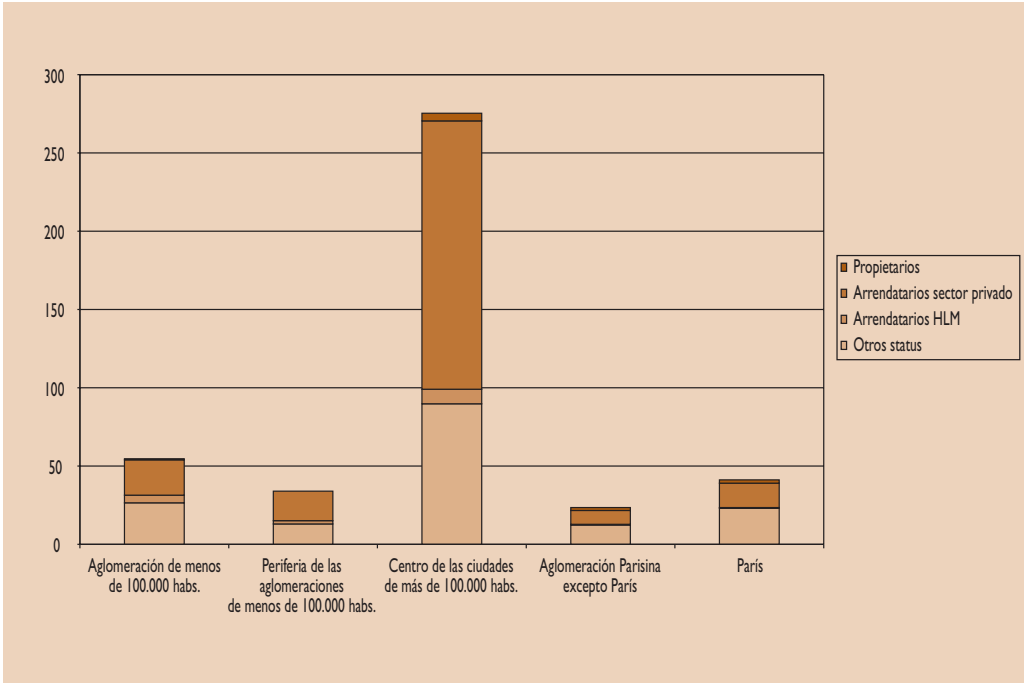


FIG. 13. Perfil residencial de hogares de estudiantes con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

Es, sin duda, lo que explica en gran medida su tasa más elevada de propietarios con hipoteca. La presencia en los centros de las ciudades de tres categorías de hogares, en los que las situaciones son las más frágiles los hace masivamente inquilinos. Es en este marco general en el que la línea de partición entre el sector privado y el parque público-social diferencia a las familias (en parejas o monoparentales) de las personas que viven solas. En cuanto a los estudiantes que viven fuera de su domicilio familiar, muy concentrados en los centros de las grandes ciudades de provincia, constituyen la clientela privilegiada de pequeñas viviendas de arrendamiento privado (65% viven en estudios, 25% en las de dos habitaciones).

Estos elementos muestran principalmente que el reparto de status de ocupación esta ampliamente inducido por el tipo de localización residencial y que, en función de su posición en el ciclo de la vida, los hogares con recursos escasos están afectados por segmentos del mercado de viviendas que se evidencian y no son por tanto intercambiables. La vivienda de arrendamiento público-social juega un papel importante en ciertas etapas y en ciertas situaciones socio-familiares. Tanto es así que si se aíslan las parejas sin empleo y las familias monoparentales que viven en municipios urbanos, se observa que más de uno de cada dos hogares es arrendatario del parque público-social. A cambio y, por lógica, solo afecta de forma marginal a las personas ancianas y los más jóvenes.

4. EL *CONFORT* DE LAS VIVIENDAS

La sobre-representación neta de las viviendas sin confort, tal como aparece en los valores medios de la FIG. 3 puede analizarse con más precisión repartiendo las dos principales características de la falta de confort tal como está medido por el sistema estadístico francés:

- La presencia de equipamiento sanitario básico (WC y bañera o ducha) en el interior de las viviendas,

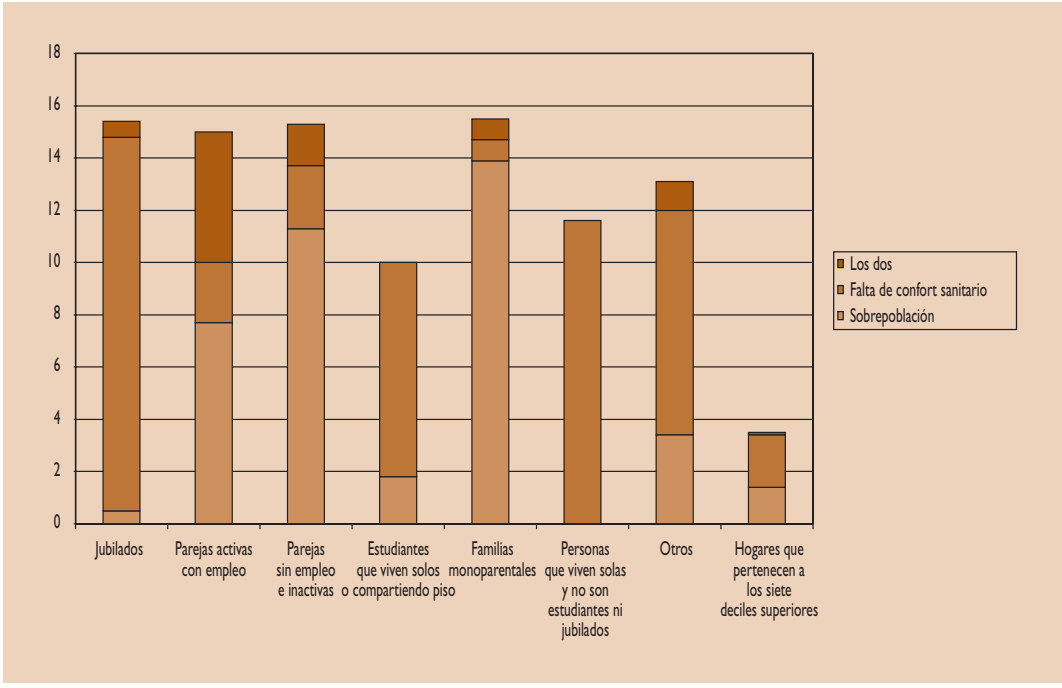


FIG. 14. Falta de confort y hacinamiento de los hogares con recursos escasos

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

- El hacinamiento tal y como resulta del índice de ocupación construido por el INSEE sobre la base de la comparación del número de habitaciones de la vivienda con la composición de los hogares (número de personas, ancianas y sexo de los niños).

Globalmente, son 12,4% los hogares con recursos escasos que están afectados por uno, el otro, o las dos modalidades de falta de confort, mientras que sólo el 3,5% de aquellos pertenecientes a los siete deciles superiores están afectadas. Es sin duda el mayor punto en común de las condiciones de vivienda de los hogares modestos. En efecto, la FIG. 14 muestra que, cualquiera que sea el grupo de hogares, la falta de confort caracteriza entre el 10 y el 15% de los casos. A cambio, las razones de esta falta de confort varían grandemente según los tipos de situación.

Tan es así, que se constata una fuerte variación entre la insuficiencia de equipamiento de las viviendas que afecta considerablemente a los jubilados, las personas solas y los estudiantes, es decir, ya sea viviendas rurales antiguas, ya sean pequeñas viviendas de arrendamiento privado de grandes ciudades y el hacinamiento que afecta fuertemente a las familias, es decir los hogares compuestos por dos o más personas, en los que los ingresos son insuficientes para disponer del espacio que sería necesario.

Se observa, por tanto, que las categorías más afectadas por las viviendas de arrendamiento público-social son también aquellas que sufren menos el subequipamiento de las viviendas. Sobre este único criterio, un 1,3% de los hogares con recursos escasos alojados en el parque público-social sufren de falta de confort, contra el 8,4% de inquilinos del sector privado y 20% de los «otro status». Las viviendas de arrendamiento público-social aparece por tanto claramente como una garantía de buena vivienda, pero no se ahorra el hacinamiento.

5. EL ESFUERZO FINANCIERO DE LOS ARRENDATARIOS CON RECURSOS ESCASOS

Teniendo en cuenta la escasez de sus ingresos, el esfuerzo financiero para la vivienda de los arrendatarios de hogares modestos es elevada. En efecto, la tasa de

FIG. 15. Esfuerzo financiero del conjunto de hogares de arrendatarios con recursos escasos

	Ingreso mensual medio (€)	Alquiler mensual medio (€)	Ayuda personal media (€)	Tasa de esfuerzo bruto medio	Tasa de esfuerzo neto medio
Jubilados	745,9	225,2	83,5	30,2%	19,0%
Parejas activas con un empleo	1.368,4	295,1	117,1	21,6%	13,0%
Parejas de no jubilados y sin empleo	938,8	295,9	157,8	35,5%	14,7%
Estudiantes que no forman parte de una familia	433,7	286,8	104,0	66,1%	42,2%
Familias monoparentales de menos de 50 años	855,5	290,9	190,0	34,0%	11,8%
Personas que viven solas (excepto estudiantes y jubilados)	506,3	229,4	105,5	45,3%	24,5%
Otros	901,3	262,1	119,1	29,1%	15,9%
Total	870,0	268,5	122,3	30,9%	16,8%
Deciles 4 a 10	2.097,9	353,1	21,3	16,8%	15,8%

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

esfuerzo neto medio[10] del 16,8%, solamente superior en un punto a la de los hogares pertenecientes a los siete deciles superiores, debe aclararse el hecho de que los gastos de vivienda, tras la deducción de las ayudas, no dejan de media más que 724 € para financiar los otros gastos del hogar.

El reparto de los componentes de este esfuerzo según los grupos de hogares pone de relieve fuertes contrastes que se pueden resumir mostrando tres tipos de situaciones:

- Las de tasa de esfuerzo neto inferior al 15% donde se encuentran los tres grupos con configuración familiar, caracterizadas por arrendamientos medios superiores a los otros, que se corresponden con viviendas generalmente más espaciosas y una ayuda a la persona[11] altamente solvente (ha hecho ganar 22 puntos de tasa de esfuerzo a las familias monoparentales y 21 a las parejas inactivas);
- La de mayores esfuerzos (19 a 25%) de los hogares de jubilados y de personas solas, en los que los arrendamientos son más bajos, pero para los que las ayudas a la persona no compensan la escasez de ingresos nominales (no quedan más que 382 al mes a las personas solas no jubiladas tras el pago del alquiler).
- La, muy atípica, de los estudiantes en los que la amplitud del esfuerzo financiero está artificialmente inflada por la ausencia de reconocimiento de la solidaridad familiar de la que se benefician muy a menudo.

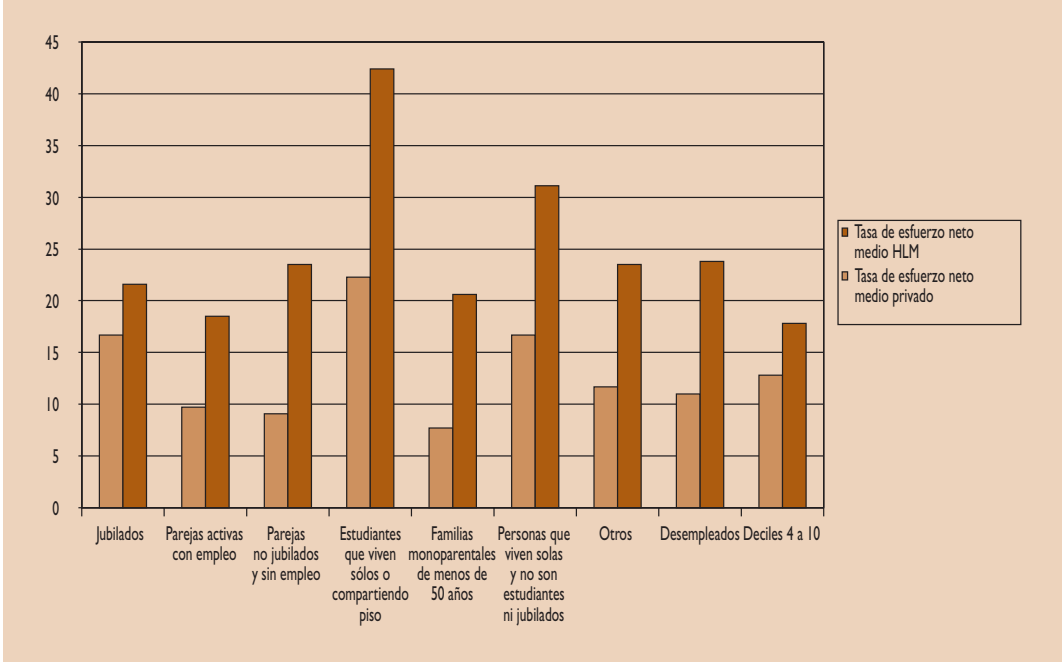


FIG. 16. Tasa de esfuerzo neto medio de los arrendatarios con recursos escasos según el sector arrendador

Fuente: INSEE - Enquête nationale logement 1996.

[10] La tasa de esfuerzo neto si tiene en cuenta la ayuda a la persona que se deduce del montante del alquiler. Con el fin de privilegiar la homogeneidad de las informaciones, los valores presentados aquí son sin cargas y consumos diversos (agua, electricidad, gas); las cuales subestiman la amplitud del esfuerzo financiero.

[11] El sistema francés de ayuda a la persona para el alquiler hace cohabitar dos regímenes: uno reservado a los arrendatarios del parque público-social, el otro del parque privado. El primero Aide Personnalisée au Logement (Ayuda Personalizada al Alquiler APL) es más solvente que el otro l'Allocation au Logement (asignación de alquiler –AL). En 2001, el gobierno ha comprometido una armonización de los dos regímenes.

Estas características de esfuerzo financiero deben mucho al reparto de los hogares por status de arrendamiento. En efecto, son los tres grupos más presentes en el parque público-social los que se benefician del esfuerzo menos importante. El rango de esta observación está reforzado por la constatación del hecho de que, todos los grupos se confunden, los arrendatarios con recursos escasos residiendo en HLM tienen una tasa de esfuerzo inferior a la de otros inquilinos del sector público-social (11%, contra 12,5%), mientras que, en el parque privado, el esfuerzo de las categorías modestas es mucho más elevada que la de los hogares pertenecientes a los siete deciles superiores (24%, contra 17,5%).

La FIG. 16 permite afinar esta constatación general mostrando las variaciones de la tasa de esfuerzo neto entre el sector público-social y el parque privado, según los grupos de hogares. El papel de la ayuda a la vivienda, que acumula los niveles de alquiler inferior con una ayuda a la persona más elevada aparece con fuerza. Se observa, por ejemplo, que la diferencia de vivir en HLM para una familia monoparental alcanza 13 puntos de tasa de esfuerzo neto.

Por contra, es en los hogares localizados, más a menudo, en las pequeñas ciudades y municipios rurales donde la variación es más débil entre los dos sectores: jubilados y parejas activas con un empleo, mientras que las urbanas se benefician de la acumulación de las dos ventajas financieras que ofrece la vivienda público-social.

Como para el confort, el hecho de la diferencia de alquiler que proporciona, el parque público-social parece por tanto jugar su papel desde el punto de vista del esfuerzo financiero, para los hogares que tienen mayor necesidad y que viven en localizaciones donde le son más útiles. La persistencia de une proporción elevada de hogares alojados con altos precios en el parque privado subraya, por tanto, las insuficiencias persistentes que se hacen eco del hecho de que el parque público-social esta lejos de alojar únicamente a hogares con recursos escasos. Nuestro análisis no permite explicar este desfase que sostiene a la vez la insuficiencia cuantitativa de la oferta en determinados emplazamientos, del principio de derecho de permanencia en el lugar que favorece las rentas de situación y las condiciones de acceso al parque público-social que organizan los procedimientos de adjudicación a menudo muy opacos. Sin pretender aportar respuestas a las principales cuestiones que plantea el papel del parque público-social en materia de acogida de hogares desfavorecidos, este trabajo ayuda por tanto a subrayar la importancia de las garantías, al menos potenciales, que aporta en un contexto urbano donde persiste, por otra parte, una oferta de viviendas modestas, puro producto de los ajustes del mercado que origina la demanda de ingresos escasos.

Traducción del francés: PPG
Revisión: JGB

El puerto de Río de Janeiro: titubeos, realismos y formalismos

Roberto SEGRE

Doctor Arquitecto, profesor titular, PROURB/FAU/UFRJ

RESUMEN: Tardíamente, respecto a otras ciudades de América Latina, las autoridades municipales de Río de Janeiro ha decidido afrontar las transformaciones arquitectónicas y urbanísticas que requieren las obsoletas y abandonadas instalaciones portuarias de la ciudad. Situadas en pleno centro, en proximidad a la *city* de los negocios (Avenida Río Branco), poseen la particularidad de la cercanía de barrios pobres densamente poblados –Santo Cristo y los morros da Conceição e Saúde–, y de importantes nudos de transporte como la terminal marítima internacional de pasajeros y la estación de ómnibus interestatal. De allí el surgimiento de propuestas diversificadas que atiendan la necesidad de oficinas, centros comerciales y culturales para la *affluent society* y al mismo tiempo afronten las carencias de servicios y espacos públicos de los estratos más necesitados de la población vecina. Es un complejo desafío que está asumiendo el actual gobierno municipal, al llamar a una serie de licitaciones para mejorar paulatinamente el ámbito urbano que envuelve docks y almacenes. Por una parte está prevista la presencia de una nueva sede del museo Guggenheim, cuyo proyecto fue encargado al arquitecto francés Jean Nouvel; por otra, profesionales jóvenes están llevando a cabo la recuperación de los bordes viales y funcionales del área portuaria, contigua a la ciudad tradicional. Se plantean opciones futuras originales, de contenidos diferentes al modelo de Puerto Madero en Buenos Aires, sólo orientado en función de un reducido estrato social de alto poder adquisitivo.

Descriptores: Zonas portuarias. Río de Janeiro. Brasil.

La ciudad de Río de Janeiro nació en la ribera de la extendida bahía de Guanabara. Primero, asentada en su acceso desde el océano a los pies del Pan de Azúcar; luego, siguiendo la tradición medieval portuguesa que privilegiaba la altura de las colinas, las edificaciones coloniales se establecieron en el *morro do Castelo.* Las naves anclaban en los bordes de una costa irregular, en proximidad de una zona plana y pantanosa, progresivamente disecada (la *várzea*), situada entre los *morros do Castelo* y *São Bento*. Aquí surgió el centro urbano, configurando el espacio de la *Praça XV* circunscripto por las principales iglesias de la ciudad y el palacio Imperial. Hasta el siglo XIX, a pesar de la importancia asumida por la presencia de la corte portuguesa (1808), la proclamación del Imperio (1822), y luego la República (1889); la significación económica de los ciclos del *pau brasil,* el oro y el café, puerto y ciudad quedaron indisolublemente unidos en la limitada área de expansión del centro histórico.

La tradición hispánica o lusitana de rehuir el contacto con el mar por parte de los estratos adinerados de la población, se repitió en la mayoría de las ciudades de América Latina: el puerto significaba la suciedad del movimiento de mercancías, la presencia de esclavos, el contacto permanente con la vulgaridad, algarabía y promiscuidad de

Recibido 11-02-02

comerciantes, marineros, tahures y prostitutas. De allí, que en sus alrededores nunca se establecieron los palacios señoriales: constituyó una excepción La Habana al situarse elegantes viviendas aledañas al puerto, en el interior de la bahía. En Río de Janeiro, como en Buenos Aires, el espacio de vida de los miembros de la administración colonial quedó alejada de la costa: en dirección norte, en los barrios de *Santana* y *São Cristovão* en la primera; en dirección sur, hacia San Telmo, en la segunda. En Río y La Habana, los paseos públicos creados en el siglo XVIII para recibir los beneficios de la brisa marina en los tórridos meses del verano, resultaron distantes del puerto originario: el *Passeio Público* en la capital carioca y la Alameda de Paula en la Perla del Caribe. Todavía hasta el siglo XIX, a pesar del intenso movimiento de navíos, las aguas de ambas bahías eran límpidas y cristalinas: en Cajú, el Emperador para atenuar sus dolencias corporales, tomaba sus baños de agua salada en la bahía de Guanabara.

Con el proceso de modernización de las estructuras urbanas de Río de Janeiro acaecido en el siglo XX, se impuso la necesidad de un puerto equipado con los recursos tecnológicos necesarios para el incremento constante del movimiento de mercancías. A partir del ejemplo de las obras de Puerto Madero en Buenos Aires (1887-1897); durante la gestión del *Prefeito* (Alcalde) Francisco Pereira Passos (1903-1906), fue rectificada la sinuosa orilla aledaña a los *morros* de *Saúde, Santo Cristo, Gamboa, Pinto* y *Providência*. Se rellenó un espacio ganado a la bahía de 175.000 m^2, construyéndose un sistema de muelles y almacenes a lo largo de tres kilómetros de longitud. La obra básica finalizó en la primera década del siglo, y se expandió hasta los años cincuenta con el incremento de molinos y almacenes, la terminal de pasajeros, el gran muelle situado frente a la Plaza *Mauá,* y las nuevas instalaciones ampliadas hacia *Cajú* y *São Cristovão.* La estructura lineal de estas infraestructuras y la presencia de las playas de maniobra del ferrocarril creó una zona especializada con cierta autonomía, separada de las restantes funciones urbanas, en particular de los asentamientos habitacionales. Si bien algo similar ocurrió en los puertos de Buenos Aires, Montevideo o La Habana, Río de

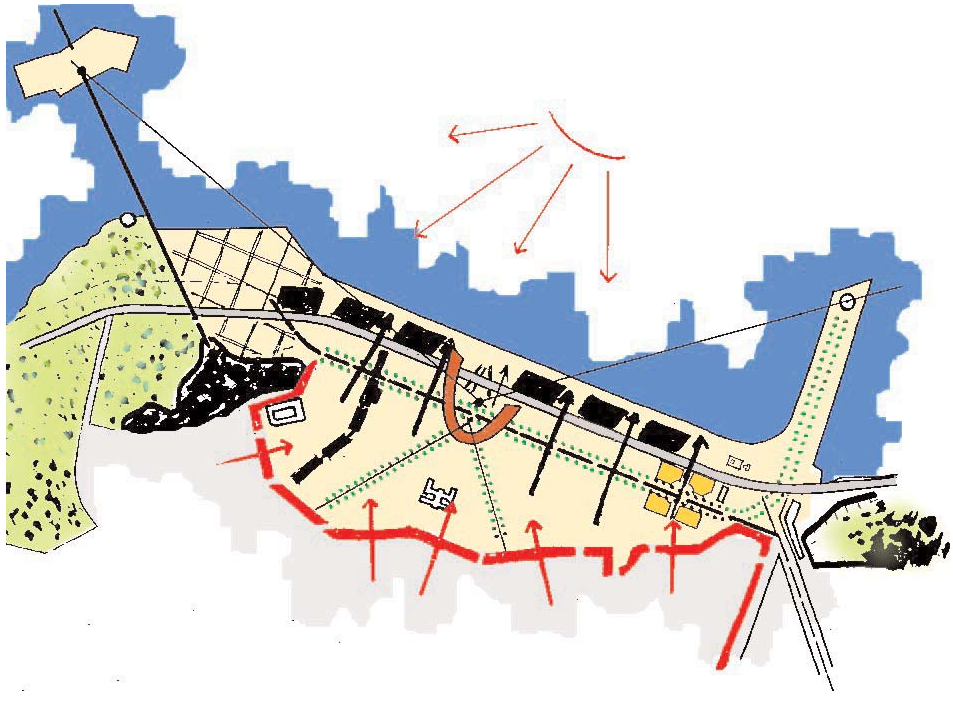


FIG. 1. Planta general de la propuesta del arquitecto Jorge Mário Jáuregui para el desarrollo futuro del puerto

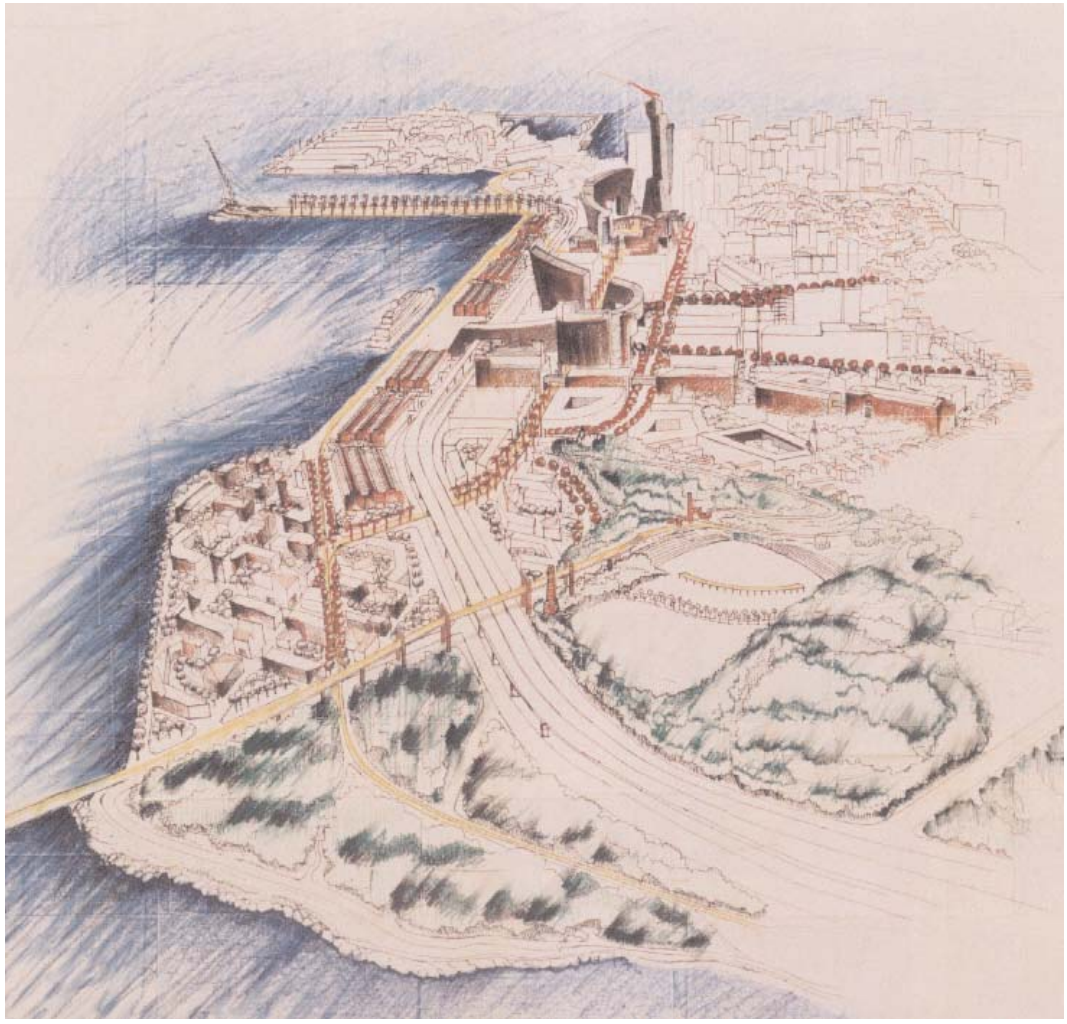


FIG. 2. Perspectiva aérea de la propuesta del arquitecto Jorga Mário Jáuregui para el desarrollo futuro del puerto

Janeiro se diferenció por la persistente proximidad al espacio de residencia de los estratos más pobres: sus improvisadas viviendas espontáneas configuraron las *favelas* de los *morros* circundantes que se consolidaron a lo largo del siglo XX.

En La Habana y Montevideo, el puerto se estructuró en uno de los bordes del centro histórico, mientras en Buenos Aires, si bien quedaba localizado fuera del tejido urbano, se desarrolló linealmente frente a la futura *City*, conectado con el área de esparcimiento de la población en el paseo de la Costanera Sur. En Río de Janeiro, primero la corte imperial se alejó en dirección norte (barrios de Santana y Cajú); luego, con la reforma Passos, la orilla de la bahía regularizada con áreas verdes y paseos públicos se extendió hacia el sur, en los barrios de *Glória, Flamengo* y *Botafogo.* Por último, con la construcción del túnel que comunicaba la ciudad con el mar abierto, surgieron los primeros barrios veraniegos de Copacabana, Ipanema y Leblon. El único nexo funcional del puerto con el centro administrativo y comercial de la ciudad quedó establecido en el vínculo entre la terminal de pasajeros en la plaza Mauá —punto de llegada de los transatlánticos y los turistas—, y el eje de la Avenida Central (hoy Rio Branco). Allí

radicaban los nuevos edificios de oficinas, bancos y hoteles, extendidos linealmente hasta la otra orilla de la bahía, culminando en la plaza Cinelândia, bordeada de los monumentos que albergaban las funciones políticas y culturales: el palacio Monroe, el Teatro Municipal, la Biblioteca Nacional y el Museo de Bellas Artes, entre otros. El plan regulador de Donat-Alfred Agache (1927-1930) hubiese permitido cierta integración estética entre las diferentes áreas funcionales urbanas, pero no se llevaron a cabo las propuestas relacionadas con el puerto. Tampoco Le Corbusier en sus dos visitas a la capital carioca (1929 y1936), prestó particular atención a su existencia, más preocupado con la creación de un aeropuerto que permitiría el acceso de aviones e hidroaviones al centro de la ciudad, sustituyendo a breve plazo el lento transporte marítimo.

El *climax* funcional del puerto de Río fue alcanzado a finales de la década de los años cincuenta. El Estado, responsable de la administración de sus infraestructuras, construyó en sus cercanías diversos edificios públicos y conjuntos habitacionales para los trabajadores locales. Si en un extremo del mismo, la terminal de pasajeros creó uno de los principales nudos circulatorios de la ciudad, vinculado al mundo exterior y próximo al aeropuerto Santos Dumont; en dirección opuesta, la cercanía de las dos estaciones ferroviarias y la nueva terminal de ómnibus, relacionó el puerto con el interior del país. Sin embargo, su decadencia comenzó en los años sesenta, al trasladarse la capital a Brasilia y la casi inmediata instauración por dos décadas de la dictadura militar (1964-1984). Constituyó un golpe mortal para Río de Janeiro cuyos efectos negativos aún no fueron totalmente recuperados. Desaparecida la función administrativa a escala nacional; superadas sus estructuras productivas por el desarrollo industrial de San Pablo y la competencia creada por los puertos de Santos y Vitoria, persistió la actividad turística disminuyendo notablemente el movimiento de mercancías en el puerto. Los almacenes se vaciaron y fueron abandonados, decayendo las instalaciones de uso social controladas por el Estado central. En la década del setenta el espacio libre entre los almacenes quedó invadido por la construcción del gigantesco viaducto (la vía Perimetral), que unía Niterói con el centro urbano a través del puente Costa y Silva. Por último, al fin del siglo, sus actividades se reducirían a su mínima expresión, al proyectarse el gran puerto oceánico de Sepetiba, en el Estado de Río de Janeiro, a noventa kilómetros al sur de la ciudad.

Con el regreso de la democracia en los años ochenta, arquitectos, urbanistas, planificadores, políticos y administradores cariocas se interesaron en la revitalización de las áreas centrales de Río, mientras los estratos adinerados de la población ya habían iniciado su migración hacia el nuevo espacio residencial de la Barra de Tijuca, situado a lo largo de las playas de la costa sur sobre el mar oceánico. Los intentos de valorizar la bahía de Guanábana, iniciados en la década del cincuenta con la construcción de la Ciudad Universitaria en la Isla del Fundão; y la construcción del Aterro de Flamengo —proyectado por Affonso Reidy y Burle Marx—, no lograron contrarrestar la primacía del mar oceánico como asentamiento residencial y espacio privilegiado para las actividades turísticas y recreativas. Ello ocurrió debido a la inexorable contaminación de las aguas de la bahía por los desagües industriales, los persistentes derrames de las refinerías de petróleo y los desechos arrojados desde las *favelas.* También incidió la densificación de los asentamientos populares en la zona norte de la ciudad, que comprendía extensas áreas costeras. Las primeras iniciativas de rescate del centro histórico se relacionaron con la conservación y refuncionalización de los monumentos y viviendas de los períodos colonial e imperial, y su contexto habitacional y comercial en el llamado «Corredor Cultural», que agrupó galerías de arte, museos, bares y restaurantes, progresivamente utilizados por la población joven.

Ante la multiplicación de ejemplos mundiales válidos del rescate de las áreas portuarias —los *water front* de San Francisco, Baltimore, Boston y Nueva York en Estados Unidos; Londres y Liverpool en Inglaterra; Rotterdam y Amsterdam en Holanda; Génova en Italia; Lisboa en Portugal; Puerto Madero en Buenos Aires, y otros—, comenzaron las iniciativas para refuncionalizar el abandonado sistema de muelles y almacenes, asumido como un

significativo patrimonio urbano. El Alcalde *(Prefeito)* César Maia, apoyó la iniciativa de un grupo de especialistas franceses quienes propusieron una «Ciudad Oceánica» en el muelle Mauá (1994), concentrando actividades recreativas y culturales para la población. Paralelamente surgieron diversos proyectos orientados hacia el rescate de los almacenes y la construcción de edificios de oficinas y viviendas en las áreas circundantes. Torres de hoteles fueron imaginadas en el muelle Mauá, para articular el inicio del puerto con la verticalización de la Avenida Rio Branco, cuyo punto álgido se concretó en el enfrentamiento entre las dos láminas de treinta pisos de los edificios «A Noite» (1929) y «Rio Branco 1» (1989).

Durante la gestión del *Prefeito* arquitecto Luiz Paulo Conde (1996-2000), la toma de conciencia de las dificultades existentes para articular los intereses de los diferentes organismos municipales, estatales y privados que controlan el territorio portuario, hizo privilegiar las intervenciones en dos áreas límites del puerto: *a*) la franja costera comprendida entre el aeropuerto Santos Dumont y la iglesia de la Candelaria —proyecto elaborado por los arquitectos ibéricos Oriol Bohigas y Nuno Portas—; *b*) los terrenos de un gasómetro de próxima desactivación, aledaños a la terminal de ómnibus, que sirvieron de base para el concurso organizado por la Alcaldía de Santiago de Compostela sobre el tema del «Modelo Europeo de Ciudad» (2000). Sin ejecutar intervenciones quirúrgicas ni inversiones millonarias, ambas propuestas intentaban dinamizar estos espacios urbanos, integrándolos a la ciudad tradicional con nuevas funciones habitacionales, recreativas y culturales. A finales de la gestión Conde (2000), el museo Guggenheim de Nueva York planteó su interés de establecer una nueva sucursal en Brasil, localizada en una de las principales ciudades del país. La visita del norteamericano Frank Gehry a Río de Janeiro, privilegió la elección de la *Cidade*

FIG. 3. Vista general del área correspondiente al "morro" de Saúde, con las viviendas populares ya construídas. Propuesta de la Prefeitura de locales de oficinas en paralelo con los almacenes del puerto

FIG. 4. Vista general del eje del puerto ocupado por los almacenes, la vía de tránsito rápido "Perimetral" y la volumetría de nuevos edificios de oficinas propuestos por la Prefeitura (Alcaldía)

Maravilhosa, asignándose recursos millonarios a los estudios de factibilidad del muelle Mauá (área libre de 32.000 m^2) como posible espacio de localización del museo, cuyo proyecto fue recientemente otorgado al arquitecto francés Jean Nouvel. También la empresa alemana Vitra, productora de muebles, creará un museo del diseño en uno de los galpones, cuyo proyecto de remodelación está a cargo del prestigioso profesional paulista Paulo Mendes da Rocha.

Al retomar César Maia la administración municipal de la ciudad (2001-2004), se reactivó el interés por el área de los almacenes y las playas ferroviarias. La Secretaría de Urbanismo elaboró un «Plan de Recuperación y Revitalización de la Región Portuaria», que establece ls pautas generales de desarrollo de una extensa superficie que comprende también los *morros* y las *favelas* circundantes. Sin definir objetivos claros en términos funcionales, ni los posibles recursos económicos disponibles para llevar adelante las iniciativas, por lo menos establece un futuro sistema de circulaciones vehiculares y peatonales; la creación de una legislación urbanística para el área; la cualificación de los espacios públicos y la salvaguardia del patrimonio histórico y popular. En una reciente exposición realizada en el Centro de Arquitectura y Urbanismo (diciembre 2001) bajo la dirección de la arquitecta Ana Borelli, diversas oficinas de arquitectos presentaron soluciones sobre la utilización de este valioso espacio urbano, siempre relacionadas con la instalación de hoteles, oficinas, centros culturales y de convenciones, espaciosas áreas verdes y el rescate del frente de mar.

Es factible dividir las propuestas en dos categorías: realistas y fantasiosa, predominando afortunadamente la primera. Dos arquitectos ya realizaron intervenciones concretas: Clarissa Costa recuperó un grupo de viviendas de valor histórico para alojar pobladores de escasos recursos y Demetri Anastassakis construyó un conjunto habitacional en el *morro de Saúde,* con una tipología de bloques articulados que rescatan

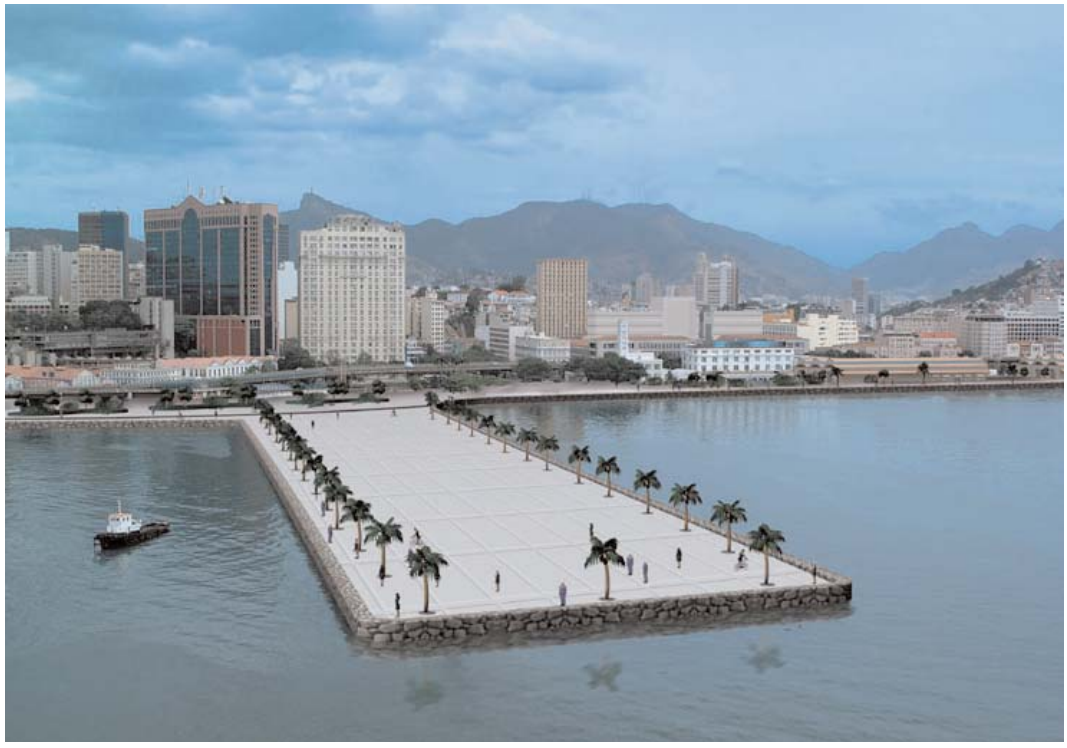


FIG. 5. Vista del "Pier" Mauá, espigón libre que supuestamente será ocupado por la sede carioca del Museo Guggenheim, en proceso de proyecto por Jean Nouvel

la diversidad compositiva de las viviendas tradicionales cercanas. Rolando Brilhante propone la creación de actividades deportivas, recreativas y educacionales, orientadas hacia la población de las *favelas,* reactivando los galpones vacíos de la playa de maniobras del ferrocarril. Jorge Jáuregui realizó un estudio general de toda la zona, mantiene el vacío del muelle Mauá para las actividades culturales y políticas masivas, y articula la inserción de nuevas edificaciones en altura entre los galpones con las particularidades ambientales del contexto histórico que conforma el sector habitacional de los barrios de Saúde, Santo Cristo, la plaza Mauá y el *morro da Concepção*. Los proyectos fantasiosos, se preocupan más por el surgimiento de las nuevas funciones relacionadas con la *City* y la construcción de edificios formalmente elaborados. Gladys Brasil concentra su diseño en el muelle Mauá y los alrededores sin asumir los almacenes, colocando actividades recreativas y preanunciando la posible existencia del Guggenheim (define en el muelle, un gran museo histórico, imaginado ya en 1992), mientras Ronaldo Saraiva acaba con los galpones e inserta a lo largo de la costa provocadoras formas de torres y curvilíneas láminas con hoteles, oficinas y centros culturales. Más comedido resulta Índio da Costa, que privilegia un sistema verde recreativo en el muelle *Mauá.*

Ahora como hace un siglo, Buenos Aires constituye el modelo más próximo a seguir, ante el éxito obtenido por las intervenciones de Puerto Madero. Pero considero que existe una diferencia substancial. La iniciativa porteña aprovechó la alta calidad de las edificaciones construídas a partir de los modelos fabriles ingleses del siglo XIX; disponía de una amplia superficie de terrenos libres para construir lujosos hoteles, bloques de apartamentos y torres de oficinas; organizó el plan director con el fin de mantener el área independiente de la trama urbana del centro, definiendo un espacio fuertemente «gentrificado», utilizado

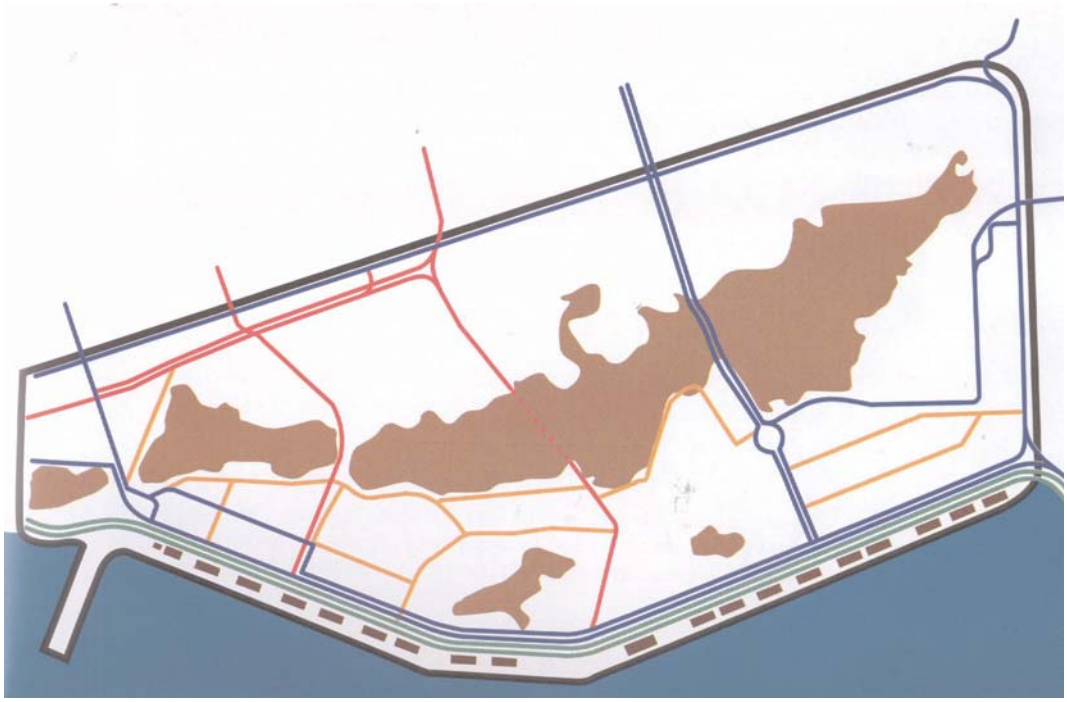


FIG. 6. Plano general del área del puerto de Río de Janeiro con el nuevo sistema vial propuesto por la Prefeitura (Alcaldía). Aparecen los contornos de los "morros" de Pinto, Gamboa, Providència, Livramento y Conceiçao.

básicamente por los estratos más adinerados de la población capitalina. O sea, se intentó el regreso al centro urbano de la *affluent society,* que tiende a radicarse en la suburbia y en los condominios cerrados de la periferia. Puerto Madero, les ofrece ahora condiciones similares de seguridad, vigilancia, lujo y amplios espacios verdes, a pocos minutos de la *City,* donde radican las grandes empresas y corporaciones transnacionales. Además, se les ofrece la cualificación estética de espacios y edificios, gracias a la participación de arquitectos de renombre internacional: César Pelli construyó dos torres de oficinas; Rafael Viñoly, está completando el museo de la colección Fortabat; Philippe Starck diseñará apartamentos de lujo en un viejo molino; Santiago Calatrava inauguró recientemente un elegante puente peatonal.

Las condiciones que presenta el área portuaria de Río de Janeiro son diferentes. Las instalaciones portuarias, aunque representan un fragmento significativo de la memoria histórica urbana, son de precaria calidad arquitectónica, lo que pone en duda su total conservación o rehabilitación, también debido a la alta densidad del espacio construído que limita la inserción de nuevas edificaciones. El viaducto (que Conde proponía eliminarlo o soterrarlo, como hizo con las calles que atravesaban la Plaza XV), constituye un complejo obstáculo que debe resolverse urbanísticamente, por la agresividad de su gigantesca estructura de hormigón armado. Pero quizás, el hecho más significativo es la presencia numerosa de una población de escasos recursos alojados en las áreas aledañas y en los *morros* circundantes, con todos los problemas sociales y económicos que existen en la actualidad: violencia, miseria, tráfico de drogas y desempleo. No cabe plantearse la expulsión de la población local, como ya en su tiempo hizo Pereira Passos, sino establecer un diálogo en términos de inversiones económicas, funciones sociales y objetos arquitectónicos. Ello significa que la idea de recuperar el puerto para instalar el museo Guggenheim, oficinas, hoteles o infraestructuras residenciales para una población adinerada,

favoreciendo las inversiones del gran capital inmobiliario, debe tener en cuenta los condicionantes reales de la zona; y a la vez establecer un contrapeso real a la tendencia actual de «suburbanización» de los emergentes, asentados en en la *Barra de Tijuca,* llamada también la «Miami de Río de Janeiro».

A mi parecer, la renovación y refuncionalización del puerto de Río de Janeiro requiere un estudio serio y profundo de los contenidos sociales y las articulaciones con las estructuras ambientales circundantes. Por ejemplo, hasta ahora, algunos de los almacenes fueron utilizados por las *Escolas de Samba* para construir allí sus gigantescas carrozas, expresión creadora de las auténticas tradiciones cariocas, que podrían florecer en esta área. Sería indispensable mejorar las condiciones de vida de la población asentada en las inmediaciones y crearles servicios e infraestructuras que también podrían ser utilizadas por el resto de la población urbana.

Así como en el concurso organizado por la Alcaldía de Santiago de Compostela, los proyectos de los frentes de mar propuestos en Montevideo, Santiago de Cuba y Santo Domingo, articulaban la ciudad tradicional con las nuevas ideas urbanísticas y arquitectónicas, asimilando los estratos populares asentados en ella; Río de Janeiro podría abrir el nuevo siglo con una alternativa diametralmente opuesta a aquella llevada a cabo por Pereira Passos en 1903. La belleza del nuevo ambiente no sería más potestad exclusiva para los habitantes adinerados sino desplegada para su uso por todo el pueblo. Entonces Río de Janeiro no estaría a la zaga de Buenos Aires, sino que demostraría que existen otras opciones válidas para el usufructo social del espacio urbano, independientes de los agresivos intereses del capital especulativo. Así la bahía de Guanabara sería rescatada en sus orillas urbanas, como un nuevo escenario para la heterogénea población de la *Cidade Maravilhosa.*

FIG. 7. Fotografía aérea del puerto de Río de Janeiro. En primer plano los almacenes, la avenida de tránsito rápido "Perimetral" y los "morros" (cerro) de Gamboa y Providência

BIBLIOGRAFÍA

ABREU, M. de A. (1988): *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, IplanRio, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro.

AQUAPOLIS. QUATERLY OF INTERNATIONAL CENTRE CITIES ON WATER, n.º 20, año IV, marzo (1999), Venecia. Número monográfico dedicado a: «The City's Future Depends on the Renewed Rapport with the Water». Nina María de Carvalho, Elias Rabha, Ana Petrik Magalhães, «The Port Area And Upper Districts», pp. 18-23. Nuno Portas, «The"Seafront" Project. From Santos Dumont Airport to the Candelária Church», pp. 25-27. Giuseppe Cocco, Gerardo Silva, «The Ports of Rio: Ways of Life and Industry Along the Waterways»: 29-33.

BORELLI, A. (org.) (2002): *Porto do Rio*, Catálogo de la Exposición en el Centro de Arquitetura e Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Río de Janeiro.

DANKFORT, J. M.M. (1994): «Renovação urbana em áreas portuárias. Estudo de caso: Rio de Janeiro», *Cadernos do Patrimônio Cultural,* 4-5, vol. 3: 96-114, Secretaria Municipal de Cultura, DGPC, Río de Janeiro.

DIAGNÓSTICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1994): *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

EVENSON, N. (1973): *Two Brazilian Capitals. Architecture and Urbanism in Rio de Janeiro and Brasilia*, Yale University Press, New Haven.

FURKIM WERNECK LIMA, E. (org.) (1992): *Rio de Janeiro. Uma Cidade no Tempo*, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Río de Janeiro.

LANOVELI, H. & I. NASCIMENTO & J.-P. PALISSE (1994): «A revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro», *Cadernos do Patrimônio Cultural,* 4-5, vol. 3: 85-95, Secretaria Municipal de Cultura, DGPC, Río de Janeiro.

LESSA, C. (1994): «As dimensões estratégicas do porto do Rio de Janeiro», *Cadernos do Patrimônio Cultural*, 4-5, vol. 3: 50-53, Secretaria Municipal de Cultura, DGPC, Río de Janeiro.

REZENDE, V. (1982): *Planejamento Urbano e Ideologia. Quatro Planos para a Cidade do Rio de Janeiro*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro.

RIO, V. DEL (1994): «Cidade da mente, cidade real. Percepção e revitalização da Área Portuária», *Cadernos do Patrimônio Cultural,* 4-5, vol. 3: 115-126, Secretaria Municipal de Cultura, DGPC, Río de Janeiro.

ROSSO DEL BRENNA, G. (1985): *O Rio de Janeiro de Pereira Passos. Uma Cidade Em Questão*, Solar Grandjean de Montigny, PUC, Río de Janeiro.

SANTOS LIMA CARLOS, C. A. (1994): «Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro. Apogeu, decadência e revitalização», *Cadernos do Patrimônio Cultural*, 4-5, vol. 3: 79-94, Secretaria Municipal de Cultura, DGPC, Río de Janeiro.

TORRES, A. (1996): *Centro das nossas desatenções*, Rioarte, Relume Dumará, Río de Janeiro.

Gestión del saneamiento en Río de Janeiro en las décadas 80 y 90: cambios, continuidades y nuevas exigencias de su regulación pública

Ana Lucía BRITTO

Profesora PROURB/FAU/UFRJ

RESUMEN: Partimos de una descripción del modelo institucional de gestión para discutir, a continuación, la relación entre el modelo de inversiones a lo largo de las décadas de los 80 y 90 y la segregación socio-espacial intra-metropolitana. Afirmamos que, a pesar de la mejora general en la accesibilidad a los servicios, el perfil de inversiones viene a legitimar y reforzar las desigualdades existentes, pues no se altera el modelo de concentración espacial de bienes y servicios en las áreas ocupadas por las elites. Ante este panorama, procuramos evaluar las perspectivas de municipalización como el camino para generalizar el acceso a los servicios, examinando la capacidad municipal para asumir la gestión de estos, las concesiones ya realizadas y las estructuras de regulación que están siendo creadas. Además, se proporcionan los elementos para reflexionar sobre las nuevas exigencias que se establecen para la regulación pública del sector del saneamiento formulada de forma sensible a la justicia social.

Descriptores: Sanemiento. Río de Janeiro. Brasil.

1. LA ESTRUCTURA PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO (RMRJ): DE LOS AÑOS 80 A LOS AÑOS 90

A lo largo de los años 80 la estructura para la gestión de los servicios de saneamiento que se mantienen es de continuidad del modelo institucional de gestión establecido al inicio de los años 90 con la constitución de PLANASA, *Plano Nacional de Saneamento*. A través de este modelo de gestión implantado por el Gobierno Federal, en los Estados de la Federación fueron creadas Compañías Estatales de Saneamiento, empresas de economía mixta, donde el Estado era el accionista mayoritario, administradas por el derecho privado. Las Compañías deberían ser constituidas por el Estado y, a partir de ahí deberían realizar las siguientes funciones: obtener junto a los municipios la concesión de los servicios, establecida a través de contrato, elaborar un programa de saneamiento para el Estado, y elaborar planes anuales de inversión. La Compañía recibiría préstamos del BNH (*Banco Nacional de Habitação,* Banco Nacional de Vivienda) y del FAE (*Fundo Estadual de Águas e Esgoto*[1], Fondo

Recibido: 11-02-02

[1] Cada Estado tendría su FAE con recursos provenientes de la renta tributaria estatal (limitados al 5% de esta).

FIG. 1. Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ)

Fuente: Observatorio de Políticas Urbanas y Gestión Municipal, IPPUR/UFRJ-FASE, 2001

Estatal de Aguas y Alcantarillado), para la realización de inversiones, donde cada agente financiador contribuiría con el 50%.

En esta estructura a los ayuntamientos responsables de los servicios según señala la Constitución de 1967, que mantenía la autonomía municipal para la organización de los servicios de interés local, sólo cabía delegar la gestión de los servicios a las Compañías Estatales para poder ser incluidos en los planes y tener acceso a la financiación del BNH. El sistema era un fortísimo incentivo para que los ayuntamientos concediesen los servicios a las compañías estatales. La forma de los contratos de concesión dejaba muy poco margen de actuación a los ayuntamientos, que perdían el control sobre aspectos fundamentales de la política de saneamiento, como la política tarifaria y las decisiones sobre las inversiones, cuestión clave en el planeamiento y en la gestión urbana. Por otro lado, este modelo se caracterizó por ser un modelo altamente tecnocrático de decisiones, con la exclusión de cualquier representación de la sociedad en el proceso decisorio.

En el contexto del PLANASA se creó en el Estado de Río de Janeiro en 1975 la CEDAE, empresa pública estatal en la que los ayuntamientos, incluidos los de la Región metropolitana, delegaran la gestión de los servicios, mediante contratos de concesión con una duración aproximada de 25 años[2]. Teniendo una visión restrictiva del saneamiento, a partir de la noción de saneamiento básico que recogía sólo los servicios de abastecimiento de agua y colector y tratamiento del alcantarillado, el PLANASA no trató las cuestiones de la recogida y destino final de los residuos sólidos, ni la cuestión del desagüe de agua de lluvia. Estos servicios, excluidos del modelo de gestión, se mantendrían bajo la competencia municipal y no serán objeto de nuestro análisis.

En términos de atribuciones la CEDAE es por tanto responsable de los servicios de abastecimiento de agua y colector y tratamiento del alcantarillado. Valga recordar el carácter estatal de la empresa, con el Gobierno Estatal poseyendo el 99,9% de las acciones. Esto significa un fuerte control del ejecutivo estatal sobre la empresa,

[2] La CEDAE se creó en el contexto de la fusión de los estados de Río de Janeiro y de Guanabara, agregando las compañías de agua y alcantarillado existentes: la CEDAG (agua) y la ESAG (alcantarillado) en el Estado da Guanabara, y la SANERJ (ambos servicios) no Estado do Río de Janeiro.

que se ejerce por disposición del presidente (designado por el gobernador y vinculado a la secretaría de obras, pero no subordinado a ella), y por selección del Consejo de Administración de la CEDAE. Este Consejo tiene la atribución de definir las grandes líneas de la política y de la administración de la empresa

A pesar de actuar la CEDAE en todos los municipios de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ), en algunos municipios tienen lugar situaciones en las que no hay contrato de concesión, si no sólo convenios. En lo municipios instituidos en los años 80 y 90 a partir de procesos de segregación, la concesión se mantiene hasta que el nuevo municipio manifieste su intención de no renovarla. Existen casos, como el del Municipio de Guapimirim, antiguo distrito de Magé, donde no hay ningún servicio implantado por la CEDAE que, hasta la segregación, no había prestado ningún servicio de agua o alcantarillado en el municipio.

En el caso del Municipio de Río de Janeiro también existe una particularidad: no hay contrato de concesión con la CEDAE. Esto se explica por el proceso de constitución de la empresa en el momento de la fusión, cuando el antiguo Estado da Guanabara pasa a ser Municipio de Río de Janeiro, quedando las empresas responsables de los servicios en este Estado incorporadas a la CEDAE (ver nota 2).

A lo largo de los años 80 y en gran parte de la década de los 90 la relación entre la CEDAE y los ayuntamientos permanece regulada por los contratos de concesión establecidos en la década de los 70 que, prácticamente excluían a los ayuntamientos de la gestión de los servicios. El margen de actuación de éstos es de hecho muy pequeño. No hay intervención sobre los proyectos de expansión y mejora de las redes y servicios existentes. En general la CEDAE comunica al ejecutivo municipal los proyectos que serán realizados en su territorio, establece sólo un mínimo de discusión, reconociendo ajustar algunos aspectos técnicos y solicitar cooperación para el revestimiento y corrección de vías. Estos proyectos no siempre se articulan con las directivas de urbanismo local. La ejecución de los servicios se hace sin la participación de los Gobiernos locales, no hay discusión sobre las tarifas aplicadas.

A partir de la segunda mitad de los años 80 pasan a ser constantes las reclamaciones de los alcaldías relativas a la actuación de la CEDAE. Por un lado, la respuesta a las demandas de las concejalías municipales de obras no se considera satisfactoria y, por otro lado, se cuestiona la estructura cerrada de la compañía que no corrige las informaciones sobre la prestación de los servicios a los Gobiernos municipales. Las alcaldías desconocen la distribución de las redes implantadas en sus territorios, los equipamientos disponibles, los mecanismos de cálculo de tarifas y otras informaciones básicas sobre los servicios prestados por la CEDAE. Sin estas informaciones se hace imposible, para éstas, participar en la gestión de los servicios y vigilar las inversiones realizadas en su territorio

Es importante también señalar que la CEDAE no se propone articular sus actuaciones con las desarrolladas en otros sectores del saneamiento, esto es, en el campo de los residuos sólidos, del drenaje y de la educación ambiental. Observamos que la compañía no incorporó a sus actuaciones una concepción de saneamiento ambiental que articule las dimensiones ambientales, la gestión de residuos sólidos, el drenaje urbano y el control de los segmentos; servicios que tienen interfaces claras con la calidad del agua y el destino final de los residuos. Este modelo de actuación de la CEDAE se refleja en la limitada relación de la compañía con otros órganos estatales que actúan en los diferentes campos antes citados. Las articulaciones entre la CEDAE y estos órganos, cuando existen, se hacen a nivel de los macro-programas elaborados por el Gobierno del Estado, donde la CEDAE actúa sólo como agente ejecutor.

A pesar de este panorama de insatisfacción generalizada con la prestación de los servicios, durante la década de los 80 no hubo ninguna contestación por parte de los municipios que componen la aglomeración sobre la concesión de estos servicios. Observamos una postura explícita de los ayuntamientos de no asumir sus responsabilidades en relación a los servicios.

La falta de compromiso de la mayoría de las alcaldías de la RMRJ con la gestión de los servicios de abastecimiento de agua y recogida de residuos puede explicarse por un conjunto de motivos: las limitaciones de equipo técnico del cuerpo administrativo, la poca voluntad política y la baja capacidad de endeudamiento de las alcaldías.

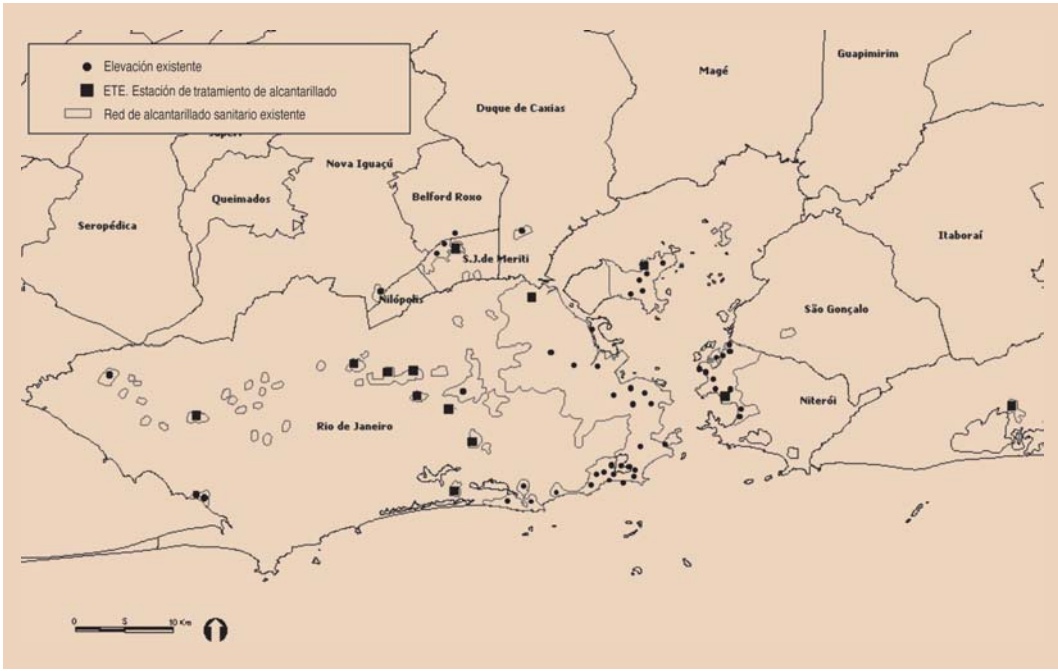


FIG. 2. Sistema de alcantarillado sanitario. Región metropolitana de Río de Janeiro

Fuente: Observatorio de Políticas Urbanas y Gestión Municipal, IPPUR/UFRJ-FASE, 2001

Es importante recordar que, excepción hecha de Río de Janeiro, Duque de Caxias y Niterói, las alcaldías presentan un presupuesto reducido. Los otros municipios de la RMRJ poseen características de «municipios-dormitorio», reuniendo un gran conjunto poblacional, la mayoría de baja renta, con actividad industrial reducida. Estos no consiguen cobrar a sus vecinos impuestos ni tasas más elevados. Por otro lado, tampoco consiguen recaudar lo suficiente con impuestos cobrados a las empresas prestadoras de servicios. Por último, por concentrar un gran número de población, los municipios de la RMRJ superan el límite máximo para prorrateo proporcional del *Fundo de Participación dos Municipios*, lo que hace que no se beneficien de esta forma de transferencia federal.

La falta de recursos, por si solos, no explica la no fiscalización por parte de los ayuntamientos de los servicios prestados por la CEDAE en sus territorios. Se explica mejor, en la década de los 80, por una subordinación político-administrativa de estos ayuntamientos pobres al Gobierno del Estado, que se refleja en la gestión de los servicios de saneamiento, y en la posición que estos asumen frente a la CEDAE.

Al inicio de los años 90 el límite del plazo de vigencia de los contratos de concesión con la CEDAE registraban perspectivas de cambio. Esto suscitó en las alcaldías una serie de interrogantes sobre la actuación de la CEDAE y sobre la situación de los servicios de saneamiento. No se observa pues, en esta primera fase, una posición más firme en el sentido de la reivindicación de la titularidad o de una mayor intervención municipal en el sector.

2. POLÍTICA Y PROGRAMAS DESARROLLADOS EN LA DÉCADA DE LOS 80

Comprobamos que la participación del Poder Municipal en el sector del abastecimiento de agua y alcantarillado hasta el inicio de la década de los 90 es poco significativa. De hecho, quién define la política y los programas de desarrollo es el Gobierno Estatal, siendo las actuaciones ejecutadas por la CEDAE.

Los primeros años de la década de los 80 estuvieron marcados por la reducción de la disponibilidad de recursos financieros federales para aplicación al saneamiento, inscrito en el modelo PLANASA. La fase de expansión de los recursos llega hasta 1981, cuando los recursos federales disponibles para su aplicación en el sector pasan a disminuir hasta 1986, año en que se extinguió el BNH. A partir de entonces el desarrollo de las políticas de saneamiento pasa a darse al amparo de los Gobiernos estatales y de las empresas estatales. Diferentes análisis del período sugieren una elevación en la participación de los recursos de origen estatal en la financiación de las políticas de saneamiento en el período que sería responsable de la conservación de los niveles de inversiones. En el caso do Río de Janeiro, el análisis de MARQUES (1998: 73) indica que el volumen de recursos con origen en capitales propios de la CEDAE, en la década de los 80 es mucho más elevado del procedente de otras fuentes.

En el contexto del Gobierno Chagas Freitas (1979-1982) observamos así un menor volumen total de recursos invertidos en relación con los períodos siguientes y un predominio de las inversiones en abastecimiento de agua. Podemos identificar dos niveles de actuación: un nivel macro y uno micro. En el nivel macro se procuraba seguir una planificación a largo plazo, siguiendo la lógica técnica de implantación de sistemas impuesta por el PLANASA. La CEDAE va, en ese nivel de actuación, a invertir masivamente en las obras de conducción dedicadas sobre todo a llevar agua del sistema Guandu para el abastecimiento de la *Baixada Fluminense.* En el nivel micro, esto es, de intervenciones en redes de distribución, muy poco se ha hecho para mejorar efectivamente la situación de la Región. Era la lógica clientelista la que regía las actuaciones, que se realizaban siguiendo los intereses de las fuerzas políticas locales articuladas hacia el *chaguismo*.

