

# NUEVAS ORIENTACIONES DEL DERECHO URBANÍSTICO EN FRANCIA: LOS INTENTOS DE CONTROL DEL MERCADO DE SUELO \*

POR

FRANCK MODERNE

*SUMARIO: I. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONTROL: A) Las limitaciones a las posibilidades de construcción. B) El ejercicio del derecho de tanteo.—II. LOS MEDIOS FINANCIEROS DE CONTROL: A) Las adquisiciones de suelo por el Estado. B) Las adquisiciones de suelo por las colectividades locales.*

El urbanismo suscita en Francia, como en la mayor parte de los restantes países industrializados, un cierto número de interrogantes. El Derecho, evidentemente, ha de esforzarse por adaptarse a este fenómeno nuevo y multiforme. El aumento brutal de la población urbana, según un proceso cuasi inexorable, no le permite encontrar a tiempo soluciones estables y eficaces. Fundado sobre previsiones a corto y medio plazo, el Derecho urbanístico es necesariamente un Derecho de lo aleatorio, que es preciso replantear continuamente. El Derecho francés no constituye a este respecto una excepción, pero ha de reconocerse que hace esfuerzos notables por encuadrar el desarrollo urbano en un sistema de reglas relativamente coherentes. Las múltiples reformas, de orden legislativo o reglamentario, de que ha sido objeto en los últimos años, responden a una cierta lógica. Pero todas ellas tienen desgraciadamente su contrapartida: la inflación de textos impide prácticamente su asimilación por el cuerpo social, su reforma permanente no permite analizar los efectos con relación a un período suficiente, sus contradictorios caracteres (excesivamente detallados en ciertos casos, sorprendentemente difusos en otros casos) constituyen un obstáculo a la función moderadora habitualmente

---

(\*) Artículo redactado en homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Traducción del original por Luciano PAREJO ALFONSO.

desempeñada por el Juez. La doctrina está en su derecho de plantear cuestiones y de sugerir perfeccionamientos, fiel a la misión que le es propia y de la que constituyen claro exponente en España los brillantes y lúcidos estudios de E. GARCÍA DE ENTERRÍA.

El presente trabajo no tiene otra ambición que ofrecer a los lectores de un país vecino una visión de algunos de los aspectos de las reformas contemporáneas del Derecho urbanístico francés. Es ciertamente un Derecho nuevo el que surge progresivamente de las cenizas del antiguo sistema, a pesar de que los contornos de las reglas aplicables no aparecen todavía con claridad.

Entre los textos recientes e importantes que han provocado en este capítulo del Derecho verdaderas sacudidas sísmicas de diversa amplitud, debe señalarse en primer lugar la Ley de 31 de diciembre de 1975 sobre reforma de la política del suelo (*JO* de 3 de enero de 1976, p. 132) y sus Decretos de aplicación de 29 de marzo de 1976 (*JO* de 30 de marzo, p. 1903). La Ley de 31 de diciembre de 1976 sobre reforma del urbanismo (*JO* de 1 de enero de 1977, p. 5) y sus Decretos de aplicación de 7 de julio de 1977 (*JO* de 8 de julio, p. 3599) o de 26 de julio de 1977 (*JO* de 29 de julio, p. 3969) ocupan una posición comparable a la de los textos anteriores. A renglón seguido pueden citarse textos legislativos y reglamentarios, cuya incidencia sobre el urbanismo tampoco es despreciable, como por ejemplo la Ley de 10 de julio de 1976 sobre protección de la naturaleza (*JO* de 13 de julio, p. 4203) y sus Decretos de aplicación; la Ley de 19 de julio de 1976, relativa a las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente (*JO* de 20 de julio, p. 4320), y la Ley de 3 de enero de 1977 sobre la arquitectura (*JO* de 4 de enero, p. 71) y sus Decretos de aplicación, etcétera.

Parece que el Derecho francés contemporáneo se orienta esencialmente en tres direcciones: controlar el mercado del suelo que condiciona las realizaciones urbanas, mejorar la información y la participación del público, introducir las preocupaciones en orden al medio ambiente en una disciplina en la que la calidad de la vida es una preocupación cotidiana.

De entre estas orientaciones nosotros nos ocuparemos aquí solamente de la primera, que está caracterizada por innovaciones interesantes, tanto en el plano jurídico como en el financiero. El control del mercado inmobiliario, aun cuando sea imperfecto y tardío, ex-

presa la voluntad de los poderes públicos de organizar el urbanismo del futuro sobre bases sólidas, el propósito de no dejarse sorprender por los acontecimientos, el deseo de experimentar con tranquilidad. Ningún Decreto, ciertamente, definirá jamás el encanto de una ciudad, pero es cierto que no habrá opción urbanística viable sin un dominio, cuando menos relativo, de este mercado.

Es inútil realizar con detalle el examen de una situación conocida (y que es prácticamente la misma en Francia y en España). El alza considerable de los precios del suelo está en el origen de una urbanización desordenada y depredadora. Recordemos que en Francia la población urbana ha pasado en catorce años (de 1954 a 1968) del 56 por 100 al 70 por 100 de la población total; ella representará probablemente el 80 por 100 de la población total en 1985 con las variaciones eventuales en razón a las corrientes migratorias (las ciudades medias parece deben crecer más rápidamente que las grandes aglomeraciones). Teniendo en cuenta el peso excesivo de la aglomeración parisina, esta situación engendra desequilibrios y tensiones que inciden especialmente sobre los terrenos urbanos disponibles.

