

LAS COLECTIVIDADES LOCALES Y LOS PROBLEMAS DEL SUELO VINCULADOS CON LA URBANIZACION (REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA FRANCESA)

352:336.66 (44)

por

Franck Moderne

Catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Pau. Director del Instituto de Estudios Jurídicos Franco-Españoles

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LOS DATOS DE LOS PROBLEMAS DEL SUELO.—III. LAS INTERVENCIONES TERRITORIALES DE LOS ENTES LOCALES.—IV. LOS MEDIOS FINANCIEROS.

ABREVIATURAS

Act. Jur. Dr. Adm.: Actualité Juridique Droit Administratif (mensual).
Act. Jur. Prop. Inmob.: Actualité Juridique Propriété Immobilière (mensual).
D.: Dalloz (semanal).
Doc. Ass. Nat.: Documents Assemblée Nationale.
Doc. Sénat: Documents Sénat.
J. C. P.: Juris-Classeur Périodique (La Semaine Juridique) (semanal).
J. O.: Journal Officiel.
L.: Ley.
M. F.: Millions de francs.
Ord.: Orden.
POS: Plan d'occupation des sols.
SDAU: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
ZAD: Zone d'aménagement différé.
ZIF: Zone d'intervention foncière.

I. INTRODUCCION

Durante mucho tiempo, demasiado tiempo, los entes locales no han abordado frontalmente los problemas del suelo vinculados con el urbanismo. La imprevisión de los concejales, la debilidad de los propios recursos de las colectividades, brutalmente afectadas por el fenómeno de la urbanización, la extraordinaria fragmentación de las responsabilidades y el desinterés del Estado por cuestiones que en su opinión no resultaban prioritarias, han acarreado una situación de hecho que, hoy por hoy, cabría calificar de inquietante. Los recientes reagrupamientos, ya sea bajo la forma de sindicatos de Municipios, de distritos o de comunidades urbanas (1), han hecho posible en ocasiones salvaguardar lo esencial, por más que no se haya aportado a la cuestión respuesta alguna de conjunto que pueda ser calificada como satisfactoria.

Ahora bien, no se puede concebir una política de urbanismo a largo o a medio plazo sin contar con algún dominio sobre el suelo. Y, sin embargo, la toma de conciencia de la necesidad de dotar a los entes locales de los medios jurídicos imprescindibles para elaborar y poner en marcha esta política no es sino algo reciente. En este sentido, la Ley de Orientación de los problemas del suelo, de 30 de diciembre de 1967, marca un hito. Desde entonces, una serie de textos importantes han venido a completar el sistema (Ley de 31 de diciembre sobre la reforma de la política del suelo, *J. O.* del 3 de enero de 1976, pág. 132; Ley de 31 de diciembre de 1976 sobre reforma del urbanismo, *J. O.* de 1 de enero de 1977, pág. 5; Decretos de 7 de julio de 1977, *J. O.* de 8 de julio, pág. 3599; Decretos de 26 de julio de 1977, *J. O.* de 29 de julio, pág. 3969, etc.). Por supuesto, que el análisis de estas disposiciones legales o reglamentarias no puede prejuzgar su aplicación: y es que, no lo olvidemos, demasiadas experiencias han puesto de manifiesto que los textos no siempre han sido utilizados, cuando no han producido efectos contrarios a los que los poderes públicos esperaban... (2).

(1) En este estudio entendemos por «colectividades locales» los entes locales clásicos, y muy especialmente el Municipio, al que le interesa de modo particular el fenómeno de la urbanización; y por «agrupaciones de Municipios», los establecimientos territoriales públicos del tipo de los «sindicatos municipales», «distritos» o «comunidades urbanas».

(2) Véase, por ejemplo, P. Louis LUCAS: «Une évolution souhaitée: d'une politique de l'urbanisme vers un Droit de l'urbanisme», *Droit et Ville*, núm. 2 (1976), páginas 9 y ss.; sobre todo, a partir de la 30.

Uno de los medios fundamentales para asegurar a las colectividades locales el dominio del suelo es, sin ningún género de duda, la constitución de reservas de suelo. A este respecto, Francia ha acumulado, con respecto a otros países, en los que la «municipalización de los suelos» forma parte de la práctica urbanística, no pocos retrasos.

Mas la creación de reservas de suelo, por sí sola, no basta para definir una política coherente, por lo que merecen ser analizadas, siquiera brevemente, otras intervenciones territoriales de los entes locales, así como sus incidencias. Antes de abordar los distintos puntos, no estará de más recordar el diagnóstico de la situación actual (3), que apenas es alentador.

II. LOS DATOS DE LOS PROBLEMAS DEL SUELO

Resulta indudable que no son los mismos en unas y otras aglomeraciones urbanas. No obstante, todas ellas presentan características comunes, que se traducen en idénticos fenómenos, particularmente en lo que respecta al alarmante alza de los precios de los terrenos urbanos, cuyas consecuencias económicas y sociales no dejan de ser nefastas para la colectividad.

A) En Francia, al igual que en otros países industrializados, el alza de los precios de los terrenos es un hecho consante. Y, en nuestro país, se debe a una inadaptación entre la oferta y la demanda. Bastará con que traigamos a colación algunas indicaciones (4).

1. La demanda de terrenos urbanos es cada vez más elevada. Esta presión es imputable a la acelerada urbanización que actualmente conoce Francia, si bien con algún retraso si la comparamos con la de otros países europeos. De acuerdo con las previsiones del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), la población urbana representará en 1985 el 80 por 100 de la pobla-

(3) Véase, sobre todo, N. LENOIR: «Les réserves foncières», *Notes et Etudes Documentaires*, núm. 4.375 (1977); J. THYRAUD: Informe presentado en el Parlamento sobre la política del suelo y los medios de mejorar las intervenciones territoriales de los entes locales (Comité d'Etudes de la Politique Foncière, 1977); J.-P. GILLI: *Redéfinir le droit de propriété* (Paris, Centre de Recherche d'Urbanisme, 1975); J. DE LANVERVIN: *La propriété privée: une nouvelle règle du jeu*, Paris, P. U. F., 1975.

(4) Ver Informe LAUCOURNET, *Documents Parlementaires Sénat 1975*, núm. 101.

ción total. El éxodo rural supone cada año 100.000 salidas, y tal movimiento favorece, sobre todo, a las ciudades de tipo medio (en 1975, Francia contaba con 208 ciudades de más de 100.000 habitantes).

Por otra parte, esta demanda de terrenos está relativamente localizada: afecta, de modo especial, a las aglomeraciones existentes y, más aún, al centro de las mismas. En el centro de las ciudades, el espacio urbano se caracteriza por una densa ocupación y por la creación de verdaderas «rentas de situación» para los propietarios.

2. La oferta de terrenos sigue siendo claramente insuficiente. En los centros urbanos, la urbanización sólo puede hacerse en los terrenos libres (hay pocos y, naturalmente, la competencia es fuerte) o en los ya urbanizados, una vez que han sido demolidos los antiguos edificios. Las superficies disponibles están lejos de cubrir las necesidades, que han sido evaluadas, a razón de 500.000 viviendas por año, en unas 20.000 hectáreas, a las cuales hay que añadir otras 20.000 hectáreas para los equipamientos públicos y privados imprescindibles.

La oferta presenta, por lo demás, unas específicas características que no hacen sino alentar la tendencia dominante en el mercado del suelo. La propiedad urbana está fragmentada, del mismo modo que lo está la propiedad rural en los alrededores de las ciudades en las mayorías de las Regiones; y esta fragmentación favorece el encarecimiento del costo de los terrenos al concentrar la demanda en parcelas aisladas y de pequeñas dimensiones. Asimismo, se conoce la importancia psicológica que el derecho de propiedad tiene para los ciudadanos franceses, a pesar de los cada vez más numerosos ataques a los que aquél está expuesto. La tierra sigue siendo un valor-refugio, y el propietario consiente quedarse sin él sólo cuando consigue obtener un beneficio elevado. El fenómeno se manifiesta, sobre todo, en la retención de los terrenos urbanizables en las zonas rurales o semirurales cercanas a las aglomeraciones. Los poseedores de tierras «anticipan gustosamente el alza de los valores del suelo que la urbanización o los equipamientos provocarán» (5).

3. En materia de suelo, la inadaptación entre la oferta y la demanda estimula distorsiones que explican el alza general de los

(5) Informe al Parlamento..., antes citado.

valores del suelo y el peso creciente de la «carga del suelo» en el costo global de la construcción. Se denomina «carga del suelo» a la parte del precio correspondiente al terreno y a los gastos accesorios por metro cuadrado de construcción (se trata tanto del precio de compra como de los gastos vinculados con la adquisición del terreno, o gastos de equipamientos diversos: vialidad, conexión a las redes de alimentación de agua, gas y electricidad, aparcamientos, garajes, etc.). Actualmente, la carga del suelo viene a ser del orden del 40 por 100 del precio de la construcción en la Región parisense (6), y, verosíblemente, alcanzará cerca del doble de aquí a algunos años, si se tiene en cuenta que el alza anual es de un 5 por 100. En diez años (de 1952 a 1962), el precio de los terrenos se multiplicó por 18 en la Región antes citada, donde la demanda es la más fuerte. Pero el proceso se verifica también en otros centros urbanos importantes.

B) Las consecuencias de esta situación son, a todas luces, nefastas, tanto en el plano económico como en el social.

La urbanización se ha efectuado —y, a nuestro entender, continúa efectuándose— de manera desordenada y anárquica. El demasiado elevado costo de ciertas operaciones y sus repercusiones, directas o indirectas, sobre otros sectores de la economía nacional, la insuficiente coordinación entre la política de vivienda y la de equipamiento colectivo, las incitaciones a la especulación, la rápida degradación de los emplazamientos periféricos y la movilización de importantes —pero fácilmente amortizables— capitales en la actividad de la construcción, constituyen otros tantos rasgos característicos de la experiencia francesa (7).

A causa del alza creciente de los valores del suelo en los centros urbanos, resulta difícil resistir a la densificación de la construcción, único medio de escalonar de un modo suficiente la carga del suelo. El urbanismo se concentra progresivamente, con todas las consecuencias que tal fenómeno comporta. Los entes locales, cuyos recursos financieros son limitados, sufren asimismo el peso del incremento del costo de los terrenos necesarios para sus equipa-

(6) Se piensa, por más que las estadísticas no sean muy seguras, que la carga del suelo es de alrededor del 20 por 100 fuera de París (véase N. LENOIR, «Les réserves...», *op. cit.*, pág. 9).

(7) Se pueden consultar los numerosos estudios publicados bajo la égida del Centre de Recherche d'Urbanisme de París; véase también, «Actualité du problème foncier», *Correspondance Municipale*, septiembre 1977.

mientos públicos. Y, entonces, corren el riesgo bien de tener que renunciar a algunos de ellos, bien de verse obligados confiar a constructores privados la realización de aquellos que no pueden garantizar, mediante una derogación de los reglamentos de densidad.

No se podrá negar que son las categorías sociales más desfavorecidas las que resultan más afectadas por esta imprevisión y el abandonismo que impera en el mercado del suelo. En los centros urbanos, la costosa construcción comporta, ineluctablemente, la evicción de las familias de ingresos modestos, que son rechazadas a los extrarradios, en los que los alquileres son más asequibles y los terrenos menos caros. En el corazón de las ciudades, las viviendas mismas son reemplazadas progresivamente por oficinas, cuya rentabilidad para los promotores es superior. Este movimiento, con matices, lo volvemos a encontrar en todas las aglomeraciones de cierta importancia. Así se verán modificadas, y por mucho tiempo, las grandes corrientes de la vida urbana cotidiana (8).

III. LAS INTERVENCIONES TERRITORIALES DE LOS ENTES LOCALES

Las intervenciones de los entes locales sobre el suelo son cada vez menos coercitivas, habida cuenta de la permanencia del derecho de propiedad en nuestro ordenamiento jurídico y habida cuenta, también, de los medios financieros afectados por el control del mercado del suelo (9).

Algunas de estas intervenciones son a largo plazo y no comportan efectos sentidos con inmediatez por los interesados: nos estamos refiriendo a la elaboración de los documentos urbanísticos. Otros tienen que ver con una política voluntarista de las colectividades locales: pensamos, sobre todo, en el derecho preferencial de compra. Los últimos entroncan más con la utilización de las prerrogativas clásicas del poder público y se basan, pura y simplemente, en la expropiación.

(8) Ver S. MILANO: «Transformations économiques et législation de l'aménagement», *Correspondance Municipale*, septiembre 1977, págs. 10 y ss.; P. NOISSETTE: «Problèmes de classe et question foncière», *Ibid.*, págs. 22 y ss.

(9) Véase Informe al Parlamento..., antes citado, págs. 10 y ss.

A) El marco general de la política del suelo de los entes locales: los documentos urbanísticos.

El Derecho francés conoce dos instrumentos importantes de planificación urbana: los esquemas directores de ordenación y urbanismo (art. L.122.1 y s. del *Código de Urbanismo*), y los planes de ocupación del suelo (art. L.123.1 y s. del *Código de Urbanismo*) (10). Sin ánimo de entrar a estudiar pormenorizadamente estas técnicas, recordemos que los esquemas directores de ordenación y urbanismo «establecen las orientaciones fundamentales de la ordenación de los territorios interesados, particularmente en lo que respecta a la extensión de las aglomeraciones», y que los planes de ocupación del suelo determinan, en el marco de los SDAU, «las reglas generales y las servidumbres de utilización de los suelos que pueden comportar, sobre todo, la prohibición del permiso de construir» (véanse arts. L.122.1 y L.123.1 del *Código de Urbanismo*).

Estos documentos, como se ha subrayado (11), no garantizan, por sí mismos, el dominio sobre el suelo. Tienen como objetivo trazar las grandes líneas del marco general de la política urbana para los años venideros, y no conciernen, en principio, más que a las aglomeraciones de más de 10.000 habitantes (12). Sus efectos son, por añadidura, diferentes (por más que la cuestión haya sido controvertida): los SDAU (establecidos para unos treinta años) no tienen efectos jurídicos directamente oponibles a terceros, en tanto que los POS (que regulan las orientaciones del urbanismo por unos diez años y que son objeto de una información pública) son oponibles a terceros a partir del momento en que se publican y sin necesidad de esperar a su aprobación por la autoridad administrativa competente (13).

Los SDAU que, por lo general, abarcan el territorio de varios Municipios dentro de una misma aglomeración urbana, reflejan la voluntad colectiva de los Municipios afectados de establecer sus objetivos en materia de urbanismo y de la coordinación de sus esfuerzos, llegado el caso. Los POS, que se establecen a escala municipal (en principio), precisan las obligaciones a las cuales quedan sujetos los terceros para cualquier modalidad de ocupación del

(10) Estos documentos serán aquí señalados por sus siglas: SDAU y POS.

(11) N. LENOIR, «Les réserves...», *op. cit.*, pág. 14.

(12) Artículo R.122.2 del *Código de Urbanismo* (SDAU).

(13) Véase E. CHAPERON-DAVIDOVITCH: «Les instruments de la planification urbaine», *Notes et Etudes Documentaires*, núm. 4.334 (1976).

suelo (el POS, por ejemplo, es el que define los derechos asignados al suelo, delimita las zonas, indica el coeficiente de ocupación del suelo, ordena los emplazamientos reservados a los equipamientos colectivos futuros, etc.).

Los SDAU y los POS, a pesar de todo, producen incidencias territoriales importantes. El SDAU, por ejemplo, permite a las colectividades locales prever y, por consiguiente, prevenir las tensiones que se ejercerán sobre el mercado del suelo en las zonas de urbanización futura. En virtud de la Ley de Orientación del suelo, las intervenciones territoriales de los entes locales habrán de estar de acuerdo con el POS o los documentos anteriores de idéntico valor (artículo L.123.1 del *Código de Urbanismo*). El Consejo de Estado ha confirmado esta interpretación (Cons. d'Etat, Ass. 30 de marzo de 1973, SCHWETZHOFF). Y, además, deben ser compatibles con los SDAU (Cons. d'Etat, Ass. 22 de febrero de 1974, ADAM y otros). Sabemos, asimismo, que, a contar de la decisión que ordene la revisión de un POS (art. L.123.4 del *Código de Urbanismo*), puede hacerse una aplicación anticipada de las disposiciones del plan en curso de elaboración, lo que confiere a los entes locales un importante margen de maniobra.

Con todo, los SDAU y los POS se revelan insuficientes para asentar con una base firme la política de suelo de las colectividades locales. Los mismos POS, que resultan ser más precisos y que comportan reglamentaciones imperativas, tienen una duración de aplicación demasiado reducida y abarcan una superficie harto limitada para constituir una acción territorial coherente y ordenada. Estos documentos tardan en ser publicados, y a pesar de los plazos suplementarios que les son concedidos regularmente por el legislador (14), los entes locales encuentran con dificultad un terreno de entendimiento. En el 1 de octubre de 1977 (15), sólo 3.225 POS habían sido publicados (o aprobados), mientras que 8.264 documentos de esta categoría habían prescrito conforme a la ley. En lo que concierne a los SDAU, 442 están en funcionamiento, pero en 1 de octubre de 1976 solamente 81 habían sido hechos públicos (16). Esta lentitud por fuerza tiene que paralizar las tentativas de acción

(14) Ver, por ejemplo, la Ley núm. 77.1420 de 27 de diciembre de 1977, *Journal Officiel* del 28 de diciembre, pág. 6195 (plazo diferido al 1 de julio de 1978).

(15) Véase Informe de R. LAUCOURNET, *Doc. Parlem. Sénat 1977*, núm. 124.

(16) N. LENOIR, «Les réserves...», *op. cit.*, pág. 14.

territorial a largo plazo (17). La multiplicación de los POS y de los SDAU debería, por su propia naturaleza, relanzar el dinamismo de los entes locales, aunque sólo fuese por el hecho de que les procurase una clara visión del futuro de la aglomeración (18).

B) La utilización del derecho preferente de compra.

El derecho preferente de compra es, sin duda, uno de los instrumentos más eficaces que las colectividades locales tienen entre las manos para controlar el mercado del suelo. Es, también, mejor admitido que la expropiación, en la medida en que está vinculado a una enajenación voluntaria de un terreno construido o no edificado situado en una zona previamente delimitada.

En principio fue imaginado en el marco de las ZUP (zonas de urbanización prioritaria), pero éstas fueran suprimidas y, actualmente, sólo presentan un interés histórico. El derecho de retracto caracteriza, por otra parte, al régimen de las zonas de ordenación diferida (ZAD) y al de las zonas de intervención territorial (ZIF), instituciones en las cuales los entes locales juegan un papel de primer orden.

1. El retracto en el marco de las zonas de ordenación diferida.

Estas zonas tienen por objeto, por una parte, luchar contra la especulación del suelo, permitiendo a las colectividades públicas o a las personas privadas beneficiarias del derecho de preferencia de compra de presentarse como compradores de las parcelas puestas en venta por sus propietarios, y, por otra, constituir reservas de suelo en beneficio de los entes públicos, que ulteriormente serán asignadas a operaciones de ordenación urbana. Creadas por la Ley de 26 de julio de 1962 (art. L.212.1 y s. del *Código de Urbanismo*), no exhibían en sus orígenes pretensiones específicas en materia de acción territorial, pero la Ley de 16 de julio de 1971 inscribiría, entre los motivos legales de creación de una ZAD, la constitución de reservas de suelo (art. L.212.1 al. 1), a condición de que tales reservas fuesen previstas para la extensión de las aglomeraciones, la ordenación de los espacios naturales que rodean a éstas y la crea-

(17) Cabría señalar también el freno suplementario que el artículo L.123.5 al. 4 del *Código de Urbanismo* constituye: un plan hecho público, si no es aprobado en el plazo de tres años, caduca.

(18) A. H. MESNARD: «La réorientation de la politique foncière vers les problèmes des centres villes et des quartiers existants», *Correspondance Municipale*, septiembre 1977, pág. 26.

ción de ciudades nuevas o de estaciones de turismo (art. L.221.1 del *Código de Urbanismo*). Al mismo tiempo, la duración de una ZAD pasaba a ser de catorce años, lo que permitía una política de suelo a medio plazo (art. L.212.10 del *Código de Urbanismo*). Las ZAD conocidas como «reservas de suelo» debían facilitar, en el ánimo del legislador, la realización de los esquemas de ordenación y urbanismo (véanse Circulares ministeriales de 23 de agosto de 1972 y de 7 de noviembre de 1974).

El interés que las ZAD tienen para los entes locales es evidente. El derecho de retracto sólo se ejerce si la adquisición del bien, cuyo propietario tiene la intención de deshacerse de él, presenta un interés para alcanzar cualquiera de los objetivos asignados a la ZAD —y, muy especialmente, la constitución de reservas de suelo. La compra por retracto se hará entonces bien a un precio fijado en común por el declarante y por la colectividad, bien a un precio establecido por el juez de la expropiación—, estando admitido que el declarante y la colectividad titular del derecho de retracto pueden renunciar: el primero a la enajenación, y la segunda a la adquisición (ver sobre todos estos puntos los artículos R.212.1 y siguientes del *Código de Urbanismo*, modificados por el Decreto de 7 de julio de 1977). Por otra parte, el Estado siempre podría sustituir a un ente local que descuidase o rehusase utilizar su derecho de preferencia de compra, sin perjuicio de concederle, llegado el caso, y en tiempo oportuno, el bien así adquirido (19).

A pesar de todo, hemos de hacer algunas observaciones con respecto a la política de suelo de las colectividades locales. En primer lugar, las zonas de ordenación diferida no han sido necesariamente creadas en beneficio de los entes locales. Pueden resultar de una iniciativa del Estado y ser impuestas a los Municipios o grupos de Municipios por Decreto ministerial (si bien se solicita el parecer de los entes locales y de los establecimientos públicos territoriales en cualquier caso). Pero cuando las ZAD son ZAD de interés local, el beneficiario del derecho de retracto no siempre es el Municipio (o el grupo de Municipios): puede ser un establecimiento público (Cámara de Comercio e Industria, Delegación de Viviendas Bara-

(19) No será inútil señalar que, antes de la creación de una ZAD y de la fijación de su perímetro, el Prefecto departamental puede dictar una orden delimitando provisionalmente el perímetro de la zona; en el interior de ésta, el Prefecto está habilitado para ejercer, en nombre del Estado, el derecho preferente de compra. Los terrenos comprados serán, en principio, cedidos inmediatamente al titular del derecho de retracto en la ZAD definitiva (art. L.213.1 del *Código de Urbanismo*).

tas, etc.) o una persona privada (ver el artículo R.212.1 del *Código de Urbanismo* modificado por Decretos de 29 de marzo de 1976 y de 7 de julio de 1977; art. L.212.2 del *Código de Urbanismo*). Por último, hay que hacer notar que las ZAD se adaptan bastante mal a los problemas de suelo de los centros urbanos. Hay pocas ZAD «urbanas» (en 1 de septiembre de 1975, el 8,8 por 100 de las superficies abarcadas por las ZAD estaban situadas en zonas urbanas) (20), por razón de la carestía de los solares vacíos o de los inmuebles edificados. En resumen, los propietarios de los bienes comprendidos en el perímetro de una ZAD disponen de un derecho de «desistimiento», que les garantiza poder exigir del beneficiario del derecho de retracto que proceda a la adquisición del terreno en el plazo de un año, a contar de la creación de la ZAD (21), so pena de renunciar definitivamente al derecho de preferencia de compra. El recurso a la ZAD se justifica más en las zonas periféricas, en las que sirven para preparar la extensión de las aglomeraciones (22).

2. El retracto en el marco de las zonas de intervención territorial.

Las ZIF responden, desde hace poco (Ley de 31 de diciembre de 1975 sobre la reforma territorial), a unas cuantas preocupaciones anteriormente expuestas a propósito de las ZAD (art. L.211.1 y s. del *Código de Urbanismo*). Asimismo, se basan en el derecho de retracto. Pero su objeto viene definido de modo más estricto que el de las ZAD: las ZIF han de «permitir la aplicación de una política social del hábitat» merced a la construcción de viviendas sociales o de equipamientos colectivos, a la creación de espacios verdes y a la renovación de barrios urbanos, y también a la constitución de reservas de suelo (art. L.211.3 del *Código de Urbanismo*).

Su existencia se justifica, sobre todo, en el centro de las ciudades. Está previsto que serán «instituidas de pleno derecho en la ex-

(20) N. LENOIR: *op. cit.*, pág. 32 (0,8 por 100 en los centros urbanos y 8 por 100 en la periferia).

(21) Artículo L.212.3 del *Código de Urbanismo*.

(22) De hecho, el derecho preferente de compra se utiliza bastante poco. De acuerdo con estadísticas recientes (véase N. LENOIR: *op. cit.*, pág. 32), sólo un 0,2 por 100 de los terrenos de las ZAD se compran cada año, bien por el Estado, bien por las colectividades locales, y un 2 por 100 de las declaraciones con intención de enajenar vienen seguidas de la puesta a punto del procedimiento del derecho de retracto.

tensión de las zonas urbanas delimitadas por el plan de ocupación del suelo, hecho público o aprobado, de los Municipios de más de 10.000 habitantes» (art. L.211.1 del *Código de Urbanismo*). Se afirma, por tanto, que tienen vocación de sustitutas de las ZAD en las aglomeraciones. Y están vinculadas a la elaboración de los planes de ocupación del suelo, puesto que incluso no es necesario delimitarlas mediante un acto especial: abarcan las «zonas urbanas» de los planes de ocupación del suelo.

La institución de las ZIF debe ser comparada con la del «techo legal de densidad» (Ley de 31 de diciembre de 1975): el techo legal de densidad es el umbral legal de densidad de construcción (la densidad de construcción es definida como la relación entre la superficie de la base de una construcción y la superficie del solar sobre el cual está implantado). Más allá de este umbral, el derecho de construir tiene que ser comprado a la colectividad local y el «pago por sobrepasar el techo legal de densidad» constituye una contribución de los constructores, cuyo principal beneficiario es el Municipio (23), y que éste podrá utilizar para la compra de terrenos o de inmuebles comprendidos en el perímetro de una ZIF.

La ZIF fue pensada en beneficio de los Municipios (o de los grupos de Municipios). No existen ZIF creadas por el Estado en contra de la voluntad de los Municipios, y el Estado no puede reemplazar a éstos para ejercer el derecho de retracto. Este, en principio, es atribuido a los Municipios, que, sin embargo, tienen la facultad de delegarlo a determinadas personas morales de Derecho público o de Derecho privado (art. L.211.7 del *Código de Urbanismo*). La delegación implica una operación puntual, y raramente afecta a un conjunto de operaciones (24). Para adaptar este instrumento jurídico, que es uno de los recursos reales de los Municipios, el legislador previó que los Consejos Municipales pudiesen, mediante deliberación especial, suprimir una ZIF creada de pleno derecho o reducir su superficie (25).

En 15 de junio de 1977, el número de ZIF instituidas de pleno derecho en las aglomeraciones dotadas de un POS se elevaba a 399,

(23) Una parte de estos fondos es abonada al *Fonds d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales* (1/4); el resto (3/4) es atribuido a los Municipios para sus gastos de inversión.

(24) Véase Informe MONTAGNE, *Doc. Ass. Nat. 1977*, núm. 3.131, pág. 57.

(25) Esta facultad apenas es utilizada (ver F. BOUYSSOU: «La suppression ou la réduction des zones d'intervention foncière: difficultés d'application», *J. C. P.*, 1977, I. 2839).

y la superficie cubierta por estas zonas alcanzaba las 179.091 hectáreas (26).

Las ZIF constituyen un excelente observatorio de los precios del suelo en los Municipios y, gracias a ellas, las colectividades locales pueden tener la ocasión de constituir reservas de suelo. La duración de las ZIF es ilimitada, y la política que representan puede ser ejecutada progresivamente. Señalemos también que en las ZIF no existe el derecho de «desistimiento», al objeto de evitar presiones que las colectividades locales no podrían soportar (27).

El análisis del derecho de retracto en las ZIF requiere algunas notas complementarias (28). Cierta número de inmuebles escapan al retracto (las construcciones recientes, de menos de diez años; las viviendas sociales; los lotes en copropiedad; los inmuebles que son objeto de una cesión antes de su terminación, etc.) (art. L.211.4 del *Código de Urbanismo*), lo que restringe el interés de tal institución. Además, los inmuebles han de ser retractados «a los precios del mercado» (art. L.211.8, al. 3), lo que parece traducir la voluntad del legislador de dejar que las transacciones se establezcan libremente (cierto es que el Decreto de aplicación de 29 de marzo de 1976 ha mantenido la intervención del Servicio del Patrimonio en el caso de las operaciones de cierto montante, al tiempo que la facultad, en manos de los Municipios, de dirigirse al juez de expropiación al objeto de establecer el precio, de existir desacuerdo con el declarante).

Las ZIF son demasiado recientes como para que pueda hacerse un balance completo. Lo que parece claro es que todavía no han sido correctamente percibidas por los poderes públicos las consecuencias de esta institución. Es cierto que en lo sucesivo las colectividades locales serán informadas de las transacciones de bienes raíces en los centros de las ciudades (los propietarios de solares y de inmuebles tienen la obligación de declarar a la Alcaldía su intención de enajenarlos). De acuerdo con un estudio publicado por el diario *Le Monde* (15 de diciembre de 1977), la mitad de los inmuebles evaluados por el Servicio del Patrimonio han sido objeto

(26) Véase Informe MONTAGNE, antes citado, pág. 57.

(27) Ver, por ejemplo, J. ALBERTINI: «Ambitions et incertitudes de la nouvelle loi foncière», D. 1976. Chron., pág. 85, y J. BAGUENARD: «La réforme de la politique foncière», *Act. Jur. Dr. Adm.*, 1976, pág. 228.

(28) Véase A. HORTUS: «La généralisation du droit de préemption dans les zones urbaines», *Act. Jur. Prop. Immob.*, 1976, pág. 584; también J. FRAYSSINET: «L'exercice du droit de préemption dans le cadre de la zone d'intervention foncière», *Droit et Ville*, núm. 2 (1976), pág. 135.

de un retracto efectivo, lo que pone de manifiesto el interés real que las ZIF tienen para los entes locales. Estos últimos encuentran en las ZIF un medio no desdeñable de realizar su política social del hábitat. Mas existen serios riesgos de que el sistema se desvíe, y todo dependerá, en definitiva, del comportamiento de los Municipios afectados. La finalidad de las ZIF no es, esencialmente, anti-especulativo, y cabría que no pudiese constituir un claro obstáculo ante el alza de precios de los terrenos urbanos más buscados, lo que apenas sería compatible con los objetivos «sociales» afirmados por el legislador.

C) La expropiación para reservas de suelo.

Durante mucho tiempo, el procedimiento coercitivo de la expropiación motivada por razones de utilidad pública no pudo ser utilizado con vistas a la constitución de reservas de suelo. Fue necesario esperar a la Ley de Orientación del suelo de 30 de diciembre de 1967 (art. L.221.1 del *Código de Urbanismo*) para que fuese reglamentada la facultad de los entes locales para servirse de la expropiación para «constituir reservas de suelo en previsión de la extensión de aglomeraciones, de la ordenación de los espacios naturales que rodean a éstas y de la creación de ciudades nuevas o de estaciones de turismo» —o también con vistas a la renovación urbana y a la ordenación de las aldeas—. Hasta entonces la expropiación, con la única finalidad de incrementar el patrimonio territorial de los entes locales y de facilitar futuras operaciones urbanísticas, no presentaba, en opinión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el carácter de utilidad pública requerido por los textos (29), o, por lo menos, la alta jurisdicción administrativa se esforzaba por no validar el procedimiento de expropiación más que para operaciones que rápidamente habían de desembocar en una utilización de los terrenos (Cons. d'Etat, 4 de noviembre de 1970, Société Immobilière «Les Héritiers A. Caubriere»). A partir de 1967, es posible expropiar para constituir reservas a largo plazo. Las colectividades locales (o los agrupamientos de Municipios con vocación en materia de urbanismo) no son los únicos beneficiarios de las nuevas disposiciones: el Estado, al igual que determinados establecimientos públicos de planificación urbana o de ordenación del territorio, es, así, parte implicada.

(29) Ver N. LENOIR: *op. cit.*, págs. 20 y ss.

No cabría afirmar que las precisiones aportadas por el artículo L.221.1 del *Código de Urbanismo*, por lo que se refiere a los objetivos de la expropiación, sean verdaderamente un freno a la política de expropiación. Pero este mismo artículo añade: «Cuando existe un esquema director de ordenación y urbanismo, no puede procederse a adquisiciones más que para la realización de los objetivos de este esquema», lo que implica un control jurisdiccional más ceñido que la declaración de utilidad pública. Se sabe, por otra parte (art. L.122.1 del *Código de Urbanismo*), que «los programas y las decisiones administrativas que conciernen a los esquemas directores de ordenación y urbanismo deben ser compatibles con sus disposiciones» y que el artículo R.122.20 indica que las adquisiciones de suelo de los entes públicos tienen que ser «compatibles» con las disposiciones del esquema director (30). Encontramos, así, un nexo entre las expropiaciones para constituir reservas de suelo y la aplicación de las SDAU (31); no todas las expropiaciones tendrán que ser, necesariamente, ratificadas por el juez administrativo (32). Nada impide, por ejemplo, a este último a proceder a una comparación de las ventajas e inconvenientes de la operación en línea con la jurisprudencia inaugurada por el Decreto de la Asamblea de 28 de mayo de 1971 (Ministro de Equipamiento y de Vivienda C. Federación de Defensa de las Personas Afectadas por el Proyecto Actualmente Denominado Ciudad Nueva Este) y anular una declaración de utilidad pública, porque «las actividades de la propiedad privada, el costo financiero y, eventualmente, los inconvenientes de orden social» que aquélla suponen se consideran excesivos con relación al interés que presenta. Asimismo, habría que tener en cuenta las modalidades de la indemnización (33).

(30) Sobre la noción de «contabilidad», véase W. COULET: «La notion de comptabilité dans le Droit de l'urbanisme», *Act. Jur. Dr. Adm.*, 1976, pág. 291.

(31) En este sentido, ver una Instrucción del 5 de octubre de 1975 del Ministerio de Equipamiento.

(32) Véase Trib. Adm. de Versailles, 10 de julio de 1973, *BODSON*, *Leb.*, pág. 801.

(33) Ver N. LENOIR: *op. cit.*, págs. 25 y ss. (véase también la Orden de 23 de octubre de 1958, modificada por las Leyes de 10 de julio de 1965, 11 de julio de 1972 y 31 de diciembre de 1975). A fin de evitar que los terrenos agrícolas sean pagados como terrenos edificables, y al objeto de poner fin así a determinadas tendencias especulativas, el artículo 21, II bis, de la Orden de 23 de octubre de 1958 disponía que «la calificación de terreno edificable está reservada a aquellos terrenos que, un año antes de la apertura de la información pública y cualquiera que sea su utilización, están efectivamente comunicados a la vez por una vía de acceso, una red eléctrica, una conducción de agua y, en la medida en que las reglas relativas al urbanismo y a la salud pública así lo exigen para construir en estos terrenos, por una red de saneamiento; con la condición de que las distintas redes habrán de estar situadas cerca de los terrenos en cuestión y de que tendrán

A expensas de estas reservas, la expropiación completa (con la compra amistosa) la lista de los instrumentos de los que disponen los entes locales para encontrar una solución a los problemas de suelo vinculados con la urbanización.

Nos quedan por analizar los medios financieros, sin los cuales los instrumentos jurídicos estudiados no serían otra cosa que papel mojado.

IV. LOS MEDIOS FINANCIEROS

¿De qué manera obtendrán las colectividades locales los recursos necesarios para financiar las diversas intervenciones territoriales que han sido señaladas? He aquí uno de los elementos fundamentales del problema, y hay que afirmar que, sin duda, las soluciones actuales no permiten considerar una acción territorial de gran envergadura. Así las cosas, hoy por hoy, se reclaman con insistencia reformas a fondo.

A) Los medios tradicionales.

Las colectividades locales se benefician, en principio, de recursos propios, que pueden dedicar a adquisiciones de suelo con vistas a la realización de un objetivo urbanístico. Sabemos que «los pagos por sobrepasar el techo legal de densidad» se atribuyen fundamentalmente a los Municipios, donde pueden ser asignados para adquirir suelo en las zonas de ordenación diferida o en las zonas de intervención territorial, o para compras necesarias para la realización de viviendas sociales o de equipamientos colectivos (artículo L.333.3 del *Código de Urbanismo*).

Tres son los tipos de ayudas financieras que se conceden a los entes locales cuyos recursos son insuficientes.

1. Los adelantos del Fondo Nacional de Ordenación del Suelo y de Urbanismo (FNAFU).

El FNAFU es una cuenta especial del Tesoro, cuya política ha sido parcialmente reorientada desde hace algunos años con la in-

unas dimensiones adaptadas a la capacidad de construcción de los citados terrenos. Por lo demás, las posibilidades de construcción que habrá que retener cara a la evolución de los terrenos edificables, y como tales calificados, ... no podrán exceder de las que resultaren del techo legal fijado a las densidades».

tención de sostener más eficazmente a las colectividades locales. En efecto, concede adelantos de dos años, renovables por tres veces (ocho años máximo) a un tipo de interés bajo (3,5 por 100 en 1977). Estos adelantos se distribuyen en dos grupos. Algunos de ellos se atribuyen en concepto de la Sección A (capítulo 12) del FNAFU; estos créditos, recientemente abiertos, están destinados, fundamentalmente, a financiar la compra de los terrenos imprescindibles para los equipamientos públicos en las zonas delimitadas por los planes de ocupación del suelo. Durante mucho tiempo el Estado fue su principal beneficiario, pero, a partir de 1975, se ha tomado la decisión de concedérselo prioritariamente a los entes locales. Su montante, que en 1975 ascendía a 10 M. F. (millones de francos), ha pasado en 1977 a 30 M. F. El presupuesto del año 1978 no lo menciona ya y privilegia otros mecanismos. Los otros adelantos del FNAFU, previstos en la Sección C (capítulo 32), sirven para retractar los bienes situados en las zonas de ordenación diferida o las zonas de intervención territorial; y, normalmente, se atribuyen a los Municipios o a los grupos de Municipios. Su evolución ha conocido un elevado incremento entre 1975 (66,7 M. F.) y 1977 (130 M. F.), para caer bruscamente en el presupuesto de 1978.

2. Las subvenciones son de más reciente creación y figuran, en los documentos presupuestarios del Estado, en el capítulo 65-40 del presupuesto del Ministerio de Equipamiento.

Una parte de las subvenciones está destinada a servir a la realización de los *programmes d'action foncière* (PAF). Estos se inscriben en la política denominada «contractual», que actualmente caracteriza a las relaciones entre el Estado y los entes locales. Estos últimos son invitados a programar sus intervenciones territoriales con arreglo a las previsiones de los esquemas directores de ordenación y urbanismo. La elaboración de los programas se hace en conexión con los servicios ministeriales (Equipamiento, Agricultura) y los diversos organismos interesados por la urbanización: los PAF prevén, para una duración de tres a cinco años, la existencia de las zonas de ordenación diferida o de los perímetros de expropiación para las reservas de suelo ulteriormente asignadas a los equipamientos colectivos, etc., con la lista de las adquisiciones a realizar, su montante aproximado, las operaciones accesorias (reestructuración, concentración). Estas diversas indicaciones se transcriben en un documento de tenor contractual, y el Estado se com-

promete a ayudar financieramente al ente local (o al grupo de colectividades locales), y éste a su vez se compromete a realizar las operaciones previstas (34). En principio, las colectividades locales interesadas han de esforzarse por constituir un «volante» de reservas de suelo, cuyo nivel debe seguir siendo el mismo aproximadamente, equilibradas las salidas con las entradas. El Estado concede subvenciones que cubren hasta el 30 por 100 del precio de compra de los terrenos. El montante de los créditos presupuestarios asignados a estas subvenciones conoce un aumento sensible (83 M. F. en 1978 contra los 38 M. F. de 1977, esto es, un incremento del 118,4 por 100 en un año).

3. Los préstamos son, sin embargo, actualmente el medio más utilizado.

Desde hace tiempo, los Municipios y los grupos de Municipios se vienen dirigiendo a la *Caisse des Dépôts et des Consignations* (el gran banco de los entes locales) para encontrar los recursos necesarios para las operaciones de ordenación urbana y, sobre todo, para las adquisiciones de suelo. Algunos de estos préstamos son «bonificados» por el Fondo Nacional de Ordenación Territorial y Urbanística, es decir, que el Estado toma a su cargo una parte de los intereses prometidos a los suscriptores. La amortización de los préstamos (a medio plazo) puede ser diferida cuando conviene dejar a las colectividades beneficiarias un margen suficiente para obtener recursos de la venta de los terrenos ordenados gracias a sus cuidados (terrenos destinados a la construcción de inmuebles, a la creación de zonas industriales). Su montante era, en 1977, de 650 millones de francos (250 para equipamiento de zonas de vivienda, 50 para equipamiento de zonas industriales, 350 para operaciones de renovación urbana). Los préstamos a medio plazo de la *Caisse des Dépôts et des Consignations* no están, única y exclusivamente, consagrados, como se ve, a las adquisiciones de terrenos.

Los préstamos de la *Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales* (CAECL) actualmente están a la cabeza a este respecto. La *Caisse* está organizada bajo forma de establecimiento público de carácter administrativo (Decreto de 4 de mayo de 1966), pero está dirigida por la *Caisse des Dépôts et des Consignations*, de la

(34) Véase F. MODERNE: «Les contrats des collectivités locales», en *Collectivités Locales*, París, Dalloz, 1977, tomo II, pág. 3045.22, núm. 50; Circulares de 19 de diciembre de 1974 y de 5 de octubre de 1975.

que es un instrumento. Unas Circulares ministeriales —la de 17 de abril de 1971, la de 19 de septiembre de 1971 y la de 2 de junio de 1976— han puesto a punto el mecanismo de los préstamos a largo plazo susceptibles de ser concedidos por la CAECL, para permitir a los entes locales constituir reservas de suelo. Estos préstamos están previstos para una duración de dieciocho años con vistas a la compra de terrenos, que no serán utilizados antes de siete años, a un interés del 8 por 100 y con una autofinanciación mínima del 20 por 100 por parte de la colectividad local dotada de un plan de ocupación del suelo hecho público o aprobado (y que haya puesto a punto una política coherente de acción territorial).

En los presupuestos generales del Estado de 1978 están previstos otros préstamos: su duración será de diez años, con un tipo de interés más elevado y una amortización diferida y sin autofinanciación.

Cerca de 500 M. F. han sido asignados a estas diferentes ayudas por la *Caisse*.

Tales son los medios financieros más importantes (35). Ello no significa, en modo alguno, que sean deficientes... Hoy por hoy, la discusión gira en torno a una mejora del sistema, merced, sobre todo, al impuesto territorial.

B) A propósito del *impuesto sobre el valor del suelo*.

Se constata que las colectividades locales no han participado sino de manera muy superficial, a falta de otros medios, en el esfuerzo de urbanización. Las razones de estas flaquezas son acaso de orden psicológico o técnicas (reticencias de los concejales ante los procedimientos de expropiación, con frecuencia necesarios, falta de información, carencia de personal competente para seguir la evolución del mercado del suelo, etc.): ciertamente, sería deseable que los Municipios más directamente afectados por la urbanización creasen «servicios territoriales» encargados, en especial, de tratar estos problemas (algunas municipalidades han tomado ya iniciativas en este sentido).

La creación de un «impuesto territorial» es, en ocasiones, pre-

(35) Existen, asimismo, medios específicos de financiación de las reservas de suelo de espacios verdes (N. LENOIR: *op. cit.*, pág. 51; C. LESGUILLONS: «Le financement des espaces verts», *Moniteur des Travaux Publics*, 2 de octubre de 1976).

sentada como un remedio que se adapta a la presente situación (36). Permitiría luchar contra la especulación del suelo y contra la tendencia a la retención de terrenos (37). Se observa con frecuencia que la parte de las imposiciones territoriales que hoy perciben los Municipios (tasa sobre las propiedades edificadas y sobre las no construidas) está en regresión relativa en relación a otras contribuciones (impuesto profesional y tasas sobre la vivienda). Un verdadero impuesto territorial debería basarse en el valor venal de los terrenos, aun cuando éste resulta difícil de determinar en determinadas hipótesis (habida cuenta de las reglas urbanísticas, de las prácticas locales, de la utilización del terreno, etc.). El informe THYRAUD, presentado en el Parlamento, a finales de 1977, en nombre del Comité Parlamentario de Estudios de Política del Suelo de las Colectividades Locales, se ha convertido en el abogado de este sistema. Preconiza una declaración (controlada) por el contribuyente del valor de su bien, una aplicación del impuesto territorial en todos los Municipios y en el conjunto de su territorio, una supresión de las tasas territoriales existentes y un impuesto a determinar con arreglo a las necesidades y a la recaudación de las colectividades locales, pero que no exceda del 1 por 100, etc.

Los argumentos a favor o en contra de la creación de un impuesto territorial no son, ciertamente, nuevos, y se podría disertar *ad infinitum* acerca de los méritos o inconvenientes de tal sistema. Por ahora, constatemos que el legislador no lo ha adoptado, ni siquiera discutido seriamente.

El problema de las intervenciones territoriales de los entes locales no es sencillo. La actual política favorece aparentemente las adquisiciones de suelo en los Municipios o grupos de Municipios. ¿Modificará esto, fundamentalmente, los términos del debate? Cabe dudararlo con toda legitimidad. No basta con adquirir reservas de suelo. Hay que saber también cómo se utilizarán y en beneficio de qué grupo social o socioprofesional se harán las ulteriores transacciones. Pero esto es harina de otro costal...

(36) Informe al Parlamento..., antes citado, págs. 35 y ss.

(37) Ver las discusiones parlamentarias con ocasión de la Ley de 31 de diciembre de 1975 sobre la reforma del suelo y los informes de los Diputados FANTON (*Doc. Ass. Nat. 1975*, núm. 1.828) y MASSON (*Doc. Ass. Nat. 1975*, núm. 1.893) y de los Senadores PILLET (*Doc. Sénat 1975*, núm. 42) y CHAUTY (*Doc. Sénat 1975*, núm. 44).