Desde la perspectiva que privilegiaba el abastecimiento de agua, en el Municipio de Río de Janeiro se construyó una nueva línea de conducción y redes de distribución para llevar agua a la Región de Barra da Tijuca, zonas de los grupos de media y alta renta que se encontraban en fase de reestructuración.

Con relación al alcantarillado, se hizo muy poco; no se implantaron las soluciones previstas en el plan de alcantarillado elaborado para la Región en la época de creación de la CEDAE —SANERÍO—. Las inversiones realizadas se concentraron en las Zonas Norte y Oeste de Río de Janeiro, y en la reestructuración del sistema de recogida y evacuación en el barrio de Leblon, en la Zona Sur.

Cabe ahora recordar que, a pesar de la casi inexistente actuación municipal en el campo del saneamiento, se desarrolló, por la prefectura, de Río de Janeiro el proyecto Mutirão, implementado por la Secretaria Municipal de Desarrollo Social —SMDS—. Las intervenciones realizadas por el proyecto se limitaron a la canalización de redes de desagüe e instalación de sistemas de drenaje. La cuestión del abastecimiento de agua que dependía directamente de una interfaz y una articulación con la CEDAE, no pudo ser realizada, pues la empresa no había incorporado a sus actividades la implantación de servicios en áreas de ocupación irregular como las *favelas*. Durante el Gobierno Chagas Freitas fueron cuatro las *favelas* beneficiadas por inversiones en agua de la CEDAE: Rocinha, Vidigal, Borel y Favela da Maré. La Favela da Maré fue, en este período, objeto de un programa de urbanización desarrollado por el Gobierno Federal, el PROMORAR. Las inversiones realizados en *favelas* en los años 81 y 82 se refieren exclusivamente a este programa[3].

En lo que respecta a la distribución de las inversiones *per capita* entre áreas ricas y pobres de la RMRJ, el análisis hecho por Marques indica que durante el Gobierno Chagas Freitas hubo un mayor porcentaje de inversiones *per capita* en las áreas más pobres (MARQUES, 1998: 103). Examinamos pues, que estas inversiones se dedicaran sobre todo para el sistema de conducción de la *Baixada Fluminense* que consumió gran parte de los recursos del BNH y que, por tanto, no resultó en una mejora efectiva de la accesibilidad a los servicios en la Región. Las actuaciones realizadas, a pesar de ser necesarias, quedaron lejos de dotar a la

[3] Para análisis en profundidad de las inversiones en *favelas* en el período ver BRITTO, 1995.

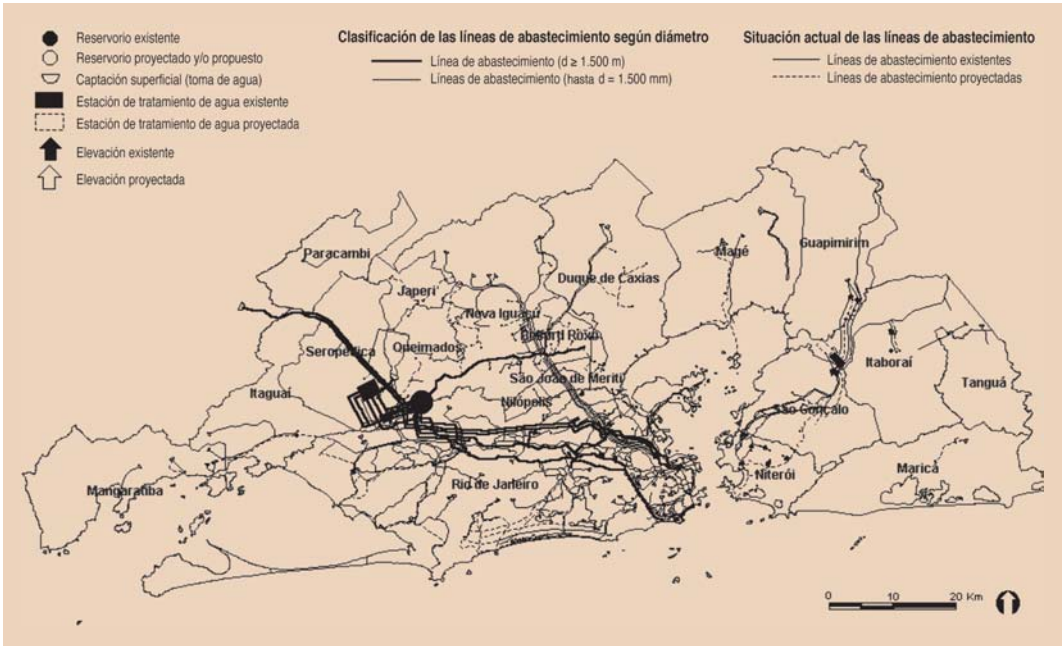


FIG. 3. Sistema de abastecimiento de agua superficial, 1982. Región metropolitana de Río de Janeiro

Fuente: Observatorio de Políticas Urbanas y Gestión Municipal, IPPUR/UFRJ-FASE, 2001

Región de abastecimiento de agua en cantidad suficiente. Por otro lado, lo que existía en términos de red de distribución en la Región era muy precario y en lo que respecta a la regularización y ampliación de esta red se hizo muy poco. En este sentido las inversiones realizadas en las zonas de los grupos de alta renta como *Barra de Tijuca* y Leblon fueron mucho más efectivos, pues vieron ampliar los sistemas y reforzar la capacidad de una infraestructura ya existente.

Durante el primer Gobierno de Leonel Brizola (1983-1986) la aportación de recursos federales para el sector disminuyó en relación con el período anterior. En ese Gobierno el modo de gestión de los servicios de saneamiento se iba a basar en nuevos principios determinados por la filosofía del Gobierno, elegido con amplio apoyo popular y por las nuevas formas de relaciones entre el poder público y los grupos populares urbanos. Para el análisis de las inversiones realizados por la CEDAE en el período Marques señala a este Gobierno como fuertemente redistributivo, privilegiando claramente las zonas de los grupos de baja renta.

La actuación del Gobierno Brizola tiene lugar en un período de redemocratización del país donde se reconoce el establecimiento de un movimiento popular organizado, como atestigua el número de asociaciones de vecinos combativas en la *Baixada Fluminense*. Estas asociaciones presionan al Gobierno, reivindicando una postura política abierta a la participación popular y al diálogo con las diferentes entidades representativas de la sociedad. Este procedimiento vino a ser innovador, pues eliminaba la práctica clientelista de la vida de esas poblaciones cuando necesitaban de los servicios de la burocracia estatal.

Durante el Gobierno Brizola fueron negociadas y se iniciaron las obras del *Plano Global de Saneamento da Baixada Fluminense* (PEBs). El Plan trataba exclusivamente de las dificultades del alcantarillado, dejando de lado los problemas relativos al abastecimiento de agua, lo que provocó reclamaciones por parte de los movimientos populares organizados. La cuestión del agua comienza entonces a

equilibrarse en enero de 1985, cuando la CEDAE crea una comisión específica para elaborar medidas de urgencia autorizando a perfeccionar el sistema de abastecimiento de la Región, a través de la ampliación de su capacidad de conducción y de tratamiento y de la ampliación de la red de distribución. La insuficiencia de recursos provocada por la crisis del BNH y la oposición del ejecutivo federal al Gobierno Brizola, fueron argumentos usados para justificar la realización de sólo una parte de las obras: la ampliación de la conducción, para servir a determinadas áreas de los municipios de *Duque de Caxias* y *Nova Iguaçu*; la extensión de una parte de la red de distribución; y unas pocas obras de la primera etapa del Plan de Residuos en la Región de la bahía de Sarapuí. En 1986, con la extinción del BNH, se paralizaron las obras. Llegamos por tanto a mediados de la década de los 80 con una casi ausencia de sistemas de alcantarillado en la Región de la *Baixada Fluminense.* En lo que respecta al abastecimiento de agua, la situación ahora es precaria, con períodos de falta de agua y la necesidad constante de rodeos y maniobras.

Ahora durante el primer Gobierno Brizola se creó el PROFACE, programa de *favelas* de la CEDAE, cuya acción comienza en 1983. Dentro de la CEDAE, la creación de este programa representó una ruptura total con as posiciones del pasado y el reconocimiento de la población de las *favelas* como ciudadanos con derecho a los servicios de saneamiento[4]. Este cambio de actitud se atribuyó a una firme determinación del Gobierno del Estado. Al mismo tiempo se dio continuidad al Proyecto Mutirão de la SMDS, ahora apoyado institucionalmente por la CEDAE. La mejora de acceso a los servicios en las *favelas* fue significativa, como muestra la FIG. 4.

En el Municipio de Río de Janeiro se realizaron también inversiones fuera de las *favelas*, pero estas son poco explícitas y se vuelven hacia los sistemas de alcantarillado de la Zona Oeste, de la *Baixada de Jacarepaguá* y al refuerzo del abastecimiento de agua de los suburbios.

Durante el Gobierno de Moreira Franco (1987-1990) se retomaron las obras del Plan Global de Saneamiento de la *Baixada Fluminense* (PEBs). La cobertura en términos de red de recogida de residuos aumentó un poco, sin que por ello, se asignase la cuestión del tratamiento y destino final. Es más, la calidad de las obras dejó mucho que desear, siendo en algunos casos obras perdidas. Paralelamente al desarrollo del PEBs se estructuró la Sectorización del Sistema de Abastecimiento de Agua de la *Baixada Fluminense*. Con esto se hizo posible racionalizar y mejorar el abastecimiento. Ahora el PEBs incluye *Sión Gonçalo*, municipio localizado en la periferia de Niteroi que, prácticamente, no recibió inversiones entre 1986 e 1989.

En 1988 la situación del saneamiento de la *Baixada Fluminense* como un todo, que se mantenía en extremo precaria, se agravó con las lluvias de verano, causando la inundación de zonas densamente ocupadas y generando graves problemas sociales con muertos y un gran número de desatendidos. Tras la catástrofe, el movimiento popular organizado pasa a tomar de forma más incisiva una acción hacia el Gobierno del Estado. Se iniciaron entonces contactos institucionales con el Banco Mundial, con la perspectiva de obtener financiación para el

FIG. 4. Porcentaje de *favelas* abastecidas, según los sistemas de abastecimiento de agua y recogida de residuos predominantes 1981/1986

	Agua		Residuos	
Año	1981	1986	1981	1986
Red total oficial	6%	29%	1%	23%
Otras formas	94%	71%	99%	77%

Fuente: IPLANRÍO, 1981. IPLANRÍO,1988. CEDAE, 1986

[4] Para un análisis detallado del PROFACE ver BRITTO, 1995.

construcción de un proyecto de urgencia que se dirigiese a la prevención de inundaciones en la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Así se elaboró el proyecto de Reconstrucción Río.

El *Projeto Reconstrução Rio* (PRR) pretendía: (i) reconstruir y recuperar la infraestructura básica damnificada por las inundaciones, que era responsabilidad del Gobierno del Estado; (ii) ejecutar a corto plazo un programa de obras que redujesen los efectos de las futuras inundaciones, lo que era responsabilidad del Municipio de Río de Janeiro; (iii) implementar medidas de carácter institucional que permitiesen reducir las consecuencias de nuevas catástrofes, lo que era responsabilidad de los municipios de la *Baixada* y de Petrópolis, con la supervisión del Gobierno del Estado.

El objetivo de las intervenciones previstas por el PRR era el pliegue y macro drenaje de los ríos y canales que dividen la *Baixada Fluminense*, de modo que se eviten nuevas inundaciones. Las actuaciones del proyecto no comenzaron hasta finales del Gobierno Moreira Franco.

Este Gobierno, después de 1986, realiza las últimas inversiones del PROFACE, programados anteriormente, las inversiones de la CEDAE en *favelas* volverán a la situación anterior al Gobierno Brizola, o sea, casi nada.

Ahora con este Gobierno, entre 1986 y 1988 se realizaron inversiones importantes en la Región de la Barra da Tijuca y Jacarepaguá, complementando el sistema de abastecimiento de agua, y la instalación de redes de desagüe. Según Marques, estas inversiones superan en valor *per capita* las inversiones realizadas por el Gobierno Moreira Franco en el conjunto de las áreas de población de baja renta.

Observamos ahora que a lo largo de toda la década de los 80, independientemente de quién estaba en el Gobierno, las inversiones en la Zona Sur de Río de Janeiro son permanentes, lo que indica una completa integración de las zonas de grupos de alta renta a las rutinas de funcionamiento de la CEDAE. A través de un gran número de obras superpuestas de pequeño y medio tamaño se va mejorando la calidad de los servicios, especialmente del abastecimiento de agua. El mantenimiento de las redes de alcantarillado, no se incorporó a la rutina de la compañía. Este hecho se hizo visible en los años 90, cuando los problemas de extravase de las redes ocurrían continuamente en diferentes áreas de la ciudad.

Es importante destacar que las inversiones *per capita* en las zonas con poblaciones de baja renta fueron significativas en la década, lo que efectivamente mejoró las condiciones de vida de estas poblaciones.

3. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DESARROLLADOS EN LA DÉCADA DE LOS 90

La década de los 90 comenzó con el segundo Gobierno de Leonel Brizola (1991-1994), cuya administración, marcada por las tentativas de conciliación política, fue bastante diferente de la anterior. Según Marques, ese Gobierno disponía de un volumen total de recursos reducido, pero dirigió la mayor parte de los recursos hacia las clases altas. (MARQUES, 1998:103). Efectivamente entre 1991 y 1992 fueron realizadas obras de alto valor aprobando la reparación del Emisario Submarino de Ipanema. La obra extremadamente cara no fue suficiente, pues el emisario volvió a presentar problemas en 1998 y 1999.

En 1992 se acometieron inversiones importantes en la *Baixada*, dando continuidades al PRR. Hubo una reestructuración del proyecto que dejó de ser de urgencia para insertarse en una perspectiva de intervención global en saneamiento en la *Baixada Fluminense*, a pesar de que las obras de alcantarillado se han situado ahora de forma secundaria en el conjunto del proyecto. En el Gobierno Brizola, se estableció una instancia para la coordinación del Proyecto, el GEROE[5], dando importancia a otros componentes: realojo de familias ribereñas, gestión de la recogida de basura en los municipios, educación ambiental, construcción de estaciones de

[5] En el gobierno Moreira Franco el órgano responsable de la gestión del *Projeto Reconstrução Rio* fue SEDUR (Secretaria de Desarrollo Urbano y Regional). En 1988 se creó el GEROE (Grupo Ejecutivo de Recuperación de Obras de Urgencia), destinado al planeamiento y la coordinación de la ejecución de los projectos, obras y servicios.

alcantarillado y reformulación de la defensa civil.

En términos de realizaciones concretas, la mayor parte de las obras se concentraron en el sector de drenaje y prevención de inundaciones. Se realizaron pocas intervenciones con vistas a implantar la red de alcantarillado, mientras, en lo que respecta al tratamiento se inauguró la primera estación de la *Baixada*, que presentó posteriormente problemas de funcionamiento.

Diferentes análisis del proyecto indican que en el ámbito del Gobierno del Estado no hubo propósito por parte del Poder Ejecutivo de dar al proyecto la importancia debida. La estructura política montada por el Gobierno Brizola, controlada por intereses políticos particulares, hizo que las Concejalías no consiguiesen actuar de forma coordinada en el desarrollo del proyecto.

En 1993 las inversiones en saneamiento fueron bajas para el conjunto de la RMRJ. En 1994 se experimentó una significativa inversión en *favelas*, relativas al Programa PROSANEAR, que se inició durante el Gobierno Brizola. El programa, desarrollado por el Gobierno Federal, a través de la *Caixa Econômica Federal* prevé la implantación de un conjunto de actividades integrantes del saneamiento en asentamientos de baja renta localizados en áreas urbanas[6]. En los inicios del programa se incluyen la promoción de la participación comunitaria y el estímulo a la adopción de tecnologías reductoras de costes de inversión, mantenimiento y operación. EL PROSANEAR prioriza actuaciones de saneamiento en conjuntos urbanos situados en ciudades con población superior a 50.000 habitantes e incluye además de las obras, actuaciones complementarias de educación sanitaria.

Las actuaciones del PROSANEAR, iniciadas en 1991, con horizonte en 1995 fueron desarrolladas por la CEDAE y deberían mejorar entre 1991 y 1994, 53 *favelas* localizadas en los municipios de Río de Janeiro y Niterói. Entre 1991 y 1994, se realizaron pocas obras de las previstas. Y en 1994 el programa termina.

Cabe ahora resaltar que, durante el Gobierno Brizola, se negoció el *Programa de Despoluição da Baía de Guanabara* —PDBG—, cuyas obras, si embargo, sólo serían iniciadas en el gobierno de Marcelo Alencar.

El PDBG se presenta como el mayor conjunto de obras de saneamiento de los últimos 20 años en el Estado de Río de Janeiro, teniendo por objetivos generales recuperar los ecosistemas ahora presentes en el entorno de Bahía de Guanabara y rescatar gradualmente la calidad de las aguas de la bahía y de los ríos que en ella desaguan, a través de la construcción de sistemas de recogida y alcantarillado adecuados. El programa beneficia a diferentes municipios de la RMRJ (*Baixada Fluminense*, Río de Janeiro, *Niterói* y *Sión Gonçalo*), e incluye recursos del orden de 793 billones de dólares. La mayor parte —350 millones— provienen del BID (Banco Interamericano de Desarrollo); el OEFC *(The Overseas Economic Cooperation Fund)* Japón contribuyó con 237 millones y el Gobierno del Estado con 206 millones[7].

El Programa busca continuidades en la política de saneamiento para la Región Metropolitana, pues muchas de las actuaciones previstas complementan las realizadas por PRR en su segunda fase.

El núcleo del programa es el alcantarillado pero busca también equilibrar la oferta y la demanda de agua en la *Baixada Fluminense* y *Sión Gonçalo* y la adopción de mecanismos para el control de gastos y pérdidas de agua, la construcción de instalaciones de reciclaje y compostaje, y la adquisición de equipamientos, control y tratamiento de grasa, debido a la recuperación de aterramientos existentes. El PDBG incluía ahora un componente de drenaje, con obras de canalización y rectificación de cursos de agua en la bahía del río Acari, que complementan las actuaciones desarrolladas por el Proyecto Reconstrucción Río. Por último, el programa propone actuaciones en las áreas de recaudación tributaria, control y seguimiento de la calidad ambiental de la bahía hidrográfica, mapeamiento digital, educación ambiental y refuerzo institucional.

[6] Las fuentes de recursos del PROSANEAR son préstamos del Banco Mundial, que contribuyó con el 50% del coste global de los projectos, de la CEF, que contribuyó con el 25%; y de los estados y municipios, que deben participar con una contrapartida del 25%.

[7] El coste del PDBG en 1996 fue 862 millones debido al aumento de la contrapartida.

El inicio del programa fue muy confuso, con problemas relativos a la licitación de las obras. Solamente en el Gobierno de Marcelo Alencar (1995-1998) se iniciaron las primeras obras, a ritmo muy lento. Al final del Gobierno se paralizó el programa, estando el cronograma considerablemente atrasado. En lo que respecta al abastecimiento de agua, se inició la construcción de dos reservorios en la *Baixada* y en *Sión Gonçalo,* y fueron instaladas redes de distribución. Sin embargo, al final del Gobierno, las obras estaban sin completar. La mejora en la calidad de los abastecimientos en la Región introducidas por el programa fueron, por tanto, bastante limitadas. Con relación al alcantarillado se hicieron inversiones para la ampliación de la capacidad de estaciones de tratamiento ya existentes localizadas en Río de Janeiro y Niterói. Se construyó entonces una estación de tratamiento en Icaraí.

El Programa actuó también en 32 *favelas* localizadas en la Región de la bahía hidrográfica de *Baía de Guanabara* (municipios de Río de Janeiro y Niterói). Ahora durante el Gobierno de Marcelo Alencar se continuaron las obras del PROSANEAR, concluyéndose las obras en las 52 *favelas* seleccionadas, siendo por tanto significativas las inversiones *per capita* en *favelas* en el período.

También durante este Gobierno se implementó el *Programa Baixada Viva*, que tenía como principal objetivo la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los municipios de la *Baixada Fluminense*, a partir de proyectos de urbanización integrada de barrios. Fueron seleccionados cuatro barrios pilotos para dar inicio al proyecto: *Chatuba* en *Nova Iguaçu*; *Olavo Bilac* en *Duque de Caxias*; Lote XV en *Belford Roxo* y *Jardim Metrópole* en *Sión Joión de Meriti*.

Las obras de saneamiento de la *Baixada Viva* tenían carácter local, esto es, preveían la implantación de redes en los barrios seleccionados. Estas obras deberían complementar actuaciones desarrolladas por el PDBG y por RR. Debemos llamar la atención de que estas obras demandaban nuevas actuaciones complementarias al nivel macro, o sea, obras estructurales en el caso del abastecimiento de agua (ampliación del volumen de agua tratada para ser suministrado), actuaciones de macro-drenaje para dar destino final a las aguas pluviales captadas por el sistema de micro-drenaje, y estaciones de alcantarillado para dar destino final a las aguas usadas captadas al nivel micro. Estas obras, entretanto, no fueron realizadas, y sin ellas las inversiones de la *Baixada Viva* perderán mucha de su efectividad. Al final del Gobierno de Marcelo Alencar se comprobó que las actuaciones locales previstas en los 4 barrios no habían sido realizadas en su totalidad, y que las obras eran de pésima calidad.

Analizando las informaciones sobre las inversiones de la CEDAE en los dos primeros años de gestión de Marcelo Alencar, Marques apunta una tendencia, que podría venir a confirmarse al final del período: un mayor volumen de inversiones *per capita* en las áreas habitadas por grupos de baja renta. (MARQUES, 1998: 104). De hecho, al final del período observamos que las inversiones más importantes realizadas son hechas en *favelas*, en *Sión Gonçalo* y en la *Baixada Fluminense*, dentro de los programas PROSANEAR, Descontaminación de la *Baía de Guanabara* y *Baixada Viva*. Sin embargo, el análisis de la calidad de las actuaciones realizadas por los dos últimos programas nos permite cuestionar la efectividad de esta inversión.

En la década de los 90 es importante destacar las inversiones realizadas en *favelas* y asentamientos irregulares por la alcaldía de Río de Janeiro. En la gestión César Maia (1993-1996) se inicia el desarrollo del Programa *Favela-Bairro*, que tiene entre sus objetivos la extensión de los servicios de saneamiento a las *favelas*. En su versión inicial el programa *Favela-Bairro* preveía beneficiar a 300.000 habitantes, distribuidos en 66 *favelas*. La primera etapa, comprendía obras, subcontratadas por la alcaldía, en 20 *favelas*, localizadas en las diferentes zonas de la ciudad. El programa se inicia con recursos de aquélla, para posteriormente ser financiado por el BID.

Un análisis de las primeras actuaciones del programa muestra los siguientes aspectos: las redes implantadas son planeadas para servir a la totalidad de las viviendas de las *favelas* y presentan una calidad adecuada. La cuestión del destino final y tratamiento de los residuos sin embargo no fue bien asignada, pues muchas veces la red de la *favela* está ligada a la red de aguas de lluvia del barrio. En lo que

respecta al volumen de agua suministrado, así como las características del servicio en relación a continuidades y presión, observamos que estas dependen sobre todo de la actuación de la CEDAE, que no siempre se está dando de forma satisfactoria.

Por último verificamos que, a lo largo de los años 90, las inversiones en la *Zona Sul* de Río de Janeiro se mantienen, dedicadas ahora no solamente a las mejoras del sistema de abastecimiento de agua, sino también para reparaciones en la red de alcantarillado que presenta problemas frecuentes, lo que confirma la tendencia de los años 80 a la integración de esas zonas de los grupos de alta renta a las rutinas de funcionamiento de la CEDAE.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO

Un primer aspecto que precisa resaltarse es que entre los años 80 y 90 hubo una significativa mejora en la accesibilidad a los servicios de saneamiento. Las inversiones *per capita* de la CEDAE en *favelas* en la periferia, esto es, en las zonas de los grupos de baja renta son importantes, lo que muestra una reversión de las tendencias relativas en la década de los 70, cuando estas áreas fueron abandonadas. Al mismo tiempo, las inversiones realizadas en las zonas de los grupos de alta y media renta presentan un modelo de continuidad, equilibrándose en términos de volumen con los realizados en las zonas más pobres.

Esta continuidad resulta en zonas que presentan sistemas más completos y bien construidos. En este sentido podemos concluir que, de manera general, las zonas habitados por la población de mayor renta fueron más beneficiadas por las inversiones. Ese aspecto resulta ahora realzado si consideramos que zonas como la *Zona Sul* y el centro ampliado del Municipio de Río de Janeiro recibieron inversiones desde finales del siglo XIX, presentando, por tanto, un *stock* de infraestructuras muy superior. Es en este área donde se concentra históricamente el mayor porcentaje de viviendas con condiciones de saneamiento adecuadas. Podemos, por tanto, establecer la hipótesis de que las inversiones realizadas vienen, en gran parte, a mejorar la calidad de los servicios para una población que ya tiene acceso a ellos. Los servicios públicos de saneamiento, a partir de las inversiones realizadas, tienden, en estas áreas privilegiadas, a funcionar de acuerdo con los principios de continuidad, igualdad, y mutabilidad, esto es, sin interrupciones, siendo accesibles de forma igual al conjunto de los habitantes, y evolucionando cualitativa y cuantitativamente según las necesidades de estos mismos usuarios/ciudadanos.

Por otro lado, las áreas habitadas por los grupos de menor renta y de menor poder político, no sólo recibieron menos inversiones, si comparamos el total de las inversiones *per capita* realizadas en las dos décadas, si no que la efectividad de estas es también más limitada. Las intervenciones en la periferia se caracterizan normalmente por la inferior calidad de las obras, comparada con las áreas centrales de la ciudad; debido a la fiscalización menos rigurosa de la CEDAE, tanto en relación con los resultados como con el proceso; y por la implantación de redes sin otras obras esenciales (como pavimentación y drenaje), haciendo que la durabilidad de las obras sea inferior a 4 años. Añádase a este modelo de intervención la inexistencia de un soporte anterior de infraestructuras que, juntamente con el carácter puntual y parcial de las obras, hace que no sea viable el acceso a los servicios de acuerdo con los principios anteriormente citados. Es importante pues, volver a subrayar que, los problemas en la calidad de los servicios de saneamiento en las áreas populares ahora son significativos, al haber una mejora destacada de las condiciones de acceso a estos servicios.

El perfil de inversiones *per capita* en las décadas de los 80 y 90, está caracterizado por una pequeña diferencia en favor de las zonas de clases altas en el conjunto del período analizado, si por un lado mejoran las condiciones de acceso de la totalidad de los grupos sociales, por otro lado, viene a legitimar y reforzar las desigualdades existentes. No se altera, de hecho, el modelo de la concentración espacial de bienes y servicios en las áreas ocupadas por las elites. Las inversiones en las zonas de clases altas contribuyen a aumentar el valor de los inmuebles en estas áreas, respecto a las inversiones en zonas de clases bajas, tanto en términos de volumen de recursos

efectivamente invertido, como en términos de la calidad de las actuaciones realizadas, mejoran las condiciones pero no viabilizan la generalización del acceso a los servicios.

Señalamos ahora que, en cuanto a las inversiones empleadas en las áreas de alta y media renta forman parte de la rutina de actuación de la compañía responsable de los servicios, las inversiones en las áreas periféricas y en las *favelas*, zonas de grupos de baja renta, dependen de macro-programas, estatales, o municipales, en el caso de las *favelas* del Municipio de Río de Janeiro. Estos macro-programas sin embargo, no se integran. Las actuaciones no se articulan quedando subordinadas a la lógica propia de cada programa, y al perfil de política pública que caracteriza cada administración. No existe, en la práctica, un programa global de actuaciones a largo plazo, Esto es, un Plan Director de saneamiento para la Región metropolitana, que busque la universalización de los servicios, basándose en un diagnóstico real de la situación de estos servicios, Esto es, del déficit real de servicios, tanto en términos de accesibilidad de la población, cuanto en lo que respecta a la calidad de los servicios prestados.

En ausencia de este Plan general, que debería orientar las actuaciones, los programas siguen objetivos propios, dentro de una perspectiva más general de aumento de la cobertura de los servicios. El resultado de estas actuaciones desarticuladas, es limitado en términos de calidad de los servicios efectivamente suministrados a la población, pues los sistemas de abastecimiento de agua, alcantarillado y drenaje presentan graves problemas de funcionamiento y de coherencia técnica, o sea, esta descoordinación entre el planeamiento de las respectivas actuaciones compromete de manera irreversible la calidad de los sistemas implantados y significa, en última instancia, un desperdicio de recursos públicos

5. PERSPECTIVAS DE CAMBIOS EN LA GESTIÓN Y NUEVAS EXIGENCIAS PARA LA REGULACIÓN PÚBLICA

Buscando evaluar las perspectivas de municipalización, las concesiones ya realizadas y las estructuras de regulación que están siendo creadas y su posible impacto en la desigualdad de acceso a los servicios, comprobamos inicialmente que a partir de la segunda mitad de los años 90 los interrogantes sobre el modelo de gestión de los servicios en vigor se consolidan y las críticas al mal funcionamiento de la CEDAE aumentan.

En la gestión de Marcelo Alencar (1995-1998) la empresa es criticada por el propio Gobierno del Estado, que decide asumir la dirección del proceso de transformación en la gestión del saneamiento. Se pone al frente del proceso, incluye a la CEDAE en el Programa Estatal de Desestatización y encarga a una empresa francesa un estudio de alternativa de gestión de servicios para la aglomeración urbana de Río de Janeiro.

Paralelamente, los municipios de Nilópolis, Son Joión de Meriti y Niterói efectuaron concursos para conceder la explotación de los servicios a la iniciativa privada. Sin embargo, los problemas en los anuncios y el problema legal en torno a la cuestión de la titularidad hicieron que estas concesiones no se efectuaran.

El foco de la discusión sobre los cambios en la gestión de los servicios en la RMRJ es una cuestión de titularidad de los servicios. En la Región existen dos sistemas de producción de agua, el *Guandu*, que sirve al Municipio de Río de Janeiro y a los municipios de la *Baixada Fluminense*, y el Sistema *Imunana-Laranjal* que sirve a dos municipios: Niterói y Son Gonçalo. Como los municipios no son autónomos en la producción de agua y las redes de distribución están unidas, el Gobierno Estatal, apoyado por la consultoría del *Programa de Modernização do Setor de Saneamento do Governo Federal*, alegó que los municipios no serían los únicos titulares de los servicios, no pudiendo realizar concesiones. Esta titularidad pasaría a instancia administrativa superior a la instancia municipal. Como en Brasil no existe una instancia administrativa en el ámbito de la Región metropolitana, la titularidad pasaría al Gobierno Estatal; a éste correspondería establecer las concesiones.

La cuestión de la titularidad en estos casos en los que no existe autonomía en la

producción del agua es, de hecho, bastante polémica. La Constitución Federal no es clara sobre quién ostenta el poder de adjudicar en estos casos, esto es, el texto suscita diferentes interpretaciones. Por un lado, establece que corresponde a la Unión establecer directrices para el desarrollo urbano (artículo 21) y que la formulación de programas para el sector es de competencia común de la Unión, de los Estados y de los municipios (artículo 23). Por otro lado, en el artículo 30.I, establece que la titularidad sobre los servicios públicos de interés local corresponde a los municipios.

Para aclarar la cuestión de la titularidad dentro de la lógica de reformulación del sector, el Gobierno Federal elaboró un proyecto de ley en el Senado Federal, el PL 266, presentado por el Senador José Serra en 1996. Según este proyecto de ley, la existencia de un mismo sistema de producción de agua que sirva a más de un municipio establece una competencia concurrente entre el Poder Municipal y el Poder Estatal, lo que quiere decir que un municipio no puede conceder una parte del sistema a un agente cualquiera, independientemente del Estado. En su versión más reciente, este proyecto de ley, ahora en tramitación, determina que, en caso de sistemas integrados de producción de agua o estaciones de alcantarillado sanitario que reciban efluentes de más de un municipio, el poder de concesión de los servicios de saneamiento básico será ejercido por el Estado en conjunto con los municipios interesados. Esto significa que la concesión sólo podría ser realizada a partir de un acuerdo entre las dos instancias de Gobierno.

En el caso de la RMRJ, el Gobierno Estatal durante la gestión de Marcelo Alencar desechó la idea de asignación de titularidad. Para garantizar la dirección del proceso de reformulación del sector, el Gobierno Estatal elaboró la «Ley de la Región Metropolitana» (*Lei complementar* n.º 87/97), votada y aprobada, que dispone sobre la aglomeración urbana, su composición, organización y gestión, define las funciones públicas y los servicios de interés común, considerando el saneamiento básico servicio de interés común (artículo 3). Según la ley, cabría al Estado organizar y prestar directamente o bajo régimen de concesión o permiso, los servicios de interés común explicitados en el artículo 3 (art. 7 de la *Lei complementar* n.º 87/97)[8].

El mismo año, 1997, el Gobierno Estatal creó la ASEP, *Agencia Reguladora de Servicios Públicos Concedidos do Estado do Río de Janeiro*, para regular la prestación de servicios públicos por agentes privados. El órgano deliberante superior de la agencia es un Consejo Director, formado por 5 consejeros nombrados por el Gobierno del Estado, con la aprobación de la Asamblea Legislativa Estatal. No está prevista en la ASEP la participación municipal. Los municipios y los usuarios pueden participar en las reuniones deliberantes del Consejo, pero sin derecho a voto.

Ya al final del mandato de Marcelo Alencar se inició el proceso de privatización de la CEDAE, que ya había sido incluida en el *Programa Estadual de Desestatização* (PED). Este proceso, sin embargo, se frustró por el Poder Legislativo.

La propuesta de privatización de la CEDAE contó con el apoyo de la mayor parte de los alcaldes de la Región Metropolitana. Este apoyo se reflejó en el convenio firmado entre el gobernador Marcelo Alencar, el alcalde de Río de Janeiro, Luiz Paulo Conde, y 13 alcaldes más[9]. Los alcaldes de los municipios de Niterói, Nilópolis, Son Joión de Meriti y Son Gonçalo no firmaron el acuerdo.

En la tentativa de privatización de la CEDAE, no hubo ninguna manifestación expresa de grupos privados. De hecho, la polémica sobre la titularidad y la falta de regulación del sector, hizo que estos grupos se sintieran retraídos. Por otro lado, la participación de los municipios, inicialmente bastante tímida, fue poco a poco consolidándose. Las perspectivas de municipalización de los servicios y de ruptura de contratos con la CEDAE y, sobre todo, de concesión de su explotación a la iniciativa privada, pasaron a ser consideradas y debatidas por los Gobiernos municipales.

En el proceso fueron los municipios de Río de Janeiro y Niteroi los que reivindicaron de forma más clara la titularidad y la

[8] Esta ley es objeto de tres acciones que cuestionan su constitucionalidad, pero aún no hay un pronunciamiento definitivo del STF.

[9] Firmaron el acuerdo las siguientes alcaldías: *Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nova Iguacu, Paracambi, Queimados y Río de Janeiro*.

municipalización de los servicios. En Río de Janeiro, se siguió una orientación que ya se encontraba explicada en el Plan Director de 1993. Este diseñó en el capítulo IV, relativo a la política de servicios públicos y servicios urbanos, una serie de artículos que apuntaban a una participación más efectiva del municipio en la gestión de los servicios de saneamiento, incluyendo los servicios de alcantarillado y abastecimiento de agua[10].

Durante la gestión de Luiz Paulo Conde en la alcaldía, que se inicia en 1997, las actuaciones del Municipio de Río de Janeiro en el campo del saneamiento se amplía, creándose la *Fundação Instituto Rio Águas* en junio de 1998. A través de Río Aguas, la alcaldía viene realizando con recursos propios, inversiones para la implantación de la red de alcantarillado en las regiones de Jacarepaguá y *Recreio dos Bandeirantes*, áreas situadas en la parte oeste del municipio, de ocupación más reciente, donde estos servicios son ahora bastante precarios. Por otro lado, diferentes tentativas de concesión de los sistemas localizados en la Región da *Barra da Tijuca* y *Jacarepaguá* se suceden, sin hacerse viables.

El Municipio de Niterói izó la bandera de la titularidad municipal y desde 1997, buscó asumir y mediar en la gestión de los servicios, a través del proceso de licitación. A pesar de diferentes contestaciones por parte del Gobierno del Estado en 1999 el *Consórcio Águas de Niterói*, asume la gestión de los servicios.

Comprobamos entre los municipios de la RMRJ un predominio de posiciones a favor de la municipalización, estando esta asociada a concesiones de los servicios al sector privado. Sólo algunos municipios en la periferia más distante se ha manifestado a favor del mantenimiento de la actual estructura institucional de los servicios. Hasta hoy no se pensó una posibilidad de gestión pública municipal, probablemente porque los ayuntamientos consideran que las inversiones a realizar son importantes y los recursos municipales disponibles escasos. La viabilización de estas concesiones no se daría en un corto plazo, pues ahora existe el problema relativo a la titularidad de los servicios.

De hecho, a pesar de las posiciones favorables a las concesiones, sólo los municipios que disponen de más recursos técnicos y financieros, como Río de Janeiro y Niterói, han realizado actuaciones concretas en esta aspecto. En este proceso de viabilización de las primeras concesiones y del contrato civil entre municipio y concesionario que ha sido usado como único instrumento de regulación. Ahora no tenemos en la RMRJ una instancia para la regulación de las concesiones de los servicios ya sea municipal o supramunicipal. La ASEP, cuya actuación está siendo extremamente criticada, no cumple este papel

Desde nuestro punto de vista, el nivel del control público sobre la oferta en este modelo regulador es muy débil. El formato de los contratos civiles no garantiza que los concesionarios, de las concesiones existentes o en vías de configuración, vayan a invertir en las áreas carentes, menos atractivas al capital privado, donde se combinan alto porcentaje de población de baja renta y fuerte déficit de servicios.

La disminución de las desigualdades en el acceso a los servicios pasa necesariamente por una regulación pública más consistente, que deberá ejercer el poder público municipal, asociado a una sociedad civil organizada, que debe tener lugar para representar sus intereses ante las instancias de regulación. La regulación debe ser, en este sentido, un instrumento para el control social de gestión de los servicios. Respeta tanto los servicios concedidos a la iniciativa privada, como los concedidos a la empresa pública estatal. Esta es una condición para la eficiencia social en tres planos: el de la garantía de un derecho fundamental relacionado con la prestación de servicios a los ciudadanos; el de la preservación y sostenibilidad ambiental; el de la producción de los servicios y de la economía, previéndose niveles de tarifas, calidad del servicio y amplio control contable de los operadores. Una regulación en estos términos podría ser un instrumento para disminuir las desigualdades existentes en el acceso a los servicios, alterando el modelo de la concentración espacial de bienes y servicios en las áreas ocupadas por las elites.

[10] En la Subsección IV, que trata del programa de abastecimiento de agua, el artículo 201 explica en el apartado I la «promoción de la municipalización, por etapas, de los servicios de producción y distribuición de agua potable fluorada».

BIBLIOGRAFÍA

ARRETCHE, M. T. S. (1995): «Política Nacional de Saneamento: A Reforma do Sistema na Perspectiva das Principais Entidades do Setor», IN: *Modernidade, exclusão e espacialidade do futuro. Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR,* Ricardo Farret (org), Brasilia, ANPUR.

BRAGA, J. C. & A. C. MEDICI & ARRETCHE, M. (1995): «Novos Horizontes para a Regulação do Sistema de Saneamento no Brasil», *Revista de Administração Pública,* 29 (1), jan/mar, 115-148.

BRITTO, A. L. N. de P. (1995): *Les modes de gestion des services d'eau et assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986): logique technico-sectorielle nationale versus logiques politiques locales.* Thèse de doctorat, Institut d'Urbanismme de Paris, Latts, Université de Paris XII.

— & H. R. L. PORTO (2000): «Urbanização e Privatização: os dilemas da política de saneamneto na metrópole do Rio de Janeiro», In: *O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade.* RIBEIRO, Luiz Cesar de QUEIROZ (org.), Río de Janeiro, Revan/FASE.

MARQUES, E. C. (1998): *Redes Socias e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na Produção da Infra-estrutura Urbana no Rio de Janeiro.* Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Cienências Humanas da UNICAMP.

SANTOS Jr., O. A. & A. L. BRITTO & H. R. L. PORTO (1988): «Controle Social das Políticas de Saneamento. um desafio para a governança democrática das cidades». In: *Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Controle Social.* SANTOS Jr., Orlando Alves, BRITTO, Ana Lucia & PORTO, Helio Ricardo Leite (orgs.), Río de Janeiro: FASE.

SILVA, R. T. (2000): «The Connectivity of Infraestructure Networks and the Urban Space of São Paulo in the 1900s». *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 24-1, marzo, 139-164.

— (1999): «A regulação e o Controle Público da Infra-estrutura e dos Serviços Urbanos no Brasil». In: *O Processo de Urbanização no Brasil,* DEÁK & CSABA & SHIFFER, Sueli Ramos (orgs.), São Paulo, EDUSP.

Traducción del portugués: Paloma Pozuelo Guillo
Revisión: JGB

Abstracts

Versión inglesa por John POWNALL

Centrifugal Forces in the Residential Markets: the Situation of the Barcelona Catchment Area

O. MASCARILLA

This paper presents an economic analysis of residential location of economic agents. Our main theory result is that dispersion becomes increasingly when the transportation cost is sufficiently low and compensation for commutes takes the form of both lower housing prices and higher wages. Also, this paper tries to find evidence of the existent relationship between residential prices and economic and demographic factors that are demand determinants such wages, migrations and productive structure, among others, to explain price formation and urban dispersion. We estimate a model of residential location using a desirable residential and workplace amenities between several jurisdictions in the Barcelona Functional Area. The results show evidence on determinants of housing prices and how some relationships appears to exist between price levels and families' waged income as well as with population and productive structure.

Where do those with Lower Incomes/the Unwealthy Live in France? The Question of Public Housing in France

J-C DRIANT

The author sees the question of how best to answer the demand for public housing on the part of lower income sectors of the population as having been one of the major policy challenges to be met in France from the Eighties up to the present. The Act of the 31st May 1990 known as Beson´s Act after he who was minister of housing at the time establishes "a right to a roof" insomuch as it aimed to guarantee access to and permanence in Housing adequate to their needs to the less favoured.

The Port of Rio de Janeiro: Timidity, Realism and Formalism

R. Segre

The powers that be are here seen to have been behind hand in undertaking the architectural and city planning renewal of Rio's old Docklands. These, at the heart of the city, are, oddly enough, as close to the business district of Av. Branco as they are to the densely over-populated slum districts of Santo Cristo, Conceiçao and Saúde as well as to important transport centres ranging from the international liner landing stage to the interstate bus terminal. The situation has given rise to a cross purpose of demands, for while the affluent society calls for office, commercial and cultural space amenities their less fortunate neighbours demand public services and parkland for all. Local government has called for tenders for the gradual transformation of docks and warehouses. A new siting for a Guggenheim Museum designed by the French architect Jean Nouvelis foreseen while young professionals are here said to be working on the winning back for use of the riverbank sides and roadsides close to the old city proper. New future options are being put forward which differ from those in the model for Puerto Madero in Buenos Aires in that they do not only appeal to the limited class of those with great spending power.

The Health Services in Rio de Janeiro in the 80's and 90's Last: Change, Continuity and New Demands on the Administration of the Same

A. L. Britto

From a general description of the model in use for the administering of these services, the paper goes on to examine the links between the model for funding these in the 80's and 90's and social and spatial segregation as among the metropoli. Although admitting an overall improvement in access to such services, funding is nevertheless here shown to promote and reinforce existing inequalities by concentrating spending in areas inhabited by elite sectors of the population. Against such a tendency, the paper examines the alternative possibilities to this state of affairs offered by structuring focused upon local municipal administration to guarantee access to such services for all, in so doing closely examining local governments capacity to assume responsibility for running them along with those cases in which a transfer of them has been made and the regulating structures that are being set up to govern such an assumption of responsibilities. To the foregoing the paper also offers grounds for thought upon the new demands now made for a public regulation of the health sector in keeping with an politically acceptable awareness of Social Justice requirements.

— 5 —

Francia

Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística*

Martín BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá, Madrid

RESUMEN: El sistema urbanístico francés es un ejemplo de centralidad legislativa, de desarrollo formal y de control tutelar de las actuaciones en poder del Estado sin prejuicio del significativo proceso de descentralización que se ha operado a partir de 1982. Un poderoso y meticuloso aparato reglamentista y jerarquizado de planeamiento unifica y hace homologables hasta la terminología de los planes municipales, apurando bien una de las ventajas del centralismo. Por esta misma tradición la intervención del promotor o aménageur, como agente subsidiario del Estado, adquiere un gran protagonismo en la gestión del urbanismo local, frente al propietario del suelo, salvo instituciones muy marginales, llevando aquél la iniciativa empresarial del desarrollo urbano, cada vez más, en forma de concertación público-privada. La reciente legislación del 2000 introduce innovaciones relativamente importantes de forma, contenido, procedimiento y gestión, pero mantiene, no obstante, las principales instituciones anteriores, por lo que este trabajo, basado aún en el sistema precedente, explica y cierra mejor toda una época del urbanismo francés conservando su validez histórica comparatista con otros sistemas europeos.

Descriptores: Legislacion urbanistica, Planeamiento, Gestión urbanística, Francia.

* El presente trabajo se entregó en marzo de 1995 al coordinador del equipo, Profesor D. Andrés Betancor, de la Universidad Carlos III, encargado por la Dirección General de la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, de elaborar un estudio sobre los Urbanismos Europeos Comparados. El trabajo estaba concebido como contestación a un pormenorizado cuestionario-guión, preparado y concebido por Javier García-Bellido, de la DGVUA. Este formato del trabajo explica en gran medida su forma expositiva y el contenido de las distintas contestaciones que no siempre pueden alcanzar las matizaciones y ponderaciones de un trabajo de índole y metodología doctrinales. Al mismo tiempo, la propia estructura del cuestionario-guión —en cuanto pretendía un análisis comparativo entre las instituciones urbanísticas del Derecho francés y el español, con el marco, a su vez, de otros estudios comparados— obligaba a buscar equivalencias en las técnicas urbanísticas que hubiesen requerido explicaciones suplementarias que no encajaban en la índole del trabajo, conforme se ha señalado.

Transcurridos cerca de siete años desde su elaboración, su redacción original mantiene un interés puramente histórico, máxime cuando el Ordenamiento jurídico-urbanístico francés ha sido objeto de una importante reforma, a raíz de la Ley núm. 2000-1208, de 13 de diciembre, sobre la Solidaridad y la Renovación Urbanas, que alteran en gran medida la mayoría de las cuestiones formuladas en el presente trabajo. La insistencia por parte de García-Bellido en la conveniencia de su publicación como antecedente, para valorar el alcance de la reforma a que hemos hecho referencia —que se analiza en otro trabajo de este número— me ha determinado a actualizar algunas cuestiones de la redacción inicial para su mejor comprensión. Agradezco vivamente a Javier García-Bellido su interés en la publicación de este trabajo, así como la serie de sugerencias y cuestiones complementarias que me ha formulado, además de sus dibujos y esquemas técnicos explicativos que lo ilustran que, sin duda contribuirán a una mayor información y comprensión por parte del lector.

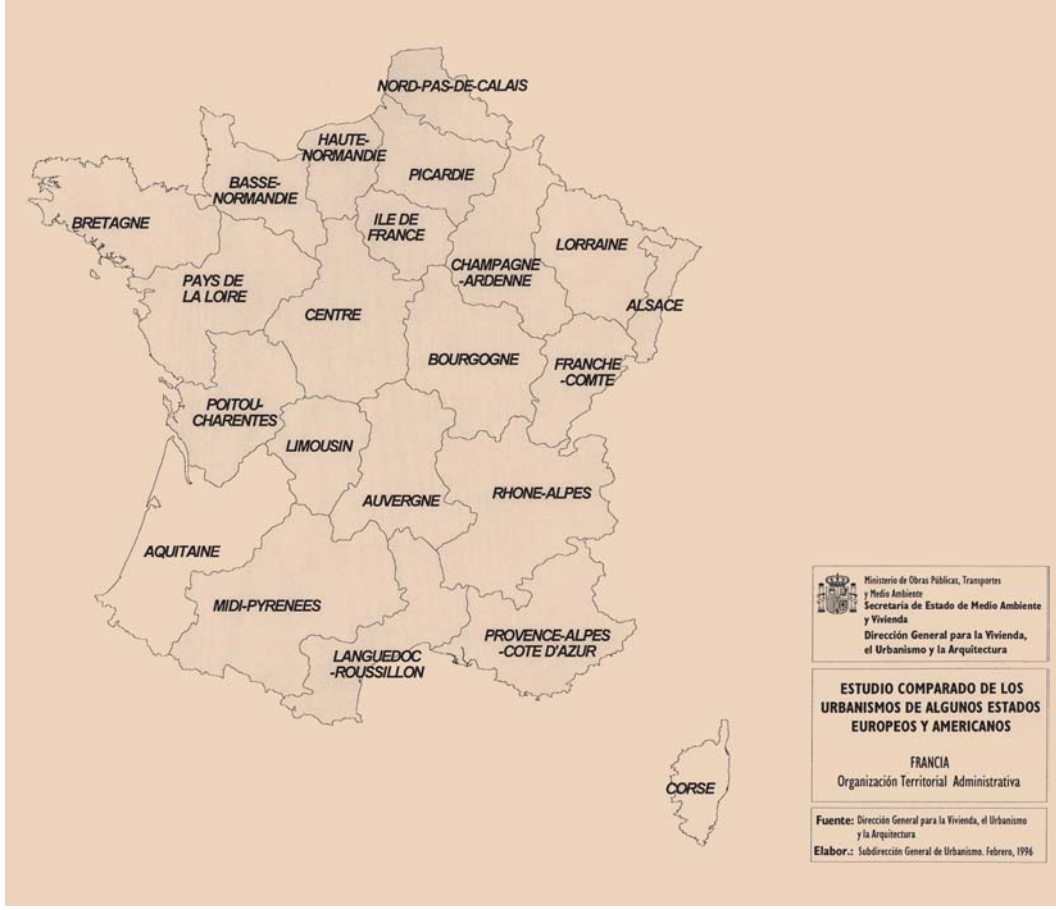
PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS

F§1. Estructuración elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

1. Francia, en el marco de la Constitución Francesa actualmente vigente de la V República (en adelante CF, 1958) constituye un Estado unitario que reconoce, según el artículo 72 CF, las **N** colectividades territoriales [*collectivités territoriales*] de la República formadas por los 36.000 municipios [*communes*], los 96 Departamentos provinciales [*départements*] y territorios de Ultramar [*départements d'outre-mer*]. Cualquier otra colectividad territorial debe ser creada por Ley. Estas colectividades se administran libremente por Consejos elegidos y en las condiciones previstas por la Ley (FIG. 1).

2. A esta enunciación constitucional hay que añadir las 22 Regiones [*régions*], reconocidas inicialmente (ley 5-VII-1972) como entidades públicas [*établissements publics*] y que alcanzaron con la Ley de 2-III-1982 (*relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*) [de derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones] la condición de colectividades territoriales, en la inteligencia de que su constitución no comporta ni atenta a la unidad de la República ni a la integridad del territorio (art. 59 CF).

3. Como colectividades territoriales locales sometidas a un régimen especial figuran los Municipios de París, Marsella y Lyon.



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

1. En concordancia con este carácter unitario del Estado:

> «Las colectividades territoriales, contrariamente al Estado, son exclusivamente institucionales administrativas. No tienen ni constitución propia, ni poder legislativo, ni tribunales. Unicamente disponen de una administración, como es normal en un Estado en la que descentralización no excluye su carácter unitario» (R. CHAPUS, 1988: 168).

Por tanto, el poder legislativo en Francia es único y se ejerce por el Parlamento [*Assemblée Nationale*] (art. 34 CF), si bien las materias reservadas a la Ley son objeto de una enumeración específica siendo de naturaleza reglamentaria las no incluidas en dicha lista. En el referido artículo 34 no existe ninguna referencia concreta al Urbanismo, si bien cabe señalar como materias indirectamente relacionadas con él, las competencias que afectan al «régimen de propiedad», competencias y recursos de las colectividades territoriales, régimen fiscal, etc. Estas circunstancias explican que la mayoría de la producción de normas urbanísticas (tanto de procedimiento, como de fondo) sean de origen reglamentario estatal, sin perjuicio de que también existan disposiciones con rango de Ley.

2. La única fuente de producción normativa del urbanismo es pues estatal y abarca, tanto las materias típicamente urbanísticas como las conexiones con materias afines (medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, etc.). Esta única fuente normativa, legal y reglamentaria, facilita —conforme los métodos de codificación seguidos en la V República— la existencia de un Código de Urbanismo [*Code de l'Urbanisme*] (cfr., F. BOUYSSOU & J. HUGOT, 1978) en el que oficialmente se sistematizan y actualizan las normas de carácter legislativo (I parte) y Reglamentaria (II Parte). Este Código —segregado del Código de la Construcción y Vivienda— fue inicialmente autorizado por el Decreto de Codificación n.º 73-1022 de 8-XI-1973.

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

1. El urbanismo en Francia, como en la mayoría de los países, fue inicialmente, una competencia típicamente local, tanto en materia de reglamentación como de ejecución. Sin embargo, a partir de la Ley de 15-VI-1943 (del Gobierno de Vichy) se inició un fuerte proceso de estatalización de las competencias urbanísticas reglamentarias; estatalización que encontró en el campo de la ejecución urbanística su máxima expresión en la Ley-marco de 7-XI-1957, así como en la legislación posterior.

2. La ruptura del sistema centralizado tiene lugar con la promulgación de las Leyes de descentralización 83-8 de 7-I-1983 (*relative a la repartition de competances entre les communes, les départements, les Régions et l'État*) [sobre la distribución de competencias entre los Municipios, Departamentos Regiones y el Estado] y la Ley n.º 83-663 de 22-VII-1983 completando la anterior. En virtud de esta norma descentralizadora se declara que los Municipios, Departamentos y Regiones:

> «... concurren con el Estado a la administración y ordenación del territorio, al desarrollo económico y social, sanitario, cultural y científico, así como a la protección del Medio Ambiente y a la mejora de la calidad de vida». «Los Municipios, los Departamentos y las Regiones constituyen el marco institucional de la participación de los ciudadanos en la vida local y garantizan la expresión de su diversidad» (art. 1.º).

Por lo que afecta al «Urbanismo y a la salvaguardia del Patrimonio y del Paisaje», la Ley de 7 de enero 1983 dispone que:

> «El territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad pública es su

gestor y garante en el marco de sus competencias...» (art. 35 L. 83-663)[1].

3. En virtud de estos principios el urbanismo experimentó una descentralización prácticamente total, pasando a los Municipios (individualmente o a través de formas asociativas, especialmente fomentadas con la Ley de la Administración Territorial de la República de 6-II-1992 para la constitución de *Établissements publics de cooperation intercomunal* [entes públicos de cooperación intermunicipal]) toda la ejecución y gestión urbanística, en cuanto competencia estrictamente administrativa. El municipio dispone de capacidad para elaborar y aprobar el *Plan d'Occupation des Sols* (POS) [plan de ocupación o usos del suelo] y los demás instrumentos de ejecución. Esta descentralización se ha potenciado a nivel de obtención de fines institucionales de política urbana con la Ley n.º 91-662 de *Orientation pour la Ville* [orientaciones sobre la ciudad], en cuyo articulo 1.º se reconoce a los ciudadanos:

> «el derecho a la ciudad», a cuya consecución los Municipios, otras colectividades territoriales, sus agrupaciones, el Estado y sus organismos públicos aseguran a todos los habitantes de las ciudades las condiciones de vida y de vivienda, favoreciendo la cohesión social y de naturaleza, a fin de evitar o hacer desaparecer el fenómeno de la segregación. Esta política debe permitir insertar cada barrio en la ciudad y asegurar en cada aglomeración la coexistencia de diversas categorías sociales» (art. 1 L. 91-662).

4. Sin perjuicio de esta descentralización en favor de los Municipios hay que tener en cuenta que el Estado se ha reservado algunos campos de actuación, especialmente los siguientes:

(i) Intervención en los Municipios sin Plan d'Occupation des Sols [POS, Plan de ocupación del suelo].

(ii) Imposición de prescripciones supramunicipales de origen sectorial (protección del medio ambiente, régimen de costas, patrimonio histórico, etc.) y de aplicación todo el territorio.

(iii) Imposición y aprobación de los *Schèma d'aménagement regional* [SAR, Esquema de ordenación regional] (en especial el relativo a *l'Île de France*).

(iv) Aprobación e implantación de los Proyectos de Interés Nacional [*projets d'intérêt general de l'Etat*] que pueden comportar la modificación del planeamiento municipal (nuevas aglomeraciones, zonas industriales y portuarias, el barrio de la *Dèfense*, en París, zona del entorno de túnel de la Mancha).

Además de estas intervenciones, el Prefecto ha conservado determinadas funciones de cuasi-tutela en salvaguarda de los intereses supramunicipales (art. L.122-1.3 Code de l'Urbanisme).

Dichos poderes consisten en:

a) Posibilidad de exigir al Municipio la modificación de los instrumentos de urbanismo, un a modo de derecho de veto en los actos de aprobación de los Esquemas Directores [*Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU)] o una vez dada publicidad al POS antes de su aprobación [*vide* F§10(a)]; y

b) Poder de subrrogación o sustitución, en caso de que el Municipio no atienda las peticiones de modificación sugeridas por el Prefecto.

5. A efectos de aprobación de los planes y como medio de concertación existen a nivel Departamental, la *Commission de Conciliation en Matière d'Urbanisme* [*Comisión de Conciliación Urbanística*] en la que participan las distintas Administraciones.

---

[1] El artículo 35 de la Ley 83-663, incorporado como artículo L 110 *Code de l'Urbanisme*, dice literalmente: «Le territtoire francais est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses competences. Afin dámenagemer le cadre de vie, de gerer le sol de façon econome, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promovoir l'equilibre entre les populations residant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs previsions et leurs decisions d'utilisation de l'espace».

PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD FUNDIARIA Y EL URBANISMO

F§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. La Constitución Francesa actual no contiene una declaración de Derechos. Su preámbulo simplemente proclama su adhesión «a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidos en la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de 1946». Según esta declaración:

> «la propiedad es un derecho inviolable y sagrado del que nadie puede ser privado, si no es por causa de utilidad pública o, legalmente verificada, y bajo la condición de una justa y previa indemnización».

Estos principios constitucionales han tenido su reflejo en el tema que nos ocupa en los artículos 544 («la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera mas absoluta, siempre que no se haga uso prohibido por las leyes y reglamento») y 552 («la propiedad del suelo comporta la propiedad del vuelo y del subsuelo») del Código Civil [*Code Civil*, CC].

2. Ahora bien, si estos principios mantienen su vigor como plenos valores constitucionales —así se declara en una importante Decisión [*Décision*] de 16-I-1982 del Consejo Constitucional [*Conseil Constitutionel*] sobre la Ley de Nacionalizaciones—, no obstante, su interpretación ha tenido que atemperarse a las limitaciones y exigencias del interés general. Por lo que afecta al campo del urbanismo son relevantes de una aceptación implícita del principio de la función social de la propiedad o, al menos, del reconocimiento de su uso conforme a las exigencias del interés general, las siguientes declaraciones insertas en el *Code de l'Urbanisme* modificado por la ley de 1994 [en adelante CU, Código de Urbanismo, seguido del año de la respectiva ley]:

> «El territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad pública, es su gestor y garante en el marco de sus competencias. Con el fin de ordenar el marco de vida (asegurar sin discriminación a las poblaciones residentes y futuras las condiciones de vivienda, empleo, servicios y transportes adecuadas a sus necesidades y a sus recursos), gestionar el suelo economizándolo [*de gérer le sol de façon économe*], asegurar la protección del medio natural y del paisaje, la seguridad y la salubridad públicas, y promover el equilibrio entre las poblaciones residentes en las zonas urbanas y rurales, las colectividades públicas armonizan, en el respeto recíproco a su autonomía, sus previsiones y decisiones de utilización del espacio.» (L.110 CU-94) (cfr., nota 1 precedente en F§3.2 con el art. 35 de la Ley 83-8).

F§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)

Antes abordar el concepto del presunto «estatuto» de la propiedad fundiaria, conviene situar la institución jurídico-económica del PLD, por ser la más relevante en relación a la propiedad en general en el contexto francés.

a) Derecho de propiedad y plafond legal de densité (PLD)

1. Según el Código de Urbanismo de 1975 (promulgado por la L. n.º 75-1328, 31-XII-1975, CU-1975):

> *«Le droit de construir est* ***attaché*** *à la proprieté du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol. Le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction*

est ou doit être implantée définit la densité de construction» [«El derecho de construir está vinculado (*attaché*, "ligado, adscrito, fijado, unido; agregado") a la propiedad del suelo. Se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo. La relación entre la superficie de suelo forjado (techo) de una construcción y la superficie del terreno sobre la cual está o debe estar instalada determina la densidad de construcción»] (art. L.112-1 CU-75).

Desde esta perspectiva apenas puede decirse que exista diferencia sobre la concepción liberal del derecho de propiedad mantenido en el Código Civil, en los artículos 544 y 552, antes transcritos en F§4.1. Sin embargo, la subordinación del ejercicio del derecho de construcción a lo dispuesto en las leyes y reglamentos ha sido fuente de importantes limitaciones.

2. Con el Código de Urbanismo de 1975 se crea o instituye *«une limité de densité, appelée "plafond légal de densité"...»* [«Un límite de densidad llamado "techo legal de densidad edificable] (PLD)»] aplicable a todo el territorio nacional —exista o no un POS o plan de urbanismo— fijándolo en un coeficiente inamovible de 1,0 m^2t/m^2s (un metro cuadrado de techo por cada metro cuadrado de suelo poseido), salvo para la *ville* de París donde se elevaba a 1,5 m^2t/m^2s. Fue establecido como una referencia límite o techo legal muy global de la facultad de edificación de cualquier propiedad fundiaria y para toda clase de terrenos, sin prejuzgar que el plan u otras circunstancias anularan o ampliaran la edificabilidad precisa en cada zona concreta [ver FIG. 2].

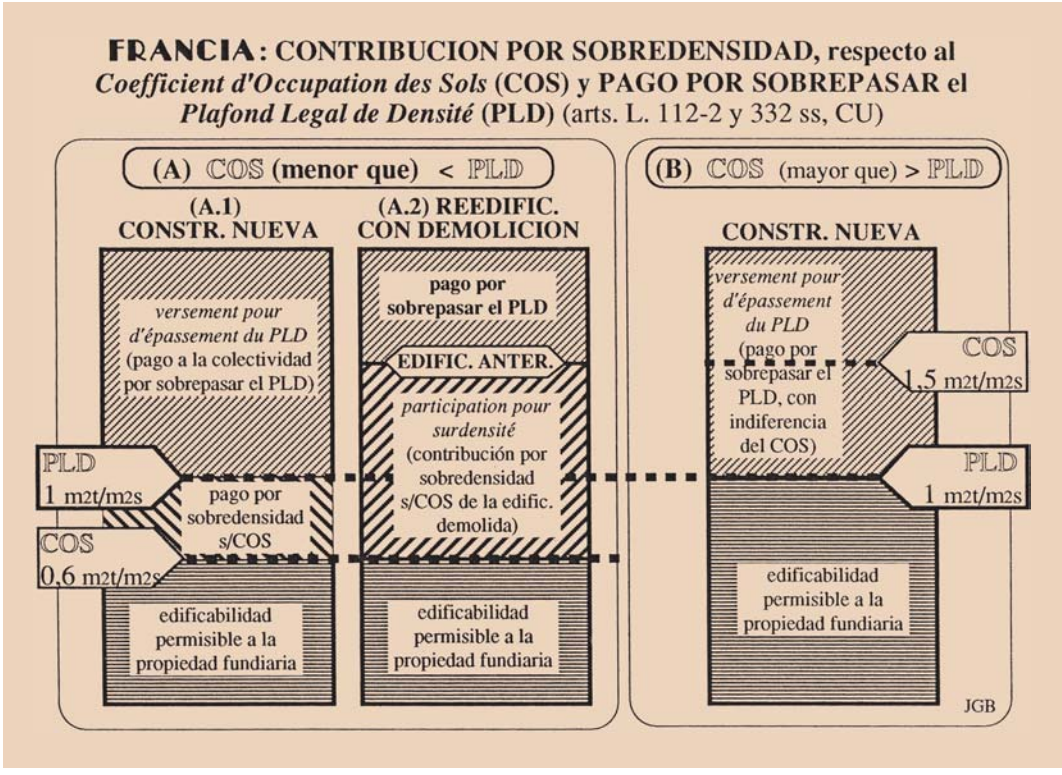


FIG. 2. Efectos parafiscales de las posibles relaciones entre el *Plafond legal de densité PLD* y *el* Coefficiente d'occupation des sols COS establecidos por los Planes y las opciones voluntarias de los constructores en cada actuación urbanística o efificatoria permitida (J. GARCÍA-BELLIDO, 1995)

Nota: El PLD legalmente fue al principio (1975) de 1 m2t/m2s en toda Francia, excepto en París que estaba comprendido entre 1,5 y 3 m2t/m2s. Desde 1986 quedó como opción libre de los Planes el establecerlo o no como medida de política de desdensificación urbana.

Fuente: DANAN & FORGET, 1986, Processor: 39-40

3. Si el planeamiento municipal (POS) autorizase a superar dicho límite (del PLD), dice el Código de Urbanismo (según el art. 64 de la Ley 86-1290 de 23-XII-1986):

> «*Au-delá du plafond, s'il en est fixé un, l'exercice du droit de construir* ***relève*** *de la collectivité* en las condiciones fijadas por las disposiciones del presente capítulo [Por encima del techo legal de densidad edificable, si éste estuviese fijado, el ejercicio del derecho de construir *procede* de la colectividad …]» (art. L.112-1 CU-1986).