Es sabido que las necesidades de espacios son hoy en día más importantes; los equipamientos públicos (transportes, lugares de esparcimiento, etc.), y los espacios verdes exigen superficies análogas a las que se destinan a la vivienda. A esta presión constante de la demanda de terrenos, la oferta no se adapta sino insuficientemente. La especulación inmobiliaria incita a los propietarios, en períodos de inestabilidad monetaria, a considerar la tierra como un refugio. La división de parcelas urbanas frena las grandes operaciones, pero favorece el encarecimiento de los terrenos a construir. La amplitud del alza de los precios del suelo repercute inevitablemente sobre el coste de la construcción; deforma sensiblemente la urbanización en la medida en que afecta sobre todo al centro de las ciudades y entraña una densificación excesiva de las construcciones. Ello conduce, de otro lado, a una segregación social progresiva al desplazar hacia la periferia los alojamientos sociales.

Por tanto, es preciso intentar controlar el mercado de suelo. Distintas instituciones contribuyen a ello con fortuna diversa. Distinguiremos los instrumentos jurídicos y los medios financieros: su papel respectivo es igualmente determinante.

## I. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONTROL

Entre las instituciones con vocación de ordenación del mercado de suelo y de racionalización, a medio o largo plazo, de las operaciones de urbanismo, algunas de ellas se basan en la técnica del límite (legal o reglamentario) de las posibilidades de construcción y otras descansan sobre el ejercicio del derecho de tanteo en caso de enajenación de bienes inmuebles en ciertas zonas previamente delimitadas.

Examinemos estos dos puntos.

A) *Las limitaciones a las posibilidades de construcción*

Es evidente que el valor de un terreno urbano está en función de la densidad de las construcciones susceptibles de ser ejecutadas sobre el mismo. Toda tentativa de control del mercado de suelo pasa por la fijación de límites o de umbrales capaces de evitar o dificultar la sobredensificación, especialmente en el centro de las ciudades. Hacemos alusión, esencialmente, a la fijación de un «techo legal de densidad (*plafond légal de densité*) y de un «coeficiente de aprovechamiento del suelo» (*coefficient d'occupation du soel*). Estas dos instituciones, aun cuando tengan los mismos objetivos, no son idénticas; deben ser cuidadosamente distinguidas.

1.º La institución del *plafond légal de densité* (PLD): La creación de un techo o límite legal de densidad es obra de la Ley Inmobiliaria de 31 de diciembre de 1975 (incluida en el *Code de l'urbanisme*). Esta Ley fue precedida de vivas controversias durante los debates parlamentarios: fue objeto de la sospecha, en efecto, de atentar al sacrosanto derecho de propiedad. Por ello, el legislador adoptó precauciones de estilo. Este constata, en primer lugar (art. 1 de la Ley), que «el derecho de edificar está ligado a la propiedad del suelo», pero para añadir seguidamente que más allá de un cierto límite, llamado *plafond légal de densité*, «el ejercicio del derecho de edificar deriva de la colectividad» («deriva» y no «pertenece», el matiz tiene su importancia). Por tanto, se ha descartado el sistema de la municipalización del suelo, que había sido inicialmente propuesto.

a) El mecanismo del *plafond légal de densité* es relativamente simple. Ha de partirse de la idea de «densidad de construcción», de-

finida por la relación existente «entre la superficie de suelo construido y la superficie de terreno sobre la cual la edificación está o debe estar implantada» (art. L. 112-1 del Código de Urbanismo). Conviene recordar que, después del Decreto número 77.739/1977, de 7 de julio (JO de 8 de julio), la definición de «superficie construida» ha sido precisada: se trata de la suma de las superficies construidas en cada nivel de la edificación (art. R. 112-2 del nuevo Código de Urbanismo). La superficie construida «neta» a tener en cuenta se calcula deduciendo de las superficies de la construcción la de los techos, sótanos, garajes, balcones, galerías, etc.

*El plafond légal de densité es el límite legal de densidad de la construcción. Está fijado imperativamente y sin derogación posible en 1 para el conjunto del territorio y en 1,5 para la ciudad de París.* Nótese, pues, que el legislador ha establecido este límite en un nivel bastante bajo.

Pero ha de advertirse que la institución del PLD no tiene por objeto prohibir las construcciones cuya densidad exceda del límite legal. Dos situaciones pueden ser distinguidas:

Si la construcción prevista sobre un terreno tiene una densidad que no implica un traspaso del umbral legal, ello no significa, sin embargo, que esta construcción sea enteramente libre. Será necesario, en todo caso, obtener la licencia de obras o respetar las determinaciones relativas al aprovechamiento del suelo.

Si la construcción prevista sobre un terreno tiene una densidad que supone un traspaso del límite legal, será necesario (además de la licencia de obras y todas las restantes autorizaciones necesarias) comprar el derecho de construir en exceso; es decir, el derecