

# Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia

## Nuevos instrumentos para nuevos retos

Vincent Renard

Economista, Director del Laboratoire d'Économétrie, École Polytechnique, Paris. Director de Investigación CNRS desde 1983. Profesor de la Universidad de París I desde 1992, Especialista en economía inmobiliaria y urbana, financiación de equipamientos públicos, economía del derecho urbanístico, Es autor de numerosos libros y artículos especializados y realiza labores de consultoría en Europa occidental y oriental, América Latina y África.

En las dos últimas décadas se ha producido una transformación de las perspectivas del urbanismo debida, por un lado, al movimiento general desregulador y, por otro lado, en el caso francés, a la descentralización que ha transformado completamente la geografía de las responsabilidades en la materia. Este artículo analiza la evolución reciente de la planificación, señalando algunos aspectos específicos de la situación francesa. Más precisamente, se centra en el problema de la relación entre Plan y mercado y el modo en que el sistema francés ha tratado la cuestión del impacto de la planificación sobre los valores inmobiliarios, proponiendo algunos elementos para la comparación con otros países europeos. Esta reflexión se extiende a las consecuencias económicas de la zonificación en el caso del último ciclo inmobiliario, que se ha desarrollado particularmente en Francia y en España, a finales de los años 80. Por último, se plantean varios interrogantes respecto a la privatización generalizada, el desarrollo de la ciudad "fortificada" y la segregación creciente, que suponen, probablemente, el mayor desafío al urbanismo actual. El reciente proyecto de ley francés sobre "solidaridad y renovación urbanas" pretende, precisamente, hacer frente a estos problemas y plantea la necesidad de una reformulación de los mecanismos de planificación urbanística.

*Over the last two decades there has been a change in town planning prospects due, on the one hand, to the general deregulatory movement and, on the other, in France's case, to decentralisation which has completely changed the geography of the responsibilities in the matter. This article analyses the recent trend in planning, picking out certain specific aspects of the situation in France. To be more precise, it centres on the problem of the plan/market relation and the way in which the French system has dealt with the issue of the impact of planning on real estate values, proposing some elements for comparison with other European countries. This reflection extends to the economic consequences of zoning in the case of the last real estate cycle that occurred particularly in France and Spain in the late eighties. Lastly, the work raises several questions with regard to generalised privatisation, the development of the "fortified" city and growing segregation, which are probably the greatest challenges facing urban planning today. France's recent draft bill on "solidarity and urban renewal" is an attempt at addressing these problems and raises the need for reformulating the mechanisms of urban planning.*

El planeamiento urbanístico constituye una actividad relativamente reciente en Francia. En realidad, no adquirió un auténtico impulso hasta después de la Segunda Guerra Mundial y, más en concreto, a partir del decenio de 1960, en un contexto todavía muy centralizado, que reservaba un papel crucial a la Administración Pública, desconcentrada en los 99 departamentos.

Las herramientas de planeamiento, los instrumentos jurídicos, el ámbito de aplicación y los medios empleados no dejaron de evolucionar hasta finales del decenio de 1970, llegando a dar la impresión de que se habían universalizado las normas que comprendían la totalidad del territorio. Los dos decenios recién transcurridos han dado lugar a un vuelco radical de las perspectivas a través de dos "revoluciones": la primera, de carácter mundial, resultado del movimiento generalizado de desregulación observado. De forma general, el planeamiento y, más en particular, el urbanístico, se ha hecho mucho más flexible, aceptando cada vez más la idea de contrato, para adecuarse mejor a la evolución económica. Este fenómeno entraña una crisis general de las herramientas tradicionales.

En el caso francés, a ello se ha agregado una profunda reforma político-administrativa: la descentralización iniciada desde principios del decenio de 1980, que ha alterado por completo la geografía de las responsabilidades en materia de urbanismo, con lo que los municipios han asumido las principales funciones. Por su parte, el Estado, además de su apoyo técnico, desempeña un papel nuevo de control de la legalidad de las decisiones de las entidades locales. Esta transformación sigue todavía en marcha y el planeamiento aún no se ha estabilizado, aunque esta evolución ha puesto nítidamente de manifiesto los nuevos retos a

que se enfrenta, con una pérdida de control a medio y largo plazo y la confusión de los intereses públicos y privados, lo que plantea cuestiones muy complejas en este final de siglo.

En un primer momento, trazaremos la evolución reciente del planeamiento, subrayando algunos puntos específicos de la situación francesa. A continuación, presentaremos, de forma más precisa, la relación entre Plan y mercado y la manera en que el sistema francés trata el tema de la repercusión del planeamiento sobre los valores inmobiliarios, proponiendo algunos elementos de comparación de ámbito europeo. Extenderemos la reflexión sobre las consecuencias económicas de la determinación de uso del suelo al caso del ciclo inmobiliario recientemente desarrollado en Francia y España, a fines del decenio de 1980, y que se ha calificado de "burbuja". Continuaremos nuestra indagación interrogándonos sobre la generalización de la privatización, la aparición de ciudades "protegidas" y la creciente segregación que plantea, acaso, el problema de más envergadura a los urbanistas del siglo presente, concluyendo con algunos comentarios sobre el proyecto de ley de "solidaridad y renovación urbanas", que trata de hacer frente a este doble reto. Parece imprescindible una verdadera reformulación de los mecanismos de planeamiento urbanístico.

### **1. Breve retrospectiva del planeamiento urbano en Francia**

El planeamiento urbanístico es una actividad bastante reciente en Francia. Si resulta de buen tono comenzar cualquier obra sobre historia del urbanismo con la denominada *Ley Cornudet*, de 1919, sobre "ordenación, embellecimiento y ampliación de las ciudades", aplicable a las de más de 10.000 habitantes, por fuerza hay que señalar que sus efectos fueron bastante modestos y que pocos planes llegaron a la fase de aprobación antes de la guerra: tan sólo el *Plan Prost*, programa global de ordenación de la Región de París, que no se aprobó hasta 1939.

En la postguerra, la expresión "planeamiento urbanístico" adoptó un sentido muy concreto, fundamentalmente el de la organización de la reconstrucción del país, sobre todo en materia de infraestructuras, en el marco de un fuerte intervencionismo estatal y del desarrollo de una tupida red de empresas mixtas.

En el decenio de 1960 se produjo un auténtico cambio, una pequeña revolución en materia de desarrollo urbano, caracterizada por dos elementos esenciales: la aparición del fenómeno de la promoción inmobiliaria, por un lado, y una acentuada intervención pública, por otro. De la conjunción de ambos surgió una nueva forma de planeamiento urbanístico. Esta doble evolución no se produjo espontáneamente, sino que fue provocada, de forma directa, por el fuerte crecimiento urbano, en particular de la aglomeración parisina, cuya población aumentó a razón de casi un 4% anual a finales del decenio de 1960.

Fue toda una bocanada de aire para el desarrollo de la promoción inmobiliaria, en un marco todavía poco reglamentado en el que los planes urbanísticos surgidos de los decretos de 31 de diciembre de 1958 (primer gobierno De Gaulle) seguían siendo muy flexibles. Se generó, también, un poderoso movimiento de especulación inmobiliaria, que justificaría la introducción, a lo largo del decenio,

de una serie de instrumentos de política pública, de planificación y de intervención pública directa, sobre todo mediante el derecho de tanteo y retracto; desde 1962, el mecanismo de la expropiación y la creación de bancos públicos suelo, empezando por la *Agence Foncière de la Région Parisienne* (AFTRP), cuya vocación era, a la vez, facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico y luchar contra la especulación, absorbiendo las plusvalías de la urbanización. Estas prácticas se concretaron en un importante texto legal, la Ley de Orientación Inmobiliaria de 31 de diciembre de 1967, que introdujo el conjunto de herramientas de planeamiento y de urbanismo operativo que aún se emplean hoy día. Sobre todo dos que operan a diferentes escalas: el Plan rector (*Schéma directeur*) en las aglomeraciones, que establece los grandes rasgos de la evolución a medio plazo (que es el sentido del término *planning*) y el Plan de ocupación del suelo (POS), que se aplica en los municipios, vincula jurídicamente a los propietarios y dispone de forma explícita lo que puede hacerse en cada parcela. La descentralización de 1981-83, aun significando un vuelco radical de la estructura político-administrativa del país, conservó lo esencial del entramado jurídico de 1967, los planes rectores y los POS y su contenido, así como las principales herramientas del urbanismo operativo (ZAC, parcelación, licencias de construcción, etc.).

La novedad absoluta fue que, desde 1983, se reconocieron a los municipios las facultades esenciales en materia de urbanismo. Una vez que un municipio se dota de un POS en estado operativo —y existen numerosos estímulos para que lo haga— le corresponde a él la aprobación de las licencias de construcción. Bajo este nuevo régimen, el Estado sólo retiene dos funciones: impone a los municipios una serie de normas en función de intereses superiores a los meramente locales (higiene y sanidad, estética, protección de la naturaleza, etc.); y controla la legalidad de la actuación de los municipios y, en su caso, remite sus decisiones a los tribunales contencioso-administrativos (control de legalidad). Casi veinte años después de la descentralización, hay que poner de manifiesto dos observaciones.

En primer lugar, el planeamiento urbanístico continúa resintiéndose en Francia de la dispersión municipal, dado que hay más de 36.000 municipios. Existen, ciertamente, numerosas instancias de cooperación intermunicipal, empezando por las entidades urbanas, entre cuyas competencias suelen contarse las urbanísticas. Dos leyes recientes han venido, incluso, a reforzar dichas instancias, haciendo uso de las medidas fiscales para fomentar su creación. Pero no cabe duda que las decisiones, en materia de urbanismo, siguen todavía demasiado parceladas, lo que provoca consecuencias nocivas cuando municipios adyacentes practican políticas carentes de coordinación o directamente divergentes. Este problema es muy agudo en la región parisina, que cuenta con más de 700 municipios.

Un segundo aspecto distintivo es la gran (¿excesiva?) flexibilidad de los instrumentos tradicionales de planeamiento urbanístico, sobre todo los POS, dado el marco general de progresivo declive de la planificación estratégica. Se plantea aquí un notable problema de redefinición de la escala espacial y temporal del planeamiento. La falta de un marco estratégico urbanístico implica, automáticamente, la flexibilidad de los planes locales a falta de unos principios rectores de escala superior.

"Se plantea aquí un notable problema de redefinición de la escala espacial y temporal del planeamiento. La falta de un marco estratégico urbanístico implica, automáticamente, la flexibilidad de los planes locales a falta de unos principios rectores de escala superior."

El proyecto de ley que se está debatiendo sobre "solidaridad y renovación urbanas" trata de resolver el problema con una nueva definición del planeamiento estratégico, en forma de "Plan de coherencia territorial", que debe sustituir a los antiguos Planes rectores. Se trata de un paso importante para hacer frente a los retos futuros del desarrollo urbanístico. Trataremos este punto con mayor detalle en la tercera parte.

## 2. Planeamiento y mercado

### Los efectos de la calificación del suelo en los valores inmobiliarios

Francia ha heredado, al mismo tiempo, una larga tradición centralizadora, interrumpida sólo desde 1981, con fuerte intervención pública y participación limitada de los ciudadanos y otra, no menos acentuada, de respeto a la propiedad privada, en especial la inmobiliaria. La Declaración de Derechos del Hombre y el Código Civil de 1806 consagraron este "derecho sagrado e inviolable", todavía presente en la mentalidad general y en las políticas de urbanismo a comienzos del siglo XXI. La historia de la formación de las ciudades es, así, el resultado de un compromiso permanente entre la intervención pública y el "poder inmobiliario" de los propietarios, públicos o privados, personas físicas o jurídicas. Este compromiso, que se refleja ampliamente en las formas urbanas, presenta también un elemento financiero.

El planeamiento urbanístico y la calificación de suelos repercute en los valores inmobiliarios. La "corrección" de este efecto, por ejemplo mediante medidas fiscales, parece ser condición previa para poner en marcha un planeamiento urbano independiente. Los distintos países europeos han respondido de forma diversa a esta cuestión, que constituye, todavía, un reto importante para el desarrollo del planeamiento urbanístico, con dos corrientes de pensamiento (y actuación) bien diferenciadas: la que podríamos calificar de "georgista" (del filósofo norteamericano del siglo XIX Henry George, autor de la obra *Progress and Poverty*), que subraya la importancia de la apropiación colectiva, sobre todo por la vía fiscal, de las plusvalías derivadas de la urbanización, y la corriente liberal (en el sentido francés), que al hilo del *Movement of Private Property Rights* estadounidense, preconiza que toda normativa pública que origine la disminución del precio de un terreno o un edificio debe dar lugar a una indemnización.

La cuestión de la aprobación de las plusvalías de urbanización no es meramente de carácter subordinado o incidental al problema del planeamiento: en realidad, se encuentra en el núcleo mismo del mecanismo planificador. El marco financiero y fiscal adoptado es un factor determinante del planeamiento y, más aún, de su ejecución. Hasta cierto punto, se puede "leer" un territorio a la luz del régimen adoptado en la materia, como se refleja, sin ambages, en la expresión estadounidense *fiscal zoning*.

Como señalamos anteriormente, la cuestión del efecto de la calificación del suelo sobre los valores inmobiliarios se planteó, de forma palmaria, durante el decenio de 1960, en el contexto de la fuerte presión ejercida sobre los precios del suelo destinado a urbanización. Cabe señalar, de forma esquemática, las tres vías a través de las que se fue desarrollando el planeamiento urbanístico en el

"El proyecto de ley que se está debatiendo sobre solidaridad y renovación urbanas trata de resolver el problema con una nueva definición del planeamiento estratégico en forma de Plan de coherencia territorial, que debe sustituir a los antiguos planes rectores."

conjunto del territorio, primero con los decretos de 1958 pero, de forma más clara, a partir de la ley de 1967: la recuperación fiscal, el reajuste o reparto, y la socialización de los derechos de construir. No cabe duda de que la descentralización ha modificado profundamente la situación de partida y, al conferir un gran poder a las entidades locales, ha incrementado la flexibilidad y adaptabilidad de la calificación urbanística. Así, los efectos redistributivos de la calificación se gestionan, cada vez, mediante frecuentes modificaciones de los planes. Sin embargo, el problema general sigue ahí y constituye un reto muy importante para los años venideros.

## 2. 1. Fiscalidad inmobiliaria y planeamiento urbanístico.

El planeamiento urbanístico genera plusvalías y minusvalías, y parece razonable corregirlas por la vía fiscal. Tras la aparente sencillez de tal afirmación, se ocultan una infinidad de dificultades a la vez de carácter conceptual, técnico y también ético. No nos proponemos analizarlas todas, sino comentar sólo los principales logros del sistema aplicado y subrayar los retos que se perfilan en el horizonte. Todo régimen fiscal se caracteriza por la combinación de tres objetivos: de rendimiento (y bajos costes de gestión), de equidad (o justicia distributiva) y de estímulo económico. Hay que señalar que, a este respecto, la cuestión inmobiliaria presente siempre muchas dificultades. Para empezar, en términos de rendimiento, la fiscalidad inmobiliaria supone siempre un coste de gestión elevado (frente a lo que sucede con el IVA, por ejemplo). Cabe añadir, además, que los problemas técnicos de valoración y los frecuentes retrasos en su resolución acentúan los retos políticos surgidos de su actualización, cuando ésta se produce. Puede recordarse la revuelta fiscal acaecida en California con la Proposición nº 13 y la imposición de límites máximos a las contribuciones a finales del decenio de 1970.

En 1991 se efectuó una actualización de las valoraciones fiscales de los 135 millones de inmuebles existentes en Francia pero los gobiernos sucesivos, ante la envergadura de las transferencias fiscales a que hubiera dado lugar, se guardaron muy bien de aplicarla; y los diversos acontecimientos bien diferenciados, acaecidos desde entonces, harían hoy, si cabe, más problemática su aplicación. Las medidas fiscales suelen, también, tener objetivos de fomento económico, ámbito en el que pueden desempeñar una función decisiva en el planeamiento urbanístico y la evolución de las ciudades. Son innumerables las medidas fiscales específicas adoptadas en diversos países europeos, como Inglaterra, España o Francia, para fomentar la urbanización o reurbanización de un terreno, zona o barrio determinados, o un uso determinado de un suelo.

Así se hace, sobre todo, para revitalizar y redinamizar las zonas en declive, por ejemplo, en las antiguas zonas industriales o portuarias, mediante medidas muy diversas, como en Inglaterra con las *Urban Development Corporations* o *Enterprise Zones* o, en Francia, con las *zones franches*. Estas medidas comprenden exenciones fiscales (sobre todo impuestos locales), deducciones del impuesto sobre los beneficios (*tax allowance*), reducción de los tipos del IVA, desgravaciones, etc.

Este tipo de intervención figura, cada vez de forma más prioritaria, entre las políticas urbanísticas. Los ejemplos analizados permiten extraer dos

conclusiones esenciales: en primer lugar, sería preciso coordinar bien las políticas fiscales y las urbanísticas, sobre todo el planeamiento, para facilitar su aplicación. En caso contrario, podrían resultar contraproducentes, al menoscabar la credibilidad de los planes urbanísticos o, incluso, ocupar su lugar. Por otra parte, y en un plano estrictamente económico, dichas políticas suelen producir efectos "de rebajas", en el sentido de que las empresas decididas a trasladarse o ampliar sus instalaciones eligen su ubicación, exclusivamente, en razón de las ventajas fiscales obtenidas (*windfall gain*). No siempre resulta fácil valorar el componente del "efecto de rebajas", pero el análisis del sistema de zonas francas empleado en Francia desde hace una decena de años para redinamizar áreas en declive demuestra que su magnitud es importante y, por tanto, pone en entredicho la legalidad de tal medida.