Como destaca SAVY (1981: 296) la utilización final del verbo «*relèver*» [«elevarse; proceder, emanar, surgir, salir»] —en lugar de «*appartenir*» [«pertenecer, ser propio de algo o alguien»], que era la expresión utilizada por el Proyecto de Ley— es harto expresiva de la intención última de los legisladores, que no ha pretendido otra cosa que una mera disociación o municipalización parcial de la facultad de construir *por encima* del PLD en relación al derecho de propiedad del suelo. De esta suerte, la propiedad del suelo confiere directa y solamente la facultad de poder construir, elevar o edificar una superficie de techo igual a la superficie del terreno (salvo en París que es superior en un 50%), sin pago de canon o tasa a la colectividad, como derecho propio, si el plan o POS lo autoriza. En caso de que el POS permita superar opcionalmente este límite deberá abonarse el exceso (*versement pour dépassement du PLD*, «pago por sobrepasar el PLD») una suma igual al valor del incremento virtual necesario de suelo, en el propio solar, para igualar el exceso de edificabilidad de la construcción solicitada por encima de dicho *plafond* [techo, límite] [ver FIG. 3]. Es decir:

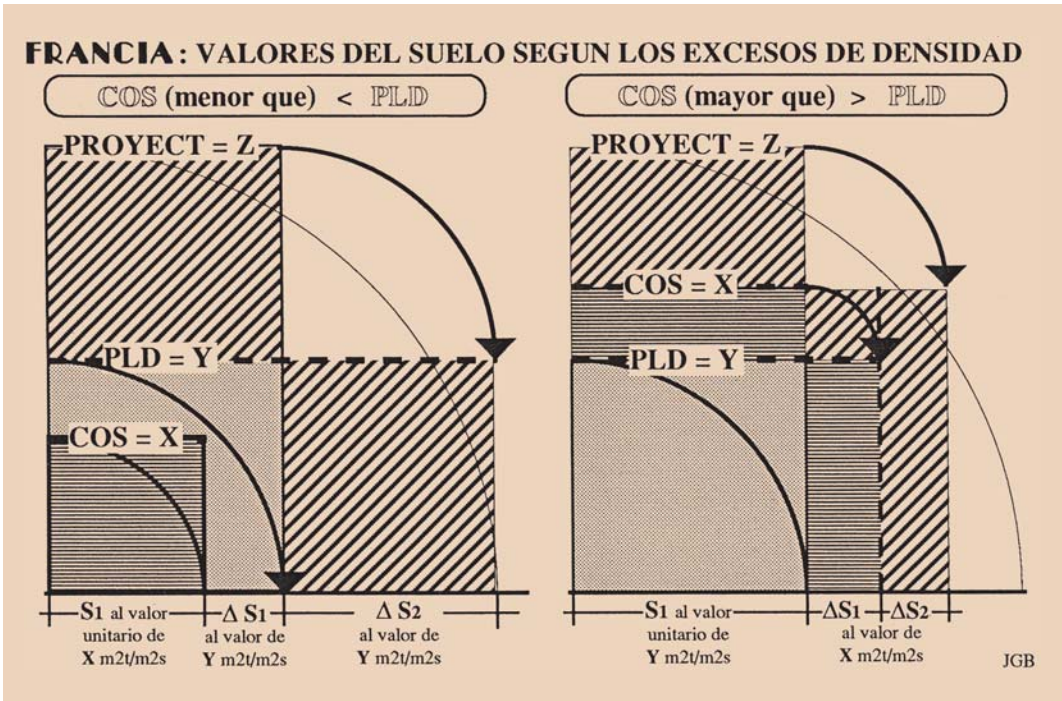


FIG. 3. Cálculo del suelo virtual necesario y de su valor relativo a efectos de determinar la cuantía de las contribuciones por sobredensificación al sobrepasar opcionalmente el *Plafond legal de densité* o/y el *Coefficiente dóccupation des sols* COS establecidos por los Planes, según los casos de la fig. 2 anterior (J. GARCÍA-BELLIDO, 1995).

Nota: El PLD legalmente fue al principio (1975) de 1 m2t/m2s en toda Francia, excepto en París que estaba comprendido entre 1,5 y 3 m2t/m2s. Desde 1986 quedó como opción libre de los Planes el establecerlo o no como medida de política de desdensificación urbana.

Fuente: DANAN & FORGET, 1986, Processor: 39-40

> «El PLD es el umbral por encima del cual el derecho a construir, cuando exista [*s'il existe*, según el POS], se paga a la colectividad y no al propietario del terreno. ...el PLD no limita en modo alguno la posibilidad de que los POS prevean edificabilidades (coeficientes de ocupación de suelo, COS) superiores a él» (Conseil d'Etat, 1-VI-84, S.C.I. L'Île de France, requête. 45571, cit. en DANAN & FORGET, 1986: 38).

En su formulación inicial se aplicaba con carácter general y afectaba a todo tipo de constructores públicos o privados, salvo los supuestos de los llamados derechos adquiridos (casos de edificios anteriores o reconstrucción de edificios). Con el establecimiento del PLD se pretendía: frenar la densificación del centro de las ciudades, financiar la política de ordenación urbana de los Municipios y frenar la especulación urbanística (al fijar la máxima edificabilidad vinculada a la propiedad del suelo, se pensaba que los vendedores reducirían sus pretensiones y los adquirientes tenderían a descontar los valores que ellos deberían abonar al Municipio con el cálculo de la superación del límite de densidad, en su caso. Sin embargo, este objetivo ha fracasado y se ha desvirtuado convirtiéndose en una sobretasa que paga el constructor (cfr., LEBRETON, 1993: 345-6). El éxito de esta innovación en el período 1975-1982 ha sido relativo, aún cuando se ha reconocido que ha ayudado a disminuir la densificación de los centros de las ciudades. Sin embargo, a partir de 1982 empieza a cuestionarse y sufrir importantes modificaciones hasta el punto que pueda hablarse de un desmantelamiento del mismo.

4. La Ley de Presupuestos de 1983 lo descentraliza legalmente y convierte en una horquilla de valores más elástica, permitiendo a los Municipios de más de 50.000 habts. modular su aplicación entre un *mínimo* de 1 (en la Ville de París de 1,5) y un *máximo* de 2 (de 3 París); los Municipios podían acordarlo no antes de transcurridos seis meses desde la renovación electoral de sus órganos de gobierno. La Ley urbanística 85-729 de 18-VII-1985 (art. 25) mantiene estos coeficientes pero los extiende a todo tipo de Municipios, si bien con la prescripción estabilizadora de que su fijación no pueda ser modificada durante, al menos, tres años. Al mismo tiempo —y por primera vez— exonera del PLD a las construcciones pertenecientes al Estado, Departamento, Municipio o Entidad público, a los *établissements publics administratifs* que gestionen un servicio público o de utilidad general y que no sean productores de rentas.

Finalmente, con la Ley n.º 86-1290, de 23-XII-1986 (CU-86), el PLD nacional se convierte en municipal o supramunicipal. Las Corporaciones Locales pueden instituirlo, suprimirlo o, en su caso, restablecerlo, con el umbral *mínimo* de 1 m^2t/m^2s (*«la limite de densité ne peut être inférieur à 1»*) y para París de 1,5 m^2t/m^2s, no pudiendo modificar su régimen sin haber transcurrido tres años de su fijación, a excepción de que durante este período se produjera una renovación electoral de los órganos de gobierno, en cuyo caso cabe su modificación transcurridos seis meses a partir de las elecciones. La misma Ley permite la exoneración del pago a las construcciones edificadas en las ZAC [*Zones d'Aménagement Concerté*, zonas de ordenación concertada o convenida] y destinadas a viviendas (principal o secundaria, a excepción de los hoteles) (cfr. JACQUOT, 1989: 388-90).

5. Mientras el *coefficient d'occupation des sols* [COS, coeficiente de ocupación del suelo, *vide ut infra*, F§10.12] es un parámetro típicamente urbanístico que expresa la densidad máxima de ocupación o edificación del suelo (edificabilidad en sentido objetivo) previsto en el POS para cada zona, área urbana o parcela, el PLD es una medida de política fundiaria o antiespeculativa que actúa como un límite superior de referencia de los valores potenciales del suelo atribuidos a todas las propiedades del país, aunque *sólo utilizable legalmente al solicitar la licencia cuando se vaya efectivamente a edificar*, pudiendo construirse, según dónde y cuánto marquen los planes concretos, sin que sus propietarios tengan que pagar una cantidad a la comunidad al hacerlo igual o por debajo de éstos; por lo que, sólo cuando se prevé y autorice su superación opcional con el COS y otros límites superadores de éste, se genera lógicamente esta obligación de pago.

Conviene esclarecer cuanto antes que estos coeficientes y valores del PLD no son ni pueden ser «legalmente» añadidos o apropiados por el dueño del terreno como patrimonio privado o base del cálculo del valor del suelo en caso de valoración, venta forzosa o expropiación, ya que oficialmente:

> «Los derechos de edificación en el sentido del Código de Urbanismo no pueden ser reconocidos nada más que en el marco de una solicitud de *certificat d'urbanisme* [certificado de urbanismo] o de *permis de construir* [licencia de edificación], bajo las condiciones previstas por la reglamentación» (Conseil d'Etat, 10-III-1989, n.º 53593, cit. en coment. al art. L. 112-1 CU, ed. Dalloz, 1996).

Ello, claro es, sin perjuicio de que el mercado libre tienda a absorber los derechos potenciales o expectantes del plan integrándolos en la propiedad del suelo[2].

6. En algunos supuestos ambos coeficientes se condicionan, especialmente cuando el COS asignado a una parcela concreta sea inferior al PLD general, en cuyo caso este último cesa de ser operante, refiriéndose los valores del suelo o de la propiedad sólo al potencial inferior señalado por el COS.

En los demás casos actúan uno y otro sucesivamente, al extremo de que, cuando el COS es superior al PLD —en los casos tasados en que así se señale y admita por el POS—, además del exceso sobre el PLD (*versement pour dépassement du PLD*, «pago por sobrepasar el PLD»), el constructor [*constructeur*] o el 'beneficiario de la autorización de construir' [*le bénéficiaire de l'autorisation de construire*, sujeto activo de todo el urbanismo francés y no sólo el propietario del suelo, como ocurre en España], si quiere y puede sobredensificar la parcela, está obligado a pagar un canon o tasa reglada [*participation pour surdensité*] por superación del límite de densidad establecido por el COS o a efectuar una transferencia de las posibilidades de edificabilidad [*transfert des possibilités de construction du COS*] que le faltasen (*vide infra* F§10 y F§20].

b) *Estatutos y regímenes urbanísticos de la propiedad del suelo*

7. A la vista de lo expuesto en lo que antecede y en F§4, es obvio que el «estatuto jurídico» del suelo —en la medida que pueda hablarse de tal concepto en el Derecho urbanístico francés— es mixto: sobre el trasfondo civil se superpone una abundante legislación urbanística dictada en distintas etapas de su evolución sometida a una constante modificación, revisión y puesta al día. [Frente a la relativa estabilidad y organicidad de la legislación urbanística española hasta fechas recientes, la francesa se caracteriza por su extremada movilidad revisionista que, a pesar de poder condensarse en un Código de Urbanismo, sus distintas piezas clave son de difícil encaje].

El estatuto de la propiedad del suelo lo define básicamente la Ley: «el derecho de construir está ligado o vinculado *(attaché)* a la propiedad del suelo» [ver *supra* punto 1, art. L.112-1 CU]. Ahora bien, la concreción de su edificabilidad o inedificabilidad, en cada caso, deriva del planeamiento (POS) y en concreto del COS establecido por éste para cada zona, área y parcela concreta (*vide ut infra,* F§10.12), teniendo como límite de referencia institucionalizada el *Plafond legale de densité* [PLD; *vide ut supra* F§5(a)].

Ahora bien, hay que tener en cuenta que —como se ha dicho *supra* en el punto 5— el PLD ni es medida urbanística de densidad potencial, ni funciona como un coeficiente mínimo de edificabilidad reconocido a todo terreno frente a expropiaciones, limitaciones, servidumbres o cesiones[3], sino como una referencia para «más allá del límite» o facultad opcional de los planes y los constructores que sólo actúa cuando el plan autorice una superación del mismo, dando lugar al pago de un canon o tasa a la comunidad municipal en concepto de exceso de densidad autorizable, no siendo materializable ni siquiera en caso de transferencias de las posibilidades de construcción del COS (TPC, TCOS) [ver *infra* F§20.3].

8. Por análogas razones, tampoco puede hablarse que exista un «contenido mínimo edificable» de la propiedad rústica, para lo que hubiera podido servirse del PLD

---

[2] Situación jurídico-económica trascendente, ya que en el urbanismo español el aprovechamiento creado por el plan es atribuido a la propiedad y utilizado como base legal del cálculo del valor urbanístico y de la fiscalidad de su terreno, incluso aunque no urbanice ni edifique (JGB).

[3] Como, en cambio, era el 0,2 m^3/m^2 de la Ley del Suelo de 1956 española y la idea patrimonial del derecho al *aprovechamiento urbanístico* que han seguido las Leyes de 1975, 1990 y 1998, implicando incluso la cesión gratuita del terreno por traslado de su aprovechamiento en la reparcelación y hasta el derecho a indemnizar al propietario cuando el plan le atribuye una edificabilidad menor que la del aprovechamiento tipo genérico (JGB).

nacionalmente establecido. Cuando exista POS el contenido edificable estará sometido al régimen urbanístico de la correspondiente zonificación que indicará su edificabilidad o su inedificabilidad (*vide ut infra,* F§10.10).

Y cuando no exista POS, se aplicará la regla de la edificabilidad limitada, por la que solo se admiten determinadas construcciones en las zonas exteriores a las ya edificadas o urbanizadas, ampliación de edificios existentes, edificaciones vinculadas a equipamientos colectivos, explotaciones agrarias o de recursos naturales o para operaciones de interés municipal. Este régimen limitativo cede en el caso de aprobarse una Carta Municipal para el término municipal (régimen de urbanismo simplificado; *vide ut infra,* F§10.13).

9. No hay propiamente un régimen urbanístico o estatutario específico de la propiedad fundiaria que se derive de la «clasificación» urbanística del suelo y que implique estatutos diferenciados de deberes y derechos legales, ni del propietario ni del promotor, pues el término *clasificación* no existe en el sentido jurídico español, y el de *calificación* del suelo sería el *zonage* [zonificación, división por zonas de usos del suelo] del territorio sometido a planificación, sin una auténtica distinción jurídico-económica de los derechos y deberes de la propiedad entre dichas zonas *antes* de iniciarse las obras de urbanización de éstas [ver *infra* F§§13 y 14].

Ello pone de relieve que el urbanismo francés se apoya en un modelo de mera policía administrativa externa al derecho civil de la propiedad [frente a la concepción española de una internalización del contenido urbanístico expectante de la propiedad según la *clasificación* legal y administrativa de los suelos, completado con la *calificación* de usos del mismo].

En el ordenamiento urbanístico francés, las limitaciones a la propiedad son externas al mismo y, en consecuencia, cada limitación o servidumbre impuesta por el urbanismo, en atención a los intereses que regula, determina los derechos y cargas que comporta el objetivo de la medida de policía urbanística concreta que se aplique (urbanizar, edificar, rehabilitar, etc.). Con ello también se percibe que la mayoría de las cargas no se imputan propiamente a la propiedad, sino expresamente al constructor, parcelador (*lotisseur*), promotor (*aménageur de zone*) o «beneficiario de la autorización de construir», que puede ser o no propietario del suelo, procurándose que los sobrevalores añadidos por el plan no sean absorbidos por éste, sino por la colectividad al devengárselos directamente y sólo al promotor-constructor contra la obtención de la autorización o la licencia.

10. Dado que los deberes y obligaciones del CU se refieren al promotor o constructor, sin referirse nunca a los propietarios, es claro que el «derecho de urbanizar» no existe como tal facultad de la propiedad ni mucho menos como «deber de urbanizar», sometible a plazos o prescripciones cuasi-sancionatorias por «incumplimiento de la función social de la propiedad» [tal y como aparece en el Derecho urbanístico español vigente]. El derecho a construir ya se ha dicho que está ligado, agregado o vinculado (*attaché*) a la propiedad fundiaria, apareciendo como derecho facultativo, tampoco como deber u obligación de la propiedad.

F§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. Respecto a la idea de privación del derecho de edificar es necesario distinguir la *causa* que ocasione esta limitación:

(i) Si la privación deriva de una limitación o servidumbre urbanística [*servitude d'urbanisme*] impuesta [*instituée*] por el planeamiento (servidumbre *«non aedificandi»*), rige el principio general de no indemnización [*non-indemnisation*] de las limitaciones urbanísticas, previsto en el Código de Urbanismo:

> «No confieren derecho a indemnización las servidumbres impuestas por aplicación del presente Código en materia de vialidad, higiene

> y estética o por otros motivos y, en particular, por la utilización del suelo, la altura de las construcciones, la proporción entre la superficie edificable y no edificable en cada propiedad, la *prohibición de construir en determinadas zonas* y en los límites de ciertas vías públicas, o la partición del inmueble entre diversas zonas [de usos]» (art. L.160-5 CU-76).

Este principio general (muy cuestionado por la doctrina; cfr., R. HOSTIUO, 1993: 27) tiene dos excepciones, causar daño a los derechos ya adquiridos o alterar el estado preexistente:

> «No obstante, una indemnización procederá si, como resultado de la imposición de las servidumbres, se afectan derechos adquiridos [*droits acquis*] o una modificación del estado preexistente [*l'état anterieur des lieux*] que determine un daño material, directo y cierto. En defecto de acuerdo, la indemnización será fijada por el Tribunal Administrativo que deberá tener en cuenta la plusvalía dada a los inmuebles por la realización del POS» (*ibidem*).

Sobre el cuestionamiento de la no indemnización de las limitaciones urbanísticas, debe tenerse en cuenta su posible colisión con el artículo 1.º del Protocolo adicional núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos del Hombre de 4 de noviembre de 1950, que dice:

> «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.»

El *Conseil d'État* ha tenido ocasión en el *Arrêté* BITOUZET de 3 de julio de 1998, de reintepretar el artículo L. 160-5 del Código de Urbanismo, a la luz del artículo transcrito del Convenio Europeo de Derechos del Hombre, precisando que los propietarios afectados por limitaciones y servidumbre urbanísticas pueden ser objeto de indemnización cuando, no solamente experimenten una lesión a sus derechos adquiridos o una modificación del estado prexistente determinante de un daño directo, material y cierto, sino también en los casos en que «el propietario deba soportar una carga especial y exhorbitante, desproporcionada con el objetivo de interés público perseguido» (*vide*., J-F STRUILLOU, 1999).

La jurisprudencia del orden civil ha intentado corregir indirectamente la no indemnización de las limitaciones urbanísticas al fijar los justiprecios a afectos de expropiación forzosa: cuando se trata de la expropiación de un terreno reservado al dominio público por el POS, al considerar el terreno afectado como si estuviera libre de la limitación; o, bien, por la vía de considerar dolosa o fraudulenta la expropiación, en el sentido de que primero se desvaloriza el terreno con la imposición de la limitación y posteriormente se le justiprecia al menor precio posible.

(ii) El sistema de cesiones *gratuitas* de terrenos para usos públicos previstos en el planeamiento y al servicio de cada actuación opera (ver *infra* F§10.12 con nota 5):

> *a*) Sólo hasta el límite del 10% de la superficie del terreno.
> *b*) Para ampliación, modificación o creación de vías públicas e instalación de postes de transformación eléctrica o distribución de gas.
> *c*) Sólo en los casos de construcción de nuevos edificios o superficies construidas (art. L. 332-6-1 CU); dicha obligación se materializa con ocasión del otorgamiento de la licencia de construcción o parcelación urbanística.

La legislación permite que en el resto del terreno edificable el propietario acumule, en su caso, el COS y PLD de la parte cedida [ver *infra* F§20.2].

Ante este margen escaso de las cesiones, el sistema determina la necesidad de las Administraciones de adquirir los terrenos destinados por el planeamiento a la implantación de servicios. Así el Código de Urbanismo dispone que:

> «el propietario de un terreno, edificado o no edificado, reservado por un POS para una obra pública, una vía pública, una instalación de interés general o un espacio verde, puede desde

el momento de aprobación del Plan... exigir de la entidad o servicio público beneficiario del terreno reservado que proceda a su adquisición» (art. L.123-9, CU-86).

La Administración debe pronunciarse en el plazo de un año desde el requerimiento del propietario para ser compensado (*droit de délaissement*, derecho de denuncia de mora o de reclamación a la Administración por incumplimiento de plazos). En caso de llegar a un acuerdo en el precio, éste deberá pagarse como límite antes de los dos años. En defecto de acuerdo o de expiración del plazo, sin haberse materializado la adquisición, el Juez competente en materia de expropiación decretará la transferencia de la propiedad y fijará el precio del terreno de forma análoga a los justiprecios expropiatorios, si bien el terreno se valorará como si no estuviera afectado por un emplazamiento reservado a un equipamiento público (matiz introducido por la Ley 89-550 de 2-VIII-1989, CU-89).

(iii) El último supuesto de privación del derecho de edificación es el que puede derivarse de la utilización de la vía expropiatoria como privación singular. Los factores a tener en cuenta para la determinación del justiprecio se examinan a continuación.

F§7. Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro? ¿Se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores de futuro del planeamiento o expectativas?; ¿quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan? [*vide ut infra* §26]

1. Para las valoraciones de los bienes a efectos expropiatorios deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios (*vide,* JACQUOT, 1989: 326 y LEBRETON 1993: 312-4):

(i) Fecha de referencia de la valoración: se toma como referencia el «uso efectivo del terreno» un año antes de la apertura de la información pública previa a la declaración de utilidad pública (es decir, antes de aprobarse el plan que legitime la expropiación). Esta regla obedece a la precaución de evitar computar las plusvalías o minusvalías generadas por el mero anuncio de la expropiación (art. L. 213-4,a del CU y art. 13-15 del Código de expropiación [*Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*])
(ii) Para valorar el uso efectivo de un terreno edificable, se requiere: *a*) que el terreno tenga la condición o servicios urbanísticos propios de un solar (vías de acceso, redes eléctricas y de agua, saneamiento, etc.); *b*) estar enclavado en un sector calificado como edificable por un POS o bien, en ausencia de un instrumento urbanístico, esté enclavado en la zona urbanizable del Municipio; *c*) tener en cuenta las limitaciones y servidumbres que afectan al terreno (este criterio no se aplica a las expropiaciones para terrenos reservados por el POS). Estas limitaciones operan desde la Ley 85-729 de 18-VII-1985, que fue declarada conforme a la Constitución por la Decisión del Consejo Constitucional de 17 de julio de 1985[4].
(iii) Por último, para determinar el justiprecio, el Juez deberá tener en cuenta las evaluaciones administrativas de carácter fiscal y las declaraciones fiscales efectuadas por los expropiados antes de la declaración de utilidad pública. Conforme al Código de Expropiación, (arts. 13-16 y 13-17), el justiprecio o indemnización no podrá exceder de las estimaciones fiscales en los cinco años anteriores (cfr., JACQUOT, 1989: 327).

2. En referencia a quien sea el *dominus* del aprovechamiento creado por el Plan, en principio, ya se ha señalado que la facultad edificatoria la ejerce el propietario («el derecho de construcción está vinculado a la propiedad del suelo», del art. L.121-1 CU-75), mas sólo hasta el límite del *plafond legal de densité*

[4] En Francia, la intervención del Consejo Constitucional es previa a la promulgación de la Ley. Por esto la Decisión es del día anterior a la aprobación de la Ley.

(PLD); a partir de este límite el derecho de construcción emana (*relève*) de la colectividad y a ella pertenece.

Por todo ello, como ha sido caracterizado por la doctrina, el aprovechamiento futuro establecido por el plan se divide entre el propietario y la colectividad municipal (una semimunicipalización del aprovechamiento del suelo) [sobre estos detalles *vide ut supra,* F§5].

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

1. El dilema entre igualdad y desigualdad, pero eficacia, se resuelve, en líneas generales por el principio de la eficacia y con un claro protagonismo del promotor [*lotisseur, aménageur, constructeur, operateur*].

2. En el Derecho urbanístico francés —como se tendrá ocasión de reiterarlo en distintos epígrafes— existe una clara división entre el llamado urbanismo reglamentario [*urbanisme réglementaire*] —regulador del régimen de uso y aprovechamiento del suelo— y el urbanismo operacional [*urbanisme operationnel*], es decir, el destinado a la gestión y realización efectivas de la urbanización por un activo *constructeur*. Mientras el primero afecta pasivamente al derecho de propiedad, el segundo se sitúa en el marco de la iniciativa urbanística empresarial, pública o privada. Pues bien, en el Derecho francés la ejecución de las operaciones urbanísticas son mayoritariamente de iniciativa pública, aunque la realización material (por vía contractual o concesional) pueda corresponder a urbanizadores-constructores privados (*vide, ut infra*, Parte IV, F§17 ss).

El margen de juego del asociacionismo de los propietarios de suelo (*associations foncières urbaines*) para la realización conjunta en régimen solidario o colectivo es absolutamente marginal, a pesar de la protección fiscal que para la reajuste parcelario (*remembrement foncière*, sólo parecido en el nombre a la «reparcelación» española) ofrece el ordenamiento jurídico (LEBRETON, 1993: 381).

3. La doctrina española ha puesto de relieve (TEJEDOR BIELSA, 1998) la ausencia de preocupación por la equidistribución en el modelo francés. MODERNE (1998: 371) confirma esta valoración: «los propietarios no pueden ser considerados como actores de primer rango en el modelo urbanístico francés. En nuestro ordenamiento no existen técnicas equidistributivas análogas a las existentes en España. No tienen los propietarios un derecho adquirido a una redistribución más o menos equitativa de los beneficios y cargas derivadas del desarrollo urbanístico. Lo que si va a interesar al urbanismo [francés] será la intervención activa constructora o urbanizadora de los propietarios, es decir, la utilización del suelo en una actividad empresarial o por lo menos en una actuación urbanística determinada».

F§9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística

1. Para las actuaciones individuales —no ejecución de los trabajos de construcción en relación con la licencia de construcción— o bien en la parcelación urbanística, la no realización de la urbanización se sancionan con la caducidad de las respectivas licencias.

2. Respecto a las demás operaciones urbanísticas de tipo colectivo, al examinar los distintos medios de ejecución de planeamiento se contestará a esta pregunta.

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

[NOTA ACLARATORIA: Esta Parte III muy especialmente ha sufrido importantes cambios con la reciente Ley de *Solidarité et Renouvellement Urbains*, de 13 de diciembre de 2000, por lo que su lectura ahora reune caracteres meramente historicistas. No obstante y precisamente para poder entender cómo y por qué se han producido los cambios con la nueva ley, se mantiene el texto anterior que permita establecer las bases de partida del panorama actual y, sobre todo, permita establecer su adecuada comparación sincrónica con los demás ordenamamientos europeos contemporáneos a la legislación anterior a finales del año 2000.]

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

1. El Planeamiento urbanístico ordinario se articulaba [hasta la LRS de 2000 que ha cambiado sensiblemente las denominaciones y articulación de los planes] en dos niveles y en dos figuras urbanísticas distintas: *Schéma Directeur* (SD) [Esquema Director] y *Plan d'Occupation des Sols* (POS, plan de ocupación y usos del suelo)] (cfr., arts 121 a 160, Libr. I, Tits. 2.º-6.º, CU).

Dichos instrumentos urbanísticos, por vía de remisión de la legislación urbanística, integran la reglamentación urbanística de base local y descentralizada. Sus determinaciones, no obstante, están subordinadas a la observancia de determinadas normas o estándares de calidad medioambiental de contenido urbanístico superior que se enumeran *ut infra* en F§§15 y 16.

a) Los Esquemas Directores (SD)

2. Los SD (a partir de la Ley de 7-I-1983) han sustituido a los *Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU, Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo). Se trata de un instrumento de carácter prospectivo que define las orientaciones fundamentales de la ordenación de los territorios de aquellos municipios o partes o conjuntos de ellos que presenten una comunidad de problemas e intereses ecológicos, económicos y sociales y que constituyan a estos efectos una unidad geográfica (aglomeración y sus municipios del entorno o una micro región rural).

Los SD son, no obstante, de vocación supramunicipal, sus determinaciones son de carácter directivo, prospectivo y programático, con un horizonte a medio y largo plazo. Sus determinaciones son fundamentalmente de carácter físico.

3. En cuanto a los efectos y grado de vinculación de los SD debe retenerse que es un tema muy discutido por la doctrina. La tesis tradicional consideraba que los SD eran vinculantes directamente para las Administraciones públicas, pero no para los particulares, salvo por mediación de los POS. La doctrina destacó la inconsistencia de esta argumentación puesto que lo decisivo no es *a quién* vincula, sino *qué* vincula de los SD, en la medida que las licencias y demás autorizaciones que conceden las Administraciones pueden estar mediatizadas por los SD. Como interpretación general cabe resumir que son solo vinculantes para las Administraciones públicas afectadas y, sólo a través de los POS (en la medida que éstos desarrollen a los SD), para los particulares.

A partir de los años setenta la cuestión se centra sobre la idea de la compatibilidad que los demás instrumentos deben mantener con los SD, en concreto: los POS, *Zones d'Aménagement Concerté*, ZAC y proyectos de adquisición de suelo por los entes públicos. De esta enumeración la doctrina excluye las parcelaciones y las licencias de urbanismo, por lo que puede concluirse que no son directamente vinculantes para los particulares.

4. El procedimiento de formación y aprobación de los SD intenta conciliar los intereses supramunicipales con los de cada Municipio y, en particular, con los del Estado. De ello se deriva la tramitación muy compleja —ordinariamente a través de un

Établissement public de cooperation intercommunale (ente público de cooperación intermunicipal) que, en caso de no existir, se constituye al efecto— y una vez aprobado no es ejecutivo hasta el transcurso de sesenta días, a fin de que el Estado o alguno de los Municipios afectados puedan solicitar su modificación por no respetar los intereses o proyectos de estos Entes. Como procedimiento excepcional, se prevé la posibilidad de que el Estado solicite la formación de un SD, en caso de que no se haya aprobado en el plazo de dos años, y sustituya por vía de subrogación a los Municipios.

La revisión de los SD debe hacerse ordinariamente con arreglo al mismo sistema y procedimiento que su aprobación. Sin embargo, para la revisión de los anteriores a 1983 se ha habilitado un procedimiento especial decidido por el Prefecto en atención a la inserción de «Proyectos de interés general» [*Projet d'intérêt général relevant de l'État, de la région, du département*] o bien a petición del Municipio cuyo POS en elaboración sea contrario al SD. Así mismo se puede solicitar la aplicación anticipada de un SD en vía de revisión para la implantación de nuevas infraestructuras y programas, a petición de los Municipios y por acuerdo del Prefecto. La Ley 94-112 de 9-II-1994 ha previsto (art. 1) que la anulación o declaración de ilegalidad de un SD, comporte de nuevo la entrada en vigor del anteriormente derogado.

5. En atención a la complejidad del proceso de elaboración y revisión de los SD —pues desde 1983 solo se han aprobado 9 y hasta 1991, después de 20 años de vigencia, solo habían sido aprobados 196—, el *Conseil d'État* (*Rapport,* 1992: 68-74) ha sugerido la eliminación de esta figura de planeamiento por sus disfunciones y situaciones de descoordinación con los POS. En su lugar propone la elaboración de unas Directrices Territoriales de Ordenación [*Directives territoriales d'aménagement*] de estructura y procedimiento más flexibles. El Proyecto de Ley de reforma del Código Urbanístico de 1992, siguiendo las recomendaciones del *Conseil d'État,* suprimía los SD y articulaba unas Directrices Territoriales (esta iniciativa legislativa no prosperó, al cambiar la mayoría parlamentaria, a raíz de las elecciones de 1994.

Efectivamente, con la Ley núm. 95-115 de 4 février 1995 *d'Orientation pour l'aménagement et le development du territoire* (marco de la ordenación y desarrollo del territorio) se instituyeron: el *Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire* (CNADT) (con cincuenta y dos miembros en la que están representados los intereses económicos y sociales y 18 representantes de los Entes locales y ocho parlamentarios); el *Schéma National d'Aménagement et de développement du territoire* y las *Directives Territoriales d'Aménagement*. Dichas *Directives Territoriales d'Aménagement* (art. 4) tienen por objetivo básico clarificar las responsabilidades del Estado para fijar en determinadas partes del territorio orientaciones fundamentales en materia de ordenación y equilibrio entre las perspectivas de desarrollo y de protección del medio ambiente, así como fijar los principales objetivos en materia de localización de las grandes infraestructuras del transporte y de los grandes equipamientos; y, análogamente, en materia de preservación de espacios naturales, sitios y paisajes. Las Directivas se elaboran a iniciativa del Estado y son aprobadas por Decreto, si bien en el proceso de su formación participan las regiones, los departamentos y los municipios de más de 20.000 habitantes. Los POS y los documentos de urbanismo deben ser compatibles con las Directivas Territoriales.

Debe tenerse en cuenta que posteriormente la *Loi d'Orientation* 99-533 de 25 junio de 1999 *pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (de ordención y desarrollo sostenible del territorio) ha revisado la Ley de 1995 anteriormente citada. Sus objetivos fundamentales son promover un desarrollo equilibrado del conjunto del territorio nacional e inscribir la política nacional de ordenación del territorio en el espacio europeo. En materia de planificación se abandona la idea del *Schéma national d'aménagement et de développement du territorire* e introduce los *Schémas de service collectifs* (esquemas de servicios colectivos) de carácter nacional destinados a fijar las estrategias territoriales sectoriales en materia de enseñanza superior e investigación; cultura, sanidad, información y comunicación, transportes de viajeros y

mercancías, espacios naturales y deportes. A nivel regionals se establecen los *Schémas regionals d'aménagement et de développement du territoire* (SRADT, Esquemas regionales de ordenación y desarrollo del territorio).

[Con la reciente Ley 2000/1208 de Solidaridad y Renovación Urbanas de 13 de diciembre de 2000, todos estos planes de arriba abajo han sido sustituidos por los *Schémas de Coherence Territorial*, SCOT de abajo arriba.]

b) Los Planes de ocupación y uso del suelo (POS)

6. Los POS son los planes urbanísticos del nivel municipal y constituyen la figura ordinaria de planeamiento de este ámbito. Se trata de un planeamiento físico (zonal y de detalle) y a la vez jurídico vinculante por sus limitaciones, de carácter normativo y de fijación indicativa del uso del suelo de cada zona (Reglamento) y de la edificabilidad de cada finca en particular a través del coeficiente de ocupación del suelo (COS).

El papel fundamental del POS es crear y fijar las reglas o régimen urbanístico relativo a la utilización del suelo de todas las parcelas en su ámbito territorial de aplicación. Y, en segundo lugar, a través de su documentación, informar a cualquier ciudadano de las limitaciones administrativas existentes sobre uso del suelo.

> «El POS es el principal documento jurídico productor de una zonificación reglamentaria [*zonage réglementaire*], pero no es nada más que eso. El error habitual es tomar al POS como un plan de urbanismo que describa, a través de su reglamento (normas), las características deseadas del estado futuro de la ciudad, cuando la mayor parte de las operaciones importantes no se realizarán dentro de su marco. El POS no es nada más que una herramienta entre otras para la realización de los objetivos de la ordenación. Actúa menos de modo positivo, definiendo los volúmenes de construcción que autoriza directamente, que de modo negativo, constriñendo a los operadores a salir de su marco a través de procedimientos de urbanismo negociado con la colectividad pública. El único documento que puede ser asimilado a un verdadero plan de urbanismo determinando los objetivos de la ordenación, las características de la nueva urbanización y de la organización deseada de la ciudad futura es el Esquema Director» (COMBY & RENARD, 1996: 11-12).

Su delimitación territorial es variable y flexible: el término municipal íntegramente o solo alguna parte. Al mismo tiempo puede afectar a varios términos municipales (supuesto de las Comunidades Metropolitanas Urbanas de Burdeos o Lille).

7. Así pues, los POS fijan y definen las reglas generales y las servidumbres que determinan y rigen la utilización del suelo y los actos de construcción o edificación. Esta función la desarrollaba en el marco de la determinación de un SD, en el caso de que éste esté formalmente aprobado. Esta determinación, sin embargo, en la actualidad ha desaparecido o ha sido superada por la práctica, pues la mayoría de los POS son aprobados antes de los SD.

El POS es el instrumento de derecho común de la ordenación urbanística y prevalece sobre cualquier otro, a excepción de los Planes de Ordenación de una Zona Concertada (ZAC, *Zone d'aménagement concerté*) o de una zona de protección regida por la legislación sectorial (costas, patrimonio histórico-artístico, etc).

A partir de la Ley de 7-I-1983 se ha institucionalizado el llamado «POS *à geometrie variable*» [POS de geometría variable], lo cual permite que los Municipios rurales, anteriormente dispensados o no interesados en su redacción, se acojan a la implantación de esta figura.

Desde la Ley de 1967 que institucionalizó los POS, puede decirse que ha conocido un gran campo de aplicación en todo el territorio francés. En 1991 existían 13.388 POS aprobados y, si se tenían en cuenta los que estaban en proceso de aprobación, la suma se elevaba a 18.313 POS que correspondían a un territorio de 375.000 km^2 y a 52 millones de habitantes (cfr., CONSEIL D'ETAT: *Rapport,* 1992: 75).

8. Los POS, considerados por la doctrina como actos de naturaleza reglamentaria, tienen eficacia vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares, provisionalmente y por espacio de tres años desde que el Plan se hace público (a nivel de Proyecto o de aprobación provisional, según el Derecho español); y de forma definitiva una vez ha sido aprobado con carácter definitivo. Sus determinaciones son vinculantes «ante terceros» (*opposable à tiers: le plan rendu public est opposable à toute personne publique ou privée* [el plan

aprobado obliga a todas las personas públicas o privadas]) «para la ejecución de todas las obras, construcciones, plantaciones, excavaciones o movimientos de tierra, para las parcelaciones y para la apertura de las actividades clasificadas (equivale a nuestras industrias insalubres, nocivas y peligrosas) pertenecientes a las categorías determinadas por el propio plan» (art. L. 123-5 CU).

La doctrina discute sobre el grado de vinculación, en el sentido de si se trata de una mera compatibilidad con el planeamiento o de estricta conformidad con el mismo. La opinión mayoritaria —con apoyo en la jurisprudencia— se pronuncia por que, al menos en el otorgamiento de las licencias de construcción y en las parcelaciones, el grado de vinculación debe ser de absoluta conformidad (SAVY, 1981: 228; JACQUOT, 1989: 242). En determinados supuestos la eficacia de los POS es meramente indirecta, pues sus determinaciones se limitan a delimitar espacios, pero sin determinar su contenido sustantivo que viene impuesto por otra normativa (espacios clasificados o reservados para vías de comunicación, obras públicas, instalaciones generales, zonas verdes, etc.).

Por último, hay que señalar que el grado de vinculación y su rigidez hay que contemplarlo en función de las posibilidades de modificación o revisión de los POS, tema que se analizará, *ut infra*, en F§12.

9. ***Documentos***: el POS (según los arts R.123-15 a 25 CU), consta de los siguientes documentos:

- **Memoria** (*rapport de présentation*), conteniendo los análisis de la información del medio territorial y la ciudad existentes que justifiquen las perspectivas adoptadas de la evolución demográfica, económica y social, de vivienda, empleo, servicios, equipamientos y transportes, etc., «determinando las perspectivas de la evolución de las zonas urbanizadas del municipio y las condiciones que le permitan a éste dirigir/gobernar (*de maîtriser*) su urbanización futura» (art. R-123-17), justificando su compatibilidad con el Esquema Director, en su caso.
- **Documentos gráficos** (*documents graphiques*) para localizar (*zonage*) sobre el terreno las zonas, sectores o emplazamientos reservados [*emplacements réservés*] que el Plan debe fijar, debiendo ser muy precisos para poder determinar el régimen urbanístico de cada parcela (escala 1/2.000 para zonas urbanas y escala 1/5.000 o 1/10.000 para las poco urbanizadas o naturales).
- **Normas** (*règlement*) que es el documento básico que fija las reglas aplicables a los diversos terrenos cubiertos por el plan y grafiados con sus correspondientes zonas y perímetros en los documentos gráficos.
- **Anexos** (*annexes*) que acompañan al Plan que, si bien no forman parte del mismo, son esenciales para su existencia, jurídica, estando contenida su representación y localización en los documentos gráficos; dichos Anexos son (art. R-123-24):

  a) Destino, superficie y titulares beneficiarios de los emplazamientos reservados para vías de comunicación, obras públicas, instalaciones de interés general y espacios verdes.
  b) Lista de operaciones declaradas de utilidad pública.
  c) Elementos sanitarios, relativos a redes de aguas, saneamiento y eliminación de basuras.
  d) Relación de servidumbres de utilidad pública, conocidas como limitaciones administrativas a la propiedad que son de aplicación nacional y comprenden una lista de sesenta y que (según JACQUOT, 1989: 137-41) pueden agruparse en: relativas a conservación del patrimonio, utilización de determinados recursos y equipamientos, y sanidad y salubridad.
  e) Lista de las directivas de ordenación nacional y de las prescripciones nacionales o particulares de aplicación al lugar en materia de urbanismo.
  f) Parcelaciones cuyas reglas urbanísticas se mantienen.
  g) Planes de protección contra el ruido en los aeropuertos.

10. La ***zonificación*** o división del territorio afectado por el Plan (*zonage réglementaire*) determinado en los

documentos gráficos constituye una pieza básica del POS (art. R.123-18 CU). La división en zonas (cada una permite su división en sectores) se lleva a cabo discrecionalmente por la planificación, con independencia absoluta de la división parcelaria del suelo, lo cual permite separar los usos incompatibles y agrupar, en su caso los compatibles. La división debe responder a dos grandes categorías: «Zonas Urbanas» y «Zonas Naturales» y sobre las mismas se superponen los espacios sometidos a Estatutos especiales. Sobre cada una de estas divisiones se proyecta la *reglamentación urbanística* [*règlement*] y las condiciones de edificabilidad y uso de sus diversas clases.

(a) Las **Zonas Urbanas** (*Zones urbaines* **U**) son aquellas que se definen como tal porque «la capacidad de los equipamientos públicos existentes o en vías de realización permiten de inmediato las construcciones». Sólo en ellas, en su caso, deberán establecerse los COS. De ello no se deriva que todos los terrenos sean edificables, sino que en su interior los habrá inedificables, por afectar a espacios libres, zonas verdes, terrenos agrícolas cultivados y protegidos, viario, etc. Dentro de las Zonas Urbanas se permite, en sentido propio la zonificación de los usos, con las indicaciones de **UA**, **UB**, **UC**, etc. en relación a la vivienda, industria, comercio, etc. La nomenclatura, sin embargo, se establece en atención a la mayor o menor proximidad al centro urbano.

(b) Las **Zonas Naturales** (*Zones naturelles* **N**) son aquellas que, estén o no equipadas, en atención a sus características, deben ser temporal o definitivamente no urbanizadas o, dicho literalmente, «en las que las anteriores reglas y coeficientes de las zonas **U** pueden expresar la prohibición de construir». El artículos R.123-18, CU-83/86, las tipifica, «cuando sean necesarias», en las siguientes:

(i) Zonas de urbanización futura (*Zones d'urbanisation future* o *Zones* **NA**), que «pueden» ser urbanizadas «por modificación del POS o mediante una ZAC o con operaciones de ordenación o construcción compatibles con una ordenación coherente de la zona» que vendrá definida en las Normas del POS, a través de la iniciativa privada o pública.

(ii) Zonas naturales ordinarias (*Zones* **NB**), zonas donde se admiten construcciones poco densas, en áreas poco o parcialmente servidas por equipamientos que no está previsto reordenarlos y en las que algunas construcciones ya están edificadas, sometidas a estrictas condiciones de uso y volumen.

(iii) Zonas de riquezas naturales (*Zones* **NC**), a proteger por razón de sus valores agrícolas o por la riqueza del suelo o subsuelo (agricultura, minería, forestal, etc.), que deben ser protegidas de la urbanización y solo se permiten construcciones directamente vinculadas al ejercicio de actividades productivas.

(iv) Zonas sensibles (*Zones* **ND**) a proteger de la urbanización por razón de la existencia de riesgos o ruidos (áreas inundables, avalanchas, deslizamientos, aeropuertos) o por su calidad ecológica, paisajística, histórica o estética, en cuyo interior pueden aplicarse las transferencias de la posibilidad de construir (TPC, ver *infra,* F§19.2).

(c) Superpuestas a las zonas urbanas o naturales, en su caso, se comprenden los espacios sometidos a un régimen especial, tales como:

(i) Las zonas de actividades especializadas, emplazamientos reservados [*emplacements réservés*] para equipamientos tales como vías públicas, obras públicas, instalaciones de interés general y espacios verdes, que se someten a un régimen provisional de inedificabilidad hasta que son adquiridos por el ente público beneficiario de la reserva (Estado, Municipio o entidad urbanizadora).

(ii) Los espacios forestales clasificados a conservar o a crear (bosques, parques, zonas verdes, etc.), en los que su clasificación por el POS es un medio de asegurar su salvaguardia.

(iii) Los sectores en los que deben imponerse prescripciones arquitectónicas mediante un Plan de conjunto acotado en tres dimensiones (*plan masse coté a trois dimensions*), definido por disciplinas especiales.

Obsérvese que el POS tiende a ser un instrumento preservador de las zonas

naturales y muy ceñido a lo que ya es urbano con medidas remediales, de sutura, compleción y preservación de lo existente, sea continuo o disperso, no delimitando zonas de futura urbanización obligada (como se hace entre nosotros con el suelo clasificado de urbanizable), sino es por modificación del propio POS o por concertación convenida con las ZAC (zonas **NA**).

11. El ***Reglamento*** del POS o normativa urbanística del plan es el documento jurídico y de naturaleza reglamentaria que define el régimen jurídico de los usos y formas de utilización. Documentalmente ha sido tipificado (art. R. 123-21 CU) en:

(i) Reglamento General (con disposiciones generales, disposiciones aplicables a las Zonas Urbanas y disposiciones aplicables a Zonas Naturales).
(ii) Reglamento particular de cada zona, cuyo contenido está también tipificado: naturaleza de la ocupación y utilización del suelo, condiciones de ocupación del suelo y posibilidades máximas de ocupación del suelo) (*vide,* JACQUOT, 1989: 183, que expone los epígrafes y sistemática de los Reglamentos).

El contenido del Reglamento o Reglamentos debe ser exclusivamente de reglas o normas substantivas de urbanismo, no pudiendo establecer cuestiones procedimentales o alterar las competencias. Puede estructurarse su contenido en dos grandes partes a lo largo de 15 artículos o secciones:

1.ª Normas relativas a la naturaleza y condiciones de ocupación del suelo definiendo para cada una de las zonas los derechos y servidumbres que sean aplicables (construcciones autorizadas y prohibidas, tamaño mínimo de parcelas, altura máxima de las edificaciones, aspecto de las fachadas, etc., con el detalle propio de nuestras Normas y Ordenanzas urbanísticas), en los trece primeros artículos.

2.ª Fijación del *coefficient d'occupation des sols* (COS) y sus normas de superación y transferencia de la posibilidad de construir [*transfert de COS*], en el artículo 14.

12. Los POS «inciden» —la expresión «delimita» debe ser matizada en atención a lo expuesto *ut supra* en F§§4 y 5— sobre el contenido del derecho de la propiedad fundiaria tanto desde el punto de vista físico, en función de la zona o zonas en que esté enclavada la finca, como desde el punto de vista jurídico-económico, a través de su reglamentación de detalle y, en especial, por el señalamiento a cada finca del ***coefficient d'occupation des sols*** (COS) que puede ser superado o transferido a terceros.

El *coefficient d'occupation des sols* determina urbanísticamente «la densidad de construcción admisible para cada tipo de construcción» que pueda ser permitida en las zonas delimitadas por el POS (art. 123-1, 4.º CU-91). Técnicamente expresa la edificabilidad potencial objetiva de cada finca [el límite subjetivo de esta edificabilidad está condicionado por el *plafond légal de densité*, PLD; ver F§5(a)]. «El COS es la relación que expresa el número de metros cuadrados netos de techo construible [*surface hors œuvre nette de planchers*, SHON) por cada metro cuadrado de suelo» [m^2t/m^2s], y puede ser único para toda la zona o sector o para sólo parte de la zona) (art. R.123-22 CU).

Para el cálculo de la superficie neta total de techo edificable [SHON] que genera este coeficiente, el suelo o terreno generador del mismo irá referido a la superficie total del terreno a construir o parcelar, incluidos los terrenos cedidos gratuitamente para viales (cuya cesión no podrá sobrepasar el límite máximo del 10% de la superficie total)[5], excluyendo la superficie de suelo correspondiente a los edificios ya edificados y a conservar (según dicho COS) y las zonas reservadas para usos públicos; si bien, en caso de que éstas últimas también se quieran ceder gratuitamente, el propietario puede

[5] «La autoridad competente para otorgar la licencia de edificación o la autorización de parcelación solamente puede exigir la cesión gratuita de terrenos cuando sea para ensanchar, rectificar o crear vías públicas y con la condición de que las superficies cedidas no representen más del 10% de la superficie total del terreno sobre el que debe edificarse la construcción proyectada o que sea objeto de la autorización de parcelación»; posibilidad de cesión gratuita que será excluida cuando la licencia de edificación sea para un edificio agrícola no habitable. «Si hubiere fijado un COS, la superficie de los terrenos así cedidos gratuitamente se tendrá en cuenta para el cálculo de las posibilidades de construcción, así como para determinar la densidad de una construcción según el PLD» (art. R. 332-15 CU) [ver *supra* F§6.1(ii)].

incluir —y la Administración podrá aceptar— la superficie de los mismos en el cálculo del COS total correspondiente, acumulando su «constructibilidad» en la parte edificable del terreno [ver FIG. 4]. Las superficies de viales por encima del 10% y las zonas reservadas que no se quieran ceder no generan COS (o volumen edificable) y serán expropiadas al valor inicial del terreno sin tener en cuenta la edificabilidad potencial para su justiprecio (arts. L.111-5 y 123-2; R.123-22 y 132-15 del CU).

El COS de un terreno puede ser superado, cuando:

(i) El POS así lo haya previsto expresamente para todas las zonas o parte de ellas.
(ii) Reúna las condiciones objetivas previstas (no poder edificar satisfactoriamente un edificio por razones arquitectónicas o urbanísticas, supuestos de reconstrucción de edificios respecto a la primitiva densidad, previsión de reforzamiento capacidad de equipamientos colectivos).
(iii) Se efectúe el pago de un canon financiero o tasa igual al valor de la superficie suplementaria de terreno que

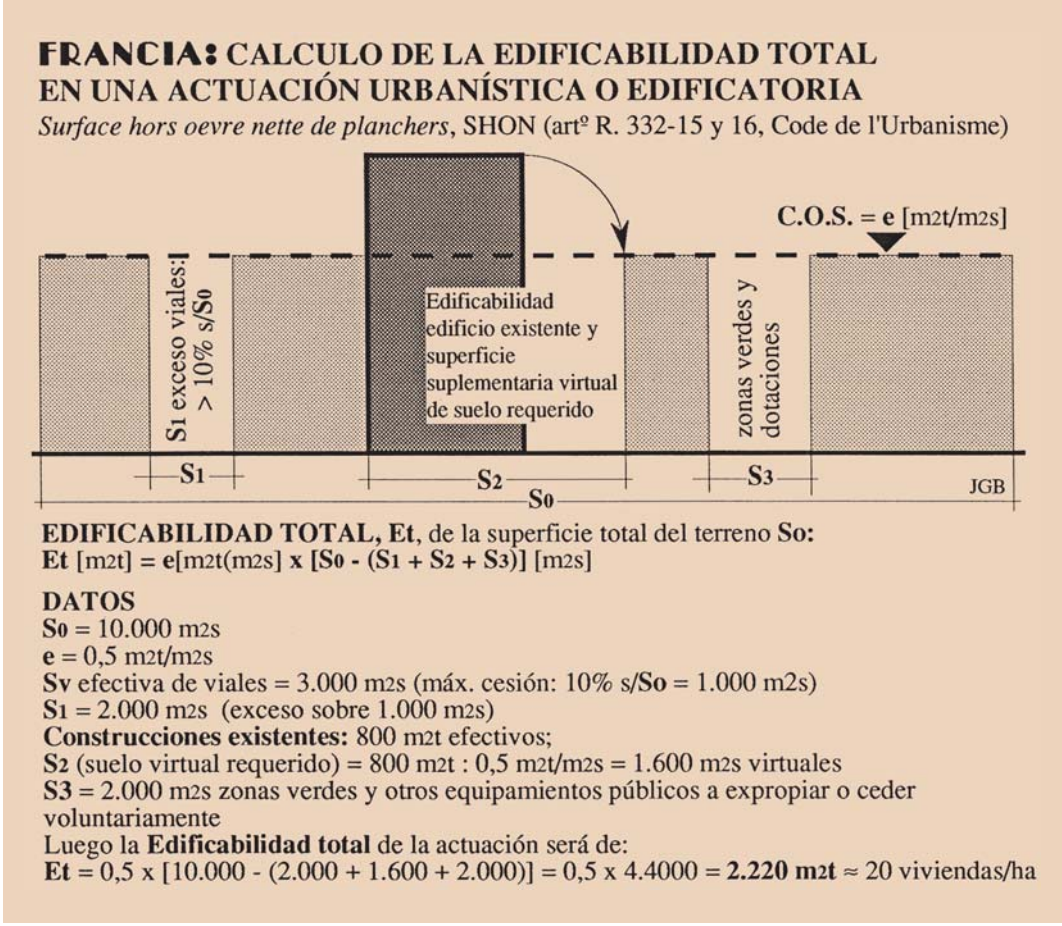


FIG. 4. Un ejemplo del cálculo numérico de la edificabilidad de una actuación urbanística en Francia (según J. GARCÍA-BELLIDO, 2000)

Nota: El PLD legalmente fue al principio (1975) de 1 m2t/m2s en toda Francia, excepto en París que estaba comprendido entre 1,5 y 3 m2t/m2s. Desde 1986 quedó como opción libre de los Planes el establecerlo o no como medida de política de desdensificación urbana.

Fuente: DANAN & FORGET, 1986, Processor: 39-40

hubiera sido necesario para la edificación prevista, si el COS hubiese sido respetado (art. L. 332-2 CU-75) [ver FIGS. 2 y 3].

13. Por la llamada regla de la construcción limitada [*règle de constructibilité limitée*], aplicable en aquellos **Municipios que carecen de POS**, en principio, la construcción está prohibida fuera de los perímetros ya urbanizados, con las siguientes excepciones tasadas: adaptación o ampliación de las construcciones e instalaciones necesarias para equipamientos colectivos; explotaciones agrícolas, explotación de recursos naturales o para operaciones de interés nacional [art. L.121-1 CU].

La Ley de 1986 ha permitido también la excepción basada en consideraciones de interés municipal. Este régimen excepcional cesa, sin embargo, cuando se aprueba una Carta Municipal [*carte communal de développement et d'aménagement*], documento urbanístico específico y atípico que divide el territorio en zona urbana y natural o no urbanizable (a modo de los Proyectos de Delimitación del suelo urbano en España) con aplicación de las normas generales de urbanismo. Se trata de una categoría muy controvertida, doctrinal y jurisprudencialmente (*vide,* LEBRETON, 1993: 132-5).

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

1. En cuanto a la elaboración y aprobación del POS, a partir de la legislación descentralizadora de 1983, la iniciativa y responsabilidad de la tramitación corresponde a los Municipios, si bien el Estado sigue interviniendo en la fase de estudio (apoyo técnico) y en la de control de legalidad. Una vez elaborado el Proyecto de POS se publica (previamente ha habido una importante etapa de negociación con distintos actores públicos) y se le otorga la correspondiente publicidad a afectos de información pública [*rendu publique*]. Durante esta fase y a lo largo de un mes se verifica el control de legalidad del Estado, a través del Prefecto: si existe SD y si fuera contrario, se remite al Tribunal el acto aprobatorio, con petición de suspensión. Si no existe SD, el Prefecto puede solicitar la modificación del POS por incurrir en ilegalidad o bien por incompatibilidad con los planes de los municipios limítrofes o por comprometer esquemas directores o de sectores en vías de elaboración (litoral) e, incluso, porque sus determinaciones comprometen el urbanismo futuro [ver art. L. 123-3 CU].

Una vez incorporadas estas determinaciones es finalmente aprobado [*approuvé*] por el Municipio de forma definitiva (o por el órgano supramunicipal si abarca a varios Municipios) y se notifica en los diarios oficiales y en los lugares y dependencias donde los particulares puedan conocer su contenido. La doctrina es unánime en subrayar que se trata de un procedimiento de aprobación muy lento y complejo que, no obstante, contrasta con la facilidad de su posterior modificación o revisión (*vide,* SAVY, 1981: 181-7; JACQUOT, 1988: 204-33; LEBRETON, 1993: 92-7) [Las cuestiones sobre modificación y aplicación anticipada se analizan seguidamente en §**12**].

2. La información pública (*enquête publique*) —cuyo régimen jurídico general fue modificado y perfeccionado por la Ley de 12-VII-1983 sobre «democratización de las informaciones públicas y la protección del medio ambiente»— es exigida para la aprobación de los POS, del plan de ordenación de una ZAC [*zone d'aménagement concerté*], de un plan de reparcelación de una AFU [*association foncière urbaine*] y de los proyectos de parcelación (*lotissement*).

La Ley 85-729 de 18-VII-85 dio nueva redacción al artículo L. 300-2 CU, exigiendo además que las grandes decisiones relativas a: modificación o revisión del POS, creación de un ZAC o bien para toda operación de ejecución urbanística que por su importancia o naturaleza modificara de modo sustancial las condiciones ambientales [*cadre de vie*] o la actividad económica del municipio y que no estuviera situada en un

sector ya modificado o revisado, deberá procederse a una concertación entre la autoridad municipal y los habitantes y las asociaciones locales, sobre los objetivos de dichas operaciones a lo largo de la ejecución de los proyectos de las mismas. La Ley no articula el régimen jurídico de esta concertación, permitiendo que cada Municipio establezca su régimen jurídico al respecto.

La Ley 91-662 de 13-VII-91 *d'orientation pour la ville* [de la ciudad] ha ampliado esta concertación a los supuestos de modificación de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios o conjuntos inmobiliarios. En esta concertación pueden además participar miembros representantes locales de las Asociaciones de Arrendatarios que formen parte del Consejo Nacional de la Vivienda. Y así mismo los constructores que participen en las operaciones inmobiliarias.

3. Además de estas medidas de participación pública, los ciudadanos pueden utilizar los recursos jurisdiccionales procedentes [que serán examinados *ut infra* en F§33].

Sin embargo, conviene anotar que el art. L.300-2 CU establece que no puede reputarse ilegal una autorización de ocupación o utilización del suelo basada exclusivamente en infracciones producidas en la adopción por el Municipio del correspondiente instrumento de concertación y en su ejecución.

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

1. Si bien el artículo L. 123-1 CU proclama que las reglas y servidumbres del POS no pueden ser objeto de derogación, a excepción de «las adaptaciones menores necesarias impuestas por la naturaleza del suelo, configuración de las parcelas o el carácter de las construcciones limítrofes», lo cierto es que esta aparente inflexibilidad se torna, por razón de la práctica observada, en la mayor flexibilidad imaginable; hasta el punto que uno de los puntos en que el CONSEIL D'ETAT (1992: 85 ss) ha puesto más énfasis en denunciar ha sido precisamente la necesidad de combatir esta práctica que atenta a la credibilidad de los POS y sus normas, así como a la seguridad jurídica de los afectados. Con independencia de otras disfunciones que la práctica ha alumbrado[6], todo ello implica que las determinaciones del POS en materia de reglamentación de zonas, emplazamientos reservados, afectaciones, etc., obliguen a un mayor número de revisiones y modificaciones en atención a la evolución de las circunstancias.

2. Los cambios en el planeamiento pueden tener su origen en el propio Municipio o a petición del Estado (art. L. 123-4 CU). En el primer supuesto cabe:

A) La revisión [*révision*] no tiene motivos tasados y puede proyectarse sobre todas las determinaciones. Su procedimiento era, en principio, el mismo que se seguía para su aprobación inicial [*rendu publique*]. Sin embargo, pronto se introdujeron dos modificaciones importantes: la no necesidad de publicación del proyecto de revisión por considerar que seguía rigiendo todavía el Plan inicial; y la llamada «derogación-anticipación» [*dérogation-anticipation*], práctica que consiste en considerar vigente o aplicable anticipadamente el futuro Plan en revisión [*l'application anticipée* desde que se ha hecho público, *rendu publique*] para el otorgamiento de las licencias de urbanismo [análogo a nuestras licencias otorgadas tras la aprobación inicial y antes de la definitiva del plan revisado]. Esta vigencia anticipada del nuevo Plan en revisión sólo puede pretenderse, en

[6] Téngase en cuenta que en Francia no existen Planes parciales o especiales como instrumentos derivados para el desarrollo inmediato del Plan General y con predeterminaciones inviolables, sino que el POS asume sólo algunas de las determinaciones genéricas del suelo urbano de nuestros Planes Generales, dejando su aplicación pormenorizada en las zonas urbanas **U** sometida a toda suerte de ajustes e interpretaciones generosas (no derogatorias, pero sí discrecionales y negociables), mientras que en las zonas naturales **NA** de futura urbanización con o sin ZAC (como en nuestro suelo urbanizable no programado y sus PAU) se requiere modificar o revisar el POS para su aplicación convenida [ver *supra* F§10.10(b)(i)].

principio, por un período de seis meses, aunque es prorrogable, y ha sido la causa de los máximos atentados a la disciplina urbanística (CONSEIL D'ETAT, 1992: 83).

B) La modificación [*modification*] se caracteriza por ser un procedimiento rápido y puntual que solo requiere aprobación municipal inicial y exposición al público, siendo efectiva con su aprobación definitiva y publicación. Sus límites: no afectar a la economía general del plan ni a la afectación de los espacios libres y verdes; tampoco comporta posibilidad de suspensión de licencias ni aplicación anticipada de sus determinaciones. El CONSEIL D'ETAT (1992: 84) ha criticado también severamente el abuso de la utilización fraudulenta de estas modificaciones que terminan por comportar auténticas revisiones.

C) Supresión de emplazamientos reservados [*emplacements réservés*], para los que, a partir de la Ley de 23-XII-1986, se facilita el cambio de espacios reservados para dotaciones públicas que con la evolución de las circunstancias han devenido inútiles o innecesarios. Requiere simple acuerdo municipal.

3. En el segundo supuesto de modificaciones o revisiones a requerimiento del Estado, se ejerce a modo de una tutela de los intereses supramunicipales o nacionales surgidos con posterioridad a la aprobación del POS: ejecución del proyectos de interés general o nuevas determinaciones derivadas de un SD o previstas en leyes posteriores de Urbanismo y Ordenación. Para ello el Prefecto se dirige al Municipio para que proceda a la revisión o modificación y en el plazo de un mes debe contestar. Si su respuesta es negativa o por silencio, el Prefecto procede a la tramitación de la revisión o modificación. Al mismo tiempo cabe la revisión a instancia estatal en los supuestos de declaración de utilidad pública de una obra o proyecto cuyo emplazamiento no esté reservado en el Plan y éste haya de ser objeto de modificación para su implantación. El Prefecto somete a información pública el proyecto y con los resultados de la encuesta reúne al Alcalde y al Presidente de la Región para examinar la compatibilidad del proyecto con el POS. A la vista de este intercambio de información pronuncia la definitiva declaración de utilidad pública, que comporta la modificación del POS [ver art. L. 123-7 y 8 CU].

4. En el informe del CONSEIL D'ETAT (1992: 83-90) se formularon distintas propuestas para terminar con las corruptelas de revisión y modificación del POS, algunas de las cuales fueron recogidas en el Proyecto de Reforma del mismo año, aun cuando por motivos electorales dicho Proyecto no fue finalmente aprobado. La Ley núm. 94-112 de 9-II-1994, de modificación parcial en materia de urbanismo y la construcción, no recoge estas sugerencias. Sólo en sus artículos 1 y 2 introduce dos reglas que hacen referencia a aspectos puntuales muy controvertidos. La anulación o declaración de ilegalidad, ambas por vía judicial, de un SD, POS u otro documento de urbanismo, produce la entrada en vigor del instrumento urbanístico correspondiente inmediatamente anterior al anulado o declarado ilegal (art. 1). Si el Municipio aprecia motivadamente que el SD o POS anteriores a los anulados o declarados ilegales ha devenido a su vez ilegal por cambio en las circunstancias de hecho o de derecho, se aplicarán las reglas generales de urbanismo [*règles générales de l'urbanisme*] previstas en el Código de Urbanismo (art. L.111). Los actos reglamentarios o administrativos, anteriores a la entrada en vigor de la Ley de 1994, dictados con fundamento en un POS inmediatamente anterior a otro POS luego declarado judicialmente ilegal o anulado, conservarán su vigencia (*vide,* BOUYSSOSU, 1994: 209 ss).

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

Si bien en el Derecho español cabe una neta distinción entre «clasificación» del suelo que determina para cada una de las tres «clases» un régimen jurídico sustantivo específico, y la «calificación» de los usos del suelo (zonificación propiamente dicha) que atribuye usos e

intensidades a cada una de las distintas zonas urbanas, en el ordenamiento jurídico francés esta distinción no puede mantenerse. Conforme a lo visto *ut supra*, en **F§10,** 10 y 11, sólo puede hablarse de «calificación» o zonificación del Suelo (*zonage*), aun cuando en sentido amplio asuman dicha calificación aspectos parcialmente clasificatorios: Zonas Urbanas (**U**) y Zonas Naturales (**N**).

Los resultados en ambos ordenamientos pueden ser los mismos, pero sustantivamente en el ordenamiento francés no cabe la distinción entre clasificación y calificación del suelo.

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

1. Los POS contienen simultáneamente una calificación global y pormenorizada o de detalle de los usos del suelo. Global en la división en Zonas Urbanas (**U**), Zonas Naturales (**N**) y espacios sometidos a Régimen Especial Pormenorizado o de detalle para cada una de las subdivisiones que admiten dichas zonas en la forma expuesta, *ut supra*, en F§10.10.
2. Los Niveles y grados de fijación de usos y su consideración de exclusivos, dominantes o prohibidos, según se especifica *ut supra* en F§10.10, dependerá de cada Zona. Por ejemplo en las Zonas urbanas (**U**) los usos serán exclusivos y dominantes. Por el contrario en las Zonas naturales, en unos casos serán dominantes (**NA**, urbanizables) y en otros prohibidos (**ND**, sensibles protegidas).
3. En los supuestos de flexibilidad de uso en zonas urbanizables (**NA**) la implantación de las infraestructuras puede ser por vía de concertación (ZAC) o por vía de implantación a través de la expropiación.
4. Las recalificaciones del suelo son abundantísimas, tal como se han descrito en F§12, por la flexibilidad de la revisión y modificación del planeamiento y las prácticas disfuncionales que la acompañan. Al mismo tiempo debe recordarse que, al no existir Planes Parciales, esta recalificación se hace más necesaria. Desde el punto de vista jurídico-formal, la propiedad participa en la tramitación por vía de información pública. Desde un punto de vista material su participación tiene lugar por vía de petición.

F§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.?

A través de las Reglas generales o nacionales de Urbanismo [*Régles génerales de l'urbamisme*], codificadas en el art. 111-1 a 26 del Código Urbanístico, y a lo dispuesto en las leyes urbanísticas o sectoriales (del litoral, de montaña, del patrimonio histórico artístico y paisaje) se atienden a estos estándares de densidades, alturas, distancias, etc., unas veces con carácter imperativo (Municipios sin POS) y las consideradas de orden público por la jurisprudencia, y en otros casos, con carácter subsidiario respecto a las determinaciones de los POS (*vide,* JACQUOT, 1989: 96-113; LEBRETON, 1993: 123-150).

F§16. Otros parámetros normativos medioambientales para los planes sobre la calidad de vida, tanto en zonas urbanas como rurales: ¿existen normas sobre las condiciones de soleamiento, higiene, seguridad y calidad de la urbanización, sobre arbolado urbano, dotación mínima de agua, calidad de los servicios, de usos nocivos, admisibles y prohibidos, de protección del patrimonio histórico, estudios de impacto ambiental, paisajismo, etc.?

La Ley 92-1444 de 31-XII-1992 relativa a lucha contra el ruido, ha establecido una serie de parámetros en relación a la prevención del ruido en las zonas urbanas. Para los aeródromos y aeropuertos (leyes urbanísticas y de prevención de ruidos n.º 85-696, de 11-VII-1985, *relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes*). En 1993 se ha aprobado la Ley de Protección del Paisaje (Ley 93-24, de 8-I-1993, *sur la protection et la mise en valeur des paysages*). También por Ley de 7-I-1993 se ha aprobado la Ley de Protección del Patrimonio arquitectónico y urbano.

Todas estas disposiciones influyen en la inserción de la problemática ambiental en el urbanismo.

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

F§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. La tajante división entre un urbanismo reglamentario y un urbanismo operativo y la ausencia de un planeamiento parcial o detallado (aspectos que se han puesto reiteradamente de manifiesto) explican que la ejecución urbanística esté subordinada a las iniciativas públicas o privadas que en cada caso se susciten. Se trata, por tanto, de un urbanismo concertado o debatido a nivel de cada actuación. Es precisamente a este nivel de actuación donde se materializa el desarrollo del POS, bien a través de un PAZ [*Plan d'Aménagement de Zone*] en cada ZAC o bien en el reglamento de la parcelación urbanística (*lotissements*) (ver *infra* 3)].

2. La acción o unión de propietarios para urbanizar se materializa a través de las *Associations Foncières Urbaines* (AFU) [*Agrupación de propietarios de fincas urbanas*] que pueden tener por objeto (L. 322.2, CU):

(i) *Le remenbrement foncière urbaine* [la rearticulación, reajuste o reparcelación urbanística].
(ii) La simple agrupación de parcelas.
(iii) La restauración inmobiliaria de edificios existentes.

La importancia de su contribución a la urbanización es escasa, si bien en los últimos años ha experimentado un crecimiento, especialmente en lo que se refiere a la restauración inmobiliaria. Las AFU pueden ser (L.322-2 a 4, CU):

(i) Libres [*AFU libres*] con consentimiento unánime de todos los propietarios y como entes de derecho privado.
(ii) Autorizadas [*AFU autorisées*] con mayoría cualificada de los propietarios y autorización administrativa que las dota de la condición de entes públicos administrativos con posibilidad de ser beneficiarios de la expropiación y de aplicación del procedimiento de apremio para el cobro de las cuotas.
(iii) Forzosas [*AFU constituées d'office*] o impuestas de oficio por el Prefecto, en el caso de que se frustren las voluntarias o autorizadas o para situaciones excepcionales de interés público, también tiene la condición de ente público administrativo.

Análogamente, en la parcelación urbanística (*lotissement*) existe la iniciativa privada del propietario (directamente o por persona interpuesta) que promueve la

división en lotes de propiedad con destino a la urbanización. La autorización del *«lotissement»*, previa la correspondiente autorización (con la consiguiente aprobación del Reglamento del uso del suelo y el Programa de equipamientos colectivos que deben establecerse) comporta la necesaria constitución de *l'Association syndicale des propriétaires* [asociación voluntaria de propietarios fundiarios] que deberán hacerse cargo de los equipamientos colectivos y su conservación a través de la Asociación o, bien convenir con el Municipio su cesión, bajo las condiciones que éste establezca. A efectos no solo de garantizar las parcelas, sino también la realización de los equipamientos se exige garantía bancaria de terminación de las obras (cfr., art. L. 322-2 CU)[7].

3. La fórmula habitual de la ejecución de la urbanización es la de iniciativa pública: los ZAC *(Zones d'Aménagement Concerté)* en la que la Administración (municipal o de organismos públicos estatales) delimita una zona para implantar una operación de urbanismo con vistas a la construcción de viviendas (o bien zonas comerciales, industriales o servicios) y a proceder a la instalación de los equipamientos colectivos, públicos o privados, que debe contener el ZAC. Hasta la Ley de 18-VII-1985, las ZAC y sus precedentes los *Zones à urbaniser en priorité* (ZUP) [zonas de urbanización prioritaria] (inaugurado en 1958) han sido el instrumento de la urbanización masiva de los grandes conjuntos que tantas críticas han recibido por su propensión a la masificación y a la derogación de los POS preexistentes.

Hasta 1980 su número era de 1.683 intervenciones, de las cuales 956 eran de índole residencial. A partir de 1976 comienza el proceso de revisión de las ZAC, reduciendo el número de viviendas a construir a 2.000 y en las poblaciones de menos de cincuenta mil habitantes a 1.000 viviendas. La Ley de 1985 ha supuesto también una revisión de su filosofía informadora: tendencia a la iniciativa municipal, mayor salvaguardia con las prescripciones del POS, reducción de su densidad así como la posibilidad de su no continuidad territorial, lo cual permite su diversificación funcional y superficial (sólo en zonas urbanas o calificadas de urbanización futura).

Una vez delimitada su extensión se procede a la redacción de un *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ) que permite la formulación de las normas o reglas urbanísticas de detalle [*Règlement d'urbanisme d'un ZAC*] (a nivel detallado de nuestro Plan Parcial) que pueden modificar el POS pero que deben ser compatibles con el mismo. Al mismo tiempo se formula el Programa de equipamientos públicos a desarrollar en la zona [*Programme des équipements publiques de la zone*]. Este programa comprende el inventario de dichos equipamientos, así como la estimación de costes y recursos económicos, el compromiso del órgano gestor de los ZAC para su financiación y las etapas de su realización.

La realización de los ZAC puede desarrollarse por las llamadas vías públicas (*en régie* [gestión directa por administración] o por concesión administrativa [*concession*] a una Sociedad de Economía mixta municipal o con capital público procedente de otros entes públicos) en las que el órgano promotor ostenta la responsabilidad financiera de la operación urbanística. Por el contrario, en los ZAC por vía privada, inaugurados a partir de

[7] La aparente similitud entre las instituciones francesas de las AFU y el *remembrement foncière urbaine* y las españolas *Asociaciones administrativas de propietarios* y la *reparcelación* se limita a que ambas son agrupaciones de propietarios que asumen los gastos de urbanización y las cesiones de suelo oportunas, reajustándose entre ellos las parcelas nuevas. Las AFU, por su parte, son casi siempre voluntarias y sólo se reparten los gastos o costes de las obras a realizar sin posibilidad legal de repartirse los aprovechamientos futuros como beneficios expectantes garantizdos por ley; por tanto, su financiación no está asegurada por ningún contravalor asegurado de sus tierras, sino sólo por lo que ellos aporten como fianza a precios de mercado. La reparcelación española, en cambio, comporta operaciones normalmente obligatorias (con expropiación-cuasi-sanción al valor añadido por el plan del terreno renuente), con el reparto exclusivo entre los propietarios del 90% del futuro valor añadido por la edificabilidad garantizada por el plan (del aprovechamiento urbanístico generado por el propio plan), como derechos patrimonializados y reales, viniendo garantizados tales valores futuros en y por la propia Ley de valoraciones del suelo (clave de la financiación hipotecaria por el valor virtual futuro otorgado al suelo y del éxito de esta técnica en España). La no garantía legal de ese valor potencial futuro es la causa de la marginalidad anecdótica en Francia del *remembrement foncièr*, a pesar de estar ya en uso desde la ley de *Associations Syndicales de Propriétaires* de 21 de junio de 1865, reiterada en Decreto de 18 de diciembre de 1927, y más desarrollada por las leyes de 1967, 5 de julio de 1972, 18 de julio de 1985 y Ley n.º 96-987, de 14 de noviembre de 1996, pero sin otorgarles a los propietarios fundiarios el valor futuro de las construcciones sobre sus terrenos, es decir, sin derecho adquirido al valor del aprovechamiento establecido por el plan, que es la clave de las cesiones de suelo gratuitas españolas (JGB).

1985, el ente público promotor por vía de «convenio» [*convention*] puede conceder o negociar con operadores privados la realización de los ZAC, descargándose así de los riesgos financieros de la operación. De esta suerte, previo aseguramiento por entidad financiera de la realización final de la operación, se permite la venta anticipada de los terrenos a urbanizar, como medio de allegar fondos para la financiación de las operaciones.

Frente al protagonismo público, las ZAC privadas van abriéndose paso en la ejecución normal urbanística al compás de la reducción superficial de las ZAC y de las nuevas fórmulas de ocupación del suelo que se registran en Francia a partir de los años setenta, como son las urbanizaciones de baja densidad en las periferias y en los municipios limítrofes de las grandes ciudades, lo que determina un mayor protagonismo de la iniciativa privada.

F§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. Los actores reales de la ejecución del planeamiento son:

a) La iniciativa pública, a través de las *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC) que a partir de 1976 sólo pueden ser delimitadas y creadas en Zonas Urbanas (**U**) o Naturales de Urbanización futura (**NA**). La realización material de la urbanización puede ser encomendada a un ente público o a una sociedad económica mixta.

b) La iniciativa privada, a través de:

(i) Parcelación urbanística (*lotissement*) personificada por un urbanizador o *aménageur* privado que adquiere el suelo (o concierta su adquisición con los propietarios con fórmulas privadas mercantiles), emprende la división de un terreno, la urbanización de los lotes y posterior venta de los terrenos para edificación.

(ii) Los propios propietarios en comunidad solidaria, a través de las *Associations Foncières Urbaines* (AFU).

Como ya se ha destacado el peso importante en la ejecución del planeamiento en Francia corresponde a la iniciativa pública, ocupando el sistema de *lotissement* un puesto complementario y el régimen de los AFU un papel meramente marginal.

2. De la delimitación de los actores de la ejecución, se desprende que, sobre un transfondo de derecho privado en la regulación de las formas que se comprenden en esta clase, la regulación de Derecho Administrativo ha venido a disciplinar su régimen jurídico. En las actuaciones de iniciativa pública, lógicamente el Derecho Administrativo cubre toda la organización y el funcionamiento. Ahora bien, también existen materias reguladas por el Derecho privado o mercantil en lo que se refiere a las Sociedades de Economía mixta y en determinados aspectos de la propia concertación urbanística.

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

1. La ejecución del planeamiento no es propiamente sistemática, en el sentido que esta terminología tiene en el urbanismo español, ya que no están prefijadas unidades de ejecución o polígonos (recuérdese además que como se ha dicho no existen planes

parciales), ni existen propiamente sistemas orgánicos de ejecución predeterminados.

Al no existir un encadenamiento jerárquico entre el planeamiento municipal-parcial y la ejecución, ésta se desarrolla por iniciativas públicas (ZAC) o privadas (*lotissement* o AFU; ver *supra* en F§18) y en torno a estas iniciativas se determinan territorialmente la extensión de la urbanización, las normas urbanísticas de detalle que complementan el POS (normativa del *lotissement* [*règlement du lotissement;* ver *supra* F§10.9, 10 y 11] o el Plan de ordenación de la zona del ZAC) y el Programa y realización de los equipamientos colectivos. Esto explica que dentro de cada procedimiento de iniciativa privada o pública existan modalidades y subsistemas en relación a la obtención de suelos, cesiones y financiación de los equipamientos. Así mismo, dentro de cada procedimiento existe un amplio campo para la concertación y el convenio urbanístico en alguna de sus fases.

De esta suerte las normas generales del Código de Urbanismo se limitan a definir los grandes objetivos de la ejecución-urbanización («llevar a cabo la política local de la vivienda, ordenar la implantación de actividades económicas, favorecer el desarrollo de los *loisirs* [alquileres] y el turismo, realizar los equipamientos colectivos, luchar contra la insalubridad, salvaguardar y potenciar el patrimonio edificado y los espacios naturales») y a precisar el concepto de *aménagement* [ordenación] como el «conjunto de acciones de los entes locales y *établissements* públicos de cooperación intermunicipal, en el marco de sus competencias, destinadas a dirigir o autorizar las acciones u operaciones indicadas y armonizar dichas acciones y operaciones» (art. L.300-1 CU).

El artículo L.300-4 CU reconoce al Estado, a las colectividades locales y a sus *établissements* públicos la competencia para confiar el estudio y ejecución de las operaciones de *aménagement* a toda persona pública o privada que manifieste su interés. En aquellos municipios en que el estado de la vivienda, requiera actuaciones de mejora y rehabilitación, se podrá elaborar un programa destinado a servir de referencia a la ejecución de las operaciones de *aménagement* y singularmente de mejora de los barrios antiguos, protección del patrimonio histórico y arquitectónico y a la lucha contra la insalubridad y por la mejor del confort de las viviendas.

F§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. En relación a las formas de obtención de los suelos para dotaciones (cuestión distinta es la de la financiación de los edificios e instalaciones de los equipamientos que deben construirse sobre dichos suelos) deriva de su calificación o *zonage* en el POS como «emplazamientos reservados» [*emplacements reservés*] (terrenos para los servicios y equipamientos colectivos, como vías de comunicación, espacios libres y verdes, estacionamientos, escuelas, hospitales, etc.). El POS en uno de sus anexos (ver F§10.9) fija su emplazamiento, superficie, afectación y designación de la autoridad encargada de su adquisición. Los propietarios de estos espacios, desde la publicación del POS, pueden solicitar de la Administración o del ente público beneficiario de la reserva, la adquisición del terreno por vía de convenio. Transcurrido un año desde la solicitud, sin que sea atendida, el Juez competente para decretar la expropiación forzosa declara la enajenación del terreno y fija el precio de adquisición.

2. [JGB]. Para la fijación del justiprecio de la superficie reservada al uso público [conforme se ha destacado, *ut supra*, en F§6] se tendrá presente el valor real de mercado del terreno con el uso existente y los bienes que tuviese incorporados antes del plan, sin tomar en consideración la edificabilidad potencial del PLD ni de los terrenos contiguos con COS asignado por el plan, sino exclusivamente el valor de situación y uso

que tuviera objetivamente. Del mismo modo puede solicitar la adquisición total de su terreno al justiprecio, entonces sí, teniendo en cuenta el derecho de constructibilidad potencial que le confiriese el Plan como expectativa en el resto de la finca (nunca como derecho adquirido por el valor residual futuro).

Cuando la reserva afecte a sólo una parte de la finca, siendo edificable el resto, el propietario puede ceder voluntaria y gratuitamente el suelo afectado por dicho uso público, en cuyo caso puede transferir la misma constructibilidad señalada por el COS en su parte edificable [*transfert de* COS, no del PLD, tanto si éste es superior o inferior al COS, ver FIG. 2] —extendiendo virtualmente esa constructibilidad sobre la zona reservada inedificable (ver FIG. 5)— a la parte apta para la edificación o incluso a otro solar edificable ajeno, siempre que, en todo caso, esté autorizado por el POS a una cierta *surdensité* (exceso sobre el COS) o incluso un cierto *dépassement du* PLD (sobrepasar el PLD):

> «Las zonas de reserva pública (*emplacements réservés*) serán deducidas de la supeficie a tener en cuenta para el cálculo de la edificabilidad neta (*possibilités de construction*). El propietario de un terreno, en el que una parte quede comprendida en una de estas zonas reservadas y que acepte ceder gratuitamente dicha parte a la colectividad beneficiaria de tal reserva, puede ser autorizado a acumular sobre la parte restante de su terreno el derecho de edificación correspondiente a todo o parte del COS que afecte a la superficie del terreno a ceder gratuitamente a la colectividad» (art. R. 123-22).

La eventual cesión gratuita de zonas públicas es, pues, siempre voluntaria cuando se acepta como sustitución reglada de la expropiación o cuando así lo proponga el promotor. No hay pues cesión gratuita y obligatoria para terrenos públicos, como en la legislación española, ya que si es obligatoria es por expropiación y si es voluntaria es porque lo quiera su propietario.

En el cálculo de la edificabilidad neta del COS del predio se descuentan las zonas que hayan de ser expropiadas y que se evaluarán al precio anterior al derivado del plan; excepto si, como se ha visto, el propietario quiere *cederla voluntaria y gratuitamente* —para evitar su expropiación al valor existente (sin PLD)—, en cuyo caso incorporaría el COS que ésta genera en su edificabilidad neta total (art. R-332-15 CU). Así se tiene que, si se cede gratis el terreno se sobrevalora en su transferencia más que si tuviese que ser expropiado.

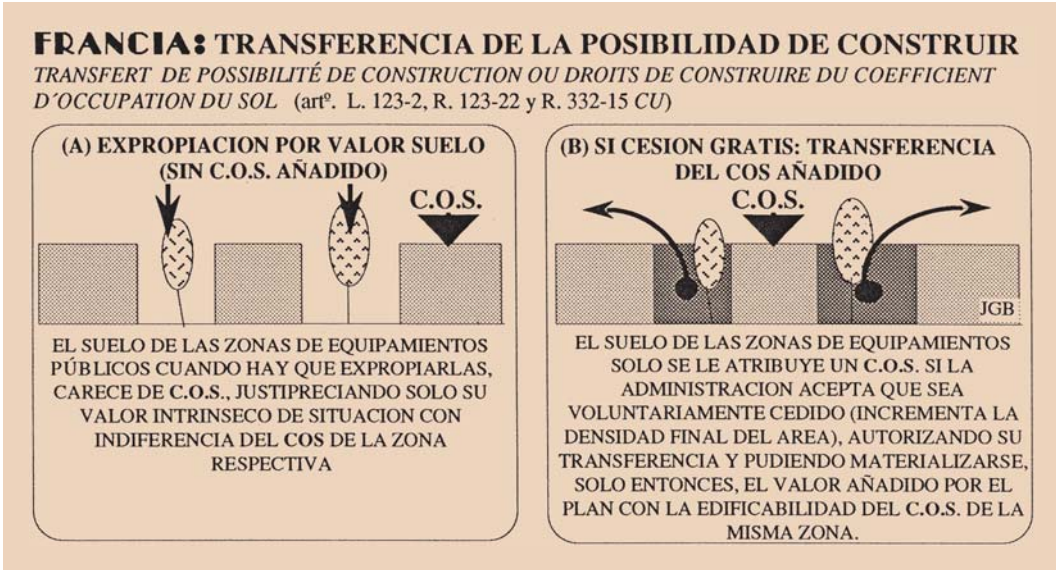


FIG. 5. Transferencia de derechos de edificación en Francia (según J. GARCÍA-BELLIDO, 2000)

3. [JGB]. Las *Transferts des Coéfficient d'Occupation des Sols* (TCOS)[8] se basan en que POS puede señalar facultativamente para todo el municipio el «techo legal de densidad» (PLD, en m^2t/m^2s) que es el «límite o umbral de densidad» (no de derechos) [ver *supra* F§5(a) *in totum*]. Por encima de este PLD general el ejercicio del derecho de construcción surge (*relève*) de la colectividad, no de la propiedad privada (art. L-112-1 CU-75; ver *supra* F§5.3). Por ende, toda autorización para construir por encima del PLD —cuantía siempre y sólo determinada por los coeficientes de ocupación del suelo (COS, también en m^2t/m^2s, indicados por el POS) en cada subzona, grupo de edificios o edificios individuales— está sometida al pago (*versement pour dépassement du PLD*) al Municipio de [ver FIG. 3]:

> «una cantidad igual al valor del terreno suplementario cuya adquisición sería necesaria para que la densidad de la edificación no exceda de este PLD» (art. L-112-2 CU-75).

De esta manera, cuando el POS señale la posibilidad de un exceso de densidad (*dépassement de surdensité*) por encima del COS en un predio (urbano **U** o en zona natural protegida **ND**) que resulte ser *superior* al PLD, el constructor que voluntariamente quiera sobrepasarlo (*parcelle réceptrice*) debe aportar en dinero el valor del terreno cuya adquisición sería

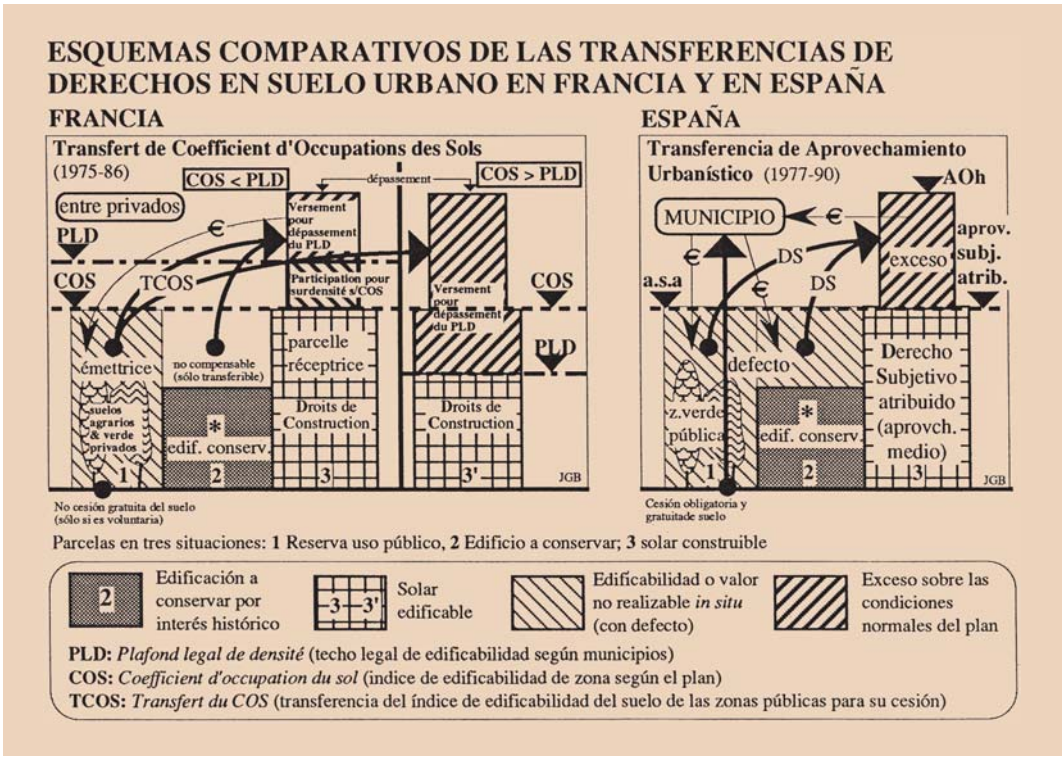


FIG. 6. Esquemas comparando las transferencias de derechos edificatorios en Francia y en España (extraido de J. GARCÍA-BELLIDO, 1999" "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo", *Documentación administrativa, 252-253: 63, fig. 13)*

[8] Las transferencias del derecho a construir un cierto techo o umbral límite de densidad o trasvase físico-económico del valor de la constructibilidad de un predio a otro (si bien ya ha perdido todo interés en Francia desde la última reforma legislativa de 2000) tiene en cambio un enorme interés para el urbanismo español, puesto que permite ver las trascendentales diferencias entre uno y otro urbanismos basadas en el concepto de umbral de densidad o constructibilidad (= derecho de construir) que es el COS y la facultad voluntaria de sobrepasarlo en determinados casos, frente a como es en España un *derecho subjetivo*, material y real, otorgado al patrimonio material del propietario con el aprovechamiento urbanístico medio del plan atribuido al suelo (JGB).

necesaria para que la densidad de la construcción no excediera de dicho PLD. Deberá pagar dicho suelo correspondiente al «exceso» al precio unitario que él mismo declare que tiene su mismo predio en esa fecha.

O bien sustitutoriamente aportando unos derechos de edificabilidad equivalentes al exceso (*dépassement de COS*, *participation pour surdensité*) mediante su transferencia voluntaria (*transferts de COS*, de su equivalente en la densidad del COS) desde otra finca vecina en la misma unidad geográfica cuyo propietario acepte, con autorización administrativa, vender/transferir todas o parte de sus posibilidades de edificar (*parcelle émettrice*), sin que por ello deba ceder gratis su dominio del suelo (como necesariamente ocurre en España), quedando dicha parte como inedificable pero en dominio y de uso privado [ver FIGS. 5 y 6]. Textualmente se articulan estas transferencias en las zonas **U** e incluso en terrenos rurales de espacios protegidos **ND** para resolver futuras demandas de construcciones rústicas (como las *Transfer of Developments Rights*, TDR, estadounidenses).

> «En las zonas naturales protegidas por la calidad de su paisaje [**ND**] cuya delimitación esté fijada... los POS pueden determinar las condiciones en las que las posibilidades de construcción resultantes del COS fijado para el conjunto de la zona podrán ser transferidas con el fín de favorecer un reagrupamiento de la construcción sobre otros terrenos situados en uno o varios sectores de la misma zona, en los cuales la densidad máxima de construcción viene fijada por el plan. En caso de transferencia, la totalidad del terreno cuyas posibilidades de construcción (edificabilidad) han sido transferidas queda gravado (*frappé*) de pleno derecho por una servidumbre administrativa de prohibición de construir inscrita por un acto auténtico publicado en la Oficina de Hipotecas (Registro de la Propiedad). Esta servidumbre no puede ser liberada nada más que por decreto, previo informe del Consejo de Estado» (art. L. 123-2 CU76).
>
> «(...) El pago de la contribución por el exceso de densidad que deberá abonar el constructor no es necesaria: ... *b*) En las zonas urbanas [**U**], cuando el *dépassement* (exceso de sobredensificación) esté justificado por normas urbanísticas o arquitectónicas y cuando, con el acuerdo de la autoridad administrativa, los propietarios de los terrenos vecinos acepten transferir una cantidad de sus posibilidades de construcción (edificabilidad) equivalentes al *dépassement* en cuestión...» (art. L. 332-1 CU 75 y 85).

Si el precio es aceptado se le otorga la licencia de construcción, pero si el precio declarado es muy bajo el Alcalde puede ejercitar el derecho de tanteo o retracto o de adquisición preferente [*droit de préemption*] a favor del Municipio a ese mismo precio, o si es muy alto y en caso de falta de acuerdo municipal se liquida la tasa por los servicios fiscales del Departamento, a cuenta de la definitiva fijación del valor por el Juez competente (*referé*) en materia de fijación de los justiprecios expropiatorios escogido por la parte más diligente:

> «... *fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente*» (art. L. 333-1 CU-75).

Los valores declarados deben ser los de mercado y son objeto de verificación por los servicios fiscales. En todo caso, el valor declarado final es remitido al sistema fiscal sobre la propiedad inmueble, que actualiza y revisa los precios mediante estas declaraciones comprometedoras que formulen los mismos interesados (cfr.: ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, 1979; DANAN & FORGET, 1986; LEBRETON, 1993; COMBY & RENARD, 1996) [JGB].

4. La cesión obligatoria gratuita de terrenos sólo está prevista (art. R. 332-15 CU) hasta el límite del 10% de la superficie del terreno afectado (ver FIG. 4; ver F§5.6), verificada en el momento del otorgamiento de la licencia de construcción o de parcelación [*lotissement*] a fin de atender la ampliación, rectificación y creación de vías públicas. Así mismo los constructores y promotores de parcelaciones deben ceder los terrenos necesarios para los postes de transformación de energía eléctrica o para las canalizaciones de gas.

Al margen de estas cesiones forzosas, deben contemplarse las que puedan tener un carácter voluntario o convencional en los ZAC y en los *lotissements*.

5. El POS planifica a nivel municipal (o parte del término municipal) o supramunicipal, con absoluta independencia de la naturaleza jurídica de los terrenos afectados, sean de propiedad

privada o de dominio público. Ahora bien, la incidencia de la planificación sustantiva sobre el suelo público queda muy condicionada en la práctica por las siguientes razones:

(i) Muchos espacios públicos (costas, forestales, naturales o reservas de espacios protegidos) sólo son delimitadas por el POS, ya que sus determinaciones sustantivas están regidas por la legislación urbanística general o especial.
(ii) Subjetivamente, la Administración del Estado tiene reconocidos privilegios para modificar el planeamiento por razón de implantación de proyectos de interés general, etc. [*vide, ut supra* F§12].

6. La legislación francesa se caracteriza por el constante apoyo a los patrimonios públicos de suelo, constituidos fundamentalmente por la vía de los *Droits de preemption* [derechos de adquisición preferente] en sus diversas modalidades. Los órganos gestores de estos patrimonios públicos reciben la denominación de *Établissement public fonciers de l'État [organismos públicos de suelo estatal]* (entre ellos pueden singularizarse tres de carácter regional: el de la Región Parisina (AFTRP), el de *Basse-Seine* (EPBS) y el metropolitano de *Lorraine* (EPML).

A partir de la Ley 91-662 *d'Orientation pour la Ville* de 13-VII-1991 se ha impulsado la política municipal y supramunicipal de la vivienda, para lo cual se habilitaba a los municipios o agrupaciones de municipios para crear los *Établissemen publics fonciers locaux* [organismos públicos locales de suelo] como organismos de carácter local (municipales o supramunicipales) para llevar a cabo todas las adquisiciones de suelo (por libre acuerdo, expropiación o derechos de adquisición preferente) con vistas a la constitución de reservas a los fines de la urbanización y edificación de viviendas. Para la financiación de estas adquisiciones, se ha establecido una «tasa especial de equipamiento» [*taxe spécial d'équipement*] (art. 29). Las adquisiciones deben atemperarse al Programa de Vivienda que la nueva Ley ha instruido como uno de los objetivos de armonizar el urbanismo con la política de la ciudad. Dichos organismos se benefician por delegación del Estado del ejercicio de los derechos de adquisición preferente de terrenos.

F§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 la fase de la gestión-ejecución urbanística el papel de la Administración pública es la propia de un agente directo e impulsor positivo del urbanismo, especialmente en el marco de los ZAC. Ahora bien, por Administración, a los efectos de la gestión urbanística, hay que entender tanto la acción directa de la Administración municipal *en régie*, como la actuación de los organismos públicos estatales o municipales (*établissements publics d'aménagement* [organismos públicos de ordenación] y *Établissements publics fonciers*) y como las sociedades de economía mixta (municipales, estatales o mixtas). A partir de los años ochenta, los municipios han acudido masivamente a esta forma de gestión urbanística. La actuación de estas sociedades con el apoyo crediticio de la *Societé central pour l'équipement du territoire* [sociedad central para el equipamiento territorial] explica el éxito de esta forma de actuación.

La actuación con meras funciones de policía en la gestión urbanística tiene lugar únicamente en relación con las urbanizaciones de iniciativa privada por vía de su parcelación (*lotissements*) y por la acción de los propietarios por vía asociativa (*Associations foncières urbaines*). Aun cuando estas formas privadas han experimentado cambios notables, siguen

siendo minoritarias respecto a la acción pública dominante.

2. La posibilidad de que la Administración obtenga plusvalías de sus propios patrimonios por vía de recalificación de terrenos no puede destacarse a la vista del Informe del *Conseil d'État* de 1992, en el que ha llamado insistentemente la atención sobre las disfunciones que ocasiona la facilidad de las revisiones y modificaciones que experimentan los planes urbanísticos (pp. 67-75) y los cambios de uso de los terrenos adquiridos para emplazamientos reservados (pp. 132-143) pasando posteriormente a ser edificados (sugiriendo al efecto un nuevo sistema de derecho de reversión [*droit de retrocession*]).

3. Respecto al modo de comportamiento de los Patrimonios públicos de suelo, en cuanto a su enajenación, debe recordarse que la nueva Ley de 13-VII-1991 (*d'orientation pour la ville*) ha facilitado la creación de los *établissements publics foncières* de carácter municipal o supramunicipal con la misión de adquirir y, en su caso, enajenar el suelo. En cualquier caso, los problemas relacionados con la transparencia de la acción administrativa han tenido también su repercusión en el campo del urbanismo (Ley 93-122, de 29-I-1993, relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos, ha impuesto a la Administración y a todos los organismos públicos y sociedades de economía mixta que enajenen terrenos susceptibles de aprovechamiento urbanístico en favor de particulares la obligación de dar publicidad a las condiciones de venta, salvo cuando el destino fuera para la construcción de viviendas de protección pública. Esta garantía —frente a posibles abusos de plusvalías— ha sido, sin embargo, derogada por la Ley núm. 94-112, de 9-II-1994, de modificación parcial de la legislación urbanística. La norma sobre publicidad de las condiciones de enajenación, bajo pena de nulidad en caso de incumplimiento, suscitó una gran oposición en especial en el Congreso anual de Notarios de Francia de 1993. La norma derogatoria de 1994 tiene efectos para el futuro y para el pasado, en cuanto convalida las enajenaciones que hubiesen vulnerado la legislación anticorrupción.

F§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. No existe propiamente una fijación de estándares o canones modulares, sino que simplemente el artículo R. 111 del 1 al 27 CU, contiene una serie de prescripciones específicas que deben respetarse en materia de instalaciones, distancias, volúmenes, prescripciones específicas en materia ambiental que pueden ser exigidas en cada caso.

2. La determinación del alcance de los equipamientos es fijada en detalle en los programas de los ZAC y, al propio tiempo, en la determinación de la serie de tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de los constructores y urbanizadores a la financiación de los equipamientos que se examinará, *ut infra*, en la Parte V.

3. La obligación de pago cuando el promotor se acoge a la opción de construir el exceso de edificabilidad autorizada sobre el PLD (*versement pour dépassement du PLD*) [visto en F§5.6, F§10.12 y F§20.2 y 3] sólo se genera evidentemente al solicitar la licencia de tal construcción [*permis de construir*] y, se reviste con forma de tasa o canon proporcionado a un aprovechamiento excepcional y por una sola vez. Los métodos para calcular las superficies y los excesos admitidos sobre el PLD (que son comunes a las reglas del COS, como se ha visto en F§20.3) le permiten al constructor declarar obligatoriamente el valor unitario que estima tenga su propio solar en ese momento para el pago de la tasa, la cual ha de ser equivalente

a «la superficie suplementaria de terreno cuya adquisición sería necesaria para que la densidad de la construcción no excediera del PLD». Es, en teoría, como si adquiriese a la colectividad el volumen extra autorizable a precio de mercado, es decir, la comunidad le advierte que ese exceso no es propio de su derecho subjetivo y que ha de comprárselo a su titular, recobrando la comunidad la plusvalía del suelo).

4. Como situaciones especiales hay que señalar que en los supuestos de los ZAC (*zones d'amènagement concerté*) el pago del PLD corresponde a la empresa u organismo encargado de la urbanización de forma global para el conjunto de la zona y no a los propietarios. Lo mismo ha sido últimamente admitido por las parcelaciones o urbanizaciones de iniciativa privada.

El producto del PLD en sus 3/4 partes se atribuye al Municipio y el 1/4 restante al Departamento (provincia). A partir de la descentralización de 1983 los municipios tienen libertad de aplicación del producto de la recaudación por tal concepto.

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

Como norma general hay que indicar que, a través de las contribuciones y medios financieros, que se señalarán en F§27, el Municipio se reintegra de los gastos de urbanización por la vía de la fiscalidad. No obstante, cuando en los ZAC los entes públicos toman a su cargo *(en régie)* la urbanización, ésta puede resultar gravosa para las arcas municipales por motivos políticos y coyunturales.

F§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. Como norma general hay que indicar que no existe una programación temporal vinculante en la ejecución del planeamiento, dada la reiterada separación entre las fases de planeamiento-reglamentación y ejecución o urbanización. Los Planes, por tanto, no adoptan determinaciones temporales sólo surgen en materia de urbanización a partir de las iniciativas concretas (ZAC, *Lotissement* o AFU).

De ello se deduce que serán los instrumentos convencionales o por la vía de la concesión administrativa entre el organismo promotor del ZAC y sus operadores, cuando podrán pactarse o asignarse los plazos de ejecución de las distintas operaciones urbanísticas. Precisamente, en las operaciones urbanísticas de los llamados ZAC privados, se exige el afianzamiento bancario en garantía de los futuros equipamientos cuando los promotores o constructores enajenan las correspondientes parcelas.

2. En orden a la ejecución de las obras en la concesión de las licencias de construcción o de reparcelación, se imponen por vía legal la realización de los mismos en un plazo de dos y cinco años, respectivamente. El incumplimiento de los plazos lleva aparejada la caducidad de la correspondiente autorización.

3. No existe en el ordenamiento urbanístico francés un sistema de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los particulares y, en todo caso, nunca contra los propietarios de suelo como tales. Por el contrario, puede afirmarse que existen mecanismos automáticos en orden a la adquisición de los bienes sometidos a expropiación, adquisición preferente (tanteo y retracto) y emplazamientos reservados, así como para la fijación de los justiprecios en los casos en que la Administración deje transcurrir los plazos fijados al efecto. En diversos apartados anteriores se han examinado estos mecanismos (*droit de délaissement*, denuncia de mora).

PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANÍSTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA

F§25. Valoraciones urbanísticas: ¿son objetivas, administrativas o de mercado? ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

Las valoraciones urbanísticas son fundamentalmente de carácter fiscal y se rigen por la normativa propia fiscal. En cada Municipio existe una Comisión municipal de impuestos directos integrada por representantes municipales y de los propietarios que lleva a cabo una evaluación y clasificación de los inmuebles del Municipio en trece categorías asignando a cada terreno un valor a efectos de determinación de la imposición local. Estos valores, por lo tanto, tienen una gran importancia por cuanto sobre los mismos se calculan los impuestos y contribuciones que los constructores aportan a la financiación de los equipamientos. Como se observa en el próximo punto, la financiación de origen es básica en el urbanismo francés.

Ahora bien estas valoraciones no tienen una determinación directa sobre los justiprecios expropiatorios o derivados del ejercicio del derecho de tanteo y retracto que son fijados, en caso de falta de acuerdo mútuo, por el Juez civil [*referé*] competente en materia de expropiación forzosa que aplica criterios objetivos, apreciados con arreglo a ciertas reglas, algunas de las cuales se han examinado en anteriores apartados (*le droit de délaissement* en la expropiación, adquisición de terrenos emplazados en zonas reservadas, etc).

F§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.

2. Por lo que afecta al grado de informatización y coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad es importante por cuanto el Registro confecciona el fichero inmobiliario sobre la base de los datos catastrales. Sin embargo, en la consulta de este archivo inmobiliario existen para los particulares algunas restricciones, dado que su finalidad es de tipo civil y no administrativo. Se aprecia, al mismo tiempo, descoordinación con los registros municipales.

F§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 fiscalidad urbanística ocupa en el Derecho urbanístico francés un protagonismo clave, al no existir (como se hace en España) propiamente un sistema de deberes o cargas atribuidos a la propiedad urbanística. Esta fiscalidad pretende dos objetivos fundamentales: recuperación de plusvalías y contribución a la financiación de los equipamientos públicos por parte de los constructores.

2. Antes de examinar esta fiscalidad urbanística, hay que indicar que, aún cuando se presenten bajo la forma de tasas, contribuciones y otros instrumentos exigibles a nivel municipal, dicha fiscalidad en cuanto a la fuente jurídica de su producción es estatal, en congruencia con el carácter centralista unitario del Estado francés, analizado, *ut supra*, en F§§1, 2 y 3.

Las principales figuras impositivas son las siguientes (según la clasificación que formula JACQUOT, 1989: 174-185):

(i) Contribuciones a las cargas generales de la ordenación:

1. *La taxe locale d'équipement* [tasa local de equipamiento] aplicable a los Municipios de más de 10.000 habitantes y que grava toda construcción, reconstrucción y ampliación de edificios. El tipo del impuesto es del 1% sobre el valor fiscal del terreno que se toma como base, cuya determinación y revisión se rige por el Código general de Impuestos.
2. *La taxe departamentale des espaces natures sensibles* [tasa provincial por espacios naturales] con un tipo del 2% sobre el valor de los terrenos. Es de aplicación facultativa por los Departamentos.
3. *La taxe departamentale du Conseil d'Architecture, l'Urbanisme et l'Environemant* [tasa provincial para financiar los Consejos departamentales de arquitectura, urbanismo y medioambiente].

(ii) *Les versements* [contribuciones] por la superación del *Plafond legale de densité* (PLG) que ha sido examinado en F§5 y F§20. Así mismo, para la superación del COS puede establecerse una tasa, así como para la creación de oficinas o locales de investigación en la región *Île-de France*.
(iii) Contribuciones para la realización de equipamientos públicos específicos (canalizaciones, aparcamientos públicos, equipamientos al servicio de servicios públicos industriales y comerciales.
(iv) La Ley de 18 de julio de 1985 permitió un sistema de participaciones de los organismos urbanizadores públicos (municipios y otros entes públicos) en las operaciones de equipamiento de las zonas a urbanizar. Este derecho de participación, ha sido limitado por el artículo 18 de la Ley 94-112, de 9 de febrero de 1994, a fin de fijar el grado de equipamiento de futuros habitantes de la zona y su fraccionamiento en atención a las etapas de su imposición.

Al margen de estas figuras, existen los impuestos ordinarios sobre la posesión del suelo y por incremento del valor de los terrenos.

PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

F§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?

1. La licencia de construcción (*le permis de construire*) ocupa una posición clave en en el Derecho urbanístico francés en orden al control de la utilización y ocupación del suelo. Por lo tanto se trata de una licencia de construcción o de modificación de las construcciones existentes y presupone lógicamente la urbanización previa del suelo o al menos su aptitud para la edificación.
2. Según el artículo L.421-1 del Código de Urbanismo, la licencia se exige para la realización de toda construcción destinada o no a vivienda (edificios, instalaciones industriales, canalizaciones, piscinas, etc) y para la modificación de los edificios existentes (cambio de destino, modificación de uso y aspecto exterior o modificación del volumen, etc). Según el artículo R.421-1 CU se excluyen una serie de actuaciones de la correspondiente licencia: infraestructuras de vías de comunicación (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), construcciones provisionales y determinadas construcciones de escasa importancia (superficie inferior a 2 metros y altura no superior a 1,5 metros, etc.).

Desde el punto de vista de los sujetos exentos, no precisan licencia de construcción: las operaciones sobre monumentos histórico-artísticos, las construcciones afectadas por el secreto de la Defensa nacional, obras relacionadas con determinados servicios públicos (comunicaciones, telecomunicaciones, distribución de gas electricidad, enumeradas en su detalle en el art. R.422-2 CU); sin embargo, estas operaciones exentas precisan de un certificado de conformidad [*certificat de conformité*] con las normas urbanísticas de la correspondiente autoridad administrativa.

3. A partir de la Ley 83-8 de 7-I-1983 *relative à la répartition du compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, sobre descentralización en materia de urbanismo, la competencia para el otorgamiento de la licencia de construcción ha experimentado una importante reforma. Debiéndose tener en cuenta el siguiente cuadro de situaciones, según que el Municipio tenga aprobado o no su respectivo POS:

(i) En los Municipios que no disponen de POS, la competencia para el otorgamiento de las licencias sigue siendo responsabilidad del Estado y en su nombre se conceden, bien por el Alcalde, bien por el Prefecto, en atención a las características de las operaciones contempladas. Si bien la solicitud de licencia se presenta ante el Municipio, la instrucción del procedimiento corresponde a los servicios periféricos del Estado (*Directeur departamental de l'équipement* [dirección provincial del equipamiento]).

(ii) Si el Municipio dispone de POS, la competencia corresponde al Alcalde. El Alcalde puede delegar su competencia en el Presidente del *Établissement public de cooperation intercommunale* del cual el Municipio, en su caso, forma parte. Para la instrucción del expediente, el Alcalde también puede solicitar el auxilio administrativo de los servicios periféricos del Departamento ministerial encargado del Urbanismo. La competencia decisora del Alcalde, no obstante, experimenta ciertas modulaciones en atención a informes, vinculantes o no vinculantes, que la legislación específica subraya (*vide* LEBRETON, 1993: 169).

El principio general sufre una excepción, a pesar de que el Municipio cuente con un POS, en los siguientes casos en que la competencia estatal resurge y las licencias deben seguir otorgándose por el Alcalde o el Prefecto en nombre del Estado: solicitudes de construcción del propio Estado, colectividades territoriales supramunicipales y demás entes públicos; obras de producción, transporte y distribución de energía, obras a realizar en un perímetro afecto a la Defensa nacional y en los perímetros relativos a un *projet d'interêt national* [proyecto de interés nacional] definido por el Consejo de Estado.

4. Para la solicitud de la licencia se requiere disponer de algún título de disponibilidad del suelo, pues según el artículo R.421-1 CU se requiere ser: propietario del terreno o su mandatario, persona que justifique un título habilitante para llevar a cabo la construcción (según la doctrina encajan en este supuesto [cfr., LEBRETON, 1993: 193] promotores beneficiarios de una promesa de venta, el beneficiario del derecho de superficie [*bail á construction*], el arrendatario con autorización del propietario, etc.) o bien el beneficiario de la expropiación forzosa.

Pese a estos requisitos de legitimación, la licencia no se considera un acto real, sino personal, por lo que puede ser posteriormente objeto de transmisión a un tercero, si bien el nuevo adquiriente deberá ostentar análogamente los requisitos anteriormente señalados. La jurisprudencia del Consejo de Estado exige autorización municipal para la transferencia (LEBRETON, 1993: 209). Esta autorización está simplemente regulada en la Circular de 16 de marzo de 1973.

5. En orden a las cesiones del derecho de superficie [*bail á construction*]. El régimen jurídico del Derecho de superficie por parte de los entes públicos se contiene el ordinario (en el Código Civil, art. 1.713 que admite prórrogas sucesivas, lo cual le hace inviable) y el específico (*bail á construction* [alquiler o cesión del derecho de superficie o de vuelo]), instituido por la Ley de 31-XII-1964, con una duración entre 18 y 99 años, sin posibilidad de prórroga y que dentro de estos márgenes temporales es ampliamente usado.

F§29. La licencia de edificación: (*ídem* 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 Código de Urbanismo:

> «la licencia de construcción no puede concederse sino cuando las construcciones proyectadas son conformes a las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la implantación de las edificaciones, su destino, naturaleza, arquitectura, dimensiones, ordenación de sus límites, etc.» (art. L.421-3 CU).

En consecuencia la denegación de la licencia de construcción tiene un carácter eminentemente reglado. Por el contrario, su otorgamiento, siendo en principio de carácter reglado, contiene algunos márgenes de discrecionalidad en cuanto se permite su otorgamiento condicionado al cumplimiento de determinadas prescripciones. Las licencias de contenido derogatorio al planeamiento han sido reducidas al mínimo, manteniéndose esta posibilidad solo para cuestiones de mero detalle, exigidas por la configuración del suelo o adaptaciones menores (SAVY, 1981: 592 y ss).

2. A la vista de la declaración de que el derecho de edificar hasta el límite PLD (*vide ut supra,* partes **II** y **III**) está vinculado a la propiedad del suelo y el carácter de mera contribución pecuniaria que requiere la superación del PLD hay que concluir que la licencia de edificación o construcción tiene carácter meramente declarativo.

3. En el procedimiento de otorgamiento de la licencia, únicamente se otorga publicidad, a través de un anuncio en el Municipio en el que se hace constar durante el período de instrucción que la licencia ha sido solicitada con los siguientes datos: nombre del solicitante, número y fecha de la petición, dirección y localización del terreno con superficie y altura y destino de la construcción. No se permite hasta el definitivo otorgamiento de la licencia conocer el contenido del expediente. Una vez otorgada la licencia, ésta es objeto de publicidad en el Ayuntamiento por espacio de dos meses; el cumplimiento de este plazo determina el plazo del recurso contencioso-administrativo (*recours contentieux-administrative*). Desde esta publicidad hasta la declaración de terminación de las obras, cualquier persona puede consultar el expediente.

En algunos supuestos especiales, recogidos en la Ley de 12-VII-1983, (edificios superiores a 50 metros, superficies comerciales speriores a 10.000 m^2) se exige con carácter especial una información pública.

4. Respecto al número de autorizaciones que se precisan, la regulación general está orientada a buscar un procedimiento de fusión o de coordinación de las autorizaciones especiales o complementarias con la licencia de construcción, a modo de integración en esta última. Así el artículo R. 421-38-1 CU prevé el supuesto de integración en la licencia de construcción de las autorizaciones relativas a la protección del patrimonio histórico-artístico, protección de obras militares, marítimas y aéreas, aguas interiores, zonas limítrofes al dominio público marítimo, cambio de afectación de instalaciones deportivas, zonas de servidumbre próximas a los cementerios, edificios de gran altura. De esta suerte, el Municipio durante el proceso de instrucción o tramitación del expediente de la licencia de construcción, solicita de las autoridades con competencia sectorial la correspondiente autorización que finalmente se integra en la que corresponde a la licencia de construcción.

Ahora bien, algunas autorizaciones o licencias permanecen al margen de la licencia de construcción. El caso más notable es el relativo a la autorización especial para la instalación de grandes superficies comerciales que ha sido profundamente modificado por la Ley 93-122, de 29-I-1993, sobre prevención de la corrupción. La Autorización de dichas instalaciones corresponde a una Comisión de Equipamientos comerciales a nivel departamental y contra sus actos puede recurrirse ante una Comisión Nacional de Equipamientos Comerciales (*vide,* BASSOLS COMA, 1994: 29-31).

F§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. En F§29 ya se ha indicado que la licencia entraña un acto declarativo de derechos y de contenido eminentemente reglado, aunque con algunos márgenes de discrecionalidad.

2. Como acto eminentemente de control su finalidad es permitir a la Administración asegurar el respeto a las normas urbanísticas y a las determinaciones del POS. Por ello se establece una serie de controles:

(i) El control temporal: toda licencia otorgada en la que no se inician las obras en el plazo de dos años caduca. Seis meses antes de la caducidad, si la ordenación urbanística no ha sufrido modificaciones, puede solicitarse la prórroga por año.
(ii) Al iniciarse las obras, debe remitirse una comunicación al Alcalde indicando el comienzo de las mismas. Durante la ejecución y dos años posteriores a la terminación de las obras, el titular de la licencia debe permitir la visita e inspección del Alcalde, del Prefecto o de los agentes públicos competentes.
(iii) A los treinta días de la terminación de las obras, deberá comunicarse al Alcalde dicha circunstancia. Desde esta fecha y hasta el transcurso de tres meses la autoridad competente puede otorgar el Certificado de Conformidad de la terminación de las obras [*certificat de conformité*].
El otorgamiento del certificado puede ser expreso o tácito, en este último caso, una vez transcurrido el indicado plazo, requeriría el acuse de mora a la Administración y transcurrido un mes más sin que la Administración conteste se considerará otorgado por silencio administrativo. En caso de desestimar la conformidad se comunicará al interesado y se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes.

F§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias de edificación con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?

En el artículo L.123-5 CU se contiene esta posibilidad cautelar de suspender licencias (*surseoir à statuer*) a las «solicitudes de licencia referentes a las construcciones, instalaciones u operaciones cuya naturaleza comprometa o haga más onerosa la ejecución del futuro plan» [en cuyos precisos términos ha pasado a figurar en el nuevo art. L.123-6, párrafo 2, que el art. 4 de la nueva Ley 2000-1208, de 13 de diciembre, de Solidaridad y Renovación Urbanas ha recogido; verlo en sección «Documentación» de este mismo núm. de *CyTET*] [JGB].

F§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. Ya se ha señalado y descrito en F§17, la importante participación de la iniciativa pública en la urbanización, especialmente en los ZAC y sus distintas modalidades de actuación. Sobre esta iniciativa pública ha recaído gran parte del proceso urbanizador francés desde 1956 hasta los años setenta.

2. Para la adquisición de la propiedad necesaria para la realización de la

urbanización (terrenos para futura edificación y terrenos o reservas para la implantación de los servicios públicos) la utilización de los derechos de tanteo-retracto o preferente adquisición (*droit de préemption*) es muy intensa en el Derecho francés. Este instrumento menos agresivo que la expropiación forzosa, permite además de su escalonamiento en el tiempo al programar las adquisiciones cuando los propietarios deciden vender, al mismo tiempo permite un conocimiento y control indirecto de los precios del suelo.

F§33. Impugnación de los actos administrativos urbanísticos: ¿Quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos de contenido urbanístico? ¿existe la acción pública en el urbanismo? ¿Cuánto tarda, como media, en resolverse una reclamación administrativa o contenciosa? Derechos de recurso contra planes aprobados, ¿dónde, quién y por qué?

1. Tal como se ha indicado, *ut infra*, en F§33, el contencioso urbanístico se rige por las normas generales del recurso contencioso-administrativo, con las adaptaciones precisas en razón de la naturaleza de los actos urbanísticos, bien sean estos de carácter general a (POS y reglamentos), bien, de carácter singular (actos administrativos en sentido estricto) como en el caso de la licencia de construcción.

2. En el régimen contencioso-administrativo francés se distingue en atención al pronunciamiento del Juez:

(i) *Le recours pour excès de pouvoir* [recurso por exceso de poder], en cuyo seno se solicita la anulación de un reglamento o acto administrativo en razón a su ilegalidad, comprobada esta ilegalidad el reglamento o el acto es anulado y desaparece del ordenamiento jurídico. En esta modalidad de recurso, la legitimación es muy amplia y prácticamente puede decirse que contiene una acción popular [*action populaire*] (CHAPUS, 1988: 503).

(ii) *Le contentieux de pleine juridiction* [contencioso de plena jurisdicción], en cuyo marco el Juez no se limita a anular un reglamento o un acto administrativo, sino que reconoce una situación jurídica individualizada o un derecho subjetivo. En este tipo de recurso de carácter subjetivo, se requiere demostrar poseer un interés legítimo o justificativo para lo que se pretende demandar. Este interés puede ser individual o colectivo, siendo una práctica muy extendida la defensa de los intereses colectivos por las asociaciones.

Si se trasladan estas observaciones al campo del urbanismo podrá afirmarse que en cuanto se pretenda la simple ilegalidad de los instrumentos urbanísticos (especialmente el planeamiento) rige prácticamente el principio de la acción pública, por el contrario cuando se pretenda, además de la defensa de la legalidad, una situación jurídica individualizada se exige la previa existencia de un interés. Así en lo que afecta a la licencia de construcción se reconoce legitimación no solo para la declaración de nulidad, sino para el reconocimiento de situaciones subjetivas a los propietarios limítrofes en atención a la mayor o menor proximidad y a las asociaciones para la defensa de intereses colectivos. La nueva Ley 94-112, de 9-II-1994, exige la notificación de la interposición del recurso contencioso por particular o por el Prefecto, al titular de la licencia concedida para su posible personación en autos (art. L.600-3 CU).

3. Las reclamaciones o recursos administrativos *(recours contentieux-administrative)* en el ordenamiento francés son meramente potestativos y no constituyen un presupuesto para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos.

4. De la excesiva duración en la tramitación de los recursos contencioso-administrativos da idea el informe del *Conseil d'État* (1992: 52 a 55) en el que se critica vivamente el retraso que experimentan, así como las dificultades para obtener la suspensión de los actos recurridos. Dicho organismo pone el acento en una serie de medidas para agilizar la tramitación de los recursos y, en especial, la ejecución de las sentencias. Algunas de estas medidas fueron incorporadas a un Proyecto

de Ley de 1992 que paralelamente no prosperó y han sido recogidas sólo parcialmente en la Ley 94-112, de 9-II-1994, y a la que hemos hecho referencia, *ut infra* en F§33.

En cualquier caso debe tenerse en cuenta el incremento que han experimentado los recursos contencioso-administrativos en materia de urbanismo. Los recursos *pour excès de pouvoir* han pasado de 3.700 en 1986 a 10.500 en 1991 (*vide,* BOUYSSOU, 1994: 208, nota 3).

5. Hasta la Ley núm. 94-112, de 9 de febrero 1994, por la que se da nueva redacción al libro VI del Código de Urbanismo, con la significativa rúbrica de *Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme* (Disposiciones relativas al contencioso de urbanismo) (arts. L.600-1 a 5), no existían propiamente reglas específicas en el orden contencioso-administrativo para el urbanismo. Se aplicaba en bloque el sistema general —con la distinción vista entre *le contentieux pour excès de pouvoir* [exceso de poder] con pretensiones de mera anulación de los planes de urbanismo (POS) y *le contentieux de plein juridiction* en el que además de la anulación se postulaba el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, entre las que cabe considerar la indemnización, en su caso, por responsabilidad patrimonial de la Administración (*vide ut supra,* F§33)— con las especialidades o modulaciones que la práctica y la experiencia jurisprudencial habían destacado.

De esta suerte los POS y demás instrumentos urbanísticos podían impugnarse directamente en el plazo de dos meses desde su publicación o por vía indirecta, dada la naturaleza reglamentaria de los POS, en virtud de la técnica de *l'exception d'illégalité* (impugnación indirecta, no sometida a plazo) de los actos de aplicación del POS (con ocasión de atacar los actos de aplicación se impugna al POS o la norma reglamentaria). Los motivos de impugnación son por razón de vicios de forma (ampliamente reconocidos) y vicios de fondo o de contenido que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, sólo son objeto de un control mínimo (JACQUOT, 1989: 208-211 y LEBRETON, 1993: 104-110).

No obstante, la doctrina ha intentado un mayor rigor, con éxito relativo en la impugnación por razones de fondo en el control interno de los POS (aplicación de las técnicas del "error manifiesto de apreciación" [*l'erreur manifeste d'appréciation*], desviación de poder, error de derecho o de violación de la Ley en relación a las normas y leyes superiores al planeamiento). La jurisprudencia del Consejo de Estado ha elaborado una serie de reglas en orden a las consecuencias que se derivan para los supuestos de declaración judicial de nulidad al plan (dado que el plan no puede ser *abrogé* [derogado], ello comporta la formulación inmediata de uno nuevo, y la entrada en vigor del POS precedente). Por el contrario cuando la anulación del POS deriva de una *declaration d'illégalite* [impugnación indirecta], mientras se elabora un plan nuevo, seguía rigiendo el declarado ilegal. Asimismo, los actos de aplicación dictados durante la vigencia del plan declarado ilegal subsisten y no pueden ser objeto de revisión.

6. Precisamente en atención a la amplitud del régimen impugnatorio de los POS, el Consejo de Estado ha recomendado la reducción de alguna de estas consecuencias que afectan a la excesiva facilidad impugnatoria de los planes, motivo que redunda en la falta de estabilidad de los planes. Recogiendo algunas de estas ideas, la Ley 94-112 de 9 de febrero, ha introducido una serie de reglas específicas en el contencioso urbanístico que pueden resumirse de la siguiente forma:

a) El Plan de Ocupación del Suelo (POS) tiene la consideración de un acto de naturaleza reglamentaria pudiendo ser impugnado directa (*voie d'action*) o indirectamente (*voie d'exception; exception d'illegalité*).

b) El Recurso directo contra el POS (o en su caso modificación o revisión del mismo) debe interponerse en el plazo de dos meses desde su aprobación o bien desde su publicación. El interés para recurrir es apreciado libremente por el Juez administrativo de forma amplia y generosa. En los recursos individuales, además de los propietarios afectados, la condición de vecino del municipio confiere interés para poder recurrir. El interés colectivo para recurrir se reconoce a las Asociaciones en defensa del medio ambiente.

Con la interposición del recurso de puede solicitar la suspensión del POS impugnado (*le sursis à la execution*). La Jurisprudencia ha exigido para otorgar la suspensión que al menos uno de los motivos invocados para la suspensión este fundamentado y que la ejecución del POS pueda generar un perjuicio de difícil reparación. Como innovación de la Ley 94-112, de 9 de febrero, debe destacarse que todo acto de suspensión en materia de urbanismo (y, por tanto, también en el caso del POS) debe ser acordado en procedimiento contradictorio y puede ser adoptado por un órgano jurisdiccional unipersonal (presidentes de los Tribunales Administrativos; presidentes de Tribunales Administrativos de Apelación; el vicepresidente del Tribunal de París y los presidentes de sección de los Tribunales Administrativos de Apelación).

c) El recurso indirecto (*l'exception d'illegalité*) una vez el POS ha adquirido firmeza en vía administrativa, podía suscitarse indefinidamente con ocasión de la impugnación de cada acto de aplicación del mismo (especialmente con motivo de las licencias de edificación y otros actos de uso del suelo, pudiendo invocarse toda clase de vicios de forma, procedimiento o de fondo.

Precisamente, por esta amplitud temporal y de los motivos de impugnación, la jurisprudencia postuló una interpretación restrictiva por considerar que se ponía en peligro la seguridad jurídica, especialmente cuando se invocaban motivos de impugnación formales. Haciéndose eco de esta interpretación jurisprudencial y de las críticas doctrinales, la Ley 94-112 de 9 febrero (actual art. L.600-1 del Código de Urbanismo) ha establecido que:

«La ilegalidad por vicio de forma o de procedimiento de un Plan director (ED), de un Plan de uso del suelo (POS) o de un documento de urbanismo puede ser invocada por vía de excepción (impugnación directa), una vez transcurridos seis meses a contar desde el inicio de la vigencia del documento en cuestión» (análogamente se aplica esta limitación a los actos que prescriben la elaboración o la revisión de un documento de urbanismo o que constituye una zona de urbanización concertada).

Sin embargo, se excepcionan de la regla limitativa anterior:

«Cuando el vicio de forma afecte, bien a la ausencia de puesta a disposición del público de los planes directores, bien por desconocimiento sustancial o violación de las reglas de la información pública sobre planes de uso del suelo; bien por falta del informe de presentación o de los documentos gráficos.»

d) Con el fin de fortalecer la seguridad jurídica en materia de urbanismo se han establecido algunas reglas específicas: La anulación o la declaración de ilegalidad de un POS o de un documento de urbanismo, comporta la aplicación del POS o documento inmediatamente anterior al mismo. Del mismo modo, cuando se ha denegado jurisdiccionalmente una licencia de edificación o uso del suelo, la solicitud de nueva licencia no podrá ser denegada por el órgano administrativo en base a motivos o fundamentos amparados en disposiciones urbanísticas posteriores a la fecha de la denegación, siempre que está sea firme y la nueva solicitud de licencia se efectúe dentro de los seis meses a la notificación de la denegación.

e) Por último con carácter general, cuando se impugne un acto urbanístico por un particular o por el Prefecto, el recurrente deberá, so pena de inadmisibilidad, notificar la interposición del recurso al titular de la licencia y al órgano administrativo que haya adoptado el acto urbanístico. Dicha notificación deberá hacerse por carta certificada y acuse de recibo en el plazo de quince días desde la interposición del recurso.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

CODE DE L'URBANISME, edit. y anotado por F. MODERNE & H. CHARLES (1996), 9.ª ed., Edit. Dalloz, París, 1996; también existe una edición de F. BOYSSOU y J. HUGOT, E. Libraires Techniques, París, 1987.

AA.VV. (1989): *40 ans de politique fonciere en France*, Económica, París, 1989.

AA.VV. (1993): «Droit L'urbanisme. Bilan et perspective», *AJDA*, *L'actualité jurifdique Droit Administratif*, mayo 1993, número especial.

BOUYSSOU, F. (1994): «Nouvelles dispositions en matiere d'urbanisme», *AJDA,* marzo: 208-19.

BASSOLS COMA, M. (1994): «La gestión del urbanismo en Europa» en *Encuentro de gerencias municipales de urbanismo*, Gerencia municipal de Urbanismo, Madrid, 1994.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport (1992): *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, La Documentation Francaise, París.

COMBY, J. & V. RENARD (1996): *Les politiques foncières*, Col. Que sais-je?, n.º 3143, PUF, París.

CHAPUS, R. (1988): *Droit administratif general,* vol. I, 4.ª ed., Montcheestien, París.

DANAN, Y. M. & J.-P. FORGET (1986): *Processor. Procedures d'aménagement et d'urbanisme*, 2 vols., Dalloz, París.

ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L. (1979): «La transferencia del derecho de edificación en la legislación francesa», *Revista de Derecho Urbanístico,* vol. XIII, 65, 113-119.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO (1996): «Urbanismo y contencioso administrativo (Breves reflexiones en torno a la Ley francesa de 9 de febrero de 1994)», *Revista de Administración Pública,* 141: 301-312, septiembre-diciembre 1996.

HOSTIU, R. (1993): «La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme», *AJDA* (número especial citado), mayo: 27-33.

JACQUOT, H. (1989): *Droit de l'urbanisme,* 2.ª ed. Dalloz, París.

LEBRETON, J. P. (1993): *Droit de l'urbanisme,* PUF, París.

MODERNE F. (1998): «Problemas actuales del Urbanismo francés», en *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, M. Pons, Madrid.

SAVY, R. (1981): *Droit de l'urbanisme,* PUF Themis, París.

STRUILLOU, J. F. (1999): «Cour Européenne des Droits de l'Homme et le Conseil d'État: une nouvelle limitation au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme», en *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et l'Habitat*, Dalloz, 61-38.

TEJEDOR BIELSA, J. C. (1998): *Un modelo urbanístico alternativo: el derecho francés*, Cedes, Barcelona.

La construcción y la vivienda mantienen el crecimiento

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Economista, vocal del Consejo Superior de Estadística

«Resulta sorprendente que un número tan reducido de compradores haya adoptado la precaución de asegurarse los bajos tipos de interés actuales a través de créditos hipotecarios a tipo fijo.»

Anatole KALETSKY,
«Property bull Market is not about to stall»,
The Times, 9-4-2002

1. INTRODUCCIÓN

La economía española registró en 2001 una desaceleración de punto y medio porcentual en el ritmo de crecimiento del PIB. De forma similar al resto de países de la Zona Euro, en 2002 no mejorará el ritmo de crecimiento de la economía española respecto del año anterior, aunque el perfil de crecimiento será más positivo en la segunda parte del año.

Los bajos tipos de interés existentes al final de 2001 y en los primeros meses de 2002 en los créditos destinados a la compra de vivienda han contribuido, junto con la abundante oferta crediticia, a mantener elevada la demanda de vivienda. El persistente proceso de creación de nuevos empleos ha contribuido también a que dicha demanda haya seguido manteniendo un perfil entonado.

Dentro de la política de vivienda, el nuevo Plan 2002-05 ha incluido a la promoción de viviendas destinadas al alquiler entre las actuaciones protegidas, aunque el marco global del plan citado no supone un cambio sustancial respecto del Plan 1998-2001. La vivienda protegida ha seguido teniendo en 2001 un peso reducido en la oferta de nuevas viviendas, situación que no parece vaya a cambiar sustancialmente en 2002.

También merece destacarse el hecho de que en la anunciada reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas se vaya a incluir una importante desgravación de los ingresos generados por los inversores que financien a

crédito la compra de una vivienda destinada al alquiler, aunque no se ha repuesto la ayuda fiscal existente hasta 1998 para los arrendatarios de vivienda, con lo que no existe neutralidad entre el tratamiento fiscal dado en España a los adquirentes de vivienda en propiedad y a los hogares que acceden a la vivienda bajo la forma del alquiler.

Los precios dela vivienda han crecido en 2001 por encima del 15%, ritmo que parece haberse mantenido en el primer trimestre de 2002. La evolución citada ha dado lugar a que la relación entre el precio de la vivienda y la renta disponible familiar haya alcanzado en España en 2001 el nivel más elevado desde que existen estadísticas de precios de la vivienda.

La situación actual del mercado inmobiliario en España revela la presencia de una profunda dependencia de la misma respecto de los bajos tipos de interés, a la vista de los elevados niveles alcanzados por los precios inmobiliarios y del importante crecimiento registrado en la oferta de nuevas viviendas, muchas de las cuales van a salir al mercado en el presente año. De mantenerse los tipos de interés en los niveles actuales o incluso registrando un moderado aumento todavía pueden tener lugar en 2002 nuevos y significativos aumentos en los precios de las viviendas.

2. ECONOMÍA ESPAÑOLA. SE ATENÚA LA DESACELERACIÓN

La información estadística disponible acerca del comportamiento de la economía mundial y española durante los primeros meses de 2002 revela que en este año se ha frenado el proceso de acusada desaceleración económica global que caracterizó la evolución de la segunda mitad de 2001. La confianza ha mejorado en empresas y hogares, los niveles de existencias empresariales han dejado de disminuir y las políticas macroeconómicas desarrolladas, especialmente la política monetaria, han contribuido a reducir el alcance de la desaceleración sufrida en el ritmo de crecimiento de las economías, evitándose así la presencia de una recesión.

De acuerdo con las previsiones de primavera del Fondo Monetario Internacional [INTERNATIONAL MONETARY FUND (2002)], la economía mundial crecerá en 2002 en torno al 2,8%, por encima del 2,5% de 2001, que supuso a su vez, en su momento, una clara desaceleración respecto del ritmo del 4,7% correspondiente al año 2000. En 2001 la economía norteamericana creció en un 1,1%, según la citada previsión, mientras que la economía de la Zona Euro lo hizo en un 1,5%. La ruptura de la «burbuja» tecnológica, asociada con la fuerte sobreinversión en equipos ligados a la incorporación de las nuevas tecnologías, junto al aumento sustancial de los precios del petróleo registrado durante el año 2000 y la elevación de los tipos de interés en dicho año fueron los factores que desencadenaron el cambio de coyuntura mencionado.

Los sucesos de septiembre de 2001 acentuaron los efectos depresivos derivados de la actuación de los factores citados, contribuyendo a frenar la demanda a través sobre todo de la reducción de existencias empresariales y de freno al crecimiento de las exportaciones. Los continuados descensos de las cotizaciones de los valores de renta variable en las bolsas de valores durante 2000-2001 redujeron también el optimismo de empresas y de hogares, pareciendo en un primer momento que la desaceleración podía convertirse en una acusada recesión global. Sin embargo, los acusados descensos provocados en 2001 en los tipos de interés por parte de las autoridades monetarias y la práctica de políticas de rigor presupuestario en los países desarrollados, compatibles con descensos de la presión fiscal en numerosos casos, junto al descenso de los precios del petróleo en el pasado año, contribuyeron a que el impacto depresivo de los sucesos citados de septiembre de 2001 resultase más limitado de lo previsto, como lo revela tanto la recuperación de las cotizaciones de los valores de renta variable en el último trimestre de 2001 como el resurgir del crecimiento de la economía norteamericana en este último período.

La recuperación de la economía en 2002 va a ser menos intensa de lo que podría esperarse si el «bache» de la actividad en 2001 hubiese sido más acentuado. Las previsiones de primavera del FMI y las anunciadas en abril de 2002 por la OCDE han revisado al alza los ritmos de crecimiento anticipados al final de 2001. Existen, sin embargo, algunos riesgos que pueden dar lugar a que la recuperación prevista sea de

corta duración, o que al menos tenga menos fuerza de lo habitual. La presencia de acusados desequilibrios en el ámbito nacional (ejemplos: el déficit corriente de la balanza de pagos de Estados Unidos supera el 4% del PIB de aquel país, la debilidad de la tasa de ahorro familiar en numerosos países, el intenso endeudamiento de las familias) sólo puede paliarse en presencia de ritmos significativos de crecimiento de la economía.

Los niveles de cotización de la renta variable en las bolsas mundiales en 2002 reflejan unas expectativas todavía ampliamente positivas respecto de los resultados empresariales, por lo que cualquier empeoramiento de dichas expectativas podría producir descensos adicionales de dichas cotizaciones, lo que frenaría la demanda tanto de hogares como de empresas. Los primeros resultados de las empresas norteamericanas en el primer trimestre de 2002 son todavía poco homogéneos y han venido acompañados de abundantes provisiones encaminadas a clarificar la situación real de numerosas empresas, tras la confusión derivada de la diferencia puesta de manifiesto entre la realidad de algunas empresas y los resultados divulgados por las mismas en los años precedentes de fuerte expansión. Las nuevas elevaciones de los precios del petróleo registradas en 2002 y la persistente debilidad de la economía de Japón obligan, asimismo, a adoptar todo tipo de cautelas a la hora de hacer las previsiones para este año.

La economía española ha reflejado en su comportamiento el cambio cíclico registrado en el ámbito general. De acuerdo con los datos de Contabilidad Nacional del INE, el crecimiento del PIB se desaceleró en España desde el 4,1% de 2000 hasta el 2,8% en 2001. La desaceleración de la demanda y el menor crecimiento global de las exportaciones respecto de las importaciones contribuyeron a reducir el crecimiento de 2001, tras haber crecido con intensidad en los cuatro años precedentes (FIG. 1). Dentro de la demanda interna el consumo privado mantuvo un crecimiento significativo, el 2,7%, concentrándose el cambio cíclico en la

FIG. 1. Economía española: principales agregados, 2001-2002. Tasas de variación interanual

	2001	2002 Previsión OCDE	2002 Previsión FMI
1. PIB, precios mercado	2,8	2,0	2,3
2. Demanda interna	2,9	2,0	
2.1. Consumo privado	2,7	2,2	
2.2. Formación Bruta de Capital Fijo	2,5	1,8	
2.3.1. Inversion Bienes Equipo	–2,2	0,5	
3. Exportaciones	3,4	3,8	
4. Importaciones	3,7	3,7	
5. Empleo	2,0	1,0	
6. Índice Precios Consumo	3,2	2,3	2,3
7. Balanza de Pagos, cuenta corriente (% PIB)	–2,0	–2,0	–1,7
8. Zona Euro			
8.1. PIB, crecimiento real	1,5	1,4	1,4
8.2. Empleo	1,6	0,3	0,3
8.3. IPC (deflactor)	2,0	2,2	1,9
9. Estados Unidos			
9.1. PIB, crecimiento real	1,2	0,7	2,3
9.2. Empleo	–0,1	–0,6	0,5
9.3 IPC (deflactor)	1,8	1,2	1,9
10. Economía mundial. PIB, crecimiento real	2,5	—	2,8

Fuente: OCDE, Banco de España, Comisión Europea.

inversión en bienes de equipo, que registró una variación negativa del –2,2%.

Junto al consumo privado, la construcción mantuvo en 2001 un importante ritmo de crecimiento, el 5,7%, ligeramente inferior al 6,2%% del año anterior. En 2001 correspondió a la «Obra Civil» el crecimiento más acusado dentro de la construcción, manteniendo también un aumento real destacado la construcción residencial. Desde el lado de la demanda la construcción ha visto crecer su participación desde el 12,6% del PIB en 1995 hasta el 14,4% de 2001, aumento de participación sectorial también visible en el empleo y en el conjunto del crédito al sector privado de la economía española.

El crecimiento de la economía española se desaceleró en la segunda mitad de 2001 hasta situarse por debajo del 1% en el último trimestre del año, expresado en términos de crecimiento intertrimestral anualizado. De no ser por el fuerte ritmo de crecimiento de la construcción, la desaceleración del crecimiento habría sido más acusado.

La economía española se benefició en 2001 del importante descenso experimentado por los tipos de interés, que contribuyó a frenar unos retrocesos superiores a los producidos en las cotizaciones de las bolsas y también estimuló las adquisiciones de vivienda, tanto con fines de uso como para inversión. La desaceleración de las exportaciones de mercancías puede reflejar una cierta perdida de competitividad, volviendo a destacar en 2001 el elevado déficit comercial, situándose el déficit corriente exterior en las proximidades del –2% del PIB.

El empleo volvió a crecer en torno al 2% en 2001 y los precios de consumo se desaceleraron hasta el 2,7% de variación entre diciembre de 2001 e igual mes del año precedente (4% en 2000), evolución que fue más favorable que la del año precedente por el cambio de signo registrado en la evolución de los precios energéticos. La economía española volvió a crecer en 2001 por encima de la de la Zona Euro, aunque el diferencial de crecimiento parece ir reduciéndose en los últimos años, siendo de destacar el notable papel desempeñado por el fuerte impulso de la construcción en España a efectos de conseguir un ritmo mayor de crecimiento (FIG. 2).

La economía española, como la del resto de la Zona Euro, mantiene en 2002

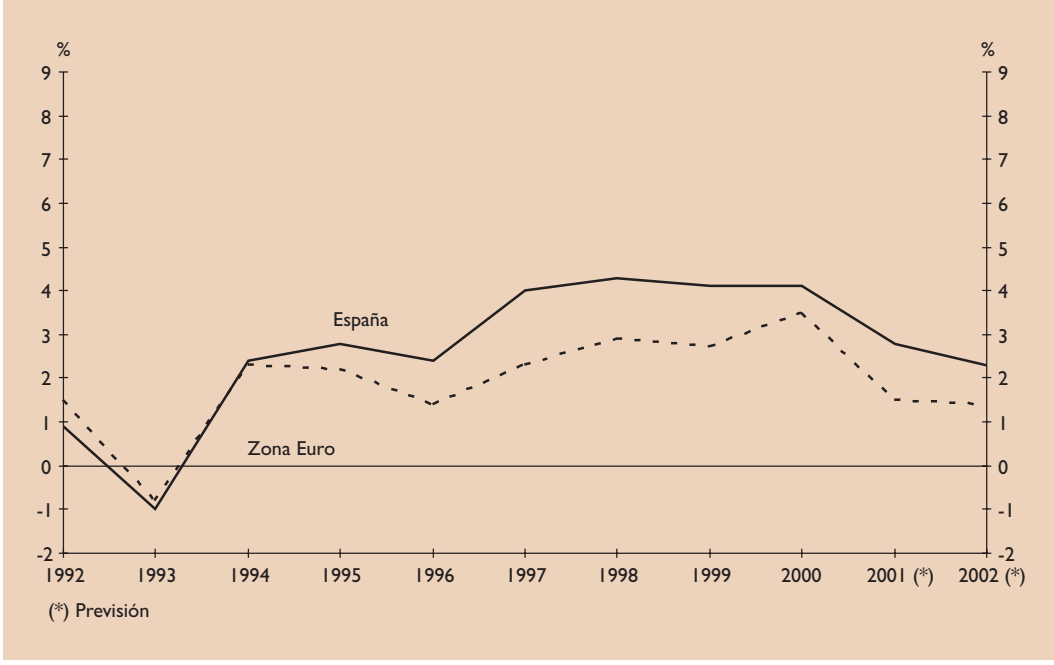


FIG. 2. Economía española y zona Euro. Crecimiento real del PIB

Fuente: OCDE.

relativamente controlados los equilibrios fundamentales. La previsión de crecimiento para este año era del 2%, según estimación de la OCDE en diciembre de 2001, elevándose al 2,3% según las previsiones de abril del FMI, aunque la consecución y el mantenimiento de ritmos más elevados de crecimiento van a depender no sólo de que se mantengan bajos los tipos de interés, sino que también deberá garantizarse el logro de unos mayores niveles de competitividad. Todo apunta, pues, a que el crecimiento será más acusado en la segunda parte del año, previéndose un mayor dinamismo de las exportaciones y de la inversión empresarial en dicho periodo. El intenso crecimiento de los precios inmobiliarios y el desvío masivo de ahorro desde otras inversiones productivas hacia la construcción residencial no parece vayan a ayudar a la consecución de dicho objetivo.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA EN 2002

Las ayudas fiscales a la compra de vivienda habitual y las ayudas directas a la promoción y compra de viviendas de protección pública, junto a la puesta en marcha del Plan Cuatrienal de Vivienda, 2002-2005, son los aspectos más destacados de la política estatal de vivienda en el presente año.

El Plan Cuatrienal 2002-05 ha sido desarrollado en sus líneas básicas por el Real Decreto 1/2002 (*BOE,* 12-1-02). Dentro del Plan citado destaca la nueva composición de las actuaciones protegidas, de la que ha desaparecido la actuación relativa a la compra de suelo, sustituida por la financiación para la urbanización de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, básicamente. El Real Decreto desarrolla la figura de los préstamos calificados a largo plazo (20 años, 80% del precio de venta) para la compra de vivienda protegida, pudiendo extenderse dichos préstamos a familias con ingresos no superiores a 5,5 veces el salario mínimo interprofesional.

Podrán percibir ayudas directas, en forma de subsidios a la cuota de los préstamos y de ayudas económicas de entrada, las familias con ingresos no superiores a los 4,5 SMI. El Real Decreto en cuestión ha establecido el Precio Básico Nacional de las Viviendas de Protección Pública para 2002 en 103.786 ptas./m^2 (623,8 euros) precio revisable en el primer trimestre de cada uno de los ejercicios anuales incluidos en el Plan. Sobre este precio, y a la vista de la relación de municipios singulares, las autonomías podrán incrementarlo hasta un 56%.

La introducción de las viviendas protegidas destinadas al alquiler es una de las novedades del Plan en cuestión, aunque no parece que los objetivos en este terreno sean demasiado ambiciosos. El Plan concede una importancia destacada a los Convenios a firmar entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas, puesto que será a través de los mismos como se efectuará la distribución efectiva de la financiación convenida y de las ayudas públicas directas a las diferentes autonomías y también a las distintas actuaciones protegidas.

El Plan 2002-2005 ha establecido unos objetivos de fomento de la construcción y venta de un total de actuaciones correspondientes a 398.400 viviendas, para lo que requerirá financiación por una cuantía de unos 17.200 millones de euros en el cuatrienio citado, más de 700.000 millones de pesetas anuales en nuevos préstamos, equivalentes a 99.600 actuaciones protegidas. Estos objetivos globales son inferiores a los del plan anterior, pero superan los niveles de realización alcanzados en los últimos años de ejecución del Plan 1998-2001. En la composición de los objetivos citados destaca el fuerte peso de las nuevas promociones para la venta (47%) y rehabilitación (26%). El coste medio anual previsto es de 140.000 millones de pesetas al año en forma de subsidios a la cuota de los préstamos y de Ayudas Económicas de Entrada.

La Orden Ministerial de 11-2-2002 (*BOE,* 14-2-02) ha desarrollado el citado Real Decreto en el aspecto correspondiente a la fijación del tipo de interés de los préstamos convenidos para 2002, así como en lo relativo a los criterios de distribución de la financiación global entre las entidades de crédito que vayan a colaborar con el Ministerio de Fomento en la realización del Plan en el cuatrienio citado. La citada Orden ha confirmado la cuantía global de financiación en 17.192 millones de euros en el cuatrienio 2002-2005, unos 4.300 millones de euros en cada ejercicio del Plan.

El 60% de los créditos previstos se distribuirán en 2002 según las ofertas competitivas presentadas por las entidades de crédito, el 20% se distribuirá de acuerdo con el rigor desarrollado por cada entidad en el cumplimiento de los compromisos asumidos en ejercicios precedentes. El 20% restante no será objeto de asignación territorial en un primer momento, quedando para su asignación discrecional a partir del 1 de octubre, a petición de las entidades de crédito colaboradoras.

Las cantidades asignadas por el Ministerio de Fomento a cada entidad de crédito guardarán relación con las cuantías ofrecidas por las mismas para cada tipo de interés. Después de 2002, en los restantes ejercicios en los que el Plan esté en vigor, la financiación total prevista se distribuirá en un 80% en función del grado de cumplimiento observado por las entidades en el ejercicio precedente, quedando el 20% restante a disposición del Ministerio de Fomento para distribuirlo entre las entidades de crédito según las peticiones procedentes de las mismas. Las cantidades ofrecidas por cada entidad financiera no podrán superar un máximo en cada autonomía, máximo que oscila entre 20 millones de euros en La Rioja y 200 millones de euros en la Comunidad de Madrid.

La Resolución de 10-4-02 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras (Ministerio de Fomento) ha publicado el tipo de interés fijado para 2002 por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de abril de 2002, tipo que se aplicará a los préstamos convenidos que financien las actuaciones calificadas en este ejercicio. El tipo de interés citado es el 4,45% (TAE), el 91,75% del tipo de interés de los préstamos de mercado a la vivienda del conjunto de las entidades de crédito de diciembre de 2001. La proporción citada respecto del tipo de diciembre de 2001 publicado por el Banco de España se empleará para fijar los tipos correspondientes a los ejercicios posteriores a 2002 al comienzo de cada año.

La OM de 27 de marzo (*BOE,* de 6-4-02) ha establecido la relación de municipios singulares a efectos de fijación de los precios máximos de venta de las viviendas de protección pública en los municipios en cuestión. Los precios de venta máximos de dicho tipo de vivienda podrán aumentarse, respecto del precio básico nacional, hasta un 40% en los municipios del Grupo A, hasta un 20% en los municipios del Grupo B y hasta un 10% en los del Grupo C.

El Consejo de Ministros de 19-4-02 aprobó el Anteproyecto de Ley de Reforma del IRPF, que prevé una reducción media del 11% para el conjunto de los contribuyentes, reforma que entrará en vigor a partir de 2003. En línea con el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del citado impuesto, el anteproyecto pretende incentivar el mercado del alquiler de viviendas por medio de las deducciones en los ingresos obtenidos por el alquiler de una vivienda. Se deducirán de dichos ingresos los intereses pagados por el préstamo hipotecario destinado a financiar la adquisición de la vivienda a arrendar por parte del propietario, así como la amortización del inmueble, junto a la cuota del correspondiente impuesto sobre bienes inmuebles, existiendo una deducción adicional del 15% sobre los ingresos brutos derivados del alquiler de la vivienda.

Con la deducción citada se pretende aumentar la oferta de viviendas destinadas al alquiler, en línea con la inclusión de la promoción de viviendas destinadas al alquiler dentro de las actuaciones protegidas de política de vivienda en el nuevo Plan 2002-2005. Sin embargo, sigue sin existir en España una situación de neutralidad fiscal entre el alquiler y la propiedad en materia de la forma de tenencia de vivienda, a la vista de la persistencia de una importante deducción en la cuota del IRPF en caso de acceso a la vivienda bajo la forma de compra de la misma. No existen tampoco en España ayudas directas al acceso a la vivienda en alquiler, mientras que persisten las ayudas directas a las familias que acceden a la propiedad en el caso de las viviendas de protección pública. La mayor oferta de viviendas en alquiler no garantiza que se produzca en España un aumento sensible del parque de viviendas de alquiler si se mantiene la discriminación actual a favor de la vivienda en propiedad, pues con el sistema actual el alquiler será una forma transitoria de tenencia de la vivienda por parte de los hogares hasta que pueden acceder a la vivienda en propiedad.

Los datos disponibles acerca de la evolución de las viviendas protegidas en 2001

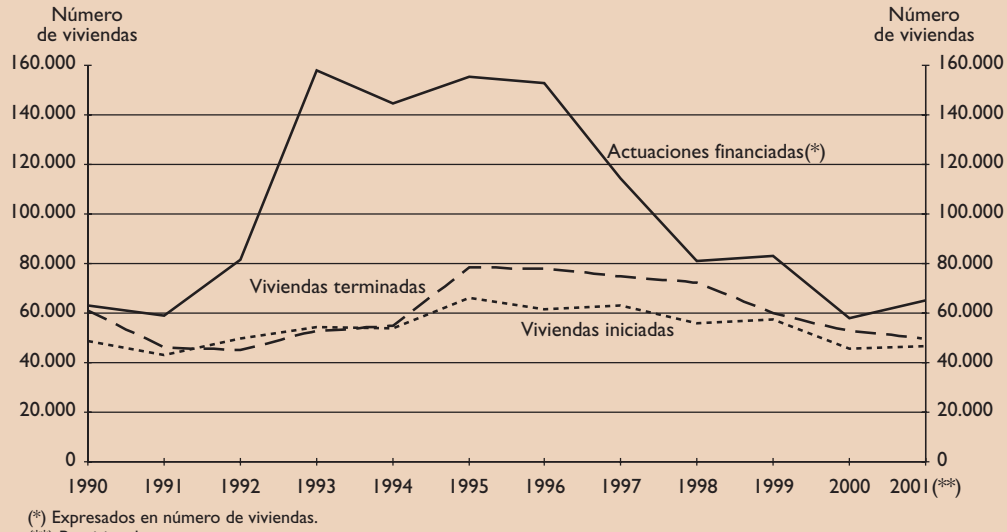
indican que en dicho año creció algo la construcción de dicho tipo de viviendas (FIGS. 3 y 4), aunque los niveles alcanzados por las iniciaciones de dicho tipo de viviendas siguieron manteniéndose en niveles reducidos respecto del conjunto de la nueva oferta de viviendas. Las viviendas protegidas supusieron en 2001 el 8,4% del total de viviendas iniciadas, proporción ligeramente superior al 8,0% correspondiente a 2000.

FIG. 3. Viviendas afectadas por la política de vivienda

	2000 (cifras absolutas)	Variación 2001/2000 Enero-Noviembre (%)	2001(*) (cifras absolutas)
1. Viviendas iniciadas de protección oficial. Total	45.769	1,5	46.466
1.1. VPO Promoción privada	36.779	6,5	39.177
1.2. VPO Promoción pública	1.879	—	—
1.3. VPO Régimen Especial	7.111	–2,4	6.941
2. Viviendas terminadas	52.853	–6,4	49.496
3. Viviendas rehabilitadas	36.408	52,9	55.671
4. VPO sobre total de iniciadas. Viviendas iniciadas	8,6%	—	8,2%

(*) Estimadas a partir de las variaciones 2001/2000 en el período enero-septiembre.

Fuente: Ministerio de Fomento.



(*) Expresados en número de viviendas.
(**) Provisional.

FIG. 4. Política de vivienda: actuaciones financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas

Fuente: Ministerio de Fomento.

4. MERCADO INMOBILIARIO. TASACIONES. CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL. PRECIOS DE LAS VIVIENDAS

En 2002 retrocedieron respecto de 2001 la mayoría de los indicadores adelantados relativos a las iniciaciones de nuevas viviendas, mientras que experimentaron crecimientos significativos los indicadores de la construcción residencial y los correspondientes al conjunto de la actividad constructora. Dicha evolución podría indicar que la demanda de viviendas ha tendido a reducirse ligeramente y a reestructurarse en su composición en 2001-2002, situándose en niveles absolutos elevados, mientras que la actividad constructora refleja, con su evolución, el intenso crecimiento de dichos indicadores adelantados en el bienio 1998-1999.

En todo caso, los niveles alcanzados por los citados indicadores adelantados de la construcción residencial en 2000-2001, aunque inferiores a los del bienio precedente, han resultado ser especialmente elevados y garantizan la realización de altos volúmenes de construcción residencial durante cierto período de tiempo. La evolución de la construcción residencial y de la demanda de viviendas experimentada en 2001 parece prolongarse durante 2002, a la vista de la evolución alcista registrada por los indicadores disponibles acerca de la evolución del subsector de la construcción residencial en los primeros meses del presente ejercicio.

En cuanto a la evolución de las tasaciones, la fuerte recuperación de esta magnitud, especialmente de las de viviendas, registrada en el último trimestre de 2001 se ha prolongado en el primer trimestre de 2002 (FIG. 5). Después de haber crecido en un 4,6% el total de tasaciones de inmuebles en 2001, en los tres primeros meses de 2002 el aumento de dicha magnitud ha sido del 18,1% sobre el mismo periodo de 2001 (FIG. 6). El aumento de las tasaciones de viviendas ha sido aún más intenso, el 23,4%, destacando el hecho de que el aumento de las tasaciones de viviendas usadas ha superado al de las tasaciones de viviendas de nueva construcción (29,2% frente al 22,8%), mientras que ha permanecido estabilizado el número de tasaciones de inmuebles distintos a la vivienda. Las tasaciones de terrenos han continuado creciendo a fuerte ritmo en el primer trimestre de 2002, siendo también

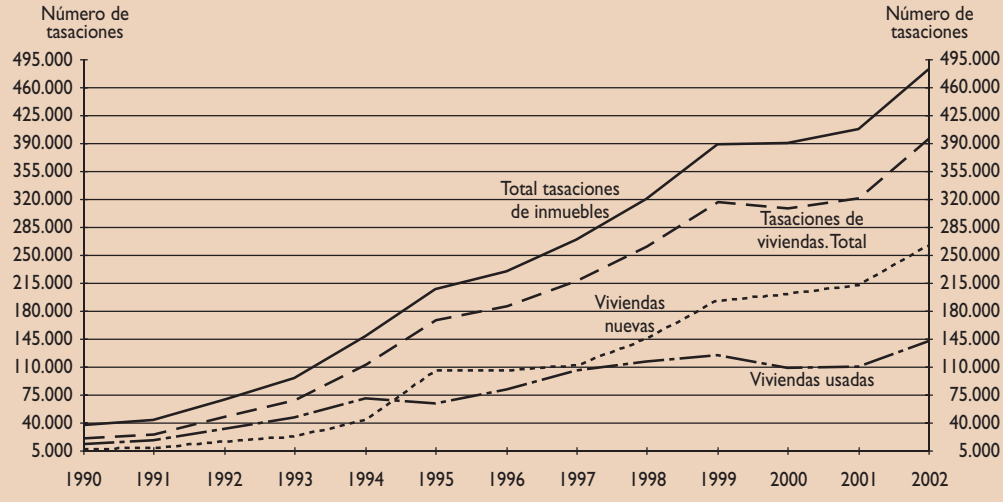


FIG. 5. TINSA tasaciones totales anuales

Fuente: TINSA.

notable el crecimiento de las tasaciones de naves industriales, locales comerciales y locales de oficinas.

En cuanto a la evolución de la construcción, en 2001 disminuyeron los niveles alcanzados por los indicadores correspondientes a hipotecas urbanas registradas (–6,8%), proyectos de viviendas visados por los Colegios de Arquitectos (–2,5%), Visados de Aparejadores (–6,2% en Obra Nueva) y Viviendas Iniciadas (–2,2%). Frente a esta evolución en 2002 registraron crecimientos sobre el año anterior los indicadores relativos a tasaciones de viviendas (4,1%), Obra Ejecutada en la construcción (7,4%) y en edificación (5,6%), Viviendas Terminadas (21,5%) y número de hogares (2,2%). También crecieron en 2001 de forma clara los indicadores representativos de la actividad del conjunto de la construcción, entre los que destacan los correspondientes a consumo aparente de cemento (8,0%) y producción industrial de materiales de construcción (1,2%). El crecimiento de la construcción duplicó en 2001 al correspondiente al conjunto del PIB a precios constantes (FIG. 7). Los precios de los materiales de construcción de producción nacional aceleraron ligeramente su variación interanual en 2001 respecto del año precedente.

La evolución citada de los indicadores disponibles podría anticipar, en principio, la presencia de una moderada desaceleración de la construcción en 2002, especialmente de viviendas. Sin embargo, la nueva aceleración de las tasaciones de viviendas registrada en el último trimestre de 2001, continuada en el

FIG. 6. Mercado inmobiliario. Principales indicadores. Tasa de variación interanual (%)

	2000/1999	2001/2000	2002/2001	Último dato
1. Tasaciones de vivienda. Tinsa				
1.1. Total	0,4	4,6	18,1	Marzo
1.2. Tasaciones de viviendas	–2,3	4,1	23,4	
1.2.1. Viviendas nuevas	4,4	5,4	22,8	
1.2.2. Viviendas usadas	–12,6	0,8	29,2	
1.3. Tasaciones de inmuebles, excluida vivienda	12,3	6,6	–0,4	
2. Hipotecas Urbanas Registradas				
2.1. Número total	8,4	–6,8		
2.2. Viviendas proyectadas	11,8	8,0		
2.3. Viviendas construidas	6,3	7,0		
3. Proyectos CC Arquitectos				
3.1. Total viviendas	–0,6	–2,5		Noviembre
3.2. VPO	–24,0	–11,5		
3.3. Viviendas libres	1,9	–1,7		
4. Proyectos CC Aparejadores				
Obra nueva. Número viviendas	3,9	–6,2		
Obra nueva, ampliación, reforma. Número viviendas	6,5	–5,7		
5. Viviendas iniciadas	4,5	–2,2		Noviembre
6. Viviendas terminadas	16,7	21,5		Noviembre
7. Materiales de construcción				Febrero
7.1. Producción industrial	4,9	1,2	3,2	
7.2. Precios industriales (diciembre/diciembre)	1,7	2,0	1,8	
8. Consumo aparente de cemento	11,0	8,0	5,0	Marzo
9. Encuesta coyuntural de la construcción				
9.1. Total construcción	6,9	7,4		
9.2. Edificación	7,3	5,6		
9.3. Ingeniería civil	1,2	10,4		
10. Hogares. Encuesta P. Activa	1,1	2,2		

(*) Donde no hay ninguna referencia la comparación cubre todo el año 2001.

Fuente: INE, Ministerio de Fomento y TINSA.

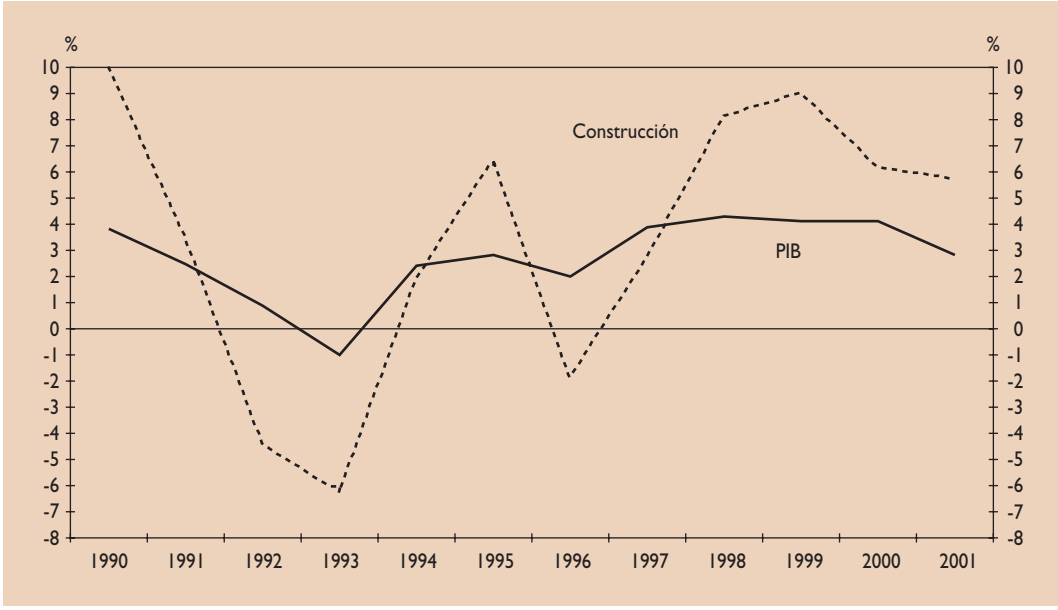


FIG. 7. Economía española. PIB y Construcción. Crecimientos interanuales, a precios constantes

Fuente: INE.

primer trimestre de 2002, podría también anticipar una nueva recuperación de los indicadores adelantados y de la demanda de vivienda, especialmente por razones de inversión, ante la persistencia de unos tipos de interés reducidos y un comportamiento no del todo definido en las cotizaciones de los valores bursátiles. El fuerte aumento de la licitación oficial de 1998 y la creciente presencia de los entes públicos en la demanda de obra pública garantiza un importante crecimiento de la obra civil en 2002 [MARCOS 2002].

Los precios de las viviendas registraron una nueva aceleración durante el año 2001. La variación de los precios de las viviendas tasadas (datos del Ministerio de Fomento) entre el cuarto trimestre de 2001 y el mismo período de 2000 fue del 15,4%, crecimiento superior al 14,8% de 2001 (FIG. 8). El precio medio de la vivienda tasada en España en el último trimestre de 2001 se ha situado en 181.180 pta/m^2 (1.089 euros/m^2). El crecimiento en cuestión fue más intenso en las ciudades demás de 100.000 habitantes (FIG. 9) y en las capitales mayores de España, especialmente en Sevilla (21,9%), Málaga (21,8%) y Madrid (19,1%). Por autonomías (FIG. 10), los aumentos más intensos registrados en 2001 por los precios de las viviendas fueron los de la Comunidad de Madrid (20,6%), Baleares (17,5%) y Andalucía (16,6%), mientras que los más reducidos fueron los de Castilla y León (8,9%) y Extremadura (6,8%). Por capitales de provincias, los aumentos más elevados fueron los de Baleares (18,1%), Navarra (17,3%) y País Vasco (12,6%). Los precios más elevados fueron los de Madrid y País Vasco, destacando el hecho de que los precios de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincias registraron una clara desaceleración en su aumento de 2001 (8,9% frente al 12,5% de 2000), según la estadística de la Sociedad de Tasación (FIG. 11).

Los datos de Tinsa correspondientes al primer trimestre de 2002 (FIG. 12) señalan la presencia de nuevos aumentos significativos en los precios de las viviendas durante dicho período respecto del último trimestre de 2001. El crecimiento en cuestión fue del 2,9% para las viviendas de nueva construcción y del 3,5% para las viviendas usadas, aumentos que fueron generalizados en todo el territorio, según la citada fuente de información. Los crecimientos interanuales

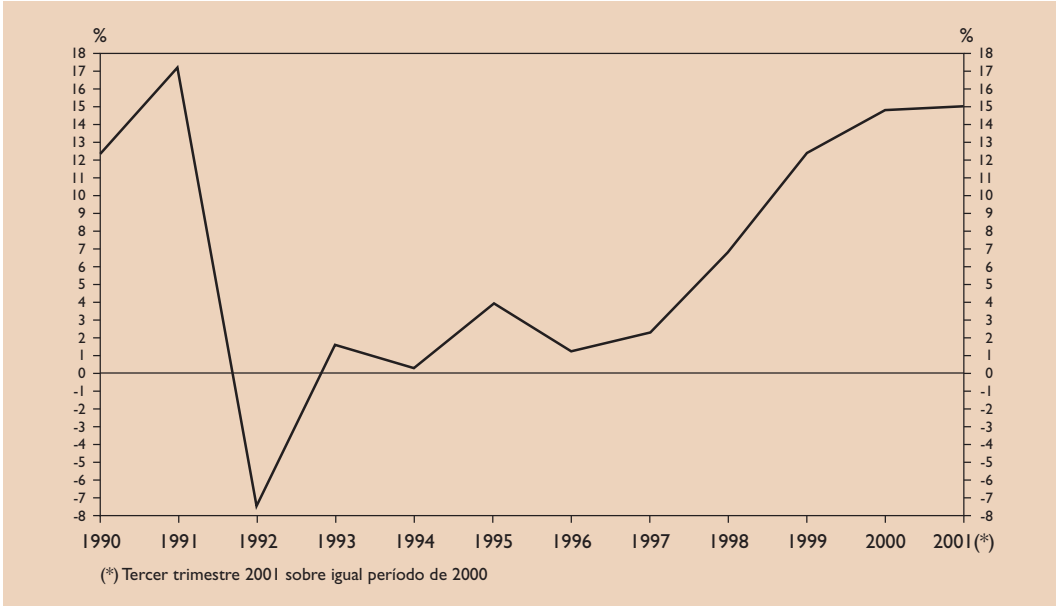


FIG. 8. Precios medios de la vivienda tasada en España (pta/m^2). Tasa de variación interanual (IV trimestre)

Fuente: INE.

FIG. 9. Precios de las viviendas, Ministerio de Fomento

Total viviendas	Cifras absolutas (pta/m^2) (4.º trimestre 2001)	Variaciones anuales (%)(*)	
		2000	2001
1. Total España	181.180	14,8	15,4
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes	140.112	13,0	13,7
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes	200.934	15,8	15,1
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes			
4.1. Madrid (capital)	329.961	17,5	19,1
4.2. Barcelona (capital)	334.831	14,7	17,4
4.3. Valencia	156.167	10,1	12,2
4.4. Sevilla	182.318	15,0	21,9
4.5. Zaragoza	193.340	15,2	16,1
4.6. Málaga	165.411	25,0	21,8

(*) Cuarto trimestre de un año sobre el mismo período del año precedente.

Fuente: Ministerio de Fomento.

más intensos de las viviendas usadas fueron los de Baleares (25%), Valencia (22%) y Andalucía (20%), correspondiendo, en cuanto a provincias, los crecimientos más acusados a las del litoral, lo que puede indicar que la segunda vivienda está registrando crecimientos significativos en esta fase madura de la etapa expansiva del ciclo de la vivienda. Los datos de Tinsa indican que los precios de tasación de las viviendas, tanto libres como usadas, en el primer trimestre de 2002 superaron a los del mismo trimestre de 2001 en más de un 15%.

La información de Tinsa señala también que las compras de vivienda con destino a inversión y a segunda vivienda han alcanzado en los últimos meses una participación del 30% dentro del total de las

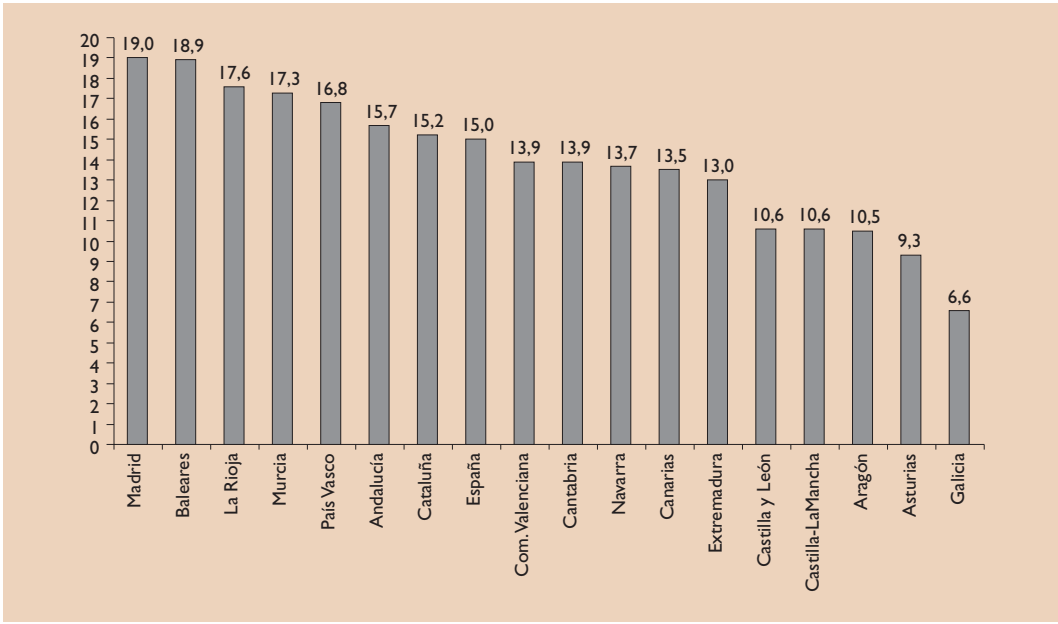


FIG. 10. Precios viviendas por Comunidades Autónomas. Aumentos interanuales (III trimestre 2001)

Fuente: Ministerio de Fomento.

FIG. 11. Precios de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincia por Comunidades Autónomas

Comunidades Autónomas	Cifras absolutas diciembre 2001 (ptas/m^2)	Variaciones anuales (%)(*)	
		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. Com. Valenciana	157.600	8,2	7,2
Media nacional	**241.800**	**12,5**	**8,9**

(*) Variaciones entre los meses de diciembre de dos años consecutivos.

Fuente: Sociedad de Tasación, S.A., Boletín ST, diciembre 2001.

FIG. 12. Precios de venta de las viviendas usadas. Tinsa , 1.er trimestre de 2002 (miles de euros/m²)

Comunidades Autónomas	Total viviendas(*)	%
Andalucía	780,6	20
Aragón	866,2	18
Asturias	969,2	10
Baleares	1.194,2	25
Canarias	1.139,7	12
Cantabria	976,9	12
Castilla y León	810,8	10
Castilla-La Mancha	573,6	14
Cataluña	1.251,2	16
Extremadura	466,7	11
Galicia	764	11
La Rioja	801,4	15
Madrid	1.599,2	15
Murcia	720	18
Navarra	1.069,3	12
País Vasco-Vizcaya	1.604,3	11
Com. Valenciana	744,6	22
España	**1.001,1** **166.567 pta/m²**	**15,7**

(*) Incluye los precios de las capitales de provincia y del resto de ciudades.

Fuente: Tinsa, 11-4-2002.

mismas, cuando la participación en años anteriores de dicho tipo de compras no pasaba del 10% respecto del total citado. De acuerdo con dicha información, las elevaciones continuadas de los precios de las viviendas serían el principal atractivo de bastantes de las compras que están teniendo lugar en 2001-2002, lo que acentúa el carácter de la vivienda como bien de inversión a lo largo del presente ciclo inmobiliario.

5. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

Los tipos de interés del mercado interbancario descendieron entre el otoño de 2000 y noviembre de 2001. La política monetaria desarrollada durante el año 2001 fue extremadamente laxa, suministrándose liquidez por las autoridades monetarias a los mercados a bajos tipos de interés, con el propósito de frenar los efectos depresivos derivados del fin de la burbuja tecnológica y de los sucesos de septiembre de 2001. Con dicha actuación se trataba no sólo de frenar la fuerte desaceleración registrada en el crecimiento económico, sino que se pretendía, sobre todo, impedir que los descensos de las cotizaciones de los mercados bursátiles provocasen un efecto depresivo generalizado en la economía.

Desde el 5,22% alcanzado en octubre de 2000, el euribor a un año retrocedió hasta el 3,20% de noviembre de 2001, lo que implicó un recorrido a la baja de 2,02 puntos porcentuales en dicho tipo de interés. De forma paralela, pero con un cierto retraso, los tipos de interés de los créditos hipotecarios a largo plazo destinados a la compra de vivienda experimentaron asimismo un notable descenso. El tipo de interés citado del conjunto de entidades de crédito había alcanzado el nivel máximo de la flexión

alcista precedente en enero de 2001, cuando se situó en el 6,39% (TAE). En los meses sucesivos dicho tipo de interés inició un rápido descenso, proceso que ha continuado hasta enero de 2002, mes este en el que el tipo de interés en cuestión se situó en el 4,74%, esto es, –1,65 puntos porcentuales por debajo del nivel de enero de 2001. El recorrido a la baja de los tipos de interés de los créditos vivienda ha sido inferior en casi 0,4 puntos porcentuales al correspondiente al de los tipos de interés a un año en los mercados de dinero.

Aunque a lo largo de 2001 el tipo de interés de los créditos-vivienda descendió con intensidad en España, el tipo medio de 2001 fue equivalente al del año anterior, por lo que la cuota media de los préstamos-vivienda correspondiente a 2001 fue similar a la de 2000 (FIG. 13). En el primer trimestre de 2002 el tipo de interés medio de los créditos-vivienda fue del 4,763%, casi 0,4 puntos porcentuales inferior al tipo medio de dichos créditos en el cuarto trimestre de 2001. Después del mínimo alcanzado por el tipo de interés de los créditos-vivienda en enero de 2002 (4,737%) en los meses siguientes de febrero y marzo se ha producido un ligero repunte al alza, con una intensidad reducida, muy inferior a la experimentada por el tipo de interés a un año en el mercado interbancario de dinero del la Zona Euro.

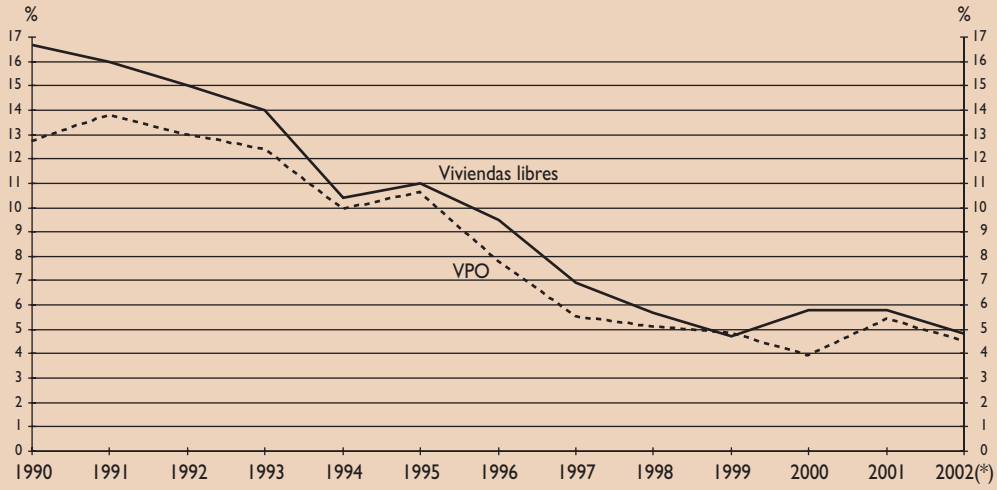
El comportamiento de los tipos de interés ha seguido favoreciendo el auge de la demanda de vivienda en 2001 y en el primer trimestre de 2002,como lo subraya el último «remonte» de la demanda de vivienda registrado en el cuarto trimestre de 2001 y primer trimestre de 2002. Para el año 2002 el gobierno ha establecido en el 4,45% el tipo de interés a aplicar en los créditos destinados a financiar las actividades protegidas de política de vivienda, casi un punto por debajo del correspondiente al ejercicio de 2001, equivalente al 91,75% del tipo de interés de mercado de diciembre de 2001 (FIG. 14). La evolución a la baja del tipo de interés de los mercados de dinero anticipa una posible alza del tipo de interés de los créditos de mercado a la vivienda en la segunda mitad de 2002, descenso que no parece vaya a alcanzar el medio punto porcentual.

FIG. 13. Créditos hipotecarios a la vivienda libre. Cuota a pagar(*) por cada millón de pesetas de préstamo

	TAE (%)	Tipo nominal (%)	Cifras absolutas (ptas/mes)	Variaciones anuales de la cuota (%)
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	—
2002 enero-marzo	4,76	4,66	7.845	–9,2 (**)

(*) Incluye devolución del principal e intereses de un préstamo a 15 años.
(**) Primer trimestre de 2002 sobre igual período de 2001.

Fuente: Banco de España.



(*) El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de enero-marzo de 2002. En las VPO el tipo es el establecido en la Resolución del MOFO de 10.4.2002 (*BOE*, 18.4.02).

FIG. 14. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO

Fuente: Banco de España y Ministerio de Fomento.

El crédito-vivienda ha vuelto a crecer en 2001 a un ritmo (18,3%) superior al correspondiente al crédito destinado a otros sectores residentes (11,7%) por parte del conjunto de entidades de crédito. La participación del crédito-vivienda en el crédito destinado al sector privado de la economía aumentó en más de dos puntos y medio porcentuales en el transcurso del pasado año, hasta situarse en el 46,6% en diciembre de 2001, participación que supera el 50% en el caso de las cajas de ahorros, que son las entidades de crédito con una presencia más elevada del crédito-vivienda en el respectivo saldo de crédito al sector privado, por encima de la cuota correspondiente a las cooperativas de crédito y a los bancos. Dentro del conjunto del crédito-vivienda (FIG. 15) correspondieron los aumentos más elevados en 2001 a los segmentos del crédito destinado a la compra y rehabilitación de viviendas, así como al relativo a los servicios ligados al negocio inmobiliario. La desaceleración de 2001 resultó ser bastante más acusada en el segmento de los créditos destinados a la construcción, posiblemente como consecuencia de la posición más desahogada alcanzada por las empresas constructoras, en las que el crédito a largo plazo resulta imprescindible para que el comprador pueda adquirir la vivienda, aunque pueda desarrollar la actividad constructora con una menor necesidad de recurrir a la financiación ajena.

El crédito hipotecario había aumentado hasta un 18,3% entre noviembre de 2001 y el mismo mes del año precedente, siendo los establecimientos financieros de crédito las entidades que registraron en el período citado el mayor crecimiento interanual (21,8%) (FIG. 16). El saldo vivo de la financiación convenida entre el Ministerio de Fomento y las entidades de crédito, con destino a las actuaciones protegidas de política de vivienda, volvió a descender en 2001, como lo revela el retroceso de dicho saldo en un –3,3% entre septiembre de 2001 y el mismo mes del año anterior, resultando el descenso en cuestión especialmente notable en el caso de los bancos (–6,6%). El retroceso del saldo de crédito correspondiente a los créditos convenidos para la política de vivienda implica que el ritmo de amortización de los mismos es superior a las nuevas concesiones y desembolsos efectuados de dicho tipo de financiación, evolución ésta que refleja la pérdida de trascendencia de las

FIG. 15. Financiación a la actividad inmobiliaria. Tasas de crecimiento interanual (%)

Crédito, por finalidades	Saldo 31-12-01 (millones euros)	2000/1999	2001/2000
Financiación a hogares			
1. Hogares. Adquisición rehabilitación de vivienda	205.790	21,0	16,5
1.1. Adquisicion de vivienda	197.192	22,0	16,4
1.2. Rehabilitación	8.598	13,9	16,6
Actividades productivas			
2. Construcción	46.412	21,4	8,9
2.1. Edificios	33.123	27,0	11,9
2.2. Instalación y acabado de edificios	4.520	1.3	6,1
2.3. Obras públicas	3.469	19,9	3,9
3. Servicios. Actividades inmobiliarias	47.654	35,6	34,7
4. Construcción y compra de viviendas (1 + 2.1 + 2.2 + 3)	291.087	23,7	18,3
5. Crédito a otros sectores residentes de las entidades de crédito (*)	624.854	17,3	11,7
6. Crédito-vivienda/total crédito OSR (%)	46,6 (**)	—	—

(*) Bancos, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.
(**) A 31-12-2000 la cuota del crédito-vivienda era del 44%.

Fuente: Banco de España.

FIG. 16. Créditos hipotecarios. Financiación construcción

	Tasas interanuales (%)		
	2000/1999 (D/D)	2001/2000 (D/D)	
1. Créditos hipotecarios			
1.1. Total	19,6	18,3	Noviembre
1.2. Bancos	16,0	16,9	
1.3. Cajas de Ahorros	22,9	19,8	
1.4. Cajas Rurales	20,3	21,8	
1.5. Establecimientos financieros de crédito	4,4	24,3	
2. Financiación construcción			
2.1. Total	23,5	18,8	Septiembre
2.2. Personas físicas	22,1	20,2	
2.3. Actividad inmobiliaria y construcción	27,6	15,6	
3. Financiación convenida(*)			
3.1. Total	–2,5	–3,3	Septiembre
3.2. Bancos	–3,2	–6,6	
3.3. Cajas de Ahorros	–2,3	–2,1	
3.4. Cajas Rurales	3,2	–0,9	

(*) Se refiere a los préstamos calificados para financiación de la politica de vivienda.

Fuente: Asociacion Hipotecaria Española.

viviendas protegidas y de las restantes actuaciones (rehabilitación, urbanización, compra de vivienda existente) integradas en la política citada, dentro de la actual coyuntura inmobiliaria española.

El fuerte auge del negocio inmobiliario desarrollado entre 1998 y 2001 no hubiese tenido lugar de no haberse producido unos tipos de interés tan reducidos como los existentes respecto de los niveles alcanzados por los mismos en el pasado, tipos que han continuado prolongando su recorrido a la baja durante más tiempo del previsto, apoyados por el carácter permisivo de la política monetaria. También ha desempeñado un papel trascendente en la citada expansión

del crédito inmobiliario la fuerte competencia existente en este terreno en las entidades de crédito, que han mantenido una oferta especialmente atractiva en materia de créditos a largo plazo, destinados tanto al promotor inmobiliario como al comprador de viviendas (bajos tipos de interés, plazos más prolongados, alta relación crédito/valor de la vivienda, fuerte flexibilidad en los pagos). Al final de la presente etapa de expansión de la construcción residencial, este subsector habrá alcanzado un peso muy significativo en la economía española, tanto en lo relativo a participación en el PIB, en la formación bruta de capital fijo y en el empleo, como en el crédito de las entidades financieras al sector privado de la economía, junto con una presencia especialmente decisiva en la riqueza de los hogares españoles, muy por encima de otras formas de activos alternativos, especialmente de los de carácter real.

6. ACCESIBILIDAD. SE MANTIENE LA «BURBUJA»

En 2001 volvió a crecer el esfuerzo medio de acceso a la vivienda, como consecuencia de los importantes aumentos registrados en los precios de las viviendas, que impusieron un aumento del esfuerzo preciso para acceder a la vivienda en propiedad superior al descenso que en dicho esfuerzo generó el retroceso de los tipos de interés experimentado durante el pasado año. Como puede apreciarse en la FIG. 17, en 2001 el aumento medio de los precios de la vivienda fue del 15,4%, mientras que el tipo medio de los créditos destinados a la compra de vivienda fue casi idéntico en promedio al del año precedente (5,61%). El esfuerzo medio resultante de acceso a la vivienda para la familia media monosalarial se elevó desde el 40,5% de la renta familiar hasta el 45,9%, todavía por debajo del correspondiente al período 1990-1993, pero

FIG. 17. Accesibilidad de la vivienda en España

	Precio medio Vivienda ($75m^2$) (1) Euros(*)	Renta familiar Anual (monosalarial) (2) (Euros) (**)	Tipo interés préstamo (%) (3) (**)	Precio/Renta familiar (4)=(1)/(2)	Esfuerzo Bruto(***)	
					20 años (5)	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	94.182	16.468	5,01	5,72	38,6	45,9

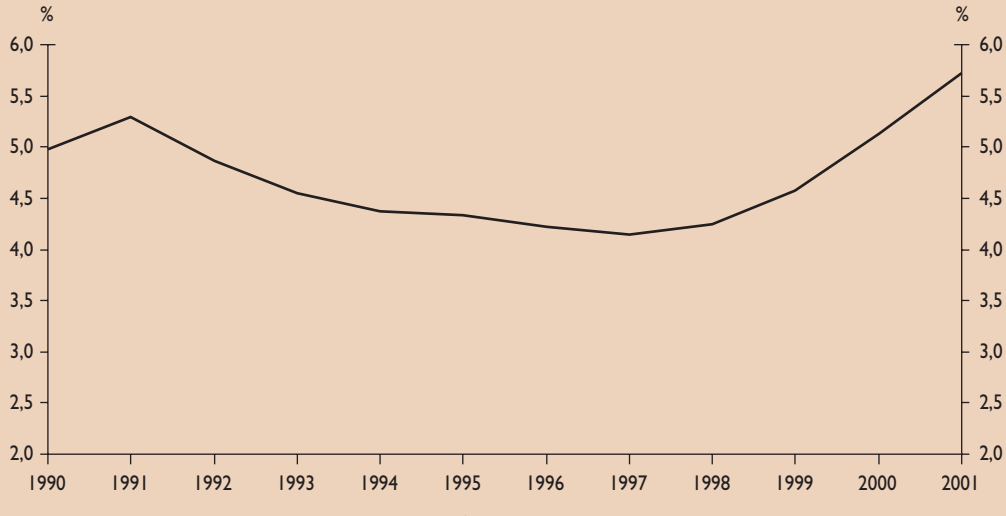
(*) INE.Indice Costes Laborales. Se emplea la serie del Coste Salarial Total. Serie enlazada, INE, 21-1-02.
(**) Vivienda de 75 metros cuadrados. (90 construidos). Precio medio tomado de la Estadistica de Precios de Vivienda del Ministerio de Fomento.
(***) Supuesto: el préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere a la renta anual de la familia monosalarial.
El tipo de interés es el medio de las préstamos-vivienda del conjunto de entidades financieras. El tipo de interés recogido en la Figura es el tipo nominal

Fuente: INE, Banco de España, Ministerio de Fomento.

netamente por encima del correspondiente al de la etapa de expansión inmobiliaria comprendida entre 1996 y 2000. En el caso de que el préstamo empleado para la adquisición de la vivienda lo fuese a 20 años, el aumento del esfuerzo citado habría sido desde el 34,75 hasta el 38,6%.

La relación precio de venta de la vivienda/salario medio anual alcanzó en 2001 un valor de 5,72, superior al de cualquiera de los años comprendidos en el período 1990-2001 (FIG. 18) y uno de los valores más altos alcanzados desde que se dispone de series de precios de venta de la vivienda, lo que revela que el nivel actual de demanda de vivienda sólo resulta soportable en presencia de unos tipos de interés sensiblemente reducidos. La citada relación entre el precio de venta de las viviendas y las rentas salariales varia sustancialmente entre las diferentes autonomías, correspondiendo el valor más elevado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (8,02) y el más reducido a Extremadura (3,15), y ello para el cuarto trimestre de 2001 y en el caso de que los préstamos libres destinados a la compra de vivienda se formalizaran a un plazo medio de quince años. En consecuencia, a la vista de que los tipos de interés son similares en todo el territorio nacional, el esfuerzo de acceso alcanza los valores más altos en Baleares (61,94% de la renta familiar), Madrid (56,09%) y País Vasco (57,54%). Las autonomías en las que dicho esfuerzo resultó ser menos elevado en el período en cuestión fueron las de Castilla-La Mancha (27,52%) y Extremadura (24,35%) (FIGS. 19 y 20).

En un trabajo divulgado por la revista *THE ECONOMIST* [2002] se han puesto de manifiesto los diferentes comportamientos de los precios de las viviendas entre los diferentes países desarrollados. Después de 1980 y hasta 2001, España ha registrado el mayor aumento real de los precios de las viviendas entre una muestra de trece países desarrollados[1], el 124%, siendo Alemania el único país de entre los seleccionados en la muestra que registró un descenso real de los precios de las viviendas en el período de tiempo citado. Según el trabajo en cuestión, los aumentos de precios nacionales de la vivienda pueden ocultar tanto como revelan. Los precios citados tienden a ser más volátiles en las ciudades, en gran parte por



Precio de la vivienda:se trata de una vivienda de 75 m^2 que se vende al precio medio de mercado de España. (MOFO)
Renta familiar: ingresos anuales de una familia monosalarial que percibe el salario medio anual (INE).

FIG. 18. Relación precio de la vivienda/renta familiar

[1] España, Irlanda, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, Canadá, Italia, Australia, Suecia y Alemania, por orden decreciente de la intensidad de los aumentos reales de los precios de las viviendas en 1980-2001.

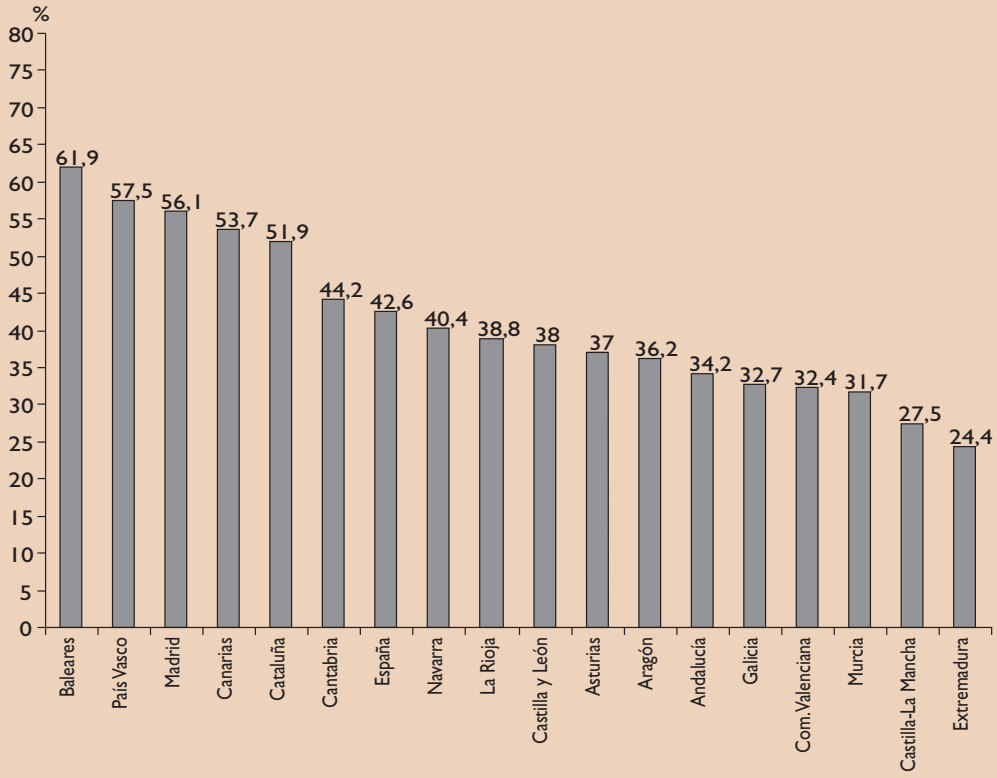
FIG. 19. Accesibilidad vivienda por comunidades autonómas. Trimestre 3º y 4º de 2001

Comunidad Autónoma	Precio medio vivienda Miles pta (1) (*)	Renta Familiar anual Miles pta (2) (**)	Tipos de interés (%) (3) (***)	Relación Precio/Renta familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo bruto de acceso (%) Renta familiar (5)
Andalucia	12.060	2.719	5,03	4,44	34,24
Aragon	13.941	2.972	5,03	4,69	36,22
Asturias	13.599	2.838	5,03	4,79	37,00
Baleares	21.798	2.717	5,03	8,02	61,94
Canarias	16.875	2.426	5,03	6,96	53,71
Cantabria	15.912	2.778	5,03	5,73	44,22
Castilla-La Mancha	9.027	2.533	5,03	3,56	27,52
Castilla-León	13.788	2.802	5,03	4,92	37,99
Cataluña	21.186	3.152	5,03	6,72	51,90
C.Valenciana	11.844	2.667	5,03	4,44	32,38
Extremadura	7.812	2.477	5,03	3,15	24,35
Galicia	10.989	2.599	5,03	4,23	32,65
Madrid	25.659	3.532	5,03	7,26	56,09
Murcia	9.837	2.397	5,03	4,10	31,69
Navarra	17.469	3.343	5,03	5,23	40,35
País Vasco	25.623	3.438	5,03	7,45	57,54
Rioja	13.887	2.763	5,03	5,03	38,81
España	**16.416**	**2.974**	**5,03**	**5,52**	**42,62**

(*) Vivienda de 75 metros cuadrados útiles *Fuente:* Ministerio de Fomento.
(**) Ingresos anuales de una familia con un solo perceptor. El ingreso es el coste salarial, neto de cotizaciones sociales. El ingreso es el salario anual, neto *Fuente:* INE
(***) Tipo de interés medio anual del conjunto de entidades financieras. El préstamo supone el 80% del precio de venta. El plazo, de 15 años. Tipo nominal. *Fuente:* Banco de España.

tener más limitada la oferta de suelo sobre la cual construir. Dublín, Madrid, Nueva York y Londres son las ciudades que han experimentado los mayores crecimientos reales de los precios de las viviendas. Las ayudas fiscales a la compra son más importantes en el caso de la vivienda que en los restantes activos reales, destacando la especial generosidad fiscal existente en cuanto a ayuda al acceso a la vivienda en España y Holanda.

Los compradores de vivienda pueden adolecer de ilusión monetaria. Los tipos de interés han caído en varios países a los niveles más bajos registrados durante cuarenta años, en gran medida por la menor inflación. La accesibilidad, medida por la relación precio de la vivienda/renta disponible anual, es el determinante más importante de los precios a medio plazo, resultando en muchos países dicha relación inferior al alto nivel alcanzado por la misma al final de los años ochenta. El trabajo citado de *The Economist* subraya cómo el crecimiento de los precios de las viviendas tienta a los compradores a pedir prestado dinero para poder adquirir una vivienda mejor o para adquirir una segunda vivienda, adicional a la vivienda usada como residencia principal. El riesgo más inmediato en el mercado inmobiliario se produciría si los tipos de interés crecieran agudamente, con lo que expulsarían así a la nueva demanda, mientras que si los tipos de interés crecen moderadamente seguiría creciendo el endeudamiento de los hogares, reforzándose



Esfuerzo de acceso: Porcentaje de la renta familiar monosalarial destinada a cubrir el servicio de un préstamo a tipo de interés de mercado a 15 años.

FIG. 20. Esfuerzo de acceso a la vivienda por Comunidades Autónomas (2001, IV trimestre)

la posible incidencia depresiva de una elevación rápida de los tipos de interés.

El crecimiento de los precios de la vivienda en España refleja, además de unos bajos tipos de interés, el rápido crecimiento de la economía y el importante aumento experimentado en el empleo, factores estos que han impulsado la demanda. Es posible que un cierto número de hogares ha optado por mejorar el nivel de calidad de su vivienda, vendiendo la anterior y comprando una vivienda de mayor precio. Sin embargo, ello no significa que no exista en España una fuerte demanda remansada de viviendas protegidas o de precios equivalentes, como lo indica la fuerte demanda existente de las mismas allí donde existe oferta.

BIBLIOGRAFÍA

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2002): «World Economic Outlook. Recessions and Recoveries», abril.

MARCOS, C. (2002): «El sector de la construcción», *Economistas*, «España 2001. Un balance», Madrid.

THE ECONOMIST (2002): «The houses that saved the world», 30-3-2002: 11 y 65-67.

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

A: LA PLANIFICACIÓN URBANA EN ARGENTINA. APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN

Marco Jurídico Institucional

La República Argentina está organizada bajo la forma de Estado Federal y actualmente se compone de 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires (o Capital Federal). La Constitución Nacional en su artículo 1.º establece la forma federal de Estado: «La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución». El artículo 5 de la Constitución Nacional dispone que «Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal...».

La estructura administrativa-institucional en las provincias define la existencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Existen, por tanto, dos ordenes de gobierno que participan del poder del Estado: el nacional y el provincial; dentro de este esquema, los Municipios son el tercer nivel de gobierno.

Las constituciones provinciales definen sus regímenes municipales mediante Ley o Carta Orgánica Municipal; varias provincias han redefinido sus constituciones a partir de 1985 y más aun a partir de 1994, cuando se reforma la Constitución nacional, otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales sobre varios aspectos, entre ellos sobre usos del suelo y cobro de impuestos vinculados a la propiedad de la tierra. En materia de régimen municipal, las nuevas constituciones provinciales se caracterizan por el papel preponderante que le otorgan al Municipio, afianzando su autonomía, pues consideran a éste como un elemento esencial de un moderno sistema político que tiende al afianzamiento de la democracia participativa.

Existen actualmente 1.717 unidades de gobierno local, de las cuales 1030 son municipios propiamente dichos y el resto comunas, según su tamaño y localización dentro del país. La Capital Federal es una ciudad autónoma —Buenos Aires— desde 1996, con autoridad elegidas por sus habitantes y estructura administrativa similar al provincial.

Régimen de propiedad

La reforma constitucional de 1994 no ha incorporado la función social de la propiedad[1] ni ningún otro aspecto sobre la planificación del suelo urbano; para ello sigue rigiendo la Constitución Nacional de 1853, que define en su artículo 17 que «la propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella sino en sentencia fundada en ley», reflejando la concepción absolutista en cuanto al derecho de propiedad; el artículo 14 de la misma establece que los habitantes del país tienen el derecho de usar y disponer de su propiedad.

El Código Civil refrenda esta concepción de la propiedad, en sus artículos 2506 y 2513 al enunciar los tres caracteres romanistas del derecho: exclusivo, absoluto y perpetuo, que posee directa relación con la definición de políticas sobre usos del suelo.

La planificación urbana: desde los planes directores/reguladores/de ordenamiento urbano a la planificaión estratégica

Las instituciones

Las instituciones existentes en los diferentes nivel de gobierno son:

a) A nivel nacional: la Dirección de Desarrollo Urbano, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda (actualmente dependiente del Ministerio de Infraestructura y Vivienda;

[1] El concepto de función social de la propiedad había sido introducida en la reforma de 1949 y anulada en la reforma constitucional de 1957.

hasta el año 2000, dependía del Ministerio de Desarrollo Social). Sólo realiza algunos diagnósticos urbanos. En décadas anteriores produjo una serie de propuestas de Ley Marco de Uso del Suelo, que nunca se concretaron.

b) A nivel provincial: Secretarías/ subsecretarías o Direcciones de Vivienda y Urbanismo o Planeamiento. En algunas provincias, han sido creadas Secretarías de Tierras y Vivienda, como en Buenos Aires, para impulsar el proceso de regularización del suelo.

c) A nivel municipal, según cada uno de los gobiernos locales argentinos, existen Direcciones/Subsecretarías, Secretarías de Planeamiento, entre cuyas funciones se encuentra la de definir las políticas sobre el suelo urbano; en algunos municipios existen Secretarías de Planeamiento y Medio Ambiente, en un intento de regular los aspectos urbano ambientales, aunque aun con escaso éxito. En muchos municipios, a partir de la década del ochenta fueron creadas las Direcciones de Tierras, que definen la política sobre el suelo casi exclusivamente para los sectores de menores ingresos. También han sido creados, en los últimos años, Secretarías especiales que se ocupan de la definición de los Planes Estratégicos.

Los instrumentos

En función de ser un país federal, la planificación urbana a nivel nacional en Argentina es casi inexistente pues el gobierno central sólo posee atribuciones de definir directrices. Ello ocurrió, por ejemplo, en 1978, con la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano —actual Dirección de Desarrollo Urbano—, a través de una guía metodológica para estudios de planeamiento urbano[2], la cual no ha sido tenida en cuenta por las provincias ni los municipios a la hora de definir sus políticas sobre la ciudad[3]. Incluso a nivel institucional, en algunos períodos ni siquiera existió la Dirección de Desarrollo Urbano.

Son las provincias, pues, y en especial los municipios, los encargados de llevar adelante la política sobre planificación física. La relevancia que ha tenido la misma es muy relativa; los gobiernos locales desarrollaban instrumentos: planes reguladores, de desarrollo, códigos de planeamiento[4], que la mayoría de las veces no se han implementado. Sólo han servido más como «declaraciones de principio» sobre la equidad, etc., que instrumentos concretos de regulación de los mercados privados y direccionamiento de las inversiones públicas. Por otra parte, la escasa planificación territorial, y en especial, urbana, generalmente no posee ninguna vinculación con las políticas sobre medio ambiente; constituyen dos compartimentos estancos institucionalmente y, por tanto, funcionan de la misma manera a la hora de formular políticas. Son escasos los instrumentos de planificación urbana en los cuales se hayan introducido la problemática ambiental. De la misma forma, son contadas las legislaciones ambientales que se refieren a la planificación urbana.

En muchas ocasiones, se elabora un Código[5], pero como no es aprobado por el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo del Municipio respectivo lo tiene como material de consulta, y en última instancia, lo usa como indicativo para llevar a cabo sus acciones. Otras veces, el no tener un Código aprobado, significa que todo se resuelve por «consulta», lo que en muchos casos define una discriminación muy grande (cuestiones de excepciones, pagos por las mismas, trueque de privilegios, por ejemplo).

Debido al proceso de Reforma del Estado, descentralización, desregulación y privatización, iniciado a fines de la década del ochenta, los marcos institucionales, organizativos, normativos, legales y de financiamiento relativas a la planificación urbana, han sufrido cambios y están en una fase de transición. En algunas constituciones provinciales reformadas durante el último decenio, se han establecido aspectos relativos al ordenamiento territorial, así como en algunas Cartas Orgánicas Municipales[6]. Los municipios poseen, en muchos casos, la facultad de dictarse sus propias normas, pero debido a falta de

---

[2] En dicho trabajo se define la metodología de diagnóstico urbano, así como del proceso de planificación a seguir.

[3] A nivel regional, ha existido la Región Metropolitana de Buenos Aires, entre 1966 y 1971,pero era sólo un organismo de realización de estudios y propuestas, sin poder jurídico sobre la Región, y por lo tanto, no ha implementado políticas. Por otra parte, su Esquema Director para la RMBA, de 1969, tiene como base una planificación «espacialista», descontextuada, cuyas propuestas hubieran sido imposibles de aplicar en la realidad socio-económico-político del país.

[4] Según cada período histórico y/o marco conceptual con los que han sido concebidos, poseen diferentes nombres.

[5] Las diferencias entre planificación, las distintas formas de abordaje de la misma, y Código/Zonificación, no son entendidos, en general, por las autoridades municipales. Muchas veces, tampoco por los técnicos.

[6] Tal es el caso de la Provincia de Río Negro, en cuyo artículo 74 se establece que la misma, conjuntamente con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural. El Municipio de Villa Regina, en Río Negro, según su nueva Carta Orgánica, elaborará y reelaborará nuevos planes, directivas, programas y proyectos mediante una adecuación al Código de Uso de Suelo, a los efectos de provocar la formación del desarrollo y planeamiento orgánico integral de la ciudad, sobre la base del desarrollo social de la región en armonía con el sistema de planeamiento Provincial.

personal idóneo, no las pueden elaborar y, por tanto, se rigen por normas provinciales o de otros municipios de tamaño mayor[7].

Paralelamente, los cambios de paradigmas sobre la planificación urbana desde fines de los años ochenta y las nuevas formas de realizar la gestión urbana han modificado, aunque aun muy parcialmente las acciones concretas del sector público; se desarrollan nuevos instrumentos en el nivel local, como los planes elaborados con participación de los actores sociales y la planificación estratégica, aunque su implementación depende de la voluntad política de los funcionarios[8].

En la ciudad autónoma de Buenos Aires, si bien ha existido un organismo de planificación urbana desde 1958[9], cuando se crea la Oficina del Plan Regulador, luego modificada a Consejo de Planificación Urbana —CPU— a fines de 1971, hasta 1977 no ha habido un plan para la ciudad. El Código de Planeamiento —aprobado en dicho año por el gobierno militar— es el primer instrumento que posee la ciudad para regular su producción y uso, independientemente del Código de Edificación —de 1944 y modificado innumerables veces—. A partir de 1983, la planificación urbana en la ciudad se orienta según los siguientes ejes: actuar sobre la ciudad real; la idea del fragmento versus la idea de totalidad de la ciudad/área metropolitana; la reactivación económica de la Capital; la flexibilización de las normas para el sector privado (que se traduce en las modificaciones al Código de Planeamiento como en las excepciones al mismo); la participación de la población; y la relación-público privado.

Pero no se elabora un plan global para el Área Metropolitana de Buenos Aires (constituida por la ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires, actualmente ampliados a 36, tradicionalmente llamados el Gran Buenos Aires) ni para la ciudad capital, siendo las acciones fundamentales las modificaciones al Código de Planeamiento de 1977, la aprobación de excepciones al mismo y la implementación de proyectos específicos.

Luego de varios proyectos de reforma del Código de Planeamiento de 1977, presentadas por el Ejecutivo Municipal, rechazados por el Concejo Deliberante (órgano de aprobación del mismo) y después de 6 años de discusiones, en 1989 se modifica el mismo, flexibilizando los índices constructivos, e incorporando un capítulo sobre participación de la población mediante audiencias públicas no vinculantes. Cabe aclarar que entre 1977 y 1989 se habían producido una serie importantes de modificaciones parciales al Código, que funcionaron como «excepciones encubiertas». Precisamente, una de las justificativas a la modificación al Código radicaba en la posibilidad de minimizar la cantidad de excepciones, e, incluso, desterrarlas. Pero es de destacar que las excepciones continuaron hasta diciembre de 1991, prohibiéndose las mismas por ley Nacional.

A partir de la aprobación de la Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires, en 1994, asumen autoridades elegidas en 1996. El Poder Legislativo aprueba en 1998 la Ley núm. 71, por la cual se obliga a la ciudad a la elaboración de un Plan Urbano Ambiental y un Plan Estratégico. El Plan Urbano Ambiental se ha producido y se encuentra en la Legislatura para su aprobación desde noviembre de 2000 y el Plan Estratégico se halla en elaboración. Es decir que ambos instrumentos son concebidos como dos instrumentos paralelos sobre la planificación urbana.

En paralelo, nuevamente se modifica en agosto de 2000 el Código de Planeamiento, dando mayores índices constructivos al área sur de la ciudad y posibilitando la instrumentación de consorcios entre el sector público y privado para llevar adelante obras de interés para la ciudad.

A nivel provincial, dependiendo de las provincias existen diferentes instrumentos de planificación urbana, que están en revisión desde la década del noventa, cuando la mayoría de las mismas modifican sus Constituciones, en consonancia con la Reforma Constitucional a nivel nacional. Sin embargo, en la mayoría de las mismas, la planificación urbana no ha tenido relevancia, y han sido los municipios los encargados de elaborar y, a veces, implementar instrumentos de planificación, a partir de la mayor autonomía que ellos adquieren en la mayoría de las nuevas constituciones.

La Provincia de Buenos Aires es una excepción a dicha autonomía, pues según su Constitución[10], es el nivel provincial el que define la normativa global para usos del suelo. La institución que tradicionalmente se ha ocupado es la Dirección de Desarrollo Urbano —DOU—, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Obras Públicas —MOP—. En los años noventa, la responsabilidad sobre la tierra la posee la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MOP, y el

[7] Tal es el caso de los Códigos de Edificación, en los cuales existe, en muchos municipios, un Capítulo destinado a la zonificación según usos permitidos; la mayor parte de los municipios de tamaño intermedio y pequeño, se rigen por el Código de la ciudad de Buenos Aires, debido a que los mismos no tienen posibilidades técnicas de dictarse sus propias normas sobre el tema.

[8] Queda para otro trabajo la discusión sobre los planes estratégicos.

[9] La ciudad poseía un plan urbano desde 1909 (Plan Bouvard) y posteriormente, en 1925, se aprueba el Plan de Estética Edilicia, también llamado Plan Noel.

[10] Se ha reformado en 1994, pero no le ha dado autonomía a los municipios en materia de usos del suelo.

tema urbano pierde importancia relativa. Luego de la implementación de instrumentos parciales sobre el suelo urbano desde los años cuarenta del siglo pasado, el Decreto Ley núm. 8912/77 otorga los lineamientos generales a los que deben ajustarse las normas municipales; prohíbe loteos sin obras de infraestructura básica —agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica—; define dimensiones mínimas: 300 m^2 para lote urbano e impone a los municipios la definición de áreas para distintos usos.

Los municipios del Gran Buenos Aires poseen Planes Directores o Códigos de Planeamiento elaborados a partir de 1977, según directivas del Decreto Ley núm. 8912/77 e implementados por la Secretaría, Subsecretaría o Dirección de Planeamiento Urbano; sólo los planes elaborados en la década del noventa contienen aspectos ambientales e instrumentos nuevos de gestión y participación de la población, como en el Municipio de Vicente López[11].

Se pueden mencionar algunas características comunes de la normativa existente en materia de planificación urbana en los municipios del Gran Buenos Aires:

— El planeamiento urbano no parece constituir una prioridad para las diferentes administraciones municipales. De hecho, algunos municipios ni siquiera han elaborado un Código de Ordenamiento Urbano.
— La normativa no cuenta con diagnósticos previos, que den cuenta de la situación que se pretende regular.
— Definen prescripciones pero no especifican los modos concretos de llevar a la práctica esas recomendaciones.
— En la mayoría de los casos, la normativa deja abierta a la discrecionalidad de los funcionarios decisiones sobre casos que finalmente se definen por vía de excepciones o normas particulares.
— La densidad que plantean todos los Códigos no condice con la realidad en cuanto al número de habitantes y su relación con las superficies ocupadas.
— No toman en cuenta a los actores sociales involucrados en el proceso de la planificación, salvo en los escasos Códigos donde se menciona la participación de la población en la toma de decisiones; pero incluso en alguno de ellos, no se ponen de manifiesto alternativas de acción realmente participativas, excepto el reclamo, por vía administrativo-burocrática, que pueden llevar a cabo los ciudadanos.
— La planificación aparece desvinculada de otros aspectos y procesos sociales.
— En muchos ha habido cambios de zonificación por localización de nuevas actividades como barrios cerrados, clubes de campo y ciudades exclusivas, como hipermercados, áreas de 0recreación, etc., sin realizar diagnósticos urbanos y estudios de impactos ambientales.

En ciudades del interior del país, vinculados a los cambios de paradigmas colocado anteriormente, y con algunos gobiernos locales con voluntades políticas innovadoras en materia de planificación urbana, han comenzado la elaboración y, en algunos casos, la parcial implementación de planes estratégicos, como Córdoba, donde se el proceso ha comenzado en 1994; en Rosario, que se ha planteado la elaboración del PER (Plan Estratégico Rosario) a partir de 1996; Santa Fe, Sunchales (provincia de Santa Fe), entre otros. Los mismos fueron concebidos como una alternativa a los planes tradicionales (reguladores, de ordenamiento de planificación), aunque en la mayoría de dichas ciudades se sigue, en paralelo, implementando el Código de Construcción/Planeamiento, regulando las acciones del sector privado en materia de construcción de la ciudad.

Producción y comercialización del suelo urbano

Históricamente, la legislación específica sobre producción y comercialización del suelo, aunque escasa, ha tenido importantes consecuencias sobre la situación urbana actual. Las leyes sobre tierra urbana pueden tener jurisdicción Nacional, Provincial o Municipal, según el ámbito de gobierno del cual han emanado. La reglamentación que rige la ocupación y usos del territorio está reservada a la jurisdicción provincial, en virtud de ser materia que forma parte de las facultades que constitucionalmente las provincias se reservan para sí (art. 121 y 124 de la Constitución Nacional, referidos a los poderes no delegados en el gobierno federal). Por delegación de las provincias, esta atribución se extiende a la jurisdicción municipal.

[11] Los primeros planes se han realizado en la década del cuarenta, los cuales definían zonas para cada una de las actividades —de acuerdo a los lineamientos de la Arquitectura Moderna y la Carta de Atenas—. Los posteriores, realizados en los años sesenta y setenta, poseían sólo en lo declarativo una visión interdisciplinaria, pues si bien hacían diagnósticos, en algunos casos, sobre el ambiente natural, a la hora de realizar las propuestas normativas, se trataba el suelo como un plano, sin topografía, cuencas, etc., es decir, sin considerar la interrelación entre dicho medio y las actividades antrópicas. Esta es la causa de muchos de los problemas ambientales que se presentan en el Área Metropolitana de Buenos Aires, como las inundaciones y los daños que ellas provocan.

El Código Civil contempla la normas referidas al dominio y sus formas de adquisición (art. 2506 y ccs.), al contrato de compra venta (art. 1323 y ccs.), donación (art. 1789 y ccs.), permuta (art. 1485 y ccs.) y prescripción adquisitiva (art. 3999 y ccs. y art. 4015 y ccs.).

El Estado nacional no ha regulado ni regula actualmente el mercado de tierras urbano: en el área de la producción, por lo expresado anteriormente sobre la constitución de Argentina como país federal; y en la comercialización, la excepción está constituida por la legislación sobre lotes vendidos a mensualidades a la población de bajos ingresos: Ley núm. 14.005/50. La misma fue modificada en 1984, por Ley núm. 23073 y en 1985, por Ley núm. 23266. En su artículo 4, obliga al vendedor a la anotación provisoria del instrumento que entregue al comprador —el boleto de compra-venta— en el Registro de la Propiedad Inmueble. El mismo debe contener: *a*) datos de los contratantes, lugar y fecha en que se otorgue; *b*) individualización del bien con referencia al plano del loteo, ubicación, superficie, limite y mejoras existentes; *c*) precio de venta fijo e inamovible; la actualización de las cuotas mensuales no podrá superar el índice de aumento del salario real[12].

Dados los altos costos de las escrituras y los escasos recursos de la población, que han condicionado la bajísima cantidad de escrituraciones efectuadas en el marco de la Ley núm. 14005 y sus modificaciones, la Provincia de Buenos Aires implementa la Ley núm. 10.830, en 1989, que permite escrituraciones gratuitas para la población de bajos ingresos.

En relación a la producción de tierra urbana, la Provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta[13] y el último instrumento importante es el ya mencionado Decreto Ley núm. 8912/77. También regula, desde 1997, la producción de barrios cerrados, pero cuando la mayoría de éstos ya habían sido construidos.

El resto de las provincias poseen diversos instrumentos que regulan la subdivisión, usos y ocupación del suelo urbano; en muchas ocasiones se hayan incorporados a los Planes reguladores o Códigos de Planeamiento, según los casos.

Expropiaciones

Actualmente, el régimen de expropiaciones se rige por la Ley Nacional núm. 21.499, promulgada el 17 de enero de 1977. En su artículo 1 declara «la utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual.» El artículo 2 define que podrá actuar como expropiante el Estado Nacional; también podrán actuar como tales la Ciudad de Buenos Aires, las entidades autárquicas nacionales y las empresas del Estado Nacional, en tanto estén expresamente facultadas para ello por sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales. Su objeto (arts. 4/9) son todos los bienes determinados o genéricos convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública. Entre otras, establece pautas para fijar la indemnización (arts. 10 al 17).

Regularización del suelo ocupado ilegalmente

Las políticas más importantes a nivel nacional son:

- El Programa Arraigo (regularización de ocupaciones realizadas en tierras del Estado[14]). Sus acciones han sido muy limitadas en más de 12 años de aplicación.
- La Ley Nacional núm. 24374/94 (regularización de tierra y vivienda de dominio privado). En paralelo a esta legislación, se ha modificado el Código Civil, en términos de dar mayores seguridades al propietario, a través de la Ley 24454/94, en relación al desalojo de bienes ocupados ilegalmente.

El Programa Arraigo (Decreto núm. 846/91) constituye una política del Gobierno Nacional en materia de regularización dominial, de la tenencia del suelo para la vivienda, emprendiendo la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para la solución integral del hábitat. El Programa sólo regulariza aquellas tierras ocupadas de propiedad del Estado; quedan fuera de su consideración las ocupaciones sobre tierra privada; en las operaciones de compra-venta, se emplean las transferencias colectivas (aunque de manera no excluyente); las mismas consisten en la transferencia jurídica de las tierras a las organizaciones sociales de sus habitantes. De esta manera se obvian requisitos (como las

[12] Este último párrafo corresponde a las modificaciones efectuadas en 1985, luego que la implementación de la Ley conjuntamente con la Circular 1050,del Banco Central, sobre indexación —en un período de gran inflación—, había colocado en situación desfavorable a los adquirentes.

[13] El primer instrumento importante en materia de planificación fue el Decreto núm. 1011/44 (todo plano de subdivisión tiene que ser aprobado por la Dirección de Geodesia, Catastro y Tierras). El Decreto núm. 21891/49 define la prohibición de lotear tierras inundables, o de aguas insalubres.

[14] El marco normativo para la regularización dominial de los bienes del Estado Nacional se encuentra conformado por las siguientes leyes: Ley 23697, Decreto 769/89, Decreto 407/91, Decreto 2137/91, Decreto 1001/90, Decreto 2441/90, Decreto 156/92, Ley 23.967, Decreto 1717/91, Decreto Reglamentario 591/92; Ley 23985 y Ley 24146, modificada por la 24264, Decreto 1856/92.

subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos) que demorarían la factibilidad de las transferencias individuales.

La Ley núm. 24.374/94 es la primera política en Argentina sobre regularización —exclusivamente dominial— de tierra privada y que había loteada y, en parte vendida, legalmente, así como de viviendas[15]. Establece la legalización dominial en favor de ocupantes de viviendas permanentes, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años y su causa lícita, con anterioridad al 1 de enero de 1992, según consta en su artículo 1; así como una inscripción registral que produzca los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo de la prescripción decenal.

La Ley dispone, asimismo, la inmediata escrituración en los casos en que el titular de dominio se presente a efectos de otorgar su consentimiento. La regularización se realiza a titulo gratuito, aunque se define una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble, que deben realizar los beneficiarios. Es importante señalar que la reglamentación de la misma permite la regularización de tierra inundable y sin ninguna infraestructura, al exceptuar, para la aprobación, de las normas del Decreto Ley 8912/77 y de las Leyes 6253 y 6254 de 1960.

En la Provincia de Buenos Aires, en los ochenta y primeros años de los noventa del siglo pasado, existía una política importante de regularización, que fue perdiendo relevancia; tanto ésta como la «producción» de tierra urbana provincial y municipal. En cambio, las políticas de regularización en provincias como Chaco, La Pampa, Salta, Mendoza, entre otras, han sido muy importantes en términos cuantitativos, así como las políticas de muchos de los gobiernos locales.

Instrumentos sectoriales

Han existido regulaciones especiales sobre la localización industrial. En la Provincia de Buenos Aires, la Ley núm. 7229/67 y sus decretos reglamentarios son los primeros instrumentos que definen la localización de las industrias en función de su potencial contaminante, pero cuando ya la mayoría de los establecimientos estaban localizados. En los municipios, los instrumentos de planificación consideran una zonificación en la cuales existen diferentes áreas donde pueden localizarse industrias de distinto tipo según grado de molestia que ocasionan, o de peligrosidad, y el tamaño, medido generalmente en número de empleados. También ha habido instrumentos, vinculados a la Promoción Industrial, en provincias como San Luis, Chubut, Tierra del Fuego y La Rioja.

Instrumentos impositivos

En la Argentina, las propiedades deben pagar impuestos, contribuciones y tasas y los gravámenes tradicionales que se pueden vincular directamente a la captación de plusvalías son el impuesto inmobiliario y la contribución de mejoras, dado que los impuestos a los bienes personales y ganancias son indirectos a la propiedad. Los impuestos relacionados a la transferencia de las propiedades —de sellos y costos de escrituración— no poseen ninguna connotación relativa a la valorización de los predios que se transaccionan; los mismos se vinculan a la política fiscal más global (necesidad de percibir más ingresos a través de estos impuestos) o de dinamizar el mercado de la construcción en general y la vivienda en particular.

El impuesto directo sobre las propiedades urbanas es, desde el inicio de la organización nacional, en 1860, el inmobiliario. Su objetivo fue, y sigue siendo, gravar a la propiedad vacante[16] y a la tierra con construcción, según valuaciones más o menos cercanas (o alejadas) a precios del mercado, tanto para la tierra como para las edificaciones que existan sobre ella, dado que el gravamen se halla desglosado en terreno y construcciones[17], fijando alícuotas según tipo de construcción, estado y edad de la edificación

No existen impuestos que capten la mayor valorización del suelo producido por inversiones públicas o cambios en la normativa. En este sentido, el antecedente más importante es el proyecto elaborado en 1963, en la Organización Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires, sobre *Recuperación de Plusvalías por Obras y Servicios Públicos.* Define que el Estado debe adquirir tierras antes de la realización de obras públicas, para evitar que el trabajo y las inversiones realizadas para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, que determinen el mejoramiento sensible en el estado de mantenimiento de un área determinada, reporten beneficios solamente a los propietarios de inmuebles comprendidos en la misma. Posteriormente ha habido un proyecto similar en 1985, sin aprobación legislativa. Actualmente, el

[15] Se trata de solucionar situaciones de ilegalidad: compra de lotes en mensualidades que efectuaron sectores de bajos ingresos, que nunca pudieron escriturar por falta de pago de cuotas, de dinero para la escrituración o de traspaso de posesión sin los pasos legales necesarios hasta la población que ha ocupado viviendas desocupadas.

[16] Para lo cual existen diferenciales respecto a las construidas, pero escasamente significativas, y que por lo tanto no han significado un «castigo» a la propiedad baldía.

[17] Y así se presenta ante el propietario-contribuyente en la Boleta que llega a su domicilio; el pago se puede efectuar bimestral o anualmente.

Plan Urbano Ambiental que se haya a consideración del Poder Legislativo de la ciudad de Buenos Aires, define como instrumentos económicos la captación por parte de la ciudad de las mayores valorizaciones, al igual que modifica cualitativamente el impuesto a la tierra vacante, utilizando dicho gravamen con sentido de planificación urbana, obligando a construir en un plazo perentorio a los propietarios; de los contrario, el aumento del impuesto es muy significativo.

En otras ciudades se está tratando de elaborar instrumentos similares, pero aun se está en el inicio de los procesos decisorios.

Apuntes para la reflexión

El balance de la planificación urbana en Argentina da por resultado que la misma es aun muy pobre; dado que no existe una planificación global para el país, mal puede haber una planificación urbana que integre las diferentes áreas urbanas del territorio, con sus diferencias culturales, productivas, de tamaño, de configuración urbana históricamente determinada, entre otros aspectos.

Tampoco existe un nivel metropolitano de planificación; algunas pocas experiencias no han tenido ningún resultado concreto, como la Organización de Región Metropolitana a fines de los años sesenta del siglo pasado, o la Comisión para el Área Metropolitana de Buenos Aires —CONAMBA— a fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX. Muchos proyectos han sido elaborados para constituir las regiones metropolitanas, o por lo menos la de Buenos Aires, pero los mismos se han frustrado.

Los planes elaborados y parcialmente implementados, producidos con metodologías tradicionales, desde 1940 y en mayor cantidad y con abordajes conceptuales más modernos para las épocas en los cuales fueron concebidos, entre 1960 y 1980 no han dado los resultados esperados para la mejora de los problemas urbanos.

Posteriormente, distintas concepciones sobre la gestión de la ciudad han llevado a la formulación de planes estratégicos, con aun dudosos resultados.

Las políticas en materia de producción y comercialización de tierra urbana han provocado un sinnúmero de problemas urbano ambientales, articulados, obviamente, al modelo socio económico político de la Argentina que produjo, en especial en las últimas décadas, una profunda crisis: desindustrialización; baja salarial para los ocupados; aumento de la desocupación y subocupación a niveles desconocidos en la Argentina, que conlleva al aumento exponencial de la pobreza e indigencia. Las políticas hacia los sectores más pobres sólo mejoran la situación de escaso número de dicha población y en muchos casos, han provocado y aun pueden ocasionar mayor número de habitantes sin acceso a tierra y vivienda, por los costos generados incluso por los programas de regularización o de mejoramiento barrial.

La desarticulación entre las políticas de regulación al sector privado y las políticas impositivas tendientes a la captación de mayores valorizaciones así como a utilizar tierra vacante, para que el Estado tenga recursos para invertirlos en las áreas más necesitadas y los aun escasos proyectos en tal sentido, inducen a pensar en la necesidad de producir instrumentos en tal sentido.

Pero aun es necesario, en un primer momento, evaluar la planificación urbana que se está implementando en distintas ciudades, con abordajes conceptuales diferentes, y las consecuencias sobre la sociedad y el ambiente —entendidos como relación dialéctica— para, en un segundo momento, poder realizar propuestas que debieran, obviamente, formar parte del país que es necesario actualmente construir (o reconstruir, pero con otros objetivos que la construcción realizada en las últimas décadas). No significará comenzar desde cero, sino desde los instrumentos actuales y proyectados, resignificándolos para ayudar a construir una sociedad urbana más justa.

Argentina

Rubén PESCI

Presidente RD FLACAM

B: URBANISMO Y AMBIENTE, UN ENCUENTRO POSTERGADO

El urbanismo es una ciencia formulada hace 150 años, con mucha experiencia acumulada de grandes aciertos teóricos y prácticos, y errores lógicos de la misma búsqueda.

La cuestión ambiental comenzó a cobrar institucionalidad a inicios de la década de los 70, con la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, desarrollada en Estocolmo en 1972.

Existen organismos públicos y privados que se empeñan en el urbanismo en todos los países del mundo y hasta en las más pequeñas ciudades.

De manera creciente, en las últimas tres décadas, la cuestión ambiental mereció el mismo interés, y hasta una mayor notoriedad pública.

Son pocos los casos en cambio en latinoamérica, y en Argentina en particular, en que estas dos grandes cuestiones se afrontan integradamente.

Quizá el problema tiene una causa profunda en la propia concepción de urbanismo y de ambiente, más allá de tantas manipulaciones de intereses bastardos (sean políticos o económicos) que atentan contra esa integración. Causas profundas que también tienen origen en la responsabilidad de pensadores y técnicos.

El urbanismo, ciencia de la organización del espacio urbano, pero también arte del diseño urbano, ha sido mayoritariamente reducido al ejercicio de la normatividad de uso del suelo, y en particular, en el caso de nuestros países, del suelo privado. Se considera que hay que reglamentar (de allí el instrumento Plan Regulador) para impedir que los supuestamente voraces emprendedores urbanos privados utilicen el suelo sólo como valor de cambio.

Pero en esa mirada, se va olvidando el manejo del espacio público, natural o construido, y la obligatoriedad del Estado de proveer calidad y mantenimiento, tanto al suelo privado como al suelo público. Un urbanismo sólo de zonificaciones y normas reguladoras es recibido reactivamente por la sociedad, no sirve para educarla, ni para sumarla al esfuerzo del bien público. Un urbanismo así suele no cumplirse, y termina siendo arrinconado a una función administrativa pasiva.

El ambiente, ciencia transversal para la sustentabilidad en las relaciones de todos los aspectos de la trama de la vida (F. CAPRA), surge desde la filosofía, la ciencia y el arte, como una de las grandes utopías del fin del siglo XX e inicios del siglo XXI, para afrontar la complejidad antes que el simplismo disciplinario, y así resolver los intrincados problemas de la articulación sociedad-naturaleza. Tal es su fuerza que en la propia Naciones Unidas se reorganizan los grandes objetivos y programas, y se comienza a trabajar holística, integradamente.

Pero en nuestros países, y en la Argentina en particular se adopta la incorrecta traducción castellana de medio ambiente, y ello permite a los resagados y a los retrógados mantenerse en la seguridad de los sectores compartimentados. Medio ambiente es combate a los distintos tipos de contaminación, y con ello una vez más la norma reglamentadora, reactiva, antes que los procesos propiciadores (proactivos).

También de este modo el «medio ambiente», reducido sólo a la mitad del ambiente, es el reducto de los fundamentalistas, casi antihumanidad, o de los reglamentaristas. Ambos cada vez más distanciados de procesos proactivos de desarrollo sustentable.

Así está la legislación sobre la relación urbanismo-ambiente, y así buena parte de las prácticas oficiales sobre el mismo. Y me resulta tedioso e innecesario colocar en esta corresponsalía números de leyes y otras referencias de detalle.

Existen, claro está, notables excepciones, como la política urbano ambiental del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, de experiencias urbanas como Córdoba, Mendoza, La Plata, y algunas otras, donde usando las oportunidades de algunas grietas (espacios indefinidos, interfases vacías, brechas de poder) muchos bregamos por la superación de esta falsa dicotomía entre urbanismo y ambiente.

Quizá esta profunda crisis que vive la Argentina, pueda ayudar también a acelerar el cambio.

Brasil

Roberto SEGRE

Doctor Arquitecto, Profesor Titular, PROURB/FAU/UFRJ

LUCIO COSTA: ARQUITECTO, URBANISTA, PENSADOR

La celebración del centenario del nacimiento de Lucio Costa (27-02-1902/1998) resulta particularmente oportuna en este momento en que algunos de los principales críticos brasileños —Aracy Amaral, Décio Pignatari, Edson Mahfuz— denuncian la actual crisis de la arquitectura en el país; se fortalece la presencia de los diseñadores del *star system* internacional —Álvaro Siza en Porto Alegre, Bernard Tschumi en San Pablo, Jean Nouvel y Philippe Starck en Río de Janeiro y Mario Botta en Salvador—, y Oscar Niemeyer, nombrado «Arquitecto del Siglo» por el Colegio de Arquitectos del Brasil, sigue recibiendo apologéticos homenajes allende los mares. Sin embargo, injustamente, Lucio Costa, el padre de la modernidad arquitectónica brasileña que en los años cuarenta demostró al mundo su creatividad y originalidad, hasta ahora no fue debidamente reconocido. Siempre se lo recuerda como el proyectista de Brasília, pero su contribución trascendió esta experiencia urbanística: en la década de los años treinta definió los enunciados teóricos de la arquitectura moderna local y la metodología de la enseñanza universitaria; diseñó algunos de los edificios paradigmáticos que preanunciaron el «regionalismo crítico» en América Latina; defendió la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional; realizó importantes propuestas urbanísticas en Río de Janeiro; y finalmente lo más significativo, luchó a lo largo de su vida por la integración entre la ética y la estética como base esencial de la actividad profesional al servicio de la comunidad. En este mundo neoliberal globalizado, devorado por el consumismo y el beneficio económico, en el que se perdió el control de la forma urbana y la cualidad estética de la arquitectura en las ciudades del Tercer Mundo, el pensamiento de Lucio Costa mantiene una candente actualidad.

Graduado de arquitecto (1922) en la Escuela Nacional de Bellas Artes (ENBA), hasta finales de los años veinte Costa fue el discípulo predilecto de José Marianno Filho, fervoroso impulsor del Neocolonial en el Brasil. En 1930 tuvo la «revelación» —como Pablo de Tarso en el camino de Damasco—, que lo convertiría en cuerpo y alma en el más entusiasta difusor de los ideales del Movimiento Moderno en Brasil. Su renuncia a los postulados académicos del historicismo fue influenciada por las primeras obras de Gregory Warchavchik en San Pablo y el fugaz paso de Le Corbusier por Río de Janeiro en 1929. Nombrado director de la ENBA por el ministro de educación de Getúlio Vargas (1930-1931), revoluciona la enseñanza académica y las estructuras docentes: la reacción recuperó fuerzas y le obligó a renunciar, recuperando el poder en la facultad hasta tiempos recientes, pero su enseñanza sirvió de persistente guía a las jóvenes generaciones de arquitectos. En1934 publicó el texto *Razões da Nova Arquitectura* cuya trascendencia radicó en establecer el nexo entre la modernidad y la tradición colonial local; definir la relación entre el nuevo lenguaje y los cambios productivos generados por la Revolución Industrial; y aspirar a resolver los presionantes problemas habitacionales de los estratos más necesitados de la población a través de las posibilidades surgidas del sistema fabril.

Invitado en 1936 por el ministro de educación Gustavo Capanema para proyectar la nueva sede, luego de la anulación del concurso que había premiado a un proyecto historicista; Costa, caracterizado por su desprendimiento y altruísmo, agrupa a la élite de vanguardia y forma un equipo de diseño formado por Oscar Niemeyer, Affonso Reidy, Carlos Leão, Jorge Machado Moreira, Ernani Vasconcelos, y posteriormente, Burle Marx. Actitud similar que tuvo al obtener el primer premio en el concurso del Pabellón de Brasil en la Feria Mundial de Nueva York (1939). Al considerar que el diseño de Oscar Niemeyer —que había obtenido el segundo lugar—, poseía atributos innovadores, decidió realizar conjuntamente un nuevo proyecto. El Ministerio y el Pabellón constituyen el punto de partida de la moderna arquitectura «regionalista» brasileña, precursoras de la libertad formal y espacial que Niemeyer desarrollará en Pampulha (1940). En 1937, distanciándose del gobierno dictatorial de Getúlio Vargas, participa de la creación del *Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (SPHAN), y ocupa el cargo de responsable de la preservación de los monumentos

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

Los proyectos del Park Hotel São Clemente (Nova Friburgo, 1944-1945) y los edificios de apartamentos de Parque Guinle (Río de Janeiro, 1948-1954), se destacaron por su capacidad de integrar las tradiciones constructivas, los valores estéticos y los condicionantes ambientales y ecológicos locales a la invención formal y espacial de la modernidad internacional. Inció en 1934 su actividad en la escala urbanística con el proyecto de la comunidad obrera en Monlevade (Minas Gerais); alcanzó su apogeo con el plano de Brasilia (1956) y se prolongó en el plan director de la Barra de Tijuca y la Baixada de Jacarepaguá (1968) y la propuesta de ensanchamiento de la Avenida Atlántica de Copacabana (1969). Propuestas cargadas de un idealismo utópico, confiando en el surgimiento de un nuevo Brasil basado en la justicia y armonía social, asociadas a las relaciones fraternales de la comunidad establecidas en los nuevos espacios territoriales. No imaginaría que la Barra se transformaría en una Miami carioca caracterizada por los protegidos introvertidos y cerrados condominios;y por la cadena infinita de supermercados y *shoppings* requeridos por la dinámica del desenfrenado consumismo. Costa, en sus escritos de los años ochenta, creía firmemente que con el fin de la Guerra Fría, el siglo XXI materializaría el inicio de una «Nueva Era», basada en la confraternización universal, sin guerras ni odios raciales, ideológicos o religiosos. De haber presenciado la caída de las dos torres del WTC el 11 de septiembre en Nueva York, seguramente ahora habría participado del Fórum Social Mundial de Porto Alegre.

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

Francia

Vincent RENARD

CNRS, École Polytechnique, París

IMPULSAR EL RECICLADO URBANO: APORTACIONES LEGISLATIVAS Y PROBLEMAS PENDIENTES

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

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

La implicación de este cambio de prioridad en

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

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

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

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

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

Por tanto, de cara a tal legitimidad es necesario constatar que en diversos países —en particular Francia, Italia y España y, en menor medida, Gran Bretaña— se prosigue con la periurbanización, por lo que realizar la recuperación urbana tiene aún dificultades; excepto en operaciones muy «poderosas», donde una fuerte voluntad política está aliada con poderosos medios jurídicos y financieros para «reciclar» vastos terrenos en localizaciones privilegiadas. Se puede pensar en la operación Paris *Rive Gauche*, los *Docks* de Londres, la *Ria* de Bilbao, el *Moll* de Barcelona, Chamartín en Madrid, etc. [ver el monográfico de *CyTET, nº 129*, sobre varios ejemplos de ello].

Pero a estas grandes operaciones «de bandera» —que, por otra parte, no siempre son modélicas en términos de mixtura social (se puede pensar en los *Docks* de Londres o en la renovación del puerto de Boston)— se opone la «tiranía de las pequeñas decisiones», esa degradación progresiva por capilaridad de barrios enteros donde una estructura diseminada de la propiedad, la ausencia de una voluntad política, de un especialista competente y —lo que es esencial— de una demanda, de un mercado, conducen a un fenómeno de «postergación» y deterioro.

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

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

2. Elementos del contexto y para el análisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Una planificación urbana que deviene flexible*

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

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

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

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

d) *Renovación urbana: ¿qué consorcios?*

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

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

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

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

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

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

En esta aspecto, en particular, las *Urban Development Corporations* inglesas [empresas de desarrollo urbanístico] que han funcionado durante los años 1980 y 1990 ofrecen una solución vigorosa cuando ponen a disposición del organismo la totalidad del suelo público ubicado en la zona desde el inicio de la operación. Pero son igualmente discutibles tanto en términos consorciales con las colectividades locales como en términos de mixtura social.

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

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

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

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

4. Los nuevos instrumentos de planificación urbana

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

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

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

5. Dos toques fiscales

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

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

Sin embargo, la cuantía de este sobre-impuesto es demasiado débil para influir en el comportamiento de los propietarios especuladores, pudiéndose temer que los alcaldes no estén siempre inclinados a explotar este aumento de los tributos locales debido a sus inciertos resultados.

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

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

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

6. Hacia un mecanismo contractual de financiación de la urbanización

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

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

[1] Como nuestros planes de reforma interior y unidades de actuación o ejecución en suelo urbano (JGB).

[2] Este impuesto de solares sin edificar, de viejísima raigambre en España (aparece ya en las cartas municipales del siglo XII, continua en el siglo XVI-XVII y XIX y de nuevo en toda la legislación urbanística desde 1946 hasta 1987) reaparece con la legislación postconstitucional y autonómica siendo acompañado o sustituido con la acción sancionadora por «incumplimiento de la función social de la propiedad» que implica la *venta forzosa* del solar mediante subasta pública o la expropiación simple del mismo con concurso entre concesionarios sustitutorios o agentes edificdores que asuman los deberes incumplidos (leyes de urbanismo de Navarra, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias, etc.) (JGB).

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

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

Hay que hacer dos o tres observaciones más.

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

7. Renovación urbana, responsabilidades públicas y riesgos compartidos

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

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

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

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

[3] Esta Contribución por la implantación de nuevas calles o redes de infraestructuras básicas, PVNR que acaban de introducir en su Derecho urbanístico en Francia es equivalente a una conjunción en régimen voluntario de nuestros viejos Sistemas de Cooperación «contribuciones especiales» [que desde 1924 han financiado hasta el 90% de casi todas las obras municipales de nueva implantación], a su vez tomadas de las *Anliegerbeiträge* prusianas que, aún hoy día, siguen siendo la columna vertebral de la gestión urbanística alemana dirigida desde la propia actividad municipal; cfr., *CyTET, 128*, «Urbanismos comparados», 2: Alemania). La forma más compleja que adquiere la PVNR mediante un convenio entre los propietarios y el Municipio para financiar las nuevas obras es renovada la forma más moderna de nuestro Sistema de Cooperación de 1956 en el que el 100% del coste de la obras públicas nuevas las pagan los propietarios del suelo beneficiados por la operación, con la diferencia esencial en Francia no puede aceptarse nuestra reparcelación, cediendo gratis los espacios públicos (JGB).

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

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

Se puede sugerir, por fin, un último comentario sobre la cuestión de los consorcios entre los agentes públicos y privados. Comparada con la situación que prevalecía hace una quincena de años, no se puede por menos que felicitarse por el desarrollo de estos consorcios bajo sus diversas formas. Al mismo tiempo, la flexibilidad de las reglas y la generalización de la negociación —expresión de estos consorcios— plantean nuevos problemas de incertidumbre, ausencia de visión a largo plazo e imposibilidad de un cálculo económico. Se arriesgan, por tanto, a conducir a una utilización discutible de los fondos públicos «invertidos» en la renovación urbana, ya sea porque sumas importantes se han invertido sobre seguro (de inversores privados), ya sea porque se abstengan, en cantidades limitadas, de contener un proceso de degradación rampante. El reparto necesario de los riesgos se basa en una clara definición previa para saber de qué orden es la responsabilidad pública (tanto en términos normativos como en términos financieros) y qué es lo que compete a los agentes privados.

REFERENCIAS

ADEF (1998): *Reconstruire la ville sur la ville*, préface de Paul SCHWACH, ADEF, París.

ALTERMAN, R. & G. CARS (1991): *Neighbourhood regeneration: an international evaluation*, Mansell, London & New York.

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (2002): «Direction du Renouvellement Urbain, Partenariat public-privé», *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain*, 1, Janvier.

COMBY, J. (2001): «Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain», *Etudes Foncières*, 89, Janvier-Février.

FATÔME, E. & J. P. LEBRETON (2000): «Opération d'aménagement et tissu urbain existant, GRIDAUH», *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat*.

PAQUOT, T. *et al.* (1999): Dossier «Le renouvellement urbain», *Urbanisme,* 308, septiembre-octubre.

PIRON, O. (2001): «Le financement du renouvellement urbain», *Etudes Foncières*, 90, marzo-abril.

RENARD, V. (2000): *Some economic conditions for urban renewal,* OCDE, París.

RUEGG, J., S. METTAN & S. DECOUTÈRE (sous la direction de) (1994): *Le partenariat public-privé: Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement,* Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Versión y revisión de PP y JGB.

Italia

Federico OLIVA

Profesor Universidad Politécnica de Milán

DEMOLICIÓN Y RECONSTRUCCCIÓN

Los datos, todavía provisionales, del último censo de población y de viviendas efectuado en Italia en octubre de 2001 han confirmado la tendencia del ulterior crecimiento del patrimonio construido, aunque ralentizado respecto a los dos decenios precedentes, junto con el estancamiento del desarrollo demográfico: el número de viviendas crece de hecho un 6% respecto al año 1991 y alcanza la destacable cifra de 26,5 millones, mientras que la población

supera por poco los 56,3 millones de personas, con una leve disminución respecto la cifra precedente.

26,5 millones de viviendas significan cerca de 125 millones de habitaciones (el dato concreto no ha sido aún difundido), algo más del doble de la población; mientras los 26,5 millones de viviendas superan en 5 millones el número de las familias censadas (21,5), incluidos los siempre más numerosos núcleos de un solo miembro, bastante difundidos sobre todo en las ciudades del Centro-Norte.

La situación italiana ha cambiado por ello radicalmente en el plazo de cuarenta años, dado que el hecho de que del número de habitantes haya sobrepasado el número de habitaciones disponibles no ha ocurrido hasta 1961, durante el primer gran desarrollo económico de postguerra (aunque el número de familias era en aquel entonces claramente superior al de las viviendas) y parece demostrar que el "problema de la casa" estaba resuelto, al menos desde el punto de vista cuantitativo. En realidad la primera estadística global del último censo no aclara ni las situaciones de pobreza –vieja y nueva aún presentes y acentuadas en los últimos años por la fuerte inmigración extracomunitaria– ni las igualmente relevante del dispendio y de la mala utilización del patrimonio edilicio existente. Y las propias estadísticas no evidencian las condiciones cualitativas del mismo patrimonio, las vastas condiciones de degradación que padece, a pesar de su edad media, más bien joven, dado el periodo relativamente reciente que ha caracterizado el enorme crecimiento urbano de Italia ocurrido entre la mitad de los años cincuenta y la mitad de los años ochenta (el 70% de los italianos vive en la periferia urbana moderna), Debe tenerse en cuenta que las viviendas más degradadas, de hecho inhabitables y sin habitar, no están comprendidas en los datos antes documentados.

Por otra parte, a la producción de nuevos alojamientos se está uniendo un cada vez más intenso proceso de recuperación del patrimonio edificado existente, de hecho sin ninguna intervención de sustitución (las actuaciones de demolición y reconstrucción no forman parte de las estadísticas de los censos). El 60% de los 270 billones de euros que representan el mercado entero de la construcción (el 70% si se considera sólo el residencial) refleja intervenciones de manutención y reestructuración del patrimonio edilicio existente. Al aumentar las intervenciones de recuperación se verifica la disminución progresiva de las nuevas construcciones, con "solo" 236.000 nuevas viviendas construidas en los años noventa, frente los 1.100.000 y 1.200.000 construidas en los años sesenta y setenta).

La elección de la conservación ha sido la dominante en las intervenciones de recuperación, a partir de la política para los centros históricos que desde los años sesenta ha sido una política totalmente conservacionista. En un país siempre caracterizado por situaciones extremas de hecho se ha pasado de intervenciones mediante sustituciones "pesadas" en las partes más antiguas de la ciudad –con la inserción de masas, formas y funciones incompatibles con el contexto– a la conservación de todo cuanto existiera, independientemente de su valoración cualitativa, negando el propio principio de estratificación sobre el cual se han formado los centros históricos, un palimpsesto donde incluso los signos del pasado están cancelados por la transformación del tiempo, aunque el recuerdo viniera casi siempre garantizado por la invariante del trazado urbanístico. Pero, probablemente, esta elección conservadora maximalista –confiada al principio a una vanguardia cultural y después poco a poco asumida por estratos siempre más amplios de la cultura arquitectónica y urbanística, hasta llegar a converger con la entera opinión pública– representaba un paso necesario para sancionar el fin de un periodo caracterizado por los daños irreversibles del riquísimo patrimonio cultural y arquitectónico de las ciudades italianas; una especie de auto–castigo de la cultura arquitectónica y urbanística que decide pararse, reflexionar sobre su incapacidad momentánea y abstenerse de su papel fundamental que es el del proyecto.

Hoy, pasado aquel largo momento de reflexión que ha durado cuarenta años, la propia cultura arquitectónica y urbanística ha empezado –en el interior del proceso general de la recalificación de la ciudad, que es el objeto principal de todos los planes urbanísticos de este periodo– a poner el problema de la transformación urbana en los centros históricos y, más en general, el de la sustitución en vez de la recuperación del patrimonio edilicio más degradado y sin calidad arquitectónica ni ambiental. Una temática que ha estado evidenciada en especial por la iniciativa conjunta de tres asociaciones que en Italia tienen un gran peso cultural, político y económico: (i) El INU, la asociación de los urbanistas que ha desarrollado en los últimos años una intensa acción reformadora; (ii) *Legambiente,* la asociación ambientalista caracterizada por una aproximación más científica que ideológica y (iii) el ANCE, la asociación de los constructores de edificios. Estas tres asociaciones han solicitado al Gobierno y al Parlamento que se ocupe de esta materia, obteniendo como primer resultado el lanzamiento para el 2003 de los *Programmi di riabilitazione urbana* (Programas de rehabilitación urbana) por

parte del Ministerio de las infraestructuras *[Ministero delle infrastrutture]* (la nueva denominación del viejo Ministerio de Obras Públicas *[Ministero dei lavori pubblici]),* que continúa así en su política –iniciada en la primera mitad de los años noventa– de experimentación de nuevos instrumentos cuyo fin es resolver los problemas más actuales de la ciudad y del territorio. En definitiva, también en Italia se comienza a hablar concretamente de "demolición y reconstrucción" *[demolizione e ricostruzione]* [1]

¿Cuáles son los objetivos de la posible demolición y reconstrucción italiana? Se trata sustancialmente de tres tipologías urbanísticas. Ante todo los barrios populares de propiedad pública más degradados que no son los más antiguos –es decir, los construidos en la primera fase del Instituto Autónomo de Viviendas Populares [*Istituto Autonomo Case Popolari]* (1905) e incluso aquellos del plan INA–CASA (1956–1963), que ha caracterizado la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial con intervenciones frecuentemente de calidad –sino aquellos bastante más recientes construidos en las áreas metropolitanas industriales durante el periodo más álgido de la emigración interna, a caballo de los años sesenta, utilizando a menudo tecnologías de prefabricación y, por ello, soluciones bastante económicas, que permitían la máxima rapidez de ejecución. Barrios que, también desde el punto de vista urbanístico, no poseían ninguna calidad ni ninguna posibilidad de recuperación y que representan uno de los elementos de mayor degradación de las periferias urbanas y metropolitanas de las grandes ciudades. En segundo lugar, se considerarían las zonas de la ciudad con urbanización pública y privada en condiciones de especial degradación; se trata de zonas limitadas (normalmente las condiciones de especial degradación son puntuales y no tienen relación con zonas significativas de los tejidos urbanos) existentes en el interior de la ciudad consolidada, en la parte moderna más densamente edificada destacando sobre las construcciones anteriores. Finalmente estarían las urbanizaciones ilegales realizadas fuera de todo plan y sin autorización, aún bastante difundidas en el Sur del país, aunque también en la periferia de algunas ciudades del centro, como Roma. En estas tres posibles tipologías de la demolición para la reconstrucción no se consideran las áreas urbanas de la primera industrialización, hoy desaparecidas, en las que están presentes también urbanizaciones residenciales coetáneas que ya han sido objeto de intervenciones de sustitución en los últimos años.

Si bien la sustitución de las urbanizaciones de promoción pública no comporta especiales problemas (tan sólo los proyectuales y, sobre todo, los financieros), más complejo es imaginar las intervenciones de sustitución en la segunda y tercera tipologías. Esto es, las intervenciones en la ciudad consolidada y en la ilegal, sobre inmuebles de propiedad privada, comportan una mejora, no solo de la calidad de la edificación, sino también y sobre todo de la urbanística, dado que se trata generalmente de inmuebles de propiedad privada. Dos son los problemas que sustancialmente se plantean: los relacionados con la consistencia de las construcciones a sustituir –es decir, con los problemas más generales de la densidad edificatoria y de las cargas urbanísticas– y los relacionados con la localización de la propia actuación, por su compatibilidad desde el punto de vista urbanístico y ambiental con su entorno. Ambos problemas plantean la cuestión de la transferencia *(trasferimento)* de las construcciones por demoler y reconstruir en otro lugar más adecuado.

El primer problema está relacionado con los incentivos que necesariamente deben asegurarse junto con las operaciones para hacer viable la actuación de demolición y reconstrucción. Incentivos que, en su práctica ordinaria, pueden también ser relevantes para las posibilidades edificatorias y la asignación de destinos de uso más rentables, si bien en cantidad objetivamente limitada del tipo financiero y fiscal, pero que normalmente implican un incremento. Los incentivos fiscales y financieros pueden consistir de hecho, o bien en la reducción de las "cargas de urbanización" *(oneri di urbanizzazione),* es decir, de la contribución impuesta por ley a toda actuación edificatoria para la realización o para la potenciación de las infraestructuras y de los servicios públicos; o bien en la reducción del "impuesto de bienes inmuebles" *(imposta sugli immobili),* que en Italia representan el impuesto local más relevante y que abarca a todos los edificios existentes y a las áreas que el Plan regulador prevea transformar con nuevas urbanizaciones.

Pero un aumento de la densidad edificatoria y de la carga urbanística es, a menudo, incompatible con la situación de los tejidos urbanos, ya densos y congestionados, que necesitan mucho más de una reducción, que de un aumento de tales parámetros, para poder alcanzar una calidad urbana efectivamente mejor y no sólo de fachada. Los incentivos edificatorios pueden, pues, ser también consistentes (los constructores romanos sostienen que para que el aumento edificable sea rentable deben variar por

[1] Demoler para reconstruir quiere ser una alusión al slogan del neoliberalismo económico de destruir para producir.

ejemplo, del 50 al 100% de la situación actual), si bien la edificación debe transferirse a otro lugar y las áreas liberadas deben ser cedidas a la ciudad para nuevos espacios públicos y equipamientos públicos o de interés público y colectivo.

El segundo problema está, en cambio, ligado a la valoración de la oportunidad de la reconstrucción en un lugar cuya transformación urbanística ha sido totalmente casual y no planificada y que, por tanto, puede estar en contraste, como normalmente ocurre, con las más elementales reglas urbanísticas y ambientales. También en este caso, resueltos los problemas de la urbanización (en Italia ya se han promulgado dos *condoni* "indultos" generales del *abusivismo edilizio* –construcciones ilegales– y diversas leyes regionales han afrontado el problema con un enfoque análogo tolerante), se plantea un evidente problema de transferencia de la edificabilidad a un lugar más idóneo con incentivos volumétricos y con la implicación de las áreas no edificadas, que en las urbanizaciones ilegales son a menudo intercaladas entre las edificadas.

La solución urbanística para estos dos problemas pasa por la disponibilidad de las áreas sobre las cuales transferir las construcciones a reconstruir. En ausencia de un abundante dominio público municipal –exigencia constante de las ciudades italianas– es inevitable la delimitación en los planes urbanísticos de áreas de *transformazione condizionata* (actuación subordinada) dónde la transformación urbanística esté subordinada a la acumulación de la edificabilidad que ha de transferirse; solución aún experimental confiada únicamente, ante la carencia de una normativa general, al planeamiento urbanístico; el cual por ello debe prever también la rentabilidad en términos de la ulterior edificabilidad (uno de los pocos incentivos operativos a disposición del planeamiento) de la propiedad implicada y al mismo tiempo, debe ratificar explícitamente la no edificabilidad de dichas áreas mientras no exista una vinculación directa con una actuación de sustitución urbana. Se trata de una solución experimental que comienza a ser practicada en algunos Planes urbanístico municipales, como en el de Roma, ciudad en la cual coexisten con gran relevancia las tres tipologías de las posibles actuaciones de demolición y reconstrucción.

En conclusión, la interacción conjunta de las experiencias institucionales promovidas por el Ministerio (los P*rogrammi di riabilitazioni urbana,* de próxima entrada en vigor), de las experiencias promovidas por los planes urbanísticos, con el fin de favorecer las actuaciones de sustitución edificatoria y con la renovada atención de la cultura arquitectónica sobre las actuaciones de transformación urbana, también en los tejidos históricos de la ciudad, todas ellas diseñan un nuevo escenario en el cual las intervenciones de demolición y reconstrucción no parecen quedar relegadas para el futuro a episodios marginales y relevantes, sino que tienden a ser acciones consistentes del proceso más general de recualificación urbana que, también en Italia, es ya una de las políticas más relevantes para la ciudad.

Traducción:
Sagrario del Río

Extracto de la ley n.º 2000-1208 sobre solidaridad y renovación urbanas, de 13-XII-2000. *(Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains)* (J.O. n.º 289, 14 diciembre 2000).

Nota: De la presente Ley 2000-1208, de gran importancia y extensión (5 títulos y 209 artículos), publicamos solamente los capítulos más relevantes a efectos urbanísticos de su Título I que afectan al Código del Urbanismo, omitiendo: el Título II (reformas del Código de la Construcción y Vivienda en sus aspectos civiles), el Título III (reformas de la Ley 82-1153 de Política de movilidad urbana y de sistemas de transportes), el Título IV (Política de ayudas públicas y control de la vivienda protegida y de su diversidad social) y el Título V (normas derogatorias). Pueden seguirse los sucesivos comentarios de nuestros corresponsales en Francia sobre los contenidos de esta Ley en *CyTET* números 121, 123 y 127 (con un esquema completo de la Ley). Para el lector español no habituado a la tradición legislativa y codificadora francesa debe advertirse que esta ley es pluridepartamental o policompetencial, viniendo firmada, además de por el Presidente y el Primer Ministro, por nada menos que los 12 Ministro/as y 6 Secretario/as de Estado involucrados por la competencia de sus temas. La habitual forma francesa de hacer las leyes precisa dos explicaciones:

1.º) Al elaborarse nuevas leyes que reforman sólo algunas partes del texto de los diversos Códigos vigentes (como ocurre con las reformas de nuestros Códigos civil, penal, etc.) la articulación de estas leyes-reforma agrupa las modificaciones de varios artículos enteros o en parte y redacta las nuevas expresiones literales que han de ser meticulosamente insertadas en los artículos modificados; por lo que su lectura directa en bruto, antes de su refundición en el contexto del nuevo Código completo, es muchas veces inútil y abstrusa si no se tiene delante el Código inmediatamente anterior a dichas modificaciones y se van intercalando los textos. Por fortuna, y gracias a ello, estas leyes fragmentadas son automáticamente refundidas en sus Códigos respectivos —sin tener que esperar esos temibles, frágiles e inciertos Textos Refundidos por Decreto de nuestras leyes—, estando ya accesibles íntegradamente en su página de la Red www.legifrance.gouv.fr, sin más trámites.

2.º) El racionalismo francés aplicado a la numeración de los artículos de cada Código permite una forma decimal ordinal por la que, mediante una cifra de tres o cuatro dígitos, se identifica la posición de cada artículo en el Libro, Título y Capítulo sucesivos del Código, confiriendo una gran estabilidad a su memorización y ubicación sistemáticas; así el art **L**.234-5 es el artº 5 del Cap. 4º del Título 3º del Libro 2º del Código que puede aceptar hasta 9 Libros, 9 Títulos, 9 Capítulos y 99 artículos en cada cifra. Esto permite, además y por tanto, que el articulado de los reglamentos que desarrollan al Código mantenga idéntica numeración de los artículos de la Ley-código de que proviene y con la que se corresponde biunívocamente: así el art **L**.234-5 de nivel Ley del Código tiene su apropiado desarrollo de esos mismos contenidos en los artículos **R**.234-5-1 al **R**.234-5-99-ésimo del Reglamento. Esta técnica permite con las acumulativas reformas y modificaciones de los Códigos aumentar el número de los artículos de un mismo capítulo sin tener que recurrir a las habituales formas de numeración reiterativa de nuestros códigos, como 234 *bis*, *ter*, *cuater*, etc. Además esta técnica habilita a la automática refundición de las reformas en su sitio exacto y su publicación instantánea, sin esas angustiadas esperas hasta el incierto Texto Refundido por Decreto del Gobierno, que cambiará inexorable todas las numeraciones de los artículos de las unas y las otras leyes o se propasará con preceptos *ultra vires* que prolongan la duda de su validez (JGB).

[1] Los trabajos preparatorios de esta Ley han sido excepcionalmente prolijos con cuatro lecturas y sesiones de debates en la Asamblea Nacional y otras tres en el Senado, por procedimiento de urgencia, desde el 8 de marzo de 2000 hasta el 21 de noviembre e informe del *Conseil Constitutionnel* de 7 décembre de 2000 publicado en el *Journal Officiel* ese mismo día. Puede accederse íntegramente a un dossier completo sobre esta Ley y sus pasos procedimentales en http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU

La Asamblea Nacional y el Senado acuerdan
La Asamblea Nacional refrenda,
Considerando la decisión del Consejo Constitucional nº 2000-436 DC, de fecha 7 de diciembre de 2000[1]
El Presidente de la República promulga la ley cuyo tenor es el siguiente:

TÍTULO I. Reforzar la cohesión de las políticas urbanas y territoriales

Sección 1. Documentos de urbanismo y operaciones de ordenación (aménagement)

Artículo 1 (LRSU)

A. El Código de Urbanismo (*Code de l´Urbanisme,* CU), Libro I, Título II, Capítulo I, se modifica de la siguiente manera:

I. El título del Capítulo I queda redactado así: **"Disposiciones generales comunes a los Esquemas de Cohesión Territorial, a los Planes Locales de Urbanismo y a las Cartas Municipales."**
II. Los artículos siguientes quedan redactados así:

"**Art. L. 121-1**. Los Esquemas de cohesión territorial *(Schémas de cohérence territoriale,* en adelante abreviadamente SCoT o SCOT), los Planes locales de urbanismo (*Plans locaux d'urbanisme,* PLU) y las Cartas municipales (*Cartes communales,* CC) determinan las condiciones que permiten establecer:

1.º El equilibrio entre la renovación urbana, un desarrollo urbano controlado, el desarrollo del espacio rural por una parte y, por otra, la preservación de los espacios afectados por las actividades agrícolas y forestales y la protección de los espacios naturales y de paisaje, respetando los objetivos de un desarrollo sostenible (*développement durable*);
2.º La diversidad de las funciones urbanas y la mezcla social en el hábitat urbano y en el hábitat rural, previendo capacidades de construcción y de rehabilitación suficientes para la satisfacción, sin discriminación, de las necesidades presentes y futuras en materia de hábitat, de actividades económicas, especialmente comerciales, de actividades deportivas o culturales y de interés general, así como de equipamientos públicos, teniendo en cuenta en particular el equilibrio entre el empleo y el hábitat, así como de los medios de transporte y la gestión de las aguas;
3.º Una explotación económica y equilibrada de los espacios naturales, urbanos, periurbanos y rurales, el control de las necesidades de desplazamiento y de la circulación automóvil, la preservación de la calidad del aire, del agua, del suelo y del subsuelo, de los ecosistemas, de los espacios verdes, del medio ambiente, lugares y paisajes naturales o urbanos, la reducción de las molestias sonoras, la salvaguardia de los conjuntos urbanos protegibles y del patrimonio edificado, la prevención de los riesgos naturales previsibles, de los riesgos tecnológicos, de las contaminaciones y de los perjuicios de cualquier naturaleza.

Las disposiciones de los puntos 1 a 3 anteriores son aplicables a las Directrices territoriales de ordenación (*directives territoriales d'aménagement,* DTA) previstas en el artículo L. 111-1-1.

Art. L. 121-2. En las condiciones precisadas por el presente título, el Estado vela por el respeto a los principios definidos en el artículo L. 121-1 y la toma en consideración (*à la prise en compte*) de los Proyectos de interés general (*Projets d'intérêt général,* PIG), así como de las Operaciones de interés nacional (*Opérations d'intérêt national*, OIN).
El Prefecto pone en conocimiento de los Municipios o de sus Agrupaciones competentes las informaciones necesarias para el ejercicio de sus competencias en cuestión de urbanismo. Ningún retraso u omisión en la transmisión de dichas informaciones surtirá efectos sobre los procesos comprometidos por los Municipios o sus Agrupaciones.
El Prefecto facilita en especial los estudios técnicos de que dispone el Estado en materia de prevención de riesgos y de protección del medio ambiente.
Los informes y comunicados (*porters á connaissance*) estarán a disposición del público. Además, la totalidad o parte de estos documentos podrá unirse al expediente de información pública (*enquête publique*)."
(…)
IV. "**Art. L. 121-4**.- El Estado, las Regiones, los Departamentos, las autoridades competentes en materia de organización de los transportes urbanos y los Organismos de gestión de los Parques naturales regionales estarán asociados (*sont associés*) en la elaboración de los Esquemas de cohesión territorial y de los Planes locales de urbanismo en las condiciones definidas en los capítulos II y III.
Lo mismo sucede con las Cámaras de comercio y de industria, Cámaras profesionales, Cámaras de agricultura y, en los municipios litorales en el sentido del artículo 2 de la Ley nº 86-2, de 3 de enero de 1986, sobre la Ordenación, protección y revalorización del litoral *(relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*), de las secciones regionales de conquilicultura. Tales organismos aseguran la conexión con las organizaciones profesionales interesadas.
Los estudios económicos necesarios para la preparación de los documentos de previsiones de la organización comercial y artesanal pueden realizarse a iniciativa de las Cámaras de comercio y de industria y de las Cámaras profesionales."
V. Tras el artículo L. 121-4 se inserta un artículo L. 121-4-1 redactado así:
"**Art. L. 121-4-1**. La documentación de urbanismo aplicable a los territorios fronterizos tendrá en consideración (*prennent en compte*) los usos del suelo en los territorios de los Estados limítrofes.
Los municipios o agrupaciones competentes pueden consultar a los entes territoriales de estos Estados, así como a los organismos extranjeros competentes en materias de hábitat, urbanismo, movilidad, ordenación territorial y medio ambiente."
VI. "**Art. L. 121-5**. Las asociaciones locales de usuarios admitidas en las condiciones definidas por decreto del Consejo de Estado, así como las asociaciones autorizadas que se mencionan en el artículo L. 252-1 del Código Rural serán consultadas, a petición propia, para la elaboración de los Esquemas de cohesión territorial (SCOT), de los Esquemas de sector (SS) y de los Planes locales de urbanismo (PLU). Tendrán acceso al proyecto de Esquema o de Plan en las condiciones previstas en el artículo 4 de la Ley nº 78-753, de 17 de julio de 1978, referente a diversas medidas de mejora de las relaciones entre la administración y el público y

diversas disposiciones de orden administrativo, social y fiscal."

VII. "**Art. L. 121-6**. Se instituye en cada Departamento una Comisión de Conciliación en materia de elaboración de Esquemas de cohesión territorial (SCOT), de Esquemas de sector (SS), de Planes locales de urbanismo (PLU) y de Cartas municipales (CC). Estará formada a partes iguales por concejales municipales designados por los alcaldes y los presidentes de las Entidades públicas de cooperación intermunicipal (*établissements publics de coopération intercommunale*, EPCI) competentes en materia de SCOT o de PLU de la provincia y de personas calificadas designadas por el Prefecto. Elegirá de entre ellos un presidente que habrá de ser un electo local.

La Comisión podrá ser convocada por el Prefecto, los Municipios o Agrupaciones de municipios y las Entidades públicas mencionadas en el artículo L. 121-4. La Comisión oye a las partes interesadas y, a su instancia, a los representantes de las asociaciones mencionadas en el artículo L. 121-5. Formula, cuando sea necesario, propuestas en el plazo de dos meses a contar de su convocatoria. Estas propuestas son públicas."

VIII. "**Art. L. 121-7**. Los gastos que supongan los estudios y la producción de los documentos de urbanismo serán sufragados por los muncipios o Agrupaciones de municipios competentes para su elaboración. Estos gastos serán objeto de una compensación por parte del Estado en las condiciones definidas en los artículos L. 1614-1 y L. 1614-3 del Código general de entidades territoriales *(Code general des collectivités territoriales*).

Sin embargo, los servicios exteriores del Estado pueden ser puestos gratuitamente, cuando sea necesario, a disposición de los municipios o de las Agrupaciones de municipios competentes para elaborar, modificar o revisar los SCOT, los SS, los PLU o cualquier otro documento de urbanismo. Durante dicha disponibilidad los servicios y el personal actúan en concertación permanente con el Alcalde o el Presidente de la Entidad pública (*établissement public*) así como, en su caso, con los servicios del municipio o del ente público y los profesionales cualificados que trabajen por su cuenta. El Alcalde o el presidente del ente público les dictará las instrucciones necesarias para la ejecución de los cometidos que les sean encomendados.

Los municipios o Entidades públicas competentes pueden recurrir a los asesores del Consejo de Arquitectura, Urbanismo y Medioambiente en el curso de la elaboración, la revisión o la modificación de sus documentos de urbanismo."

IX. "**Art. L. 121-8**. La anulación o la declaración de ilegalidad de un SCOT *(Schéma de cohérence territoriale*), de un PLU, de una CC, de un Esquema director (*Schéma directeur*) o de un Plan de usos del suelo (*Plan d'occupation des sols*, POS) o de un documento de urbanismo en su caso, tendrá el efecto de restituir la vigencia (*remettre en vigeur*) del SCOT, Esquema Director o PLU, la CC o el POS o el documento de urbanismo que ocupara su lugar inmediatamente anterior.

Art. L. 121-9. En los decretos del Consejo de Estado se determinan, en la medida necesaria, las condiciones de aplicación de este Capítulo. Estos decretos precisarán especialmente la naturaleza de los Proyectos de interés general que deben presentar un carácter de utilidad pública y dispondrán la lista de las Operaciones de interés nacional mencionadas en el artículo L. 121-2."

B. I. El párrafo decimotercero del artículo 22 de la **Ley nº 95-115**, de 4 de febrero de 1995, *d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (Ley de orientación de la ordenación y desarrollo territoriales) se redacta de la siguiente manera:

"Cuando una región geográfica (*pays*) comprenda territorios sometidos a una intensa presión urbana y no esté situada, en todo o en parte, en el interior del ámbito de un SCOT, los municipios pertenecientes a esa región podrán (según las modalidades previstas en el apartado III del artículo L. 122-3 del Código de Urbanismo) acordar que el estatatuto regional (*charte des pays*) de estas regiones comprenderá todas o parte de las disposiciones previstas en el artículo L. 122-1 del mismo Código, con el fin de preservar y recualificar el patrimonio natural, paisajístico y cultural, y reafirmar los espacios agrícolas y forestales. En tal caso, las disposiciones del estatuto regional se someten a información pública antes de su aprobación y los Planes locales de urbanismo deben ser compatibles con las orientaciones fundamentales del estatuto."[2]

(…)

Artículo 3 (LSRU)

En el Código de Urbanismo, el Capítulo II del Título II del Libro I se redacta como sigue:

"**Capítulo II. *Schémas de cohérence territoriale*** (SCOT, Esquemas de cohesión territorial)

Art. L. 122-1. Los Esquemas de cohesión territorial (SCOT) exponen el diagnóstico establecido a propósito de las previsiones económicas y demográficas y de las necesidades enumeradas en materia de desarrollo económico, de ordenación del espacio, del medio ambiente, del equilibrio social del hábitat, de los transportes y de los equipamientos y servicios.

Los SCOT presentan al efecto el Proyecto de ordenación y desarrollo sostenible (*Projet d'aménagement et de développement durable,* PADD) el cual establece los objetivos de las políticas públicas de urbanismo en materias de vivienda, desarrollo económico, tiempo libre, movilidad de las personas y de las mercancías, estacionamiento de vehículos y regulación del tráfico automóvil.

Para elaborar el PADD o Proyecto de ordenación y desarrollo sostenible correspondiente, fijan, dentro del respeto a los equilibrios resultantes de los principios enunciados en los artículos L. 110 y L. 121-1, las orientaciones generales de la organización del espacio y de la reestructuración de los espacios urbanizados y determinan los grandes equilibrios entre los espacios urbanos y urbanizables y los espacios naturales y agrícolas o forestales. Valoran las incidencias previsibles de tales orientaciones sobre el medio ambiente.

En este sentido, definen especialmente los objetivos relativos al equilibrio social del hábitat y a la construcción de las viviendas sociales, al equilibrio entre la urbanización y la creación de servicios en transportes colectivos, al equipamiento comercial y artesanal, a las localizaciones preferentes de los comercios, a la

[2] Se ha vertido *carte* como "carta" (en *carte communale*) y *charte* como "estatuto" (en *charte regional, charte de parc naturel regional*) por intentar diferenciar sus significados en español.

protección de los paisajes, a la revalorización de las entradas a la ciudad y a la prevención de los riesgos.

Los SCOT determinan los espacios y lugares naturales o urbanos dignos de protección pudiendo definir su localización o delimitación.

Pueden definir los grandes proyectos de equipamientos y de servicios, en particular de transporte, necesarios para la ejecución de tales objetivos. Precisan las condiciones que permiten favorecer el desarrollo de la urbanización prioritaria en los sectores atendidos por los transportes colectivos. Podrán, en su caso, subordinar la urbanización de zonas naturales o agrícolas y los ensanches urbanos a la creación de servicios de transportes colectivos y a la previa utilización de los terrenos situados en zona urbanizada y servidos por los equipamientos.

Los SCOT deben tener en cuenta los programas de equipamiento del Estado, de las Entidades locales y de los Organismos y servicios públicos. Deben ser compatibles con los estatutos (*chartes*) de Parques naturales regionales.

Para su ejecución, los SCOT pueden completarse en algunas de sus partes mediante los Esquemas de sector (SS) que detallen y precisen su contenido.

Los Programas locales de vivienda (*Programmes locaux de l'habitat,* PLH), los Planes de movilidad urbana (*Plans de déplacements urbains*), los Esquemas de desarrollo comercial (*Schémas de développement commercial*), los PLU, los Planes de protección y revalorización (*Plans de sauvegarde et de mise en valeur* [del mar, del litoral, de montaña, etc.]), las Cartes Communales, las operaciones inmobiliarias y las operaciones de ordenación territorial definidas por decreto del Consejo de Estado, deben ser compatibles con los SCOT y los Esquemas de sector (SS). Lo mismo se aplica a las autorizaciones previstas por los artículos 29 y 36-1 de la Ley nº 73-1193 de 27 de diciembre de 1973, de Orientación del comercio y de la artesanía (*d'orientation du commerce et de l'artisanat*).

Art. L. 122-2. En ausencia de un SCOT aplicable, las Zonas naturales (*Zones naturelles,* **N**) y las Zonas de urbanización futura (*Zones d´urbanisation future*, **UA**) delimitadas por los PLU de los municipios no podrán ser urbanizables (*ouvertes á l'urbanisation*).

Sin embargo, mediante acuerdo del Prefecto en los PLU y las CC puede preverse una extensión limitada de terreno urbanizable. Este acuerdo (*accord*) se otorga después del informe (*avis*) favorable de la Comisión departamental de sitios [de interés cultural y ambiental] y de la Cámara agrícola que aprecien el impacto de la urbanización sobre el medio ambiente y las actividades agrícolas.

Una vez decretado (*arrêté*) el perímetro de delimitación del SCOT podrá ser derogado con arreglo a las disposiciones del párrafo primero con el acuerdo de conformidad de la entidad pública prevista en el artículo L. 122-4.

Las disposiciones del presente artículo no son aplicables en los municipios situados a más de 15 kilómetros de la periferia de una aglomeración de más de 15.000 habitantes, conforme al censo general de la población, y a más de 15 kilómetros de la orilla del mar [3].

El Prefecto podrá, mediante decreto motivado adoptado previo informe (*avis*) de la Comisión de Conciliación, declarar la existencia de una discontinuidad geográfica debida a circunstancias naturales, especialmente al relieve y, en consecuencia, excluir del campo de aplicación del presente artículo uno o más municipios situados a menos de 15 kilómetros de la periferia de una aglomeración de más de 15.000 habitantes.

Para la aplicación de este artículo, los Esquemas de Ordenación Regionales (*Schéma d´aménagement regional*, SAR) previstos por la Ley nº 84-747, de 2 de agosto de 1984 relativa a las Competencias de las Regiones de Guadalupe, de Guayana, de Martinica y de la Reunión, el Esquema Director de la Región de Ile-de-France previsto por el artículo L. 141-1 y el Esquema de Ordenación Territorial de Córcega previsto por el artículo L. 144-1, tienen valor de SCOT.

Las disposiciones del presente artículo son aplicables a partir del 1 de enero de 2002.

Art. L. 122-3.- **I**. El SCOT se elabora por iniciativa de los Municipios o de sus agrupaciones competentes.

II. El perímetro del ámbito de un SCOT delimita un territorio de una sola Administración (*d'un seul tenant*) y sin enclaves. Cuando esta delimitación interese a Entidades públicas de cooperación intermunicipal competentes en materia de SCOT, abarcará la totalidad del ámbito de tales organismos.

Tiene especialmente en cuenta los ámbitos de las Agrupaciones de municipios, de las Aglomeraciones nuevas, de las Regiones y de los Parques naturales, así como los ámbitos ya definidos de los Planes de movilidad urbana, de los Esquemas de desarrollo comercial, de los Programas locales de vivienda (*programmes lacaux de l'habitat, PLH*) y de los estatutos intermunicipales de desarrollo y de ordenación territorial (*chartes intercommunales de développement et d'aménagement*).

Tiene en cuenta igualmente la movilidad urbana, especialmente la producida entre el domicilio y el lugar de trabajo y de la zona de mercado (o clientelismo, *chalandise*) de los comercios, así como los desplazamientos hacia los equipamientos culturales, deportivos, sociales y de ocio.

III. La delimitación es decretada por el Prefecto, previo informe del órgano deliberante de las provincias afectadas, que será considerado positivo si no hubiera sido emitido en el plazo de dos meses, a propuesta, según los casos, de los plenos municipales (*Conseils municipaux*) o del órgano deliberante del ente público o entidades públicas de cooperación intermunicipal competentes, por mayoría de dos tercios, al menos, de los municipios interesados que representen a más de la mitad de la población total de los mismos o la mayoría de la mitad, al menos, de los municipios interesados que representen los dos tercios de la población total. Si los municipios no fueran miembros de un Ente público de cooperación intermunicipal competente en materia de SCOT, la mayoría en cada caso deberá suponer, al menos, un tercio de ellos. Para el cálculo de la mayoría, las entidades públicas de cooperación intermunicipal equivalen a tantos municipios como la suma de sus municipios integrantes.

Art. L. 122-4. El SCOT se elabora por una Entidad pública de cooperación intermunicipal o por una Asociación mixta (*syndicate mixte*). Estos organismos públicos quedan igualmente encargados de la

[3] Dicho de otro modo, que estas duras limitaciones a los PLU cuando un municipio fuese reacio a integrarse en un SCOT, no serían aplicables en determinadas posiciones marginales menos graves, dejando, por tanto, una cierta laxitud a los PLU de municipios alejados de las zonas periféricas críticas al desarrollo urbanístico.

aprobación, del seguimiento y de la revisión del SCOT. Dicho organismo establece las modalidades de concertación, conforme al artículo L. 300-2. El acuerdo (*deliberation*) que organiza la concertación se notifica a las personas contempladas en el párrafo primero del artículo L. 122-7.

La disolución de la entidad pública supone la derogación del Esquema, salvo en el caso de que otra entidad pública se encarga de continuarlo.

Art. L. 122-5. Cuando el ámbito de afectación del ente público previsto en el artículo L. 122-4 se amplíe a uno o varios municipios o a una o varias Entidades públicas de cooperación intermunicipal, bajo las condiciones definidas por el Código General de las Colectividades Territoriales, la decisión de la ampliación supone la ampliación del ámbito del Esquema de cohesión territorial (SCOT).

Cuando un Municipio o un Ente público de cooperación intermunicipal se retire del ente público previsto en el artículo L. 122-4 en las condiciones definidas por el Código General de las colectividades territoriales, la decisión de dicha retirada supone la reducción del ámbito del SCOT.

Art. 122-6. A iniciativa del presidente del Ente público previsto por el artículo L. 122-4 o a instancia del Prefecto, los servicios del Estado se asocian a la elaboración del Proyecto de Esquema.

Art. 122-7. El Presidente del Consejo Regional, el Presidente del Consejo General, los Presidentes de los organismos públicos interesados y los de los organismos que se mencionan en el artículo L. 121-4, o sus representantes, son consultados a instancia del Ente público en el curso de la elaboración del Esquema.

Igualmente se procederá con los presidentes de los Entes públicos de cooperación intermunicipal próximos competentes en materia de urbanismo y los alcaldes de los municipios vecinos o de sus representantes.

El Presidente del Ente público podrá recoger el parecer de los organismos o asociaciones que tengan competencia en materia de hábitat, de urbanismo, de transportes, de ordenación territorial o de medio ambiente, incluyéndose aquí las entidades territoriales de los Estados limítrofes.

Art. L. 122-8. En el seno del órgano deliberante de la Entidad pública prevista en el artículo L. 122-4 se debatirán las orientaciones generales del Proyecto de ordenación territorial y de desarrollo mencionado en el artículo L. 122-1, a más tardar cuatro meses antes del examen del Proyecto de Esquema. En caso de una revisión, este debate podrá tener lugar con ocasión de la revisión del Esquema.

El Proyecto de Esquema se aprueba por decreto por acuerdo del ente público previsto en el artículo L. 122-4 y se notifica después para su informe a los municipios y Agrupaciones municipales miembros de la Entidad pública, a los municipios y a los Entes públicos de cooperación intermunicipal vecinos competentes en materia de urbanismo, al Prefecto, a la Región, al Departamento, a los organismos que se mencionan en el artículo L. 121-4, así como a la Comisión especializada del Comité de sector (*comité de massif*) cuando el proyecto suponga disposiciones relativas a la creación de una o varias unidades turísticas nuevas definidas en el artículo L. 145-9. Los informes, que se emitirán en un plazo de tres meses desde la transmisión del Proyecto del Esquema, serán considerados favorables si no se produjeran en dicho plazo.

Las asociaciones mencionadas en el artículo L. 121-5 son consultadas, a su instancia, sobre el Proyecto de Esquema.

Art. L. 122-9. Cuando un municipio o una Agrupación de municipios miembro del Ente público previsto en el artículo L. 122-4 estime que alguno de sus intereses esenciales se ve comprometido por las disposiciones del Proyecto de Esquema, en especial molestias o compromisos excesivos que le impongan, el municipio o la Agrupación de municipios podrá recurrir al Prefecto, en el plazo de tres meses que se menciona en el artículo L. 122-8, para obtener el acuerdo motivado que describa las modificaciones exigidas en el Proyecto de Esquema. En un plazo de tres meses, después de consultar con la Comisión de Conciliación prevista en el artículo L. 121-6, el Prefecto emitirá su informe motivado.

Art. L. 122-10. El Proyecto, al que se unen los informes de los Municipios y de los Entes públicos de cooperación intermunicipal y, en su caso, de las demás personas jurídicas consultadas, queda sometido a información pública por el presidente del ente público.

En el caso mencionado en el artículo L. 122-9, el acuerdo motivado del Municipio o de la agrupación de Municipios y el dictamen del Prefecto se unen al expediente del examen.

Art. L. 122-11. Al término de la información pública, el Esquema, eventualmente modificado para tener en cuenta especialmente las observaciones de la participación pública, los informes de los municipios, de las personas jurídicas consultadas y del Prefecto, es aprobado por el órgano deliberante de la entidad pública. Se remite al Prefecto, a la Región, al Departamento y a los organismos que se mencionan en el artículo L. 121-4, así como a los municipios o entidades públicas que hayan recurrido al procedimiento del artículo L. 122-9. El Esquema de cohesión territorial SCOT aprobado queda a disposición del público.

El acuerdo público por el que se aprueba el SCOT será ejecutivo dos meses después de su remisión al Prefecto. Sin embargo, si en este plazo el Prefecto notificara mediante escrito motivado al presidente del Ente público las modificaciones que estime necesario aportar al Esquema, cuando las disposiciones de éste no fueran compatibles con las Directrices territoriales de ordenación DTA y, en ausencia de ellas, con las disposiciones específicas de las zonas de montaña y litoral, mencionadas en el artículo L. 111-1-1, o comprometieran gravemente los principios enunciados en los artículos L. 110 y L. 121-1, dicho SCOT será ejecutivo desde la publicación y remisión al Prefecto del acuerdo que aportando las modificaciones exigidas.

Art. 122-12. Cuando un municipio o una Entidad pública de cooperación intermunicipal, que hubiera hecho uso del procedimiento previsto en el artículo L. 122-9, no hubieran obtenido las modificaciones solicitadas, a pesar del informe favorable del Prefecto, el Consejo Municipal o el órgano deliberante de la Entidad pública de cooperación intermunicipal podrá decidir retirarse de la Entidad pública, en el plazo de los dos meses siguientes a la notificación que se le hiciera del acuerdo por el que se aprobara el esquema.

El Prefecto, por derogación de las disposiciones aplicables del Código general de las colectividades territoriales (*Code General des Collectivités Territoriales*), declarará la retirada del municipio o del Ente público de cooperación intermunicipal de la Entidad pública prevista en el artículo L. 122-4.

Desde la publicación del decreto del Prefecto quedarán derogadas las disposiciones del Esquema relativas al municipio o a la Entidad pública de cooperación intermunicipal.

Las disposiciones de los párrafos anteriores no son aplicables cuando la entidad pública prevista en el artículo L. 122-4 fuera una Comunidad urbana (*communauté urbaine*), una Comunidad de agrupaciones (*d'agglomérations*) o una Comunidad de municipios.

Art. L. 122-13. Los Esquemas de cohesión territorial (SCOT) son sometidos a revisión por el órgano deliberante de la entidad pública prevista en el artículo L. 122-4, y revisados en las condiciones que se describen en los artículos L. 122-6 a L. 122-12.

Art. L. 122-14. Al término como máximo de un plazo de diez años, a contar del acuerdo que implique la aprobación o del último de ellos que contemple la revisión del SCOT, la entidad pública prevista en el artículo L. 122-4 procederá a un análisis de los resultados de la aplicación del Esquema y decidirá acerca de su mantenimiento en vigor o de la procedencia de su revisión completa o parcial. A falta de tal acuerdo el SCOT quedará caducado.

Art. L. 122-15. La declaración de utilidad pública de una Operación (OIN) que no sea compatible con las disposiciones de un SCOT no puede producirse más que si:

1. La información pública relativa a esta Operación, abierta por el Prefecto, se refiriera a un tiempo a la utilidad pública de la Operación y a la compatibilización del Esquema del que trae consecuencia;
2. El acto declarativo de utilidad pública se adopta después de que las disposiciones propuestas por el Estado para garantizar la compatibilización del Esquema hayan sido objeto de un examen conjunto por el Estado, la Entidad pública mencionada en el artículo L. 122-4, la Región, el Departamento y las entidades mencionadas en el artículo L. 121-4 y se sometiera a informe de los municipios y Agrupaciones municipales competentes situadas en el ámbito del SCOT.

La declaración de utilidad pública supone la aprobación de nuevas disposiciones del SCOT.

Art. L. 122-16. Cuando un Programa local de vivienda, PLH, un Plan de transporte urbano, un documento de urbanismo o una operación inmobiliaria o de ordenación territorial mencionada en el último párrafo del artículo L. 122-1 contenga disposiciones que no sean compatibles con el SCOT, no puede aprobarse o crearse, salvo que el ente público previsto en el artículo L. 122-4 hubiera revisado previamente el SCOT. La revisión del esquema y la aprobación del documento o la creación de la operación de ordenación territorial constituyen entonces el objeto de una información pública única, organizada por el Presidente de la entidad pública prevista en el artículo L. 122-4.

Art. L. 122-17. Las disposiciones de este capítulo son aplicables a los Esquemas de Sector. Sin embargo, cuando un Esquema de Sector afecte al territorio de un solo municipio o de un solo Ente público de cooperación intermunicipal, éste ejerce las competencias de la Entidad pública prevista en el artículo L. 122-4.

Art. L. 122-18. Los Entes públicos de cooperación intermunicipal competentes en materia de Esquema Director son competentes en lo que respecta al SCOT.

Los Esquemas Directores (SD) aprobados antes de la entrada en vigor de esta Ley están sometidos al régimen jurídico de los SCOT tal como ésta define en el presente capítulo. Siguen siendo aplicables hasta su próxima revisión y surten los mismos efectos que los SCOT. El esquema caduca si no se produce esta revisión o después de diez años de la publicación de esta Ley.

Cuando un Esquema Director esté en curso de elaboración o de revisión y el Proyecto de Esquema se hubiere publicado antes de la entrada en vigor de esta Ley, la aprobación de dicho documento queda sometida al régimen anterior a dicha ley, a condición de que su aprobación se produzca en el plazo de un año a contar de la entrada en vigor de la presente ley. Las disposiciones del párrafo precedente le son aplicables a partir de su aprobación.

Cuando un Esquema Director en curso de revisión no se hubiera aprobado por decreto antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, el ente público encargado de la revisión podrá optar por la terminación del procedimiento según el régimen anterior a dicha Ley, a condición de que el proyecto de revisión se decrete antes del 1 de enero de 2002 y de que la revisión se apruebe antes del 1 de enero de 2003. Las disposiciones de este párrafo no representan obstáculo al ejercicio de las disposiciones de los artículos L. 122-5, L. 122-15 y L. 122-16, en su redacción resultante de esta Ley, ni la modificación del perímetro del Esquema Director en las condiciones definidas por el último párrafo del presente artículo.

Si el ente público que hubiese trazado el Esquema Director se disolviera o dejara de ser competente en materia de Esquema director o de SCOT, los municipios y las Entidades públicas de cooperación intermunicipal competentes, constituyen un Ente público en aplicación del artículo L. 122-4. A falta de la constitución de este ente público a lo más tardar el 1 de enero de 2002, caduca el Esquema Director.

Cuando se hace aplicación del artículo L. 122-15, a falta de ente público competente para ocuparse del seguimiento del Esquema Director, el examen conjunto de las disposiciones propuestas por el Estado para procurar la compatibilización de un Esquema Director se efectúa con el conjunto de los Municipios afectados por el esquema.

Hasta la constitución de la institución pública, la modificación del Esquema Director puede ser decidida mediante resolución motivada del Prefecto si éste advirtiera, antes de que se decretara un proyecto de Plan de Urbanismo, que tal plan, sin comprometer los intereses del conjunto de los Municipios afectados, contiene disposiciones susceptibles de ser incompatibles con el Esquema. Las modificaciones propuestas por el Estado se someten por el Prefecto a información pública después de haber sido objeto de un examen conjunto del Estado, la Región, el Departamento y los organismos mencionados en el artículo L. 121-4 y haberse sometido a informe de los Municipios y Agrupaciones de Municipios competentes situadas en el perímetro del Esquema Director. En caso de oposición de un número de Municipios o de Entes públicos de cooperación intermunicipal, que incluyan entre ellos Municipios equivalentes por lo menos a la cuarta parte de los Municipios del territorio afectado o que concentren al menos una cuarta parte de la población total de este mismo territorio, no podrán ser aprobadas las modificaciones más que mediante decreto en Consejo de Estado.

Los actos administrativos que ordenan la elaboración, modificación o revisión de un Esquema Director en aplicación de los artículos L. 122-1-1 a L. 122-5 en su redacción anterior a esta Ley, son

equivalentes al acuerdo de elaboración o de revisión del SCOT en aplicación de los artículos L. 122-3 y L. 122-13 en su redacción emanada de esta ley. Cuando el proyecto no se hubiera aprobado por decreto en la fecha de entrada en vigor de esta ley, la elaboración o la revisión queda sometida al régimen jurídico establecido por el presente Capítulo. El órgano deliberante del ente público de cooperación intermunicipal acuerda, en aplicación del artículo L. 300-2, las modalidades de la concertación con la población.

Las disposiciones de los Esquemas Directores en curso de modificación cuya aplicación anticipada se hubiera decidido antes de la entrada en vigor de esta Ley, siguen siendo aplicables hasta la aprobación de la revisión del SCOT y, a lo más tardar, hasta la expiración del plazo de tres años mencionado en el último párrafo del artículo L. 122-6 en su redacción anterior a esta ley.

Hasta el 1 de enero de 2002, un municipio puede, a instancia propia, ser excluido del ámbito de un Esquema Director aprobado o en curso de revisión para integrarse en la delimitación de un SCOT cuando su inclusión en el ámbito de este Esquema fuera capaz de aportarle una mejor cohesión espacial y económica y a condición de que esta modificación del ámbito no provoque una ruptura de la continuidad territorial del Esquema Director de cuyo ámbito queda excluido. La modificación del ámbito se decide por decreto del Prefecto, previo informe del órgano público de cooperación intermunicipal o de la asociación mixta encargado de la elaboración del Esquema Director, si existiera.

Art. L. 122-19. Las condiciones de aplicación de este capítulo se definen cuando sea necesario por decreto del Consejo de Estado."

Artículo 4 (LSRU)

El Código de Urbanismo en su Libro I, Título II, Capítulo III queda redactado como sigue:

"Capítulo III. *Plans locaux d'urbanisme* (PLU, Planes locales de urbanismo)

Art. L. 123-1. Los Planes locales de urbanismo (PLU) exponen el diagnóstico establecido respecto a las previsiones económicas y demográficas y precisan las necesidades inventariadas en materia de desarrollo económico, de ordenación del espacio, de medio ambiente, de equilibrio social del hábitat, de transportes, de equipamientos y de servicios.

Los PLU presentan el correspondiente Proyecto de ordenación y desarrollo sostenible (*Projet d'aménagement et de développement durable,* PADD), el cual puede describir las manzanas, barrios o sectores que han de reestructurarse o rehabilitarse, identificar los espacios existentes que puedan tener una función de centralidad a crear o desarrollar, prever las acciones y operaciones de ordenación que han de ponerse en práctica, especialmente en lo que se refiere al tratamiento de los espacios y vías públicas, los accesos de las ciudades, los paisajes, el medio ambiente, la lucha contra la insalubridad, la salvaguardia de la diversidad comercial de los barrios y, en su caso, la renovación urbana.

Los Planes locales de urbanismo abarcan la integridad del territorio de uno o varios municipios, a excepción de las partes de estos territorios que estén reguladas por un Plan de preservación y revalorización. En caso de anulación parcial por vía jurisdiccional de un PLU la autoridad competente elaborará sin demora las nuevas disposiciones del Plan que sean aplicables a la parte del territorio municipal afectada por la anulación. Se aplicará lo mismo a los Planes de ocupación o usos del suelo (POS) que en la fecha de publicación de la presente Ley, no abarquen la integridad del territorio municipal afectado. En caso de modificación del límite territorial de los municipios, las disposiciones del PLU aplicables a la parte separada de un territorio municipal siguen siendo aplicables después de la incorporación al otro municipio, excepto si se hubiera precisado en el expediente sometido a información pública en aplicación del artículo L. 2112-2 del Código general de las colectividades territoriales que haya de entenderse que la modificación del límite territorial comporte, por derogación del presente capítulo, una anulación de dichas disposiciones. Cuando resulte de la modificación del límite territorial de un municipio que el PLU no abarca la totalidad del territorio municipal, el Municipio elaborará sin demora las disposiciones del plan aplicables a la parte no cubierta.

Los PLU fijan las reglas generales y las servidumbres de utilización de los terrenos que permitan alcanzar los objetivos mencionados en el artículo L. 121-1, las cuales en especial pueden comportar la prohibición de construir, delimitan las zonas urbanas [**U**] o urbanizables [**AU**, antes NA] y las zonas naturales [**N**, antes NC] o agrícolas y forestales [**A**, antes ND] que han de protegerse y, en función de las circunstancias locales, definen las reglas de volumen de las construcciones [las anteriores zonas NB, de transición se suprimen].

Con esta competencia los PLU pueden:

1.º Precisar la afección de los terrenos según los usos principales que puedan implantarse en ellos o la naturaleza de las actividades que puedan ejercerse en los mismos;

2.º Definir, en función de las situaciones locales, las reglas referentes al destino y naturaleza de las construcciones autorizadas;

3.º [Señalar] las disposiciones declaradas no acordes con la Constitución por decisión del Consejo constitucional nº 2000-436 DC de 7 de diciembre de 2000;

4.º Determinar las reglas que se refieran al aspecto exterior de las construcciones, sus dimensiones y la urbanización de sus alrededores con el fin de contribuir a la calidad arquitectónica y a la inserción armoniosa de las construcciones en el medio entorno;

5.º Delimitar las zonas o partes de ellas en las que la reconstrucción o adaptación de edificios existentes podría imponerse o autorizarse, por motivos de urbanismo o de arquitectura, con una densidad lo más equivalente a la que ya estuviera inicialmente edificada, no obstante las reglas fijadas en el nº 13 siguiente, y fijar el destino principal de las manzanas o inmuebles a restaurar o rehabilitar;

6.º Precisar el trazado y las características de las vías de circulación que deban conservarse, modificarse o crearse, incluidas las calles o vías peatonales y los itinerarios para ciclistas, las vías y espacios reservados al transporte público, asi como delimitar las zonas que estén o puedan ser ordenadas con vistas a la práctica del esquí y los sectores reservados a los remontes mecánicos, indicando, en su caso, los equipamientos y mejoras susceptibles de preverse en ellos;

7.º Identificar y localizar los elementos de paisaje y delimitar los barrios, manzanas, inmuebles, espacios públicos, monumentos, lugares y sectores a proteger, revalorizar o recualificar por motivos de orden cultural, histórico o ecológico y definir, cuando proceda, las prescripciones que aseguren su protección;

8.º Fijar los emplazamientos reservados a las vías y obras públicas, a las instalaciones de interés general, así como a los espacios verdes;
9.º Localizar en las zonas urbanas [U] los terrenos cultivados a proteger e inedificables cualesquiera que sean los equipamientos que, en su caso, se les asignen;
10.º Delimitar los sectores en los que la concesión de licencias de construcción pueda subordinarse a la previa demolición de la totalidad o parte de las construcciones existentes en el terreno donde se hubiera previsto dicha construcción;
11.º Delimitar las zonas previstas en el artículo L. 2224-10 del Código general de las colectividades territoriales referente al saneamiento y las aguas pluviales;
12.º Fijar una superficie mínima de parcela edificable cuando esta norma quede justificada por condiciones técnicas para la ejecución de un dispositivo de saneamiento no general;
13.º Fijar uno o más coeficientes de ocupación de suelo (*coefficients d'occupation des sols*, COS) [índices de edificabilidad] que determinen la densidad de edificación admitida:

– en las zonas urbanas [U] y urbanizables [AU];
– en las zonas protegidas [N] por razón de la calidad de su paisaje y de sus ecosistemas para permitir, en las condiciones del artículo L. 123-4, transferencias de edificabilidad con el objeto de favorecer un reagrupamiento de las construcciones.

Los documentos gráficos del PLU pueden contener indicaciones relativas al relieve topográfico de los espacios geográficos en los que se aplica.
Las reglas y servidumbres definidas por un PLU no pueden ser derogadas, con excepción de las adaptaciones menores que se hicieran necesarias por la naturaleza del suelo, la configuración de las parcelas o el carácter de las construcciones contiguas.
El PLU deberá ser compatible, en su caso, con las disposiciones del Esquema de cohesión territorial (SCOT), del Esquema de sector, del Esquema de revalorización del mar y del Estatuto de Parque Natural Regional, así como del Plan de movilidad urbana y del Programa local de vivienda.
Cuando uno de estos documentos de planeamiento se apruebe después de la aprobación de un PLU, las disposiciones de éste son aplicables hasta la revisión del mismo, que deberá estar concluido antes del término del plazo de tres años.
Art. L. 123-2.- En las Zonas urbanas (*zones urbaines*, **U**), el PLU puede establecer servidumbres que consistan en:

a) Prohibir las construcciones o instalaciones de una superficie superior a un umbral definido por el Reglamento a expensas de una justificación concreta, dentro del perímetro que se delimite y por una duración máxima de cinco años, previa aprobación por el Municipio de un proyecto de urbanización global; siguen autorizándose sin embargo las obras cuyo objeto sea la adaptación, la reconfección o la ampliación limitada de las construcciones ya existentes;
b) Reservar emplazamientos con vistas a la realización de programas de viviendas que el PLU defina, respetando los objetivos de integración social;
c) Indicar la localización prevista y las características de las vías y obras públicas, así como las instalaciones de interés general y los espacios verdes que hayan de crearse o modificarse, delimitando los terrenos que puedan ser afectados por estos equipamientos.

Art. L. 123-3.- En las Zonas de urbanización concertada (*Zones d'aménagement concerté*, ZAC), el PLU precisa además:

a) La localización y las características de los espacios públicos a conservar, modificar o crear;
b) La localización prevista para las principales obras públicas, instalaciones de interés general y espacios verdes.

Puede igualmente determinar la superficie de suelo desarrollada al margen de la obra neta, cuya construcción se autoriza en cada manzana, en función en su caso de la naturaleza y del destino de las construcciones.
Art. L. 123-4. En las Zonas de protección del paisaje (*zones à protéger par leurs paysages*, N), el PLU puede determinar las condiciones en las que la edificabilidad total (*possibilités de construtión*) resultante del coeficiente de *edificabilidad (coefficient d'occupation du sol*, COS) fijado para el conjunto de la zona puedan transferirse con el fin de favorecer una reagrupamiento de las construcciones en otros terrenos situados en uno o varios sectores de la misma zona.
En esos sectores, las construcciones no se autorizan más que después de tales transferencias, añadiéndose entonces la edificabilidad propia de los terrenos situados en esos sectores a la edificabilidad transferida; la densidad máxima de construcción en esos sectores queda fijada por el Reglamento del plan (Normas urbanísticas).
En caso de transferencia, la totalidad del terreno cuya edificabilidad se transfiera, queda afectada de pleno derecho por una servidumbre administrativa de interdicción de edificación, acordada y registrada en el Registro hipotecario. Esta servidumbre no puede levantarse más que mediante decreto acordado previo dictamen de conformidad del Consejo de Estado.
Art. L. 123-5. El PLU aprobado es vinculante para toda persona (*opposable à toute personne*) física o jurídica para la ejecución de obras, construcciones, implantaciones, excavaciones o movimientos de tierra, para la creación de parcelaciones y la apertura de instalaciones de actividades clasificadas pertenecientes a las categorías determinadas por el plan.
Art. L. 123-6. El PLU se elabora a iniciativa y bajo la responsabilidad del municipio. El acuerdo que ordena la elaboración del PLU y determina las modalidades de concertación, conforme al artículo L. 300-2, se notifica al Prefecto, al Presidente del Consejo Regional, al Presidente del Consejo General departamental y, en su caso, al Presidente del Ente público [de cooperación intermunicipal] previsto en el artículo L. 122-4, así como a los representantes de la autoridad competente en materia de organización de los transportes urbanos y de los organismos mencionados en el artículo L. 121-4.
A partir de la publicación del acuerdo por el que se ordena la elaboración de un PLU, la autoridad competente, bajo las condiciones y plazos previstos en el artículo L. 111-8, puede decidir suspender las solicitudes de licencia de obras (*décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation*), instalaciones u operaciones

que pudieran comprometer o hacer más onerosa la ejecución del futuro plan.

Art. L. 123-7. A iniciativa del Alcalde o a instancia del Prefecto, los servicios del Estado quedan incorporados a la elaboración del proyecto de PLU.

Art. L. 123-8. El Presidente del Consejo Regional, el Presidente del Consejo General del Departamento y, en su caso, el Presidente del ente público previsto en el artículo L. 122-4, el Presidente de la autoridad competente en materia de organización de los transportes urbanos, el Presidente de la Comunidad o de la asociación de la nueva aglomeración, así como los de los organismos mencionados en el artículo L. 121-4 o sus representantes, serán consultados a petición propia en el curso de la elaboración del proyecto del PLU.

Lo mismo sucede con los presidentes de las instituciones públicas de cooperación intermunicipal vecinos competentes y los alcaldes de los Municipios vecnios o sus representantes.

El alcalde puede recabar el informe de los organismos o asociaciones competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, arquitectura y hábitat y de la movilidad, incluyendo aquí a las colectividades territoriales de los Estados limítrofes.

Art. L. 123-9. Se celebrará un debate del Pleno del Ayuntamiento (*conseil municipal*, Concejo municipal) sobre las orientaciones generales del proyecto de ordenación y desarrollo mencionado en el artículo L. 123-1 como máximo en el plazo de dos meses antes del examen del proyecto del PLU. En caso de una revisión, este debate podrá tener lugar en el curso de la revisión del PLU.

El Consejo Municipal acuerda la aprobación del proyecto de PLU. A continuación éste se somete a informe de las personas públicas asociadas a su elaboración, así como, a petición suya, a los municipios limítrofes y a los organismos públicos de cooperación intermunicipal directamente interesados. Estas personas emitirán un informe dentro de los límites de sus competencias propias, como máximo en el plazo de tres meses después de la remmisión del proyecto de plan; a falta del mismo, los informes serán considerados favorables.

Art. L. 123-10. El proyecto de PLU se somete a información pública (*enquête publique*) por parte del Alcalde. El expediente sometido a información comprenderá, en su anexo, los informes de las personas jurídicas consultadas.

Después de la información pública el PLU, eventualmente modificado, es aprobado por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento.

El PLU aprobado queda a disposición del público.

Art. L. 123-11. Cuando la información pública prevista en el artículo L. 123-10 se refiera a una zona de urbanización concertada (ZAC), equivaldrá a la información pública previa a la declaración de utilidad pública de las obras previstas en la zona, a condición de que el expediente sometido a información comprenda los documentos exigidos por el Código de Expropiación por causa de utilidad pública.

Art. L. 123-12. En los Municipios no incluidos en un Esquema de cohesión territorial (SCOT), el acto de aprobación del PLU pasa a ser ejecutivo un mes después de su remisión al Prefecto.

Sin embargo, si en este lapso de tiempo el Prefecto notificara al Municipio, mediante escrito motivado, las modificaciones que estime necesario introducir en dicho PLU, el mismo será ejecutivo desde el momento de la publicación y remisión al Prefecto del acuerdo municipal por el que se aprobaran las modificaciones exigidas, siempre que dichas modificaciones:

a) No fueran compatibles con las Directrices territoriales de ordenación o con las prescripciones particulares previstas por el III del artículo L. 145-7 y, en ausencia de éstas, con las disposiciones particulares de las zonas de montaña y el litoral mencionadas en el artículo L. 111-1-1;

b) Comprometieran gravemente los principios enunciados en los artículos L. 110 y L. 121-1;

c) Hicieran surgir incompatibilidades manifiestas con el uso o la afectación de los suelos de los municipios vecinos;

d) Sean de tal naturaleza que comprometan la realización de una directiva territorial de ordenación, de un SCOT, de un Esquema de Sector o de un Esquema de Valoración del Litoral en curso de aplicación.

Art. L. 123-13. El PLU se revisa en las formas previstas por los artículos L. 123-6 a L. 123-12. La revisión puede ser parcial.

El acuerdo de revisión determina los objetivos del Municipio y, en su caso, los sectores que deban ser objeto de la revisión.

Cuando un Proyecto de interés general (PIG) exija la revisión de urgencia de un PLU, la revisión podrá ser objeto, a iniciativa del Alcalde, de un examen conjunto de las entidades públicas asociadas mencionadas en el artículo L. 123-9. La información pública se refiere entonces al mismo tiempo al proyecto y a la revisión del PLU.

Un PLU puede ser modificado igualmente por acuerdo del Consejo Municipal, previa información pública, a condición de que no se afecte a su economía general y siempre que la modificación:

– no tenga como efecto reducir un espacio arbolado clasificado o una protección declarada por razón del valor agrícola de los terrenos, del riesgo de molestias, de la calidad de los lugares, de los paisajes o del ambiente natural; y
– no suponga graves riesgos de molestias.

Las mismas condiciones se aplicarán cuando la modificación se refiera a la supresión o reducción de las obligaciones impuestas en materia de realización de áreas de estacionamiento.

El proyecto de modificación se notificará, antes de la apertura de la información pública, al Prefecto [y a todas las demás personas indicadas en el artículo L. 123-8].

Art. L. 123-14. Cuando un PLU deba ser revisado o modificado para hacerlo compatible, en las condiciones previstas por el artículo L. 111-1-1, con las Directrices territoriales de ordenación (DAT) o con las disposiciones particulares de las Zonas de montaña y del litoral (*Zones de montagne et au litoral*) o para permitir la realización de un nuevo Proyecto de interés general (PIG), el Prefecto dará cuenta de ello al Municipio.

En el plazo de un mes, el Municipio hará saber al Prefecto si se propone efectuar la revisión o la modificación necesaria. En caso negativo o a falta de respuesta en este plazo, el Prefecto puede comprometer y aprobar, previo informe del Municipio e información pública, la revisión o la modificación del plan. Lo mismo sucede si la intención expresada del Municipio de proceder a la revisión o a la modificación, no fuera

seguida, en un plazo de seis meses a contar de la notificación inicial del Prefecto, de un acuerdo por el que se aprobara el proyecto correspondiente.

El Prefecto pondrá igualmente en marcha el procedimiento previsto en los dos párrafos anteriores cuando al término del plazo de tres años mencionado en el último párrafo del artículo L. 123-1, el PLU no hubiese sido hecho compatible con las orientaciones de un SCOT, de un Esquema de Sector, de un Esquema de Valoración del Litoral, de un estatuto de parque natural regional, de un plan de movilidad urbana o de un programa local del vivienda.

Art. L. 123-15. Cuando el proyecto de elaboración, modificación o revisión de un PLU tenga como objeto o por efecto modificar las normas de urbanismo aplicables a un ámbito de Zona de urbanización concertada (ZAC) creada a iniciativa de una entidad pública distinta del Municipio, el informe de dicha entidad se recabará previamente a la aprobación del PLU elaborado, modificado o revisado. Cuando la Zona de urbanización concertada (ZAC) hubiera sido creada a iniciativa de un Ente público de cooperación intermunicipal, esta aprobación no podrá recaer más que después del informe favorable de este órgano público.

Art. L. 123-16. La declaración de utilidad pública de una Operación [de interés nacional, OIN] que no sea compatible con las disposiciones de un PLU no puede producirse más que si:

a) La información pública relativa a esta Operación, abierta por el Prefecto, se refiriera a la vez a la utilidad pública de la Operación y al ejercicio de la compatibilidad del plan que es su consecuencia;

b) El acto de declaración de utilidad pública se adoptará después de que las disposiciones propuestas por el Estado para procurar el ejercicio de la compatibilidad del plan sean objeto de un examen conjunto entre el Estado, el Municipio, el Ente público mencionado en el artículo L. 122-4, si existiera, la Región, el Departamento y los organismos mencionados en el artículo L. 121-4, previo informe del Municipio.

La declaración de utilidad pública supone la aprobación de las nuevas disposiciones del plan.

Art. L. 123-17. El propietario de un terreno, construido o no, reservado [destinado] por un PLU para una obra pública, una vía pública, una instalación de interés general o un espacio verde puede, una vez que este plan esté en vigor, e incluso si estuviera pendiente la decisión de suspensión de licencias (*décision de sursis à statuer qui lui a été opposée est en course de validité*), exigir de la entidad o servicio público en cuyo beneficio se destinase que se proceda a su adquisición en las condiciones y plazos mencionados en los artículos L. 230-1 y siguientes.

Cuando se estableciera una de las servidumbres mencionadas en el artículo L. 123-2, los propietarios de los terrenos afectados podrán emplazar al Municipio para que proceda a la adquisición de su terreno, en las condiciones y plazos previstos en los artículos L. 230-1 y siguientes.

Art. L. 123-18. Cuando el Municipio formara parte de un Ente público de cooperación intermunicipal competente en materia de PLU, las disposiciones del presente capítulo son aplicables a este Ente público, que ejerce esta competencia en concertación con cada uno de los Municipios afectados.

Art. L. 123-19. Los POS aprobados antes de la entrada en vigor de esta Ley, estarán sometidos al régimen jurídico definido por el presente Capítulo. Sin embargo, las disposiciones del artículo 123-1, en su redacción anterior a esta Ley, le siguen siendo aplicables hasta su próxima revisión.

Los POS que estén vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, siguen siendo vinculantes en las condiciones descritas por el mismo párrafo del artículo L. 123-5 en su redacción anterior a esta Ley. Su aprobación queda sometida al régimen anterior a esta Ley a condición de que se aplique en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la misma.

Cuando un POS se encuentre en curso de revisión y el proyecto del POS haya sido acordado su inicio por el Pleno municipal antes de la entrada en vigor de esta Ley, la revisión de dicho documento sigue sometida al régimen anterior a dicha Ley a condición de que su aprobación se produzca dentro de un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la misma.

Cuando haya sido aprobado un POS antes de la clasificación de las canteras en el nomenclator de las instalaciones clasificadas, únicamente se podrá impedir la apertura de las canteras si las disposiciones del plan las contemplasen expresamente.

Los acuerdos sobre elaboración o revisión de un POS en aplicación de los artículos L. 123-3 y L. 123-4 en su redacción anterior a esta Ley, suponen el acuerdo de preparación o revisión del PLU en aplicación de los artículos L. 123-6 y L. 123-13 en su redacción de esta Ley. La elaboración o la revisión se somete al régimen jurídico definido por el presente Capítulo, con la excepción del caso previsto en el párrafo tercero. El Municipio u órgano deliberante del ente público de cooperación intermunicipal acuerda, en aplicación del artículo L. 300-2, las modalidades de la concertación con la población.

Las disposiciones de los POS en curso de revisión cuya aplicación anticipada hubiera sido acordada antes de la entrada en vigor de esta Ley, siguen en vigor hasta la expiración del plazo de seis meses mencionado en el último párrafo del artículo L. 123-4 en su redacción anterior a esta Ley.

Art. L. 123-20. Por decreto del Consejo de Estado se determinan, en cuanto sea menester, las modalidades de aplicación de este capítulo."

(…)

Artículo 6 (LSRU)

El Código de Urbanismo, Libro I, Título II, Capítulo IV se redacta como sigue:

"**Capítulo IV. *Cartes communales*** (CC, Cartas municipales)

Art. L. 124-1. Los municipios que no hayan sido dotados de un PLU pueden elaborar, en su caso dentro del marco de las agrupaciones intermunicipales, una Carta municipal (CC) en la que se detallen las modalidades de aplicación de las reglas generales de urbanismo adoptadas en aplicación del artículo L. 111-1.

Art. L. 124-2. Las CC respetan los principios enunciados en los artículos L. 110 y L. 121-1.

Delimitan los sectores donde las construcciones se pueden autorizar o donde están prohibidas, con excepción de la adaptación, reconfección o ampliación de las construcciones existentes o de las construcciones e instalaciones necesarias para los equipamientos

colectivos, la explotación agrícola o forestal y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Las CC son aprobadas, tras su información pública, por el Consejo Municipal y el Prefecto. Las CC aprobadas quedan a disposición del público.

Deberán ser compatibles, en su caso, con las disposiciones del Esquema de cohesión territorial (SCOT), del Esquema de sector, del Esquema de aprovechamiento del litoral, del Estatuto de parque natural regional, así como del Plan de movilidad urbana y del Programa local del vivienda.

Art. L. 124-3. Los acuerdos recaidos sobre el fundamento del artículo L. 111-1-3 en su redacción anterior a la entrada en vigor de esta Ley, seguirán en vigor hasta la expiración de su plazo de validez.

Art. L. 124-4. Un Decreto del Consejo de Estado determinará, en todo lo necesario, las modalidades de aplicación del presente capítulo."

Artículo 7 (LSRU)

En el Código de Urbanismo, en su Libro III [Ordenación del suelo], Título I [Actuaciones de ordenación urbanística (*aménagement*)], Capítulo I [Zonas de urbanización concertada (ZAC)], se modifica como sigue:

1.º Los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo **L. 311-1** se sustituyen por tres párrafos redactados así:

"La delimitación y el programa de la zona de urbanización concertada (ZAC) se aprueban por acuerdo del Consejo Municipal o del órgano deliberante del ente público de cooperación intermunicipal.

Se crean, sin embargo, por parte del Prefecto, previo informe del Consejo Municipal, del municipio o municipios afectados o del ente público de cooperación intermunicipal competente, de las zonas de urbanización concertada (ZAC) ya realizadas a iniciativa del Estado, de las Regiones, de los Departamentos o de sus Entes públicos y concesionarios y las ZAC situadas en todo o en parte dentro del ámbito de una Operación de interés nacional (OIN).

Una misma ZAC puede crearse en varios emplazamientos territorialmente distintos".

2.º El artículo **L. 311-2** quedará redactado así:

"Desde el momento de la publicación del acto de creación de una ZAC, los propietarios de los terrenos comprendidos en esta zona pueden someter a plazo a la colectividad pública o a la entidad pública que haya tomado la iniciativa de la creación de esta Zona para que proceden a a la aquisición de los terreno. en las condiciones y plazos previstos en el artículo L. 230-1".

3.º Se suprime el artículo L. 311-4. El artículo L. 311-4-1 pasa a ser el artículo **L. 311-4.**

En el párrafo primero de este artículo [que dice: "No se puede imputar a los *constructores* nada más que el coste de los equipamientos públicos a realizar que respondan a las necesidades de los futuros habitantes o usuarios de las construcciones edificables en la zona"], las palabras: "de los constructores" (*constructeurs*) se sustituyen por: "del urbanizador (*aménageur*) de la zona" y, en el párrafo segundo [que dice "Cuando la capacidad de los equipamientos progamados exceda de las necesidades de la actuación, únicamente se imputará a cargo de los *constructores* la fracción del coste proporcional de estas necesidades"], las palabras: "de los constructores" se sustituyen por las palabras: "del urbanizador".

[El tercer párrafo que subsiste dice: "Cuando un equipamiento deba ser realizado para satisfacer las necesidades de los futuros habitantes o usuarios de las construcciones edificables en varias actuaciones sucesivas que deban ser objeto de ZAC o de Programas de urbanización de conjunto, el reparto del coste de este equipamiento entre las diferentes actuaciones puede ser previsto desde la primera de ellas por iniciativa de la autoridad pública que aprueba la operación."].

Se añade un párrafo redactado así:

"Cuando una construcción se vaya a erigir sobre un terreno [lucrativo] que no haya sido objeto de cesión [derecho de superficie], alquiler u otro concesión de uso permitida por el urbanizador de la zona, un convenio (*convention*) entre el Ayuntamiento o el Ente público de cooperación intermunicipal y el promotor (*constructeur*) detallará las condiciones en las cuales éste participa en el coste del equipamiento de la Zona. Este convenio constituye una pieza obligatoria del expediente de la licencia de edificación o de parcelación."

4.º Los artículos L. 311-5 a L. 311-7 se sustituyen por cuatro artículos L. 311-5 a L. 311-8 redactados así:

Art. L. 311-5. La urbanización y equipamiento de la zona (ZAC) son regidos directamente por la entidad pública que hubiera asumido la iniciativa de su creación o se confían a dicha entidad en las condiciones determinadas por los artículos L. 300-4 y L. 300-5 a un ente público competente, a una sociedad de economía mixta o a una persona pública o privada.

Art. L. 311-6. Las cesiones o concesiones de uso (*cessions ou concessions d'usage*) de los terrenos [entre privados] en el interior de las ZAC son objeto de un libro-registro de cargas fundiarias (*cahiers de charges fonciéres*) que indica el número de metros cuadrados de superficie construida neta (*surface hors oevre nette*) cuya construcción se autoriza sobre la parcela cedida [cuyo derecho haya sido cedido]. El libro de cargas fundiarias puede además fijar las especificaciones técnicas, urbanísticas y arquitectónicas impuestas durante la duración de la construcción de las edificaciones de la ZAC.

El libro de cargas fundiarias se aprueba con cada cesión o concesión de uso por el Alcalde o el Presidente del Ente público de cooperación intermunicipal, cuando la creación de la Zona dependa de la competencia del Consejo Municipal o del órgano deliberante del Ente público de cooperación intermunicipal y del Prefecto en los demás casos.

El libro de cargas fundiarias caducará en la fecha de la extinción de la zona. Las disposiciones del presente párrafo no son aplicables a los libros firmados antes de la entrada en vigor de esta Ley.

Art. L. 311-7. Los Planes de ordenación de la zona [de la ZAC] aprobados antes de la entrada en vigor de esta Ley, se someterán a partir de esta fecha al régimen jurídico de los PLU que se deduce del Capítulo III del Título II del Libro I, tal como se desprende de la mencionada Ley.

Los proyectos de Planes de ordenación de zona para los que se haya acordad su información pública conforme al artículo L. 311-4 en vigor antes de la aplicación de esta Ley, siguen estando sometidos a las disposiciones legislativas anteriores. Se integrarán en los PLU desde el momento de su aprobación.

Art. L. 311-8. Un Decreto del Consejo de Estado determina, cuando sea preciso, las modalidades de aplicación del presente capítulo."

(…)

Artículo 22 (LSRU)

I. El artículo L. 230-1 del Código de urbanismo pasa a ser artículo L. 221-3.

II. El título III del libro II del mismo Código se redacta de la siguiente manera:

"Título III. Derecho a denunciar la mora *(Droits de délaissement)*

Art. L. 230-1. Los derechos de advertencia de mora previstos por los artículos L. 111-11, L. 123-2, L. 123-17 y L. 311-2 se ejercen en las condiciones previstas por este Título.

El requerimiento de mora para que se proceda a la adquisición de un terreno construido o no se dirige por parte del propietario a la Alcaldía del Municipio en que el bien se encuentra situado. En el mismo se mencionarán los colonos, arrendatarios, los que tuvieran los derechos de enfiteusis, de habitación o de uso y los que pudieran reclamar servidumbres.

Los otros interesados son requeridos para hacer valer sus derechos mediante la publicidad colectiva a iniciativa de la entidad o del servicio público que fuera objeto del requerimiento. Están obligados a darse a conocer a estos últimos, en el plazo de dos meses, y en caso contrario perderán el derecho a indemnización.

Art. L. 230-2. En el caso de que el terreno llegara a ser objeto de una transmisión por causa de fallecimiento, los derechohabientes del propietario fallecido podrán, con la oportuna justificación de que el inmueble en cuestión representa por lo menos la mitad del activo sucesorio y a reserva de presentar la demanda de adquisición en el plazo de seis meses a contar de la apertura de la sucesión, si la misma no hubiera sido formulada por el propietario fallecido, exigir que se aplace hasta el límite del importe de su precio, para la recuperación de los derechos de mutación correspondientes a la sucesión mientras que dicho precio no hubiera sido pagado.

(...)

Artículo 34 (LSRU)

I. El cuarto y quinto párrafos del artículo **L. 421-3** del Código de Urbanismo [sobre las contribuciones y estándares urbanísticos de aparcamientos privados a pagar con la licencia de edificación] se sustituyen por cuatro párrafos redactados así:

"Cuando el peticionario [de la licencia de edificación] no pueda satisfacer las obligaciones impuestas por un documento de urbanismo en materia de dotación de áreas de estacionamiento en su propia actuación, pueden dispensársele estas obligaciones justificando alternativamente el número de plazas que no pueda realizar en su solar o en su inmediato entorno, bien mediante la obtención de [un arrendamiento] en una concesión a largo plazo en un parking público de estacionamiento existente o en curso de realización, o bien mediante la adquisición de dichas plazas en un parking privado existente o en curso de realización.

Cuando un área de estacionamiento haya sido computada en el marco de una concesión a largo plazo o de una instalación privada para estacionamiento, como consecuencia de las obligaciones previstas en el párrafo anterior, no podrá incluirse, en todo o en parte, en una nueva autorización.

Si las obras o construcciones no estuvieran sometidas a la obtención de la autorización prevista en el artículo L. 421-1 [exenciones a la necesidad de obtención de licencia de obras: instalaciones subterráneas, canalizaciones, infraestructuras de comunicaciones, instalaciones temporales, etc.], se aplican las disposiciones contenidas en el PLU relativas a la realización de áreas de estacionamiento.

A falta de poder realizar el deber previsto en el párrafo cuarto *ut supra*, el peticionario de licencia puede verse obligado a abonar al Municipio una contribución fijada por el mismo, a efectos de la realización de estacionamientos públicos. El importe de esta participación no puede exceder de 80.000 francos por plaza de estacionamiento [*aprox. 12.000 euros, 1e = 6,6 FF*]. Este valor, fijado en la fecha de promulgación de esta Ley, se revisa el 1 de noviembre de cada año, en función del índice del coste de la construcción publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos."

(…)

Sección 2
La financiación del urbanismo

Artículo 46 (LSRU)
Contribuciones especiales por primera instalación de infraestructuras [*Participation pour voies nouvelles et réseaux*, PVNR]

El Capítulo II del Título III del Libro III del CU queda así modificado:

1º Se introducen dos artículos L. 332-11-1 y L. 332-11-2 así redactados:

"**Art. 332-11-1**. El Consejo Municipal puede fijar una contribución para la financiación de la totalidad o parte de la primera instalación de los viales y las redes [de servicios] realizadas para permitir la implantación de nuevas construcciones.

El coste de la primea instación del vial, del colector de aguas pluviales, del alumbrado público y de las infraestructuras necesarias para la realización de las redes de agua potable, de electricidad, de gas y de saneamiento se reparte a prorrata por la superficie de los terrenos servidos, situados a menos de ochenta metros de la vía, y ponderada en función delos derechos de construcción (edificabilidad) cuando hubiera un coeficiente de ocupación del suelo (COS).

No se abonadrá contribución por los viales y redes comprendidas en el programa de equipamientos públicos de una ZAC creada en aplicación del artículo L. 311-1 o de un programa de urbanización conjunta creado en aplicación del artículo L. 332-9.

Las operaciones de construcción de viviendas sociales previstas en el II del artículo 1585 C del Código General de Impuestos pueden quedar exentas de esta contribución.

El Consejo Municipal acuerda para cada viario de primera instalación y para cada red que se realice, la parte del coste de las obras que correponde cargar a los propietarios colindantes.

Art. L. 332-11-2. La participación prevista en el artículo L. 332-11-1 anterior, se devenga desde el momento del otorgamiento de la licencia de construcción de un edificio sobre el terreno.

Se recauda, al ser materia de tributos locales, en los plazos fijados por la autoridad que otorga la licencia de construcción.

Sin embargo, los propietarios pueden convenir con el Municipio el ofrecimiento del pago de la contribución antes del otorgamiento de la licencia de edificación.

El convenio fija el plazo en el cual se realizan el vial y las redes así como las modalidades de liquidación de la contribución. Detalla el régimen de las demás contribuciones de urbanismo aplicables al solar, las disposiciones de urbanismo, las limitaciones administrativas al derecho de propiedad y el estado de los equipamientos públicos existentes o previstos.

El convenio es, desde la publicación del acuerdo del Municipio que lo aprueba, constitutivo del derecho en el sentido de las disposiciones del párrafo segundo del artículo L. 160-5 del CU.

Si la solicitud de licencia de edificación prevista en el artículo L. 421-1 se presenta en el plazo de cinco años a partir de la firma del convenio y respecto de las disposiciones de urbanismo mencionadas por el convenio, éstas no podrán reconsiderarse por lo que se refiere al cocontratante del Municipio o sus derechohabientes.

Si el vial o las redes no hubieran sido realizadas en el plazo fijado por el convenio, las cantidades correspondientes al coste de las obras no realizadas se restituyen al propietario, sin perjuicio de las eventuales indemnizaciones fijadas por los tribunales."

2.º El artículo **L. 332-6-1** queda redactado como sigue:

["Las contribuciones por los costes de los equipamientos públicos previstos en el párrafo segundo del artículo L. 332-6[4] son las siguientes:

1.º [se suprimen: ~~(a) Contribución por sobrepasar el COS; (b) Pago por sobrepasar el PLD~~;] (c) Impuesto departamental de espacios naturales sensibles; (d) Impuesto para la financiación de los gastos de los Consejos de Arquitectura, Urbanismo y Medio Ambiente; (e) Impuesto especial de equipamientos públicos;

2.º (a) La contribución por el enganche a las redes de alcantarillado; (b) La contribución destinada a la construcción de aparcamientos públicos; (c) La contribución especial para la construcción de equipamientos públicos excepcionales; (d) [se suprime: ~~La contribución exigida para la realización de equipamientos de servicios públicos industriales y comerciales por concesión administrativa~~; diciendo en su lugar:] La contribución para la financiación de las nuevas vías y redes (PVNR) prevista en el artículo L. 332-11-1; (e) Las cesiones gratuitas de terrenos destinados para su afectación a ciertos usos públicos que, con el límite del 10% de la superficie del terreno al cual se aplique la solicitud de la licencia, pueden exigirse a los beneficiarios de licencias de edificación que comporten la construcción de nuevos edificios;

3.º La contribución de los propietarios colindantes (des riberains") previsto por la legislación aplicable en los departamentos del Alto Rihn, del Bajo Rhin y del Mosela, puede ser actualizada teniendo en cuenta el retraso entre la fecha de realización de las obras respectivas y el momento de recaudación de esta contribución. Esta contribución puede incluir, igualmente, los gastos del primer establecimiento del alumbrado público.]

"Sin embargo, la derogación de la exacción por sobrepasar el PLD surte efectos en el momento de la supresión del límite máximo PLD efectuado en las condiciones fijadas en el II del artículo 50."

(…)

Artículo 54 (LSRU)

I. El segundo, tercero y cuarto párrafos del artículo 1396 del Código General de Impuestos, son sustituidos por dos párrafos redactados así:

"El valor catastral imponible (*la valeur locative cadastrale*) de los terrenos edificables situados en las Zonas urbanas (U) delimitadas por una Carta municipal, un PLU o un Plan de Protección y Desarrollo aprobado conforme al Código de urbanismo por acuerdo del Consejo municipal, adoptado en las condiciones previstas en el párrafo primero del artículo 1639 A bis, podrá incrementarse en un valor global (*être majorée d'une valeur forfaitaire*) que no podrá exceder de 5 francos [unos *0,75 euros*] por metro cuadrado, para el cálculo de la parte que corresponde a los municipios y a las entidades públicas de cooperación intermunicipal sin fiscalidad propia. Esta disposición no es aplicable a los terrenos ya clasificados en la categoría fiscal de terrenos edificables.

La lista de los terrenos edificables afectados es redactada por el alcalde. Esta lista, así como las modificaciones introducidas en la misma en caso de revisión o de modificación de los documentos de urbanismo, se comunicarán a la Administración fiscal antes del 1 de septiembre del año que precede al año de imposición. En caso de inscripción errónea, las desgravaciones que de ello resulten irán a cargo del municipio; se imputarán a las atribuciones mencionadas en el artículo L. 2332-2 del Código general de las colectividades territoriales."

(…)

Título II. Reforzar la política de la ciudad

Sección I (LRSU)
Disposiciones relativas a la solidaridad entre los municipios en materia de vivienda (habitat)

Artículo 55 (LRSU)

La sección 2 del Capítulo II, Título preliminar, Libro III, del Código de la Construcción y Vivienda (*Code de la Construction et l´Habitation, CCH*), se modifica de la siguiente manera:

"Sección 2. ***Disposiciones particulares para determinadas agrupaciones locales*** *(agglomerations)*

"Art. L.302-5.- Las disposiciones de la presente sección se aplican a los municipios cuya población sea, como

[4] Este artículo es importante. La Sección 2 (del Cap. 2, Tit. 3, Libro 3) en la que se encuentra se titula: "Contribución para la realización de equipamientos públicos exigibles en el momento del otorgamiento de la licencia de construcción o de uso del suelo". Art. L. 332-6.- "A los beneficiarios de las licencias de edificación (autorisations de construir) no se les podrá exigir nada más que los deberes siguientes: 1º) El pago del impuesto local de equipamiento (…) 2º) El pago de las contribuciones para los costes de equipamientos públicos del artº L. 332-6-1. (…) 3º) La realización de los mismos equipamientos mencionados en el art. L. 332-15 (viales, agua, gas y electricidad, redes de telecomunicación, evacuación y tratamiento de agua y residuos, iluminación pública, zonas de estacionamiento, espacios colectivos, areas de juegos infantiles, y plantación espacios verdes)"

mínimo, igual a 1.500 habitantes en Ille-de-France y 3.500 habitantes en las demás regiones que estén incluidas —según el Censo general de población— en una Aglomeración de más de 50.000 habitantes, comprendiendo al menos un municipio de más de 15.000 habitantes, y en las cuales el número total de viviendas sociales de alquiler (*logements locatifs sociaux*) representen menos del 20% de las residencias principales, referidas al primero de enero del año precedente ([5]).

Quedan exceptuados los municipios comprendidos en una Aglomeración cuyo número de habitantes haya disminuido entre los dos últimos censos de población y que pertenezcan a una Comunidad Urbana, una Comunidad de Aglomeración o una Comunidad de Municipios competente en la materia a que se refiere el Programa Local de Vivienda, desde que éste haya sido aprobado.

Las disposiciones de la presente sección tampoco son aplicables a los municipios en los que más de la mitad de su territorio urbanizado esté sometida a una inedificabilidad resultante de una zona A, B o C [categorías de los aeropuertos] de un Plan de protección acústica (*Plan d'exposition au bruit*) aprobado en aplicación del artículo L.147-1 del Código de Urbanismo [zonas de servidumbre de ruido de los aeropuertos] o de una servidumbre de protección impuesta en aplicación de los artículo L.515-8 a 515-11 del Código de Medio Ambiente (*Code de l'environement*).

Las viviendas sociales de alquiler afectadas por la aplicación del presente artículo son:

1.º) Las viviendas de alquiler pertenecientes a los organismos de vivienda de alquiler de renta moderada (*habitation à loyer modéré, HLM*), a excepción de las construidas en la metrópolis o adquiridas o mejoradas desde el 5 de enero de 1977 que no hayan sido objeto de un convenio del artículo L.351-2;

2.º) Las demás viviendas sometidas a convenio en las condiciones del artículo L.351-2 y cuyo acceso esté sometido a condiciones económicas de recursos disponibles [de ingresos];

3.º) Las viviendas pertenecientes a sociedades de economía mixta de los Departamentos de Ultramar, a la Empresa Minera y Química y a las Ulleras de cuenca o a sus sociedades de participación mayoritaria respectivas, así como a las Sociedades de participación mayoritaria de Charbonnages de France y a la Entidad pública de gestión inmobiliaria del Nord -Pas-de-Calais;

4.º) Las viviendas o camas de las residencias-hogar del jubilado, de las personas discapacitadas, de los jóvenes trabajadores, de los trabajadores inmigrantes y de los hogares denominados residencias sociales sometidos a convenio en las condiciones definidas en el párrafo 5º del artículo L.351-2, así como las plazas de los centros de albergue y de reinserción social contemplados en el artículo 185 del Código de familia y de ayuda social (*Code de la famille et de l'aide sociale*). Las camas de las residencias-hogar y las plazas de los centros de albergue y de reinserción social se tendrán en cuenta en las condiciones fijadas por Decreto.

Las residencias principales afectadas por la aplicación del presente artículo serán las que figuran con la relación establecida para la percepción del impuesto de vivienda (*taxe d'habitation*).

Art. L. 302-6.- En los municipios situados en las Agrupaciones (*agglomerations*) contempladas por la presente sección, las personas físicas propietarias o gestoras de viviendas sociales, según el artículo anterior, deberán remitir al Prefecto todos los años, antes del primero de julio, un inventario por municipio de las viviendas sociales de las que fuesen propietarios o gestores a primero de enero del año en curso.

La no elaboración del inventario mencionado arriba o la realización de un inventario manifiestamente erróneo dará lugar a la aplicación de una multa de 1.500 euros (±10.000 FF) calculado como en materia de impuestos sobre las rentas del trabajo (*taxe sur les salaires*).

El Prefecto comunicará todos los años, antes del primero de septiembre, a cada municipio susceptible de estar en el artículo anterior los inventarios que le conciernen, cumplimentando el número de viviendas sociales descontadas que hubiera en su territorio el primero del año en curso, en aplicación del artículo anterior, cuando el número de viviendas sociales descontadas represente menos del 20% de las residenciales principales del municipio. El municipio dispone de dos meses para presentar sus observaciones.

Tras el examen de estas observaciones, el Prefecto notificará antes del 31 de diciembre el número de viviendas sociales afectadas por la aplicación del artículo anterior.

Un Decreto del Consejo de Estado fija el contenido del inventario contemplado en el párrafo primero, permitiendo especialmente localizar las viviendas sociales descontadas.

Artículo L.302-7. Desde el primero de enero del 2002 todos los años se efectuará una previsión presupuestaria (*prélevement*, retención a cuenta) sobre los recursos fiscales de los municipios contemplados en el artículo L.302-5, excepto en aquellos que se beneficien de la "dotación de solidaridad urbana" prevista en el artículo L.2334-15 del Código General de las Colectividades Territoriales [dotación presupuestaria cuyo objeto es "contribuir a la mejora de las condiciones de vida en las Comunidades Urbanas enfrentadas a una insuficiencia de recursos y que soporten cargas elevadas" cuyos índices para clasificar tales municipios se definen estadísticamente en los arts. 2334-16 a 18] cuando el número de viviendas sociales de éstos exceda del 15% de sus residencias principales.

Esta previsión a cuenta es igual a 1.000 FF (⊕150 euros) multiplicados por la diferencia entre el 20% de las residencias principales (...) y el número de viviendas sociales existentes en el municipio el año precedente, según el artículo L.302-5, sin poder exceder del 5% del montante de los gastos reales de funcionamiento del municipio consolidados en la cuenta administrativa correspondiente al penúltimo ejercicio.

Para todos los municipios cuyo potencial fiscal por habitante, definido por el artículo 2334-4 del CGCT [aplicando a las bases municipales de cuatro impuestos locales directos las tasas medias nacionales de los mismos], sea superior a 5.000 francos (⊕757 euros) en el año de la promulgación de la presente Ley (2000), esta retención se fija en el 20% del potencial fiscal por habitante multiplicado por la diferencia entre el 20% de las residencias principales (...) y el número de viviendas sociales existentes en el municipio el año anterior, según

[5] Recuérdese que en 1999 la media nacional de viviendas públicas sociales en alquiler era del 17% del parque total francés, con un 21% del mismo también en alquiler de propiedad o gestión privada, quedando el 54% restante ocupadas por sus propietarios.

el artículo L.302-5, sin poder exceder del 5% del total de gastos reales de funcionamiento del municipio consolidados en el penúltimo ejercicio.

El umbral de 5.000 FF (⊕757 euros) se actualiza cada año vencido, en función de la tasa media de progresión del potencial fiscal por habitante del conjunto de los municipios de más de 1.500 habitantes.

La retención a cuenta no se efectúa si es inferior a la suma de 25.000 FF (3.788 euros).

La retención se disminuye por el montante de los gastos realizados por el municipio durante el penúltimo ejercicio, en virtud de las subvenciones de suelo mencionadas en el artículo L.2254-1 del CGCT, por las obras de urbanización de los terrenos o de los bienes inmobiliarios puestos a disposición de la realización de viviendas sociales y por las minusvalías correspondientes a la diferencia entre el precio de concesión de los terrenos o de los bienes inmobiliarios que den lugar a la realización efectiva de dichas viviendas sociales y su valor venal de mercado estimado por el servicio de tasación de dominios públicos.

Si el montante de estos gastos y minusvalías de concesión de los terrenos es superior a la retención a cuenta de un año, la plusvalía puede ser deducida de la retención del año siguiente. Un decreto del Consejo de Estado precisará la naturaleza de los gastos deducibles y de las modalidades de declaración de estos gastos por los municipios.

El producto del impuesto inmobiliario (*taxe foncière*) sobre las propiedades construidas y no construidas, del de vivienda (*taxe d´habitation*) y del de actividades económicas (*taxe professionelle*) inscritos en la sección de seguimiento presupuestario de los municipios sometidos a retención a cuenta, instituida en el presente artículo, será disminuida en la cuantía de esta retención. Esto será imputado sobre las atribuciones mencionadas en el primer párrafo del artículo L.2332-2 del CGCT.

Cuando el municipio pertenezca a una Comunidad Urbana, a una Comunidad de Aglomeración, a una Comunidad Nueva de Aglomeración, a una Comunidad de Municipios o a una Asociación Nueva de Aglomeración, competentes para efectuar las reservas de suelo para la realización de viviendas sociales y cuando este Ente público posea un Programa local de vivienda aprobado, la suma correspondiente se invertirá en el Ente Público de Cooperación Intermunicipal; de ésta se deducirán los gastos definidos en el párrafo 6º anterior y efectivamente dedicados por el municipio a la realización de viviendas sociales. Esta suma se utilizará para financiar las adquisiciones de suelo e inmobiliarias para la realización de viviendas sociales de alquiler y especialmente en los barrios inscritos en una Concertación urbana (*Contrat de ville*, área de rehabilitación) o en zonas urbanas sensibles para operaciones de renovación y recualificación urbanas.

En su defecto, y aparte de la Ille-de-France, si el municipio pertenece a un Ente Público de Suelo, creado en aplicación del artículo L-324-1 del Código de Urbanismo, dicha suma se invertirá en el mismo.

En su defecto, tal suma se invertirá en el Fondo de Urbanización (*fond d'aménagement urbain*) destinado a los municipios y Entes Públicos de Cooperación Intermunicipal para actuaciones de suelo e inmobiliarias a favor de viviendas sociales.

Artículo L. 302-8. El Consejo Municipal deberá definir un objetivo de realización de viviendas sociales de alquiler (*logements locatifs sociaux*) que no puede ser inferior al número de viviendas sociales de alquiler necesarias para alcanzar el 20% del total de las residencias principales.

Sin embargo, cuando un municipio pertenezca a una de las Comunidades o bien Urbana, o de Aglomeración, o de Aglomeración Nueva o de Municipios, o bien a una Asociación de Nueva Aglomeración, competentes todas para la elaboración del Programa local de vivienda, éste establecerá, , el objetivo de realización de viviendas sociales de alquiler sobre el territorio del municipio, de manera que favorezca la mixtura social, asegurando un reparto equilibrado y diversificado de la oferta de viviendas entre los municipios, y que incremente la parte de estas viviendas en relación al número de residencias principales. El objetivo de realización de viviendas sociales de alquiler para el conjunto de los municipios de la Comunidad no podrá ser inferior al número total de viviendas sociales de alquiler cuya realización sería necesaria (en los municipios sometidos a la retención prevista en el párrafo primero del artículo anterior) para alcanzar el 20% del total de las residencias principales de estos municipios, debiendo aproximarse al objetivo del 20%. Los municipios que no estén sometidos a esta retención no pueden ser obligados a la construcción de viviendas sociales suplementarias sin su aprobación.

En París, Lyon, y Marsella sus respectivos Programas locales de vivienda (PLH) establecerán [dichos objetivos referidos al territorio de cada uno de los Distritos urbanos (*arrondissements*)]. Los Programas locales de vivienda precisarán los plazos y las condiciones de realización, así como la distribución equilibrada de la cuantía, de las viviendas sociales, tanto de nueva construcción como para la adquisición de edificios existentes durante un período trianual. Estos PLH establecerán igualmente un Plan de revalorización de la vivienda social de alquiler existente, de manera que se preserve en todas partes la mixtura social (*preserver partout la mixité sociale*) sin crear nuevas segregaciones. En defecto del PLH aprobado antes del 31 de diciembre del 2001, el municipio adoptará sobre su territorio las disposiciones necesarias para permitir la realización del número de viviendas sociales de alquiler previstas en el párrafo primero *ut supra*.

El incremento neto del número de viviendas sociales de alquiler previstas para cada período trianual no puede ser inferior al 15% de la diferencia entre el número de viviendas sociales correspondientes al objetivo fijado en el párrafo 1º o, en su caso, en el 2º, y el número de viviendas sociales en el territorio municipal. Estas cifras serán reevaluadas al final de cada período trianual."

(…)

Hecho en París, el 13 de diciembre de 2000

Jacques Chirac, Presidente de la República
Lionel Jospin, Primer Ministro
Laurent Fabius, Ministro de Economía, Finanzas e Industria
Elisabeth Gigou, Ministra de Empleo y Solidaridad
Marylise Lebranchu, Guardia del Sello, Ministra de Justicia
Daniel Vaillant, Ministro del Interior
Jack Lang, Ministro de Educación Nacional
Alain Richard, Ministro de Defensa
Jean-Claude Gayssot, Ministro del Equipamiento, Transportes y Vivienda

Catherine Tasca, Ministra de Cultura y Comunicación
Dominique Voynet, Ministra de Ordenación del Territorio y Medioambiente
Jean-Jack Queyranne, Ministro de Relaciones con el Parlamento
Michel Sapin, Ministro de la Función Pública y de la Reforma del Estado
Claude Bartolone, Ministro Delegado de las Ciudades
Christian Paul, Secretario de Estado de Ultramar
Dominique Gillot, Secretaria de Estado de Salud e Incapacitados
Louis Besson, Secretario de Estado de la Vivienda
Florence Parly, Secretaria de Estado de Presupuestos
François Patriat, Secretario de Estado de la Pequeña y Mediana Empresa, Comercio, Artesanía y Consumo
Christian Pierret, Secretario de Estado de Industria.

(Traducción: TYMSA, revisado por JGB y RSD)

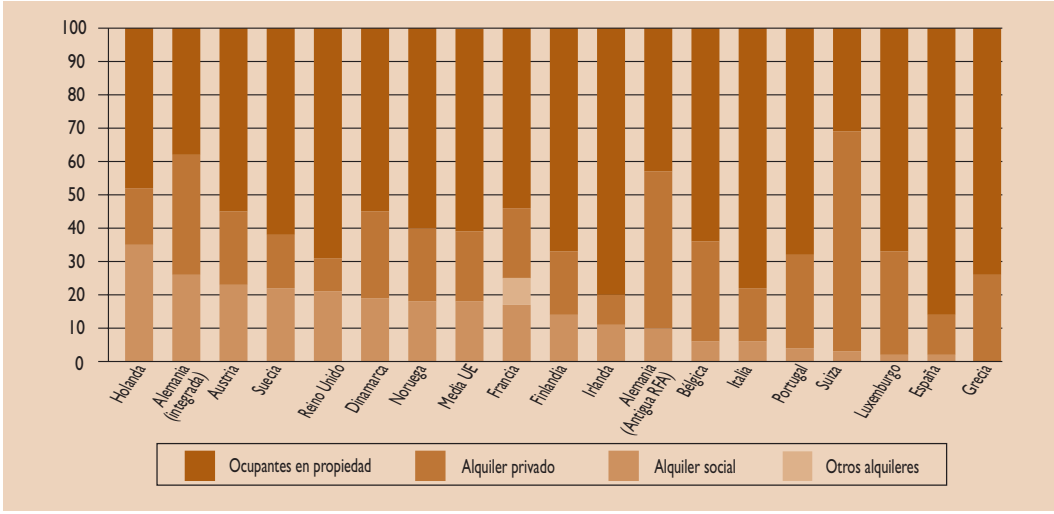


FIG. 1. Distribución del parque de viviendas en Europa según el régimen de Tenencia (1999)

Fuente: Carmen Trilla: La Política de vivienda en una perspectiva europea comparada; Fond. «La Caixa», Barcelona, 2001.

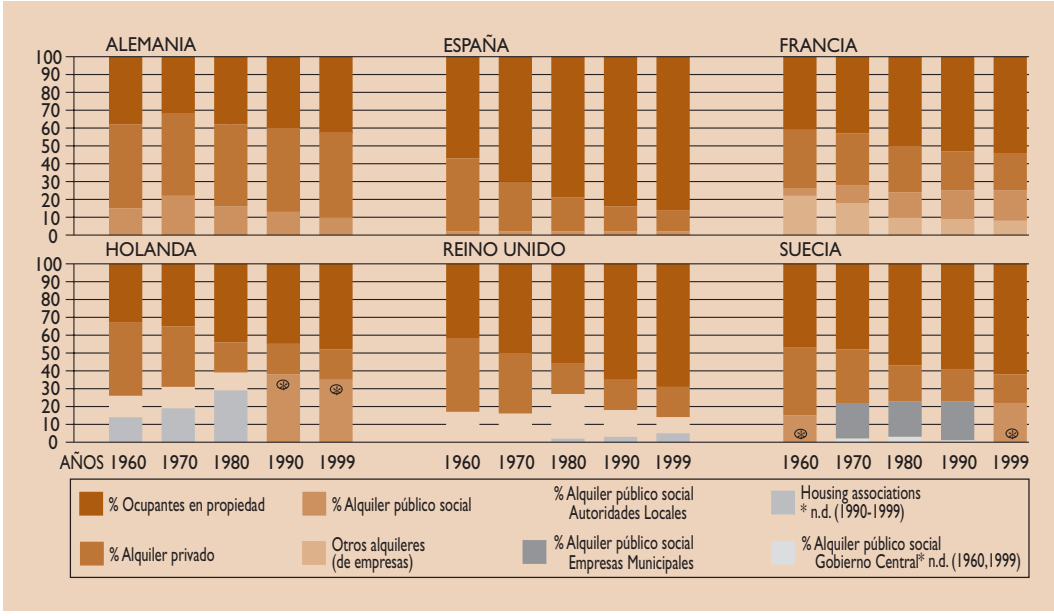


FIG. 2. Evolución del parque de viviendas en Europa según regímenes de Tenencia

Fuente: Carmen Trilla: La Política de vivienda en una perspectiva europea comparada; Fond. «La Caixa», Barcelona, 2001.

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES Y REALES DECRETOS LEYES

— *Real Decreto-ley 5/1996, 7 junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo.* El TC, por Providencia 26 febrero actual, ha admitido a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad número 5691/2001. (*BOE,* 08.03.2002).

— *Ley 18/2001, 12 diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.* Corrección de errores en *BOE,* 15.02.2002.

REALES DECRETOS

— *Real Decreto 1098/2001, 12 octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* (Corrección de errores en *BOE,* 08.02.2002).

— Real Decreto 1420/2001, 17 diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2001 (*BOE,* 05.01.2002 y Corrección de erratas en *BOE,* 26.01.2002).

— Real Decreto 1481/2001, 27 diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (*BOE,* 29.01.2002).

— Real Decreto 1/2002, 11 enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 (*BOE,* 12.01.2002 y Corrección de erratas en *BOE,* 25.01.2002 y *BOE,* 29.01.2002).

— Real Decreto 162/2001, 8 febrero, por el que se modifica el artículo 58 del Real Decreto 111/1986, 10 enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, 25 junio, del Patrimonio Histórico Español (*BOE,* 09.02.2002).

— Real Decreto 163/2002, 8 febrero, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para la obtención, por las sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje, de las autorizaciones para la realización de actividades en materia de infraestructuras de transporte y de comunicaciones (*BOE,* 16.02.2002).

— Real Decreto 201/2002, 18 febrero, por el que se aprueba la modificación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (*BOE,* 27.02.2002).

NORMATIVA ESTATAL

OTRAS DISPOSICIONES

— Orden 5 febrero de modificación de la Orden 5 julio 2000 por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el apartado tercero del artículo 71 de la Ley 39/1988, 28 diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (*BOE*, 12.02.2002).

— Orden 8 febrero 2002 por la que se publican las operaciones de valoración y eliminación de residuos y la lista europea de residuos (*BOE*, 19.02.2002).

— Orden 22 febrero 2002 por la que se autoriza la construcción del aeropuerto de Castellón, se declara de interés general del Estado y se determina el modo de gestión de sus servicios (*BOE*, 08.03.2002).

— Orden 26 febrero 2002 por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Ceuta (*BOE*, 14.03.2002).

— Orden 7 marzo 2002, de modificación de la Orden 13 agosto 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio (*BOE*, 25.03.2002).

— Orden 14 marzo 2002 por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Tenerife Sur (*BOE*, 23.03.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

ANDALUCÍA	— Decreto 73/2002, 19 febrero, que crea la Entidad Local Menor de Ventas de Zafarraya, en Alhama de Granada (*BOJA*, 19.03.2002).
ARAGÓN	— Ley 21/2001, 21 diciembre, de Creación de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro (*BOE*, 22.01.2002).
	— Ley 22/2001, 21 diciembre, de Creación de la Comarca Gúdar-Javalambre (*BOE*, 22.01.2002).
	— **Ley 23/2001, 26 diciembre, de Medidas de Comarcalización** (*BOE*, 22.01.2002).
BALEARES	— Ley 16/2001, 14 diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de carreteras y caminos (*BOE*, 15.01.2002).
CATALUÑA	— **Ley 3/2002, 22 marzo, que modifica la Ley 8/1987, 15 abril, Municipal y de Régimen Local** (*DOGC*, 28.03.2002)
NAVARRA	— **Ley Foral 20/2001, 21 septiembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, 10 marzo, de Haciendas Locales de Navarra** (*BOE*, 14.02.2002).

Agricultura

CATALUÑA	— Ley 18/2001, 31 diciembre, de Orientación Agraria (*DOGC*, 09.01.2002, y *BOE*, 24.01.2002).
NAVARRA	— **Ley Foral 1/2001, de Infraestructuras agrícolas** (*BON*, 15.03.2002).

Aguas

CATALUÑA	— **Ley 17/2001, 31 diciembre, que modifica la Ley 5/1990, 9 marzo, de Infraestructuras Hidráulicas** (*DOGC*, 04.01.2002, y *BOE*, 24.01.2002).
	— Decreto 22/2002, 22 enero, de establecimiento y mejora de las medidas para la gestión de los recursos hídricos (*DOGC*, 05.02.2002).

Carreteras

NAVARRA	— Ley Foral 21/2001, 18 octubre, de construcción, explotación y financiación de la Vía de Gran Capacidad Pamplona-Logroño (*BOE*, 14.02.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 226/2001, 2 octubre, que declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía como Espacios Naturales Protegidos (*BOA*, 08.01.2002).
	— *Decreto 418/1994, 25 octubre, sobre el Parque Natural y la Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar.* Sentencia del TC número 38/2002, 14 febrero, por la que se resuelve conflicto positivo de competencia (*BOE, 14.03.2002*).
ASTURIAS	— Decreto 20/2002, 14 febrero, que declara Monumento Natural la Isla de la Deva y el Playón de Bayas (*BOPA*, 28.02.2002).
BALEARES	— Ley 17/2001, 19 diciembre, de Protección Ambiental de ses Salines de Ibiza y Formentera (*BOE*, 16.01.2002).
	— Decreto 24/2002, 15 febrero, que declara el Parque Natural de cala d'Hort, cap Llentrisca y sa Talaia, y las Reservas Naturales des Vedra y es Vedranell y de los islotes de Poniente (*BOCAIB*, 21.02.2001).
	— Decreto 39/2002, 15 marzo, que modifica el Decreto 85/1992, 18 noviembre, de creación del Parque Natural de Mondragó. (BOCAIB 21.03.2002).
	— Decreto 40/2002, 15 marzo, que modifica el Decreto 4/1988, 18 enero, que declara Parque Natural s'Albufera de Mallorca. (BOCAIB 21.03.2002).
	— Acuerdo 21 diciembre 2001 de medidas de promoción de actividades económicas, de las infraestructuras y del tejido sociolaboral de los territorios situados dentro de los límites de los Parques y Reservas Naturales de la Comunidad (*BOCAIB*, 24.01.2002).
	— Acuerdo 15 febrero 2002 de aprobación definitiva del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Cala d'Hort, Cap Llentrisca y Sa Talaia (*BOCAIB*, 26.02.2002).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 27/2002, 12 febrero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y declara Reserva Natural al complejo lagunar de Arcas, en Cuenca. (DOCM 01.03.2002).
GALICIA	— Decreto 77/2002, 28 febrero, del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de A Enciña de Lastra (*DOG*, 18.03.2002).
NAVARRA	— Decreto Foral 430/2001, 14 diciembre, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de los Espacios Naturales Protegidos de Urbasa y Andía (*BON*, 04.02.2002).
VALENCIA	— Decreto 3/2002, 8 enero, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Mariola (*DOGV*, 14.01.2002).
	— Decreto 10/2002, 15 enero, de declaración del Parque Natural de la Sierra Calderona (*DOGV*, 21.01.2002).
	— Acuerdo 8 febrero 2002 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado «Racó de Sant Bonaventura-Canalons», en el término municipal de Alcoy (*DOGV*, 15.02.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales *(Continuación)*

	— Acuerdo 8 febrero 2002 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado «Clot de la Mare de Déu», en el término municipal de Burriana (*DOGV,* 15.02.2002).
	— Acuerdo 8 febrero 2002 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado «Arenal de lÁmorxó», en el término municipal de Petrer (*DOGV,* 15.02.2002).
	— Acuerdo 8 febrero 2002 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado «Les Rodanes», en el término municipal de Vilamarxant (*DOGV,* 15.02.2002).

Estructura Orgánica

ARAGÓN	— Ley 24/2001, 26 diciembre, de creación del Patronato del Monumento Natural de San Juan de la Peña y modificación de los órganos colegiados de los Espacios Naturales Protegidos (*BOA,* 16.01.2002, y *BOE,* 01.02.2002).
	— Decreto 97/2002, 19 marzo, por el que se modifica el Decreto 23/2000, 2 febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (*BOA,* 22.03.2002).
CANTABRIA	— **Decreto 122/2001, 21 diciembre, de composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio** (*BOC,* 02.01.2002).
	— **Decreto 125/2001, 27 diciembre, que modifica el Decreto** 103/2001, 31 octubre, **de composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Urbanismo** (*BOC,* 16.01.2002).
CATALUÑA	— Decreto 370/2001, 24 diciembre, de reestructuración del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (*DOGC,* 07.01.2002).
	— Decreto 103/2002, 19 marzo, de composición del Consejo Asesor de la Vivienda (*DOGC,* 05.04.2002).
EXTREMADURA	— Ley 16/2001, 14 diciembre, de creación y regulación del Consejo Consultivo (*DOE, 03.01.2002 y 05.02.2002*).
	— **Ley 1/2002, 28 febrero, del Gobierno y Administración.** (DOE 26.03.2002).
MADRID	— Decreto 43/2002, 7 marzo, que modifica el Decreto 12/1999, 28 enero, que crea y regula el Patronato de la Red de Vías Pecuarias (*BOCM,* 25.03.2002).
	— Orden 11 marzo 2002 que modifica la Orden 6 junio 2001, que modifica la Orden 28 septiembre 2000, que desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (*BOCM,* 02.04.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica *(Continuación)*

MURCIA	— Decreto 1/2002, 15 enero, de **reorganización de la Administración Regional** (*BORM,* 16.01.2002).
	— Decreto 66/2002, 8 marzo, de organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial (*BORM,* 16.03.2002).
NAVARRA	— Ley Foral 25/2001, 10 diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, 16 marzo, del Consejo de Navarra (*BOE,* 14.02.2002).
	— Decreto Foral 15/2002, 21 enero, que modifica el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (*BON,* 18.02.2002).
LA RIOJA	— Decreto 8/2002, 24 enero, que aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo (*BOR,* 26.01.2002).
VALENCIA	— Decreto 210/2001, 18 diciembre, que publica el Reglamento orgánico y funcional de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (*DOGV,* 10.01.2002).

Medio Ambiente

BALEARES	— *Decreto 58/2001, 6 abril, que prueba el Plan Director Sectorial de la Energía* (Corrección de errores en *BOCAIB,* 29.01.2002).
	— Decreto 15/2002, 1 febrero, de creación del Fórum de Educación Ambiental de las Illes Balears (*BOCAIB,* 07.02.2002).
CATALUÑA	— Decreto 80/2002, 19 febrero, que regula las condiciones para la incineración de residuos (*DOGC,* 13.03.2002).
MADRID	— Decreto 265/2001, 29 noviembre, de Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados (*BOCM,* 23.01.2002).
NAVARRA	— Decreto Foral 6/2002, 14 enero, que establece las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera (*BON,* 11.03.2002).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— *Decreto 252/2001, 13 noviembre, por el que se declara Bien de Interés* Cultural con la categoría de Conjunto Histórico, el Conjunto Histórico de Medina Sidonia (Cádiz) (*BOE,* 11.01.2002).
	— Decreto 257/2001, 20 noviembre, que declara con categoría de Zona Arqueológica, el «Cerro de San Cristóbal», en Ogíjares (*BOJA,* 05.01.2002, y *BOE,* 23.01.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (Continuación)

	— Decreto 271/2001, 11 diciembre, que declara con la categoría de Zona Arqueológica «El Malagón», en Cúllar Baza y lo incluye en Catálogo General del Patrimonio Histórico (*BOJA*, 19.01.2002, y *BOE*, 11.02.2002).
	— Decreto 272/2001, 11 diciembre, que declara con categoría de Conjunto Histórico el sector delimitado de la población de Fuentes de Andalucía (*BOJA*, 19.01.2002, y *BOE*, 11.02.2002).
	— Decreto 19/2002, 22 enero, por el que se declara Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado a tal efecto de la población de Zufre (Huelva) (*BOE*, 20.03.2002, y *BOJA*, 26.02.2002).
	— Decreto 30/2002, 29 enero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el poblado ibérico del Cerro de la Cruz (Almedinilla, Córdoba) (*BOE*, 20.03.2002, y *BOJA*, 26.02.2002).
	— Decreto 35/2002, 5 febrero, por el que se declara con categoría de Conjunto Histórico, las «Minas de la Reunión», en Villanueva del Río y Minas (*BOJA*, 07.03.2002).
	— Decreto 36/2002, 5 febrero, por el que se declara con categoría de Zona Arqueológica, el «Yacimiento de Iptuci», en Prado del Rey y Arcos de la Frontera y lo incluye en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (*BOJA*, 14.03.2002).
	— Decreto 51/2002, 12 febrero, que declara con categoría de Conjunto Histórico el sector delimitado de la población de Vélez-Blanco (*BOJA*, 21.03.2002).
	— Decreto 76/2002, 19 febrero, que declara con categoría de Conjunto Histórico el sector delimitado de la población de Los Marines (*BOJA*, 23.03.2002).
ARAGÓN	— **Decreto 52/2002, 19 febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, 25 marzo, Urbanística,** en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios (*BOA*, 06.03.2002, y Corrección de errores en *BOA*, 13.03.2002).
BALEARES	— *Ley 14/2000, 21 diciembre, de Ordenación del Territorio* (Corrección de errores en *BOCAIB*, 23.02.2002).
	— *Ley 11/2001, 15 junio, de Ordenación de la Actividad Comercial.* El TC, por Auto 12.02.2002 ha acordado levantar la suspensión de determinados artículos (*BOE*, 22.02.2002).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 19/2002, 22 enero, que declara con categoría de Conjunto Histórico, la «Villa de Palazuelos», en Sigüenza (*DOCM*, 28.01.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 247/2001, 8 noviembre, por el que se declara Rello (Soria) Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico (*BOE*, 19.02.2002).
	— Decreto 261/2001, 22 noviembre, por el que se delimita la zona afectada por la declaración de la villa de Covarrubias (Burgos) Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico (*BOE*, 07.03.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo *(Continuación)*

	— Decreto 262/2001, 22 noviembre, por el que se declara las Salinas, en Poza de la Sal (Burgos), Bien de Interés Cultural con categoría de Sitio Histórico (*BOE,* 07.03.2002).
	— Decreto 263/2001, 22 noviembre, por el que se delimita la zona afectada por la declaración de la zona antigua de Villafranca del Bierzo (León), Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico (*BOE,* 07.03.2002).
	— Acuerdo 17 enero 2002 de aprobación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 (*BOCyL,* 04.03.2002).
CATALUÑA	— **Ley 22/2001, 31 diciembre, que regula los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente** (*DOGC,* 18.01.2002, y *BOE,* 02.02.2002).
	— **Ley 23/2001, 31 diciembre, de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura** (*DOGC,* 18.01.2002, y *BOE,* 02.02.2002).
	— Ley 24/2001, 31 diciembre, de reconocimiento del Alt Pirineu i Aran como área funcional de planificación, mediante la modificación de la Ley 1/1995, 16 marzo, que aprueba el Plan Territorial General de Cataluña (*DOGC,* 29.01.2002, y *BOE,* 11.02.2002).
	— Ley 25/2001, 31 diciembre, de normas reguladoras de la accesión y ocupación (*DOGC,* 18.01.2002, y *BOE,* 08.02.2002).
	— **Ley 2/2002, 14 marzo, de Urbanismo** (*DOGC,* 21.03.2002).
	— *Decreto 346/2001, 24 diciembre, que desarrolla la Ley 17/2000, 29 diciembre de Equipamientos Comerciales* (Corrección de errores en *DOGC,* 06.03.2002).
	— Decreto 78/2002, 5 marzo, que publica el Reglamento de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico (*DOGC,* 13.03.2002).
EXTREMADURA	— Ley 12/2001, 15 noviembre, de Caminos Públicos (*BOE,* 11.01.2002).
	— **Ley 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial** (*DOE,* 03.01.2002, y *BOE,* 05.02.2002).
MADRID	— **Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo** (*BOCM, 24.01.2002*).
MURCIA	— Decreto 64/2002, 1 marzo, que declara con categoría de Zona Arqueológica, el poblado eneolítico de las Amoladeras, en Cabo de Palos, Cartagena. (BORM 30.03.2002).
NAVARRA	— **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** (*BOE,* 14.02.2002).
	— Ley Foral 23/2001, 27 noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales (*BOE, 14.02.2002*).
	— *Decreto Foral 334/2001, 26 noviembre, que aprueba el procedimiento de valoración de determinados bienes inmuebles sitos en la Comunidad*

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo *(Continuación)*

	Foral mediante la aplicación del método de comprobación de los precios medios en el mercado, en relación con la gestión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales (*BON*, 18.02.2002).
	— Decreto Foral 341/2001, 4 diciembre, que amplía definitivamente a 1.050 metros el entorno de protección del Conjunto Histórico de Peña, en Javier (*BON*, 21.01.2002).
	— Decreto Foral 346/2001, 17 diciembre, que declara de interés general el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la implantación de zonas de vertidos de materias inertes en la Comarca de Pamplona (*BON*, 25.01.2002).
	— Decreto 23/2002, 28 enero, de precios de venta de parcelas y edificaciones en los polígonos industriales promovidos por el Gobierno de Navarra, para 2002 (*BON*, 25.02.2002).
PAÍS VASCO	— *Ley 9/1989, 17 noviembre, de Valoración del Suelo.* Por Providencia 12.02.2002, el TC ha admitido a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad número 4695/2001 (*BOE*, 22.02.2002).
	— *Ley 17/1994, 30 junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Urbanización.* Por Providencia 12.02.2002 el TC ha admitido a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad número 4676/2001 (*BOE*, 22.02.2002).
	— *Ley 3/1997, 25 abril, sobre participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.* Por Providencias 15.01.2002 el TC ha admitido a trámite las cuestiones de inconstitucionalidad números 4675, 4694, 4988, 4989 y 5048 (*BOE*, 25.01.2002). Por Providencia 26.02.2002 el TC ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 6513/2001 (*BOE*, 08.03.2002). Por Providencias 12.03.2002 el TC ha admitido a trámite las cuestiones de inconstitucionalidad números 5744/2001 y 6712/2001 (*BOE*, 23.03.2002).
	— Decreto 41/2001, 27 febrero, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria (*BOPV*, 17.01.2002).
	— *Decreto 89/2001, 22 mayo, que califica con categoría de Conjunto Monumental el área singularizada de Getxo* (Corrección de errores en *BOPV*, 14.02.2002).
	— Decreto 46/2002, que califica con la categoría de Conjunto Monumental el conjunto edificado de Villanañe, en Valdegovía (*BOPV*, 28.02.2002).
	— Decreto 53/2002, 26 febrero, que califica con la categoría de Conjunto Monumental el «Conjunto Edificado de Quejana», en Ayala (*BOPV*, 08.03.2002).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Puertos

VALENCIA	— Decreto 36/2002, 5 marzo, por el que se modifica puntualmente el Decreto 79/1989, 30 mayo, por el que se aprobó definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-deportivas de la Comunidad Valenciana (*DOGV*, 07.03.2002).

Vivienda

CASTILLA-LA MANCHA	— **Ley 2/2002, 7 febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de Viviendas de Protección Pública en Castilla-La Mancha** (*DOCM*, 22.02.2002).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 17 enero 2002 de aprobación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 (*BOCyL*, 04.03.2002).
MURCIA	— Decreto 54/2002, 8 febrero, que regula la actuación del Instituto de Vivienda y Suelo en materia de promoción pública de vivienda (*BORM*, 18.02.2002).
NAVARRA	— Decreto Foral 51/2002, 4 marzo, que declara Área de Rehabilitación Preferente el centro histórico de Corella (*BON*, 27.03.2002).

Planeamiento urbanístico

Pedro MARTÍNEZ TAPIA

Consejero Técnico de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

A partir del número 109 (otoño de 1996) la Revista CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales incorporó a su apéndice DOCUMENTACIÓN, un capítulo dedicado a mantener en sus lectores una información, lo más precisa, sobre la evolución del planeamiento General en los distintos municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Durante estos 6 años se han incorporado a éstas páginas una gran profusión de datos referentes a las distintas fases en la elaboración del planeamiento por lo que el volumen de datos es exagerado, ocupando excesivas páginas, teniendo en cuenta la dilatada duración del proceso urbanístico hasta sus aprobación definitiva, *la información se repite con demasiada asiduidad.*

Por otro lado, la dirección de la Revista ha revisado los criterios de extensión de las distintas secciones *valorando la necesidad al acuerdo de reducir sustancialmente el número de páginas* dedicadas a este tipo de información periódica

De acuerdo con estas premisas y, a partir del número 131 (invierno de 2002), se presenta la información urbanística con los únicos datos novedosos respecto de los números anteriores, dejando para el último número del año el resumen de toda la información tal y como se ha ido haciendo hasta ahora.

PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACION 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	El Ejido	47.610	*NS/1988*	PG	*11.06.92*	*29.10.98*	*25.04.01*	*27.02.02*
	JAÉN	Alcalá la Real	21.558	PG/1988	PG	21.07.01	08.02.02		
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	San Vicente del Raspeig	34.986	PG/2002					
	VALENCIA	Ontinyent	31.024	PG/1991	PG	29.03.99		01.03.02	
GALICIA	OURENSE	Ourense	107.060	PG/1986	PG	27.05.95	26.01.00	01.04.02	
	PONTEVEDRA	Redondela	28.893	NS/1987	PG	*18.04.01*	*11.04.02*		

* 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: 30 de abril de 2002

Recensiones y reseñas de libros recibidos

El euro: balance de los tres primeros años
Joan ELIAS (dir.) Barcelona, La Caixa, 2001,
ISBN: 84-88099-86-X

La puesta en circulación del euro constituye la culminación de la Unión Económica y Monetaria y el abandono definitivo de las antiguas monedas nacionales, la peseta en nuestro caso. El euro es realidad desde hace tres años, pero al no circular físicamente había impedido su utilización intensiva. Este carácter virtual y no real del euro es lo que explica que las antiguas monedas nacionales se hayan seguido utilizando como unidades de cuenta y de pago. Sin embargo, en estos tres años del denominado período transitorio, la moneda única ha tenido unos importantes efectos sobre muchos aspectos de la vida económica.

El euro ha transformado muchos aspectos de la vida económica y financiera desde su creación en 1999. El euro no ha podido funcionar con normalidad debido a que no ha existido como moneda física de uso cotidiano. El peculiar diseño de la transición al euro convirtió esos tres primeros años en un período transitorio en el cual la moneda europea no pudo cumplir todas sus funciones como dinero. Pero en cualquier caso su impacto sobre las economías ha sido muy importante.

El estudio se estructura en tres partes básicas. En la primera parte trata de recoger los cambios que la nueva moneda ha introducido en el sistema monetario de los países que la han adoptado, cómo se ha construido el edificio institucional que soporta al euro y cuales son los resultados que pueden extraerse de la experiencia, se revisan los efectos directos de la implantación del euro, prestando una atención especial a la política monetaria y al tipo de cambio.

¿En qué medida la moneda única ha contribuido a mejorar el Mercado Interior? Esta es la pregunta que se plantea en la segunda parte, por más que la corta vida del euro no permita más que apuntar algunas líneas básicas del alcance de este trascendental paso en la construcción europea, se examinan los efectos y las influencias de la moneda única sobre la economía de la zona euro, teniendo en cuenta las limitaciones que impone el hecho de que los tres años del período transitorio no constituyen un espacio de tiempo suficiente como para alcanzar resultados concluyentes.

A pesar de contar con una amplía mayoría de opinión favorable, la participación española en la UEM suscitó, desde el primer momento un vivo debate en círculos económicos y académicos en torno a los costes y beneficios de dicha integración. El escaso lapso de tiempo transcurrido desde la implantación del euro no permite verificar los presagios de los críticos ni realizar afirmaciones concluyentes. Pero si cabe esbozar alguna líneas argumentales que clarifiquen los efectos de la moneda única sobre la coyuntura reciente. Este es el objetivo de la tercera parte que trata de identificar el impacto sobre la economía española, en el gasto de los consumidores, la inversión de las empresas, las cuentas del sector público, la financiación de compañías y particulares, el empleo, etc.

Cierra el trabajo una cuarta parte donde se sintetizan las conclusiones.

PPG

Los jóvenes ante el reto europeo
Joaquím PRATS (dir.), Cristòfol-A. TREPAT,
Barcelona, La Caixa, 2001,
ISBN: 84-88099-80-0

Este libro se publica a falta de menos de un mes para la culminación del camino hacia la moneda única, que han optado por seguir doce de los quince países que actualmente integran la Unión Europea. El euro es un claro símbolo de la importancia que ha adquirido el proceso de integración europea y también de las perspectivas del mismo.

Hay un amplio sector de la población que sin haber participado, por su menor edad, en la construcción europea, verá en cambio transcurrir su vida en este nuevo modelo de Europa. Parece de entrada interesante poder conocer la opinión de los jóvenes sobre la UE, en particular la de los que se encuentran en la edad previa a poder participar en la vida política. Pero tan interesante es también, comprobar que nivel de conocimiento tienen de la misma, el cual es en buena parte el resultado de la formación recibida en las aulas. Es evidente que el conocimiento que los nuevos ciudadanos de la UE tengan tanto de Europa como de su proceso de integración incide en la opinión que se formen del mismo.

En este libro se analiza cómo se estudia el tema de Europa y la UE en la Enseñanza Secundaria Obligatoria y se exponen los resultados de una amplia encuesta a los jóvenes para conocer el

alcance de su formación europea. Se detectan deficiencias en la calidad de la formación impartida y en el nivel de conocimientos que de Europa tienen los jóvenes, a pesar de lo cual se manifiestan partidarios de la pertenencia a nuestro país a la UE.

El estudio se estructura en cinco capítulos, unas conclusiones y un apéndice metodológico. En el primero se realiza un estado de la cuestión en los temas educativos y sociológicos que hacen referencia a los jóvenes y a Europa. En el segundo capítulo se analizan los curricula oficiales y los contenidos sobre Europa que aparecen los libros de texto de la ESO. En el tercero se evalúan los conocimientos que sobre Europa tienen los alumnos de cuarto de la ESO de toda España. En el cuarto capítulo se estudian las actitudes y expectativas que sobre Europa, la Unión Europea y el proceso de unidad que se está produciendo tienen los jóvenes adolescentes. Por último, en el quinto se analizan las percepciones y los estereotipos que predominan en la juventud española sobre los otros europeos.

PPG

Los orígenes de una metrópoli industrial: la Ría de Bilbao
Manuel González Portilla (dir.),
Bilbao, Fundación BBVA, 2001, 2 vols.
ISBN.: 84-95163-57-8

Los orígenes del área metropolitana de Bilbao se remontan al período histórico de la primera industrialización: de 1876 a 1930. La comarcad de la Ría se transforma en un corto tiempo histórico, en algo más de medio siglo, en el área más dinámica de España y en la zona de mayor crecimiento económico y demográfico. La influencia de Bilbao y su comarca no solamente trasciende al País Vasco, sino que se extiende al resto de la Cornisa Cantábrica y al norte peninsular La formación del área metropolitana ha sido analizada en el libro que aquí se reseña a partir de las distintas ciudades que emergen en la Ría según su especialización económica, teniendo en cuenta aspectos tan fundamentales como la ocupación del suelo y la competencia entre viviendas, infraestructuras y fábricas; las poblaciones que se asientan en ellas; las condiciones en las que viven y mueren; los flujos migratorios; la propiedad del suelo y de los inmuebles; el desarrollo de las ciudades; los problemas derivados del abastecimiento de agua y su escasez; el hacinamiento, etc.

El proceso histórico que vive el área metropolitana de Bilbao, y que presenta en esta publicación el BBVA se estructura en dos volúmenes, que tratan aspectos distintos de la misma realidad. El primer volumen, *Modernización y mestizaje de la ciudad industrial,* analiza los efectos demográficos que tuvieron lugar durante la primera industrialización desde el punto de vista del crecimiento y los saldos demográficos, la transición demográfica, los flujos migratorios, la fecundidad, la muerte y sus causas y, por último, el matrimonio, la familia y la reproducción social. Es decir, el volumen trata del factor humano que hizo viable la industrialización y el cambio social. El segundo volumen titulado *Las nuevas ciudades: territorios e infraestructuras*, se centra en los aspectos físicos y del desarrollo urbano y en la competencia por el uso de los bienes básicos, como el territorio, el agua y su distribución, y la construcción de las infraestructuras, pero sin olvidar un tema tan fundamental como el de la propiedad del suelo y los inmuebles, así como las tensiones que se daban entre los propietarios particulares y los intereses sociales y públicos. Es decir, la competencia por el uso del suelo entre la industria y la vivienda, entre las fábricas y el habitat humano, todo ello mediatizado por las tensiones entre lo privado y lo público.

El primer volumen se inicia con un primer capítulo introductorio sobre la industrialización y el urbanismo. El siguiente capítulo nos introduce en el marco teórico e histórico de la transición demográfica de las sociedades en proceso de industrialización y modernización social. El capítulo tres se centra en el «crecimiento demográfico» a lo largo del período 1840-1930 y se divide en tres coyunturas demográficas, separadas por la revolución industrial. Los flujos migratorios se tratan en el capítulo cuarto y su estudio se centra en la fase inicial de máxima llegada de inmigrantes y en la etapa final del período examinado. Los capítulos cinco y seis tratan el tema de la muerte pero visto a partir de los efectos desencadenados por la intensa industrialización. El análisis demográfico del primer volumen concluye con el apartado «Matrimonio, familia y reproducción social».

El segundo volumen que se dedica al análisis del medio físico en el que se desarrollaron las nuevas ciudades y la industrialización, se analizan las características de la expansión urbana y de las nuevas industrias que nacieron en este período; las infraestructuras y los equipamientos de los que se dotaron; y la ubicación de las minas, fábricas e infraestructuras mineras, fabriles y portuarias. Está estructurado en tres bloques: el primero se dedica a «los modelos urnbanos que se desarrollan en la Ría»; el segundo, al bien básico del agua, titulado «las aguas de la vida y las aguas de la muerte»; y el tercero, al papel que jugó la industrialización en la creación de la Ría de Bilbao. El volumen concluye con una reflexión

sobre la centralidad y el papel que jugaron las infraestructuras y las políticas urbanas en la construcción del área metropolitana.

PPG

La carestía del suelo. Causas y soluciones:
José María PÉREZ HERRERO (dir.),
Madrid, La Ley, 2000,
ISBN.: 84-7695-863-3

En esta obra que aborda el problema del suelo, en toda su amplitud. Los más prestigiosos especialistas analizan con profundidad y rigor científico, si bien en un lenguaje llano y exento de tecnicismos, las causas y consecuencias de una situación realmente grave, que tanto y tan fundadamente preocupa a toda la sociedad, por sus repercusiones negativas en la economía en general y, especialmente, en el precio de las viviendas.

El libro contiene un análisis de las causas que originan la carestía del suelo y sus posibles vías de solución, análisis realizados por catedráticos y profesionales de indudable prestigio y autoridad, que han abordado los temas del suelo y urbanismo en general, en numerosas publicaciones, ensayos y artículos en revistas especializadas. Esto constituye garantía de acierto en las propuestas de soluciones para la reforma de un sistema urbanístico que lleva, en sí mismo, el germen de la especulación.

El volumen se inicia con un «Resumen Ejecutivo» redactado, por el director del trabajo y Vicepresidente de la Fundación de Estudios Inmobiliarios, con base en los textos de los respectivos autores, para a continuación estructurarse en cuatro partes básicas.

En la primera parte, «Propiedad y función Social», se recogen los textos de Eduardo García de Enterría, Catedrático de Derecho Administrativo: «El Derecho Urbanístico español al comenzar el siglo XXI»; Julio Burdiel Hernández, Notario: «Propiedad funcionalizada y Derecho subjetivo»; y Jesús González Pérez, Catedrático de Derecho Administrativo: «Tres atentados al mercado de suelo: caos normativo, patrimonios públicos de suelo y cargas y cesiones».

Como «Régimen del suelo, Planeamiento y Gestión» se titula la segunda parte, en la que se incluyen los textos de Francisco Perales Madueño, Abogado urbanista: «La Gestión en la Legislación urbanística»; Rafael Arnaiz Eguren, Registrador de la Propiedad: «Análisis del proceso de gestión urbanística y de su influencia en el precio del suelo»; Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo: «El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico»; y Leopoldo Arnaiz Eguren, Arquitecto urbanista: «El suelo desde la perspectiva del usuario», concluyendo con la inclusión del resumen la mesa redonda sobre «Gestión Urbanística» que tuvo lugar el 16 de marzo de 1999.

El objetivo de la tercera parte, titulada «Una visión desde el sector público», incluye los textos de Rodolfo Segura Sanz, Arquitecto Subdirector de Urbanismo del Ministerio de Fomento: «Planificación y gestión del urbanismo. El papel de la administración estatal» y de José María de Lara Carvajal, Abogado Secretario General del SEPES: «La actividad urbanizadora».

La cuarta parte finalmente se denomina «El mercado del suelo», con las colaboraciones de Amadeo Petitbò Juan, Catedrático de Economía Aplicada, Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia: «El mercado del suelo: un ejemplo de regulación ineficiente»; Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Economista, Expresidente del Tribunal de Defensa de la Competencia: «Los problemas del suelo»; Manuel Martí Ferrer, Secretario General de APCE: «Los efectos inflacionarios de las malas prácticas urbanísticas» que, incluye dos anexos suyos: el primero sobre «La inconstitucionalidad de la Ley 8/90 por invasión competencial» y el segundo sobre «Las cesiones de suelo por razón del urbanismo». Finaliza esta parte con la contribución de José Manuel Galindo Cueva, Arquitecto Secretario General de ASPRIMA «El coste de la ineficiencia de la gestión urbanística».

Cierra el trabajo un capítulo de conclusiones.

PPG

La recomposición de la ciudad informal
Juan Luis PIÑON (coord.), Valencia,
Centro Internacional de la Ciudad Informal
Universidad Politécnica de Valencia, 2001,
ISBN: 84-9705-002-9

No hay más que pasear por el centro o salir a la periferia de cualquier ciudad latinoamericana para comprobar que las cosas no marchan, que las esperanzas de ayer se acumulan en un espacio de desazón y tristeza, que los indicadores no mejoran y los problemas se enquistan.

Los asentamientos humanos crecen a un ritmo vertiginoso, las áreas marginales de la ciudad se multiplican. Los mismos gestos, los mismos paisajes, las mismas pistas, los mismos tendidos, las mismas ausencias. El triunfo de la precariedad de lo mal hecho.

Tampoco el mundo de las estadísticas clarifica el horizonte, traduciendo una realidad enquistada,

pese a los indicios de algunas cifras recientes. Cifras que expresan avances que, sin garantizar mejorías sensibles, son indicadores de la existencia de infraestructuras, pero no nos hablan de su calidad y estado, ni de su funcionamiento y menos aún de los prejuicios que esto puede ocasionar.

Todo apunta a que el paso del tiempo no reduce el impacto estadístico Ahora bien, la arbitrariedad que asiste a la ciudad Informal no hay que buscarla en las cifras por expresivas que parezcan, ya que su importancia pasa de ser un síntoma más que oculta la historia que le antecede y el futuro que augura. Las imágenes dantescas que preceden a la Ciudad Informal no hablan de un mundo más allá de los límites de lo imaginable, invisible para las conciencias y transitorio para algunos gobiernos. Presa de la indignidad y el desprecio la Ciudad Informal se presenta como el despojo de esa guerra difusa que se viene librando en un mundo gélido que se pretende sin vencedores ni vencidos. Ese mismo mundo que se siente legitimado por la inexistencia de otros, que pretende liquidar la historia y su sentido, animado por la certeza de que su existencia no se ve amenazada.

El libro que aquí se reseña, recoge una colección de trabajos de un grupo de investigadores que ofrecen una crítica en general y a los poderes locales, en particular, para reconducir la difícil tarea de recomponer la Ciudad Informal.

PPG

La política de vivienda en una perspectiva europea comparada
Carmen TRILLA,
Barcelona, Fundación la Caixa, 2001,
ISBN: 84-88099-82-7

La posibilidad de disponer de una vivienda adecuada a las necesidades de cada hogar es un derecho reconocido por todas las constituciones europeas y la garantía de ese derecho es responsabilidad de las autoridades públicas.

En un informe de la Comisión Europea se dice que los déficit cuantitativos del parque inmobiliario son claros en algunas ciudades, zonas o países de la Unión y que las dificultades de vivienda a las cuales han de hacer frente determinados grupos no son, en modo alguno, residuales.

En todos los países de la UE han existido políticas públicas desde la segunda Guerra Mundial que han intervenido en el mercado de la vivienda y que han impulsado la oferta de viviendas para las clases sociales con menos recursos. Estas políticas han seguido trayectorias diferentes según los países y han determinado estructuras del parque de vivienda muy diversas. En España han llevado a un claro predominio del régimen de propiedad, mientras que el alquiler ha quedado en una posición muy residual, situación que se acostumbra a considerar negativamente en comparación con otros países hoy en día las políticas públicas están orientadas claramente al fomento de la vivienda en propiedad.

Las políticas de vivienda han tenido que hacer frente a una fuerte expansión de la demanda, provocada, además de por la necesidad de adaptar el parque a los nuevos estándares de calidad, por la gran expansión de la población y por los cambios en la estructura familiar, con el auge de los hogares unipersonales.

Todas estas circunstancias hacen conveniente un estudio comparado de las políticas de vivienda seguidas en Europa, conveniencia que se justifica más aún por la necesidad de coordinar estas políticas en el mercado único europeo.

La idea que subyace en el planteamiento del trabajo, que aquí se presenta, es la de describir los procesos seguidos en los países más representativos, no tanto para conocerlos en profundidad, sino para comprender las razones que han conducido a la realidad actual.

El libro que aquí se reseña, está estructurado en tres grandes bloques: en el primero se describen las bases de la demanda de vivienda —tanto demográficas como de mantenimiento y mejora de los parques de vivienda existentes— que responden a movimientos profundos muy semejantes entre los países.

En el segundo bloque se analiza la evolución seguida por la oferta y por las regulaciones públicas y, se ponen de manifiesto, las discrepancias en la forma de operar de los gobiernos, que, sin embargo, afrontan realidades parecidas, con un núcleo central alrededor de los tres sistemas básicos de uso y tenencia de viviendas: los hogares que son propietarios de su vivienda, los que son inquilinos de viviendas en manos de propietarios privados y los que son inquilinos de parques públicos (o, por extensión sociales).

El tercer bloque pone de relieve los problemas emergentes y, ante las que, los gobiernos tienden a adoptar formas de intervención mucho más homogéneas que en otras etapas históricas.

La autora ha enfatizado especialmente el apartado sobre el alquiler, dedicando un capítulo complementario a los instrumentos de política de vivienda que mayor incidencia tienen o han tenido sobre el mundo del alquiler: los controles de alquileres, las subvenciones al alquiler, los estímulos a la promoción privada del alquiler (directos o fiscales) y la financiación de

la promoción pública o convenida de alquiler social.

Por último, y a modo de complemento de una metodología en un trabajo de síntesis, forzosamente complejo, se añaden unas concretas y breves exploraciones sobre las políticas de vivienda de los tres países que parecen más significativos por sus importancias respectivas, pero también, por sus trayectorias tan diferenciadas: Alemania, Francia y el Reino Unido.

PPG

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

Quaderns: 232, abril 2001. Col.legi dArquitectes de Catalunya Barcelona ISSN.: 113-8857

Astrágalo: 19, diciembre 2001, Universidad de Alcalá, Instituto Español de Arquitectura Alcalá de Henares ISSN.: 1134-3672

Revista do programa de Pós-Graduaçao 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 DUCLÓS 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

La Medida y la Memoria. Antología urbanística de Javier de Mesones 1950-2000: Jonas FIGUEROA SALAS, Fundación Metrópoli, Madrid, 2000, ISBN.: 84-607-0956-6

Modelos de Gestión Urbanística: Gerencias de Urbanismo y Empresas Municipales de Suelo: Jornadas organizadas por la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, Madrid, 24 y 25 de octubre de 2001 Ministerio de Fomento, Madrid 2001, ISBN.: 84-87432-86-7

Urbanistica Informazioni: 181, enero-febrero 2002 INU Roma

Urbanistica: 117, luglio-dicembre 2001 INU Roma ISSN.: 1129-6526

Les annales de la Recherche urbaine: 91 décembre 2001. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia ISSN.: 0180-930-X

Town Planning Review: 73/1 january 2002. Liverpool University Press Reino Unido ISSN.: 0041-0020

La historiografía sobre el municipio en la España Moderna: Antoni PASSOLA TEJEDOR Servicio de Publicaciones Universidad de Lérida 1997 ISBN.: 84-89727-33-3

Vivienda y promoción inmobiliaria en España: Joan VILAGRASA (ed.) Servicio de Publicaciones Universidad de Lérida 1997 ISBN.: 84-89727-34-1

EURE: (74-76, 80-82años 1999-2001) Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile ISSN.: 0242-2794

URBAN: 6, verano 2001. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM. ISSN.: 1138-0810

Ciencias Regionales, Geografía

Geographicalia: 40, diciembre 2001 Universidad de Zaragoza ISSN.: 0210-8280

Cuadernos Geográficos: 31, 2001 Universidad de Granada ISSN.: 021-5462

Documents d'anàlisi Geogràfica: 38 2001. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona ISSN.: 0212-1573

Papeles de Geografía: 33, enero-junio 2001. Universidad de Murcia, D.L.: 94-1984

Mediterranée: 3-4/ 2001. Institut de Géographie, Aix-en-Provence

Anales de Geografía de la Universidad Complutense: 21, 2001 Servicio de Publicaciones Universidad Complutense Madrid ISSN.: 0211-9803

Treballs de la Societat Catalana de Geografia: 52, stembre 2001 Societat catalana de Geografia. Institut dEstudis Catalans Barcelona ISSN.: 1133-2190

Quaderns del Departament de Geografia i Historia: Quatre ciutats com a model. El finançament de lobra pública urbana a Catalunya durante els anys vint. Departament de Geografia i Historia Universitat de Lleida ISSN.: 0214-445X

Medio ambiente

Residuos: 63, noviembre-diciembre 2001. ATEGRUS Bilbao ISSN.: 1139-1987

Residuos: 64, enero-febreo 2002. ATEGRUS Bilbao ISSN.: 1139-1987

Industry and environment: 24 3/4, july-december 2001. PNUMA Paris, Francia ISSN.: 0378-9993

Transportes

Los Transportes y los Servicios Postales: informe anual 2000: Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Madrid 2001. ISBN.: 84-498-0601-I

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

Anuario social de España 2001. Fundación La Caixa Barcelona 2000 ISSN.: 1577-5380

España ante la inmigración: V. PÉREZ-DÍAZ, B. ÁLVAREZ- MIRANDA & C. GONZÁLEZ ENRIQUEZ Fundación La Caixa Barcelona 2000 ISBN.: 84-88099-78-9

Relaciones: 88, otoño 2001. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico ISSN.: 0185-3929

Bibliografía Española de Revistas Científicas de Ciencias Sociales y Humanidades: 2001. CDROM Centro de Información Y Documentación Científica. CSIC

Revista de Ciencias Sociales: 12, octubre 2001. universidad Nacional de Quilmes Argentina ISSN.: 0328-2643

Economía urbana y regional

La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española: C. MARTÍN, J.A. HERCE, S. SOSVILLA-RIVERO & F. VELÁZQUEZ Fundación La Caixa Barcelona 2001 ISBN.: 84-88099-88-6

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

Obras públicas

Carreteras: 118, noviembre-diciembre 2001. Asociación Española de la Carretera Madrid ISSN.: 0212-6389, 1999.

Carreteras: 119, enero-febrero 2002. 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: 245, marzo 2002. La Caixa, Barcelona ISSN: 1134-1947.

Boletín estadístico: noviembre 2001. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

Boletín estadístico: enero 2002. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

Boletín estadístico: febrero 2002. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-4798

Boletín económico: noviembre 2001 Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

Boletín económico: enero 2002. Banco de España Madrid ISSN.: 0005-3737

Boletín mensual: enero 2002. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

Boletín mensual: febrero 2002. Banco Central Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

Catastro inmobiliario urbano. Estadísticas básicas por municipios año 2000: Ministerio de Hacienda. Dirección General del Catastro. Madrid ISBN.: 84-476-0465-9

Catastro inmobiliario rústico. Estadísticas básicas por municipios año 2000: Ministerio de Hacienda. Dirección General del Catastro. Madrid ISBN.: 84-476-0464-0

Impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana. Año 2000:. Ministerio de Hacienda. Dirección General del Catastro. Madrid ISBN.: 84-476-0466-7

Impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica. Año 2000:. Ministerio de Hacienda. Dirección General del Catastro. Madrid ISBN.: 84-476-0467-5

Varios

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 285, enero-abril 2002. INAP MAPA Madrid ISSN.: 0213-4675

Carta local: 133, enero 2002. Federación española de Municipios y Provincias Madrid D.L.: M.2585-1990

La Política Monetaria del BCE: Banco Central Europeo Frankfurt Alemania ISBN.: 892-9181-254-4ES

Acta Geológica Hispánica: 36/1-2, 2001. Facultat de Geología Universitat de Barcelona D.L. 6661-1996

Acta Geológica Hispánica: 36/3-4, 2001 Facultat de Geología Universitat de Barcelona D.L. 6661-1996

Kobie: 12, 1998-2000 Diputación Foral de Vizcaya ISS.: 0214-1942

Hispania Epigraphica: 7, 2000. Universidad Complutense Madrid ISSN.: 1132-6875

Subdivisión en partidos judiciales de la nueva subdivisión territorial de la península e islas adyacentesl: Enrique ORDUÑA REBOLLO (estudio preliminar) BOE. INAP. Madrid, 2001 ISBN.: 84-340-1240-5

España dividida en provincias e intendencias: Miguel ARTOLA (Int.) 2 vols. BOE. INAP. Madrid, 2001 ISBN.: 84-451-1303-7) No publicar hasta que diga Javier

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: 98, 2001. Universidad de Costa Rica San José ISSN.: 0034-8252

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 tesauro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y emilio 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, emilio, 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 fotocopiadas (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 emilio, 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 introducirlas 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 de 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
e-mail: <mppozuelo@mfom.es>

REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO - ESTUDIOS TERRITORIALES

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números): España: 30 € (IVA incluido) Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)
NÚMERO SENCILLO: España: 9 € (IVA incluido) Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: cpublic@mfom.es

Por favor, escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras.
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/Apellidos y nombre: _____ **NIF:** _____

Tel.: _____

Domicilio Fiscal: _____

C. P. Localidad: _____ **País:** _____

- Activ. instituc./ Profesión/cargo _____ Experiencia profes. (años) _____
- ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista? SI NO

☐ Envío cheque adjunto núm.: _____ del Banco/Caja _____ por la suscripción anual

☐ Giro postal núm.: _____ por la suscripción de un año.

☐ Transferencia bancaria a Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Entidad 0182. Oficina 9002. Dígito de control 49. Cuenta corriente 0200000463, a nombre de Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.

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.° 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:
Fareso S. A.

Imprime:
Fareso 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

MINISTERIO
DE FOMENTO

CENTRO
DE PUBLICACIONES