## 2. 2. Socialización del derecho a construir

Hay una misma idea subyacente a las diversas técnicas aplicadas: la posibilidad de construir en un terreno, factor que multiplica su valor, resulta de una decisión pública (el Plan, la licencia de construcción). Ello beneficia al propietario, por lo que es legítimo que la colectividad recupere el aumento del valor resultante de la posibilidad de construir.

Así se hizo en el Reino Unido, de forma radical, después de la segunda Guerra Mundial con la *Totirn and Country Planning Act* de 1947, que se inspiraba en el principio de que el propietario de un terreno sólo lo es de su valor de uso agrario, mientras que el promotor que obtenía la licencia para construir debía pagar un gravamen a la colectividad (*development charge*) equivalente a la diferencia entre el valor del terreno agrario y el del suelo para construcción. La radicalidad de esta reforma, que no fomentaba en absoluto la construcción, la condujo al fracaso.

También fue ésta la idea que presidió la introducción en Francia, en 1975, del "Límite legal de Densidad" (*Plafond légal de Densité*, PLD), mecanismo cuyo ambicioso propósito inicial —que no era otro que modificar la esencia del derecho de propiedad (y, por ende, el Código civil)— se fue, paulatinamente, transformando en una reforma más modesta, consistente (al margen del límite de densidad, fijado en 1 de forma general, es decir, 1 m<sup>3</sup> de edificación por cada m<sup>2</sup> de suelo) en hacer pagar al propietario por el derecho a construir, exigiéndole un pago equivalente al valor del suelo que le faltaba al propietario para mantenerse dentro del PLD. La aplicación fue flexible, el rendimiento escaso y muchos los efectos perversos: el PLD no cumplió los hermosos objetivos propuestos y el problema que debía resolver sigue ahí.

"El planeamiento urbanístico y la calificación de suelos repercute en los valores inmobiliarios. La corrección de este efecto, por ejemplo mediante medidas fiscales, parece ser condición previa para poner en marcha un planeamiento urbano independiente."

La política de socialización del derecho a construir, más explícita y lograda, se inscribe en el marco de las políticas de adquisición pública de terrenos para construcción. Aunque no podamos profundizar en esta cuestión, hay que subrayar que diversos países de la Europa septentrional, por ejemplo los Países Bajos o Suecia, aplican ampliamente esta política, que nadie la pone en entredicho y que produce resultados muy interesantes en términos de control del desarrollo urbano.

### 2. 3. Reajuste o reparto de los valores inmobiliarios

El problema se puede abordar, en tercer lugar, desde la perspectiva del reparto. Más allá de los problemas de técnica jurídico-administrativa, este sistema se funda en un postulado muy distinto: el de la distribución equitativa del incremento de los valores inmobiliarios dentro del subgrupo constituido por los propietarios. Esta solución conduce a la organización de un auténtico "mercado de aprovechamiento urbanístico", lo que permite un reparto igualitario de los inicialmente asignados; los propietarios los compran o venden, en función de las limitaciones de la calificación del suelo. Este método, denominado de "Transferencia del Coeficiente de Ocupación del Suelo" (COS) fue introducido en Francia en 1976 con la Ley Galley y se aplica ya en diversos países anglosajones, sobre todo Estados Unidos, con el nombre de *Transfer of Development Rights* (TDR). Esta ley suscitó reacciones contrapuestas y no precisamente libres de sustrato ideológico que, de todos modos, pasaban por alto muchas veces los aspectos económicos, jurídicos y técnicos de la aplicación de este método.

#### Derechos de contaminación y derechos sobre el suelo

La (re)aparición de la cuestión de los derechos negociables ha vuelto a adquirir vigencia, desde hace algunos años, a raíz de la problemática general del cambio climático, el efecto invernadero y la contaminación atmosférica, que es uno de sus factores desencadenantes. En diciembre de 1997 se cubrió una etapa importante con el protocolo aprobado al término de la conferencia de *Kyoto*, que prevé la posibilidad de recurrir a las modificaciones de cuotas o créditos de emisión.

Hay que subrayar una primera diferencia conceptual entre la idea de derechos negociables, en su aplicación al suelo, y la de cuotas negociables de emisiones contaminantes. En materia de contaminación, se trata de negociar un derecho de emisión permanente de flujos contaminantes. Los derechos negociables vinculados al suelo plantean una situación muy distinta, ya que el derecho correspondiente se vende una sola vez o respecto a un período de larga duración. Se puede vender por partes y puede ser readquirido de inmediato, pero el objeto de la operación no se refiere a un flujo continuo. Ello trae consigo, sin duda, consecuencias importantes para el empleo de tal instrumento en materia de asignación y de condiciones de recompra de los derechos.

... la posibilidad de construir en un terreno, factor que multiplica su valor, resulta de una decisión pública (el plan, la licencia de construcción). Ello beneficia al propietario, por lo que es legítimo que la colectividad recupere el aumento del valor resultante de la posibilidad de construir."

Así, la idea nos remite al problema del contenido del derecho de propiedad, en relación con el espacio. y conduce a subrayar la gran diferencia existente entre los ordenamientos jurídicos de tradición romanista y los ordenamientos anglosajones. Los primeros, fundamentados en la unicidad y carácter absoluto del derecho de propiedad inmobiliaria, se distinguen claramente de los segundos, sobre todo el derecho norteamericano, ya que, por el contrario, éste considera la propiedad del suelo como un conjunto de derechos (*bundle of rights*) del que pueden disociarse determinados elementos, entre ellos el derecho a construir, el de sobrevuelo (*air rights*), el de explotación del subsuelo, etc. Esta diferencia de construcción jurídica e histórica de instituciones del derecho explica, en buena medida, las dificultades que reviste la acogida de conceptos o técnicas comunes en Norteamérica, en países de Europa occidental o en Japón. En el fondo de la creación de un mercado de

derechos negociables, late el problema del trato fiscal y financiero de las normas urbanísticas. En el ámbito de espacio urbano y periurbano (donde el problema se plantea con particular crudeza), las respuestas han sido distintas según los países.

De forma esquemática, puede decirse que la mayor parte de los países de Europa occidental siguen el principio de no indemnización de los derechos de servidumbre urbanística. El rigor de tal principio, que genera desigualdades entre propietarios inmobiliarios, ha provocado fuertes reticencias que han desembocado en vías de escapatoria de hecho y, finalmente, de derecho. Así, la introducción en Francia, en 1976, de la posibilidad de transmisión de derechos de construcción se inscribe en este capítulo. Este mecanismo ha sido objeto de duras críticas por atentar contra el principio de no indemnización de las servidumbres mencionadas.

La flexibilidad de las normas urbanísticas, especialmente de los planes de ocupación del suelo, permite atenuar las desigualdades derivadas de dicho principio. Se plantea, así, una forma de negociación de la norma jurídica, aunque muy alejada de las hipótesis de un perfecto. El principio de partida es distinto en Estados Unidos.

Si bien la constitucionalidad de la calificación del suelo quedó consagrada tras la sentencia del caso *Euclid* de 1926 (*Village of Euclid/Ambler Realty Co*, Tribunal Supremo Federal), la línea de demarcación entre la coacción admisible y sin derecho a indemnización, en nombre del denominado *police power* y la coacción excesiva (*taking*), que debe dar lugar a indemnización o a expropiación (*eminent domain*) se ha ido desplazando continuamente. La expresión *taking* viene a querer decir "adquirir la posesión", en la traducción contemporánea de la Quinta Enmienda de la Constitución estadounidense (*nor shall private property be taken for public use without compensation*: ningún bien se expropiará para su uso público sin la correspondiente indemnización).

Si esta máxima, formulada en 1789, está emparentada de cerca en su redacción con la Declaración francesa de los Derechos del Hombre, su traducción al Derecho actual es por completo diferente y su interpretación amplia, por parte de los tribunales, ha llevado a considerarla el fundamento del control de legalidad de las normas urbanísticas.

A la luz de algunas sentencias recientes y del impulso del *Movement of Private Property Rights*, se advierte que hay una tendencia a limitar la aplicación de las normas y servidumbres (en especial las leyes sobre contaminación atmosférica y especies en peligro de extinción, *Clean Air Act* y *Endangered Species Act*), jugando de forma sistemática la carta de la petición de indemnización. La historia de la evolución de este principio es, en realidad, la de la modificación progresiva del contenido del derecho de propiedad, con la distinción entre lo que constituye un bien estrictamente privado, que puede negociarse en el mercado, y lo que es un bien común o público.

En Francia, la Ley de 31 de diciembre de 1976, de Reforma Urbanística, terminó por reconocer el principio de posibilidad de transmisión, en determinadas zonas, del aprovechamiento de una subzona (transmitente) a otra (receptora):

"En las zonas que deben protegerse por la calidad de su paisaje (...), los planes de ocupación del suelo podrán determinar las condiciones en las que, con la pertinente autorización administrativa, las posibilidades de construcción derivadas del coeficiente de ocupación del suelo establecido para el conjunto de la zona podrán ser objeto de transmisión para fomentar la agrupación de edificaciones en otros terrenos situados en otro sector de la misma zona o en varios".

La solución adoptada conlleva cierta ambigüedad, al mencionar las "zonas que deben protegerse por la calidad de su paisaje", excluyéndose así, además de las zonas edificables, como es lógico, las destinadas a cultivos agrarios. ¿Pero es que cabe realizar una distinción tan clara? La jurisprudencia no ha resuelto este dilema todavía de forma clara. Este texto legal dio lugar a una viva polémica antes, durante y después de su proceso de aprobación. Se le han opuesto tres críticas principales, que hacen referencia al vínculo con la calificación del suelo, a la incompatibilidad con el principio de no indemnización de las servidumbres y a la justicia distributiva. Resumiremos a continuación las principales conclusiones que se extraen de su aplicación:

- El método sólo funciona si existe demanda de derechos de construcción y, por ende, la posibilidad de repartir plusvalías y un plan urbanístico que autorice la edificación.
- Son precisas medidas de fomento en caso de que el sistema de transmisión no sea obligatorio.
- La(s) zona(s) receptoras(s) deben tener la suficiente amplitud para que se obtenga una masa crítica de derechos de construcción negociados.
- Debe existir un organismo *ad hoc* que gestione adecuadamente el sistema, registre oferta y demanda, siga su evolución temporal, controle el uso de las parcelas no edificables y facilite información transparente sobre los precios. Dicho organismo debe contribuir a minimizar los costes de transacción.
- La entidad pública (u órgano *ad hoc*) debe desempeñar la función de "bolsa de derechos de construcción", mantenerlos y, en su momento, regular las operaciones.
- El sistema de derechos transmisibles debe armonizarse estrechamente con la calificación del suelo y sus modificaciones sucesivas. A su vez, la calificación ha de determinarse de forma taxativa, con independencia de la evolución del mercado de los derechos de construcción.
- El desarrollo del sistema exige mostrar su funcionamiento, ya que éste no siempre se capta de forma intuitiva. La motivación de los propietarios de la zona receptora resulta primordial.
- La delimitación de las zonas protegidas (transmitentes) debe basarse en criterios nítidos y explícitos para obtener el apoyo activo de sus habitantes.

Todo ello refleja un cierto desencanto frente a un método en el que algunos habían depositado muchas esperanzas. Si, en determinadas condiciones, el atractivo teórico de la generalización de los derechos de aprovechamiento negociables parece evidente, si se reflexiona con rigor y se atiende a las experiencias observadas, su alcance parece diluirse. El método permite resolver, de forma satisfactoria, algunos problemas concretos. Su aplicación más idónea parece ser el caso de las zonas más atractivas en las que los propietarios de

"De forma esquemática, puede decirse que la mayor parte de los países de Europa occidental siguen el principio de no indemnización de los derechos de servidumbre urbanística."

residencias secundarias desean proteger el entorno sin renunciar a su derecho a vender parcelas (o derechos) a un buen precio, en un marco de presión intensa y, por ende, de revalorización inmobiliaria. Sin embargo, la generalización de esta técnica, además de sus dificultades técnicas e institucionales difíciles de solventar, choca con unos efectos redistributivos muy discutibles desde el punto de vista ético.

Las únicas experiencias / transferencias de aprovechamiento que han funcionado por completo son las que articulaban estrechamente el mecanismo de los derechos negociables con un planeamiento estricto y bastante estable en el tiempo. Este mecanismo pierde toda su credibilidad si el régimen de calificación del suelo resulta excesivamente flexible.

En conclusión, podemos ceder la palabra a Anne Louise Strong, especialista en la materia, que expresó un gran interés y un cierto optimismo al inicio de estos programas. Hoy se muestra más cautelosa: "Pese a algunos resultados prometedores, soy bastante escéptica en cuanto a la posibilidad de uso generalizado de esta técnica, que ha producido más polémica que protección efectiva. Su aplicación suscita problemas jurídicos y prácticos." Se subraya, así, que los ejemplos más "logrados" lo fueron gracias a la reglamentación, pues las transmisiones de aprovechamiento sólo desempeñaron un papel de apoyo (Strong, Mandelker y Kelly, 1996).

### **3. Los nuevos retos de la planificación urbana**

En este comienzo de siglo surgen nuevos retos de amplio alcance que los instrumentos existentes no pueden resolver adecuadamente.

En primer lugar, el nuevo impulso del planeamiento urbanístico, algo que todos los responsables consideran imprescindible pero que presenta una gran dispersión, sobre todo a escala supramunicipal. Por otro lado, el problema de la vivienda y, más en concreto, la de carácter social y su contribución a reducir la fractura social: el núcleo de la cuestión reside en la mezcla social y de usos. Se acaba de presentar al Parlamento un importante proyecto de ley cuyo debate debe empezar en primavera. Su propio título, *Solidaridad y renovación urbanas*, trasluce bien esta preocupación. Presentamos, a continuación, sus principales elementos, tal y como aparecen en él delineados.

La situación en Francia, en términos de desarrollo urbano y de vivienda, presenta una serie de paradojas. En primer lugar, a pesar de que, desde hace mucho tiempo, existe la voluntad de redesarrollar los cascos urbanos, de privilegiar la renovación en lugar de la extensión periférica, la conclusión del último censo de 1998-1999 muestra la situación inversa, pues sus primeros resultados presentan una tendencia a la urbanización periférica, cada vez más lejos del centro.

La segunda observación se refiere a la vivienda social y equilibrio social dentro de las aglomeraciones. De un lado, hay muchas viviendas vacías, especialmente en las zonas más valoradas (130.000 en París) y, al mismo tiempo, un elevado número de edificios insalubres, donde viven familias de ingresos bajos.

Por último, está aumentando la distancia entre municipios ricos y pobres. Este crecimiento es, en parte, el resultado de la descentralización. El fraccionamiento de los municipios (hay más de 36.000 en el país, con los correspondientes alcaldes, concejales y facultades importantes en materia de planeamiento y gestión del desarrollo urbano) plantea, también, un problema importante que dos leyes recientes han intentado resolver a través de la puesta en marcha de agrupaciones de municipios. Este conjunto de causas ha conducido al gobierno a preparar un ambicioso proyecto de ley, inicialmente presentado con el título "Vivienda, alojamiento, transporte y urbanismo", que se fue modificando paulatinamente, hasta llegar al actual "Solidaridad y renovación urbanas" (*Solidarité et renouvellement urbains*). Además del problema del transporte y su vinculación con los problemas globales de la ciudad, el proyecto abarca esencialmente tres conjuntos de medidas :

- nuevos instrumentos de planificación urbana;
- integración social en la ciudad;
- vivienda para los pobres.

El texto del proyecto ha sido aprobado por el Gobierno (febrero del año 2000) y se ha remitido al Parlamento, que podría iniciar su debate en el mes de marzo, previéndose su posible aprobación y promulgación antes del final de mayo. La aprobación del proyecto siguió a una fase de concertación con organizaciones profesionales y, también, de una concertación, de amplio alcance, en cinco ciudades: Lille, Perpignan, Orléans, Nimes y Dijon. Se presenta aquí, sobre todo, la descripción del proyecto en su estado actual, con unos comentarios sobre su origen, el texto mismo y los problemas que podrían plantearse en la aplicación de la ley.

### 3. 1. Planeamiento

"Las únicas experiencias / transferencias de aprovechamiento que han funcionado por completo son las que articulaban, estrechamente, el mecanismo de los derechos negociables con un planeamiento estricto y bastante estable en el tiempo. Este mecanismo pierde toda su credibilidad si el régimen de calificación del suelo resulta excesivamente flexible."

Una observación muy general, compartida por otros países de Europa, se refiere al cambio de la escala del planeamiento, a favor de las regiones o las áreas metropolitanas. La descentralización, introducida desde 1982-83 en Francia, ha reforzado esta evolución que se puede observar, también, en otros países, como un resultado conjunto de los fenómenos de descentralización, desreglamentación y apertura de los mercados. Se advierte especialmente en los "Planes rectores" (PR) (*Schémas Directeurs*): planificaciones a nivel de una aglomeración o de un conjunto de municipios rurales. De hecho, desde la descentralización, los PR han quedado prácticamente bloqueados en Francia, con la excepción de la región parisina, donde el Estado conserva la responsabilidad de su preparación y aprobación.

En este tema, el proyecto de ley introduce dos modificaciones importantes: un instrumento nuevo de planificación a nivel supramunicipal, el "Plan de coherencia territorial" (*Schéma de cohérence territoriale*, PCT) y la modificación del marco legal de los planes locales. En primer lugar, los Planes rectores previstos en la ley

vigente serán, progresivamente, reemplazados por los PCT. Más allá del cambio de denominación, la intención es incentivar a los municipios para que elaboren, conjuntamente, verdaderos proyectos de ciudades, que sean más que una mera planificación física con restricciones al desarrollo urbano y que incluyan una reflexión sobre las actividades económicas, el transporte, el espacio público, o la vida social, al nivel adecuado, que siempre es supramunicipal.

La preparación de esos planes debe hacerse bajo la responsabilidad de las entidades locales, pero con un fuerte incentivo, expresado en la restricción de autonomía de los municipios, cuando éstos no disponen de un PCT: en tal caso, han de limitar, estrictamente, la urbanización fuera de las zonas ya consolidadas, y únicamente con la autorización del Prefecto, previéndose normas especialmente estrictas en el caso de la edificación para usos comerciales.

De alguna manera, esto se puede interpretar como una voluntad decidida del Estado de fomentar una política de desarrollo urbano, definida a nivel de las áreas metropolitanas o aglomeraciones, a través de una presión ejercida a modo de "libertad condicional". La transición entre los Planes rectores de la ley de 1983 y los PCT tal vez sea difícil. La ley dice que la "condicionalidad" resultante de la aprobación de los PCT será realidad a partir del año 2002.

La otra figura es, a nivel municipal, una revisión global del estatuto jurídico de los Planes locales, e incluye, también, un cambio de denominación, ya que los "Planes de ocupación del suelo" (*Plans d'occupation des sols*, POS) serán reemplazados por "Planes locales de urbanismo" (*Plans locaux d'urbanisme*, PLU).

Aparte del cambio semántico, ¿qué significa esta parte de la ley ?

Básicamente, su objetivo es doble: por un lado, simplificar el procedimiento de preparación y aprobación, limitar el contenido, a rasgos básicos, del planeamiento urbano y derogar varias normas formales y trámites que han generado, paulatinamente, una situación de inseguridad jurídica permanente. Por otro lado, la ley pone el acento, más que en las reglas formales, en la definición de fondo de un proyecto urbano que contenga una visión global en el papel de los espacios públicos, paisaje, medio ambiente, etc.

Desde el punto de vista legal, la intención es paliar los males que aquejan a los Planes actuales, en estado de revisión casi permanente, jurídicamente frágiles, estableciéndose Planes definidos, más por principios de fondo, que por normas de procedimiento. Para los municipios pequeños, se definirán Planes más sencillos, las *cartes communales* ("planos municipales comunales").

Globalmente, esta reforma de la planificación urbana no necesariamente reducirá el volumen de los litigios y el papel de los jueces pero podría, sobre todo, desplazar el objeto contencioso de las reglas formales (trámites, fechas, etc.) a las de fondo.

"Este conjunto de causas ha conducido al gobierno a preparar un ambicioso proyecto de ley, inicialmente presentado con el título Vivienda, alojamiento, transporte y urbanismo, que se fue modificando paulatinamente , hasta llegar al actual Solidaridad y renovación urbanas..."

"... el proyecto de ley introduce dos modificaciones importantes: un instrumento nuevo de planificación a nivel supramunicipal, el Plan de coherencia territorial y la modificación del marco legal de los Planes locales de urbanismo."

### 3. 2. Vivienda

El proyecto de ley incluye una serie de medidas legislativas sobre la construcción de viviendas, adoptando un enfoque específico sobre la vivienda social y estableciendo disposiciones para mejorar el equilibrio social entre los municipios de una misma aglomeración. El título II de la ley se denomina, precisamente, "Promoción de la vivienda social".

La situación de la vivienda social en Francia —básicamente las más de tres millones de HLM (*Habitations à loyer modéré*)— plantea un conjunto de problemas, sobre todo de financiación de las entidades HLM, sean empresas privadas (S. A.) o públicas (*offices*). Se advierten, también, grandes diferencias entre las entidades que gestionan grandes conjuntos mal ubicados, con familias de pocos recursos, y las que administran un parque de viviendas bien ubicadas, con familias estables y recursos suficientes.

El principio inspirador de la reforma es doble: por un lado, la promoción del papel social de las HLM y, por otro, el ofrecimiento de un mecanismo que permita reequilibrar el reparto del peso de la vivienda social entre municipios, a través de incentivos y obligaciones.

Sobre el primer punto, el proyecto refleja, globalmente, un cambio del enfoque de la política de vivienda, que pasa del "estímulo de la construcción inmobiliaria", mediante diversos incentivos fiscales para fomentar los arrendamientos, a la adopción de una "política social" que permita una mejor garantía del "derecho a la vivienda", considerada como una prioridad nacional.

Concretamente, este objetivo se manifiesta en una serie de medidas, bastante técnicas, sobre la financiación de las entidades HLM: el régimen de ayudas para inmuebles comunes deteriorados, previéndose la creación de fondos de solidaridad para garantizar la solvencia de los hogares pobres cuando se manifieste, de manera evidente, la necesidad de reparaciones y mejoras importantes y la garantía de acceso a la utilización de los HLM para las familias que lo necesitan. Además, la vivienda de los pobres no se puede limitar a los HLM. Existe también —y esto es importante en París— un elevado número de viviendas privadas de alquiler, muchas veces bastante deterioradas, ocupadas por familias de muy pocos recursos, inmigrantes, desempleados, etc. La paradoja es que este tipo de "inversión" suele ser muy rentable para el propietario. El proyecto de ley intenta imponer ciertas obligaciones a estos "vendedores de sueños", a través de la exigencia del mantenimiento de los edificios en un estado correcto, la vigilancia de los considerados en mal estado, la obligación de proporcionar un nuevo alojamiento cuando están en una situación demasiado deteriorada, etc.

"La otra figura es, a nivel municipal, una revisión global del estatuto jurídico de los planes locales, e incluye, también, un cambio de denominación, ya que los Planes de ocupación del suelo serán reemplazados por Planes locales de urbanismo PLU."

Aun cuando esta parte de la ley suscite, posiblemente, un consenso general, parece importante subrayar que su aplicación puede ser difícil y peligrosa,

"... su objetivo es doble: por un lado, simplificar el procedimiento de preparación y aprobación, limitar el contenido, a rasgos básicos, del planeamiento urbano y derogar varias normas formales y trámites que han generado, paulatinamente, una situación de inseguridad jurídica permanente."

porque esta "oferta" de vivienda no puede sustituir, de la noche a la mañana, al sistema HLM, especialmente en municipios donde las entidades de este tipo tienen dificultades financieras y no quieren acumular más "cargas".

Este conjunto de medidas podría ser, globalmente, bien aceptado y suscitar un consenso mas o menos general, desde el punto de vista político. Sin embargo, la reacción podría ser distinta ante la primera parte de la sección II, titulada "Desarrollo de la solidaridad entre municipios en términos de política de alojamiento". Esta parte de la ley trata un problema ya antiguo, que tuvo su origen en las leyes de descentralización de 1982-83: los municipios recibieron competencias importantes en materia de urbanismo y sus actitudes han sido, muchas veces, las de rechazo a los programas de vivienda social (HLM), hasta el punto de existir profundas diferencias entre ellos, en cuanto al parque de viviendas sociales, que puede oscilar entre 0% y más del 50% de viviendas HLM.

Una ley de 1991 (Ley de Orientación para las Ciudades) ya intentó abordar el tema, a través de un conjunto de medidas, especialmente una de carácter financiero: la llamada "participación en la diversidad de la vivienda" (*participation à la diversité de l'habitat*, PDH), sufragada a través de inmobiliarias "libres" (sin subsidios) y destinada a financiar suelo para viviendas sociales.

Por varias razones, en particular el cambio coyuntural y la crisis inmobiliaria, así como la propia complejidad del mecanismo, la aplicación de la PDH fue abandonada. La misma ley introdujo, también, un mecanismo de reparto entre municipios según el porcentaje de viviendas sociales. Pero el mecanismo tampoco ha funcionado de manera eficaz, y el proyecto de ley intenta tratar la cuestión de forma más decidida.

El proyecto afecta a todos los municipios de más de 50.000 habitantes, que tienen menos del 20% de su parque total de viviendas en HLM (el umbral era de 200.000 habitantes en la ley de 1991). En primer lugar, el reparto entre municipios se arbitra a través de un pago de 1.000 Fr por "déficit" de vivienda social, es decir, por debajo del umbral del 20%. Transcurrido un plazo, en ciertas condiciones, el pago puede pasar a 2.000 Fr. Por ejemplo, un municipio con 20.000 viviendas y 2.000 viviendas sociales (con un déficit de 2.000 para llegar al umbral del 20%) tendría que pagar  $-2.000 \times 1.000 = 1.000.000$  Fr y, después, 2.000.000 Fr, si no hay modificación de su política.

Además, y éste podría ser el punto más polémico y políticamente delicado, el proyecto prevé la posibilidad de que el Estado sustituya al municipio en la construcción de viviendas sociales, especialmente cuando éste no quiera ejercer su "derecho de tanteo y retracto" (*droit de préemption urbain*, DPU). En este

"... el proyecto prevé la posibilidad de que el Estado sustituya al municipio en la construcción de viviendas sociales, especialmente cuando éste no quiera ejercer su "derecho de tanteo y retracto..."

caso, el Estado puede ejercer el DPU, comprar el suelo e imponer al municipio la realización de una obra de vivienda social.

Otra tensión se derivaría de la limitación de la libertad de los municipios para autorizar la construcción de oficinas, mientras no cumplan sus obligaciones. Este conjunto de medidas parece un poco complejo desde el punto de vista técnico en lo que respecta a su aplicación. Además, el debate parlamentario será, sin duda, tenso. Un elevado número de diputados y senadores son elegidos a nivel local y pueden reaccionar negativamente ante la idea de modificar, significativamente, el equilibrio entre el poder local y el central.

El problema del reparto territorial de la vivienda social es muy importante y no se puede resolver espontáneamente. El temor a la complejidad técnica de la solución adoptada (en el proyecto) no debe esconder el hecho de que el objetivo de un mejor reparto es esencial, según se afirma en el principio formulado de la forma siguiente: "Los municipios... deben, con su política inmobiliaria y de suelo, permitir la construcción de las viviendas sociales de alquiler necesarias para la integración social de los barrios".

Al iniciarse la preparación de la ley se manifestó la intención de incentivar fuertemente la edificación, dentro del casco urbano, esto es, de favorecer el "reciclaje" de la ciudad, de manera análoga a como se señala en el *Informe Rogers*, en el Reino Unido. Sin embargo, dos factores han reducido la voluntad inicial a unas medidas de alcance muy limitado: en primer lugar, los primeros resultados del censo de 1998 muestran claramente que prosigue la urbanización, especialmente en la región parisina, a pesar de la estabilización de la población global del país.

En segundo lugar, desde hace aproximadamente 18 meses, los mercados inmobiliarios, después de una crisis muy fuerte y de larga duración, muestran una evolución muy positiva en casi todos los sectores, y el Gobierno podría temer que unas duras medidas a la construcción perjudiquen el desarrollo del sector. Este factor, obviamente, ha tenido su importancia en la evolución del proyecto.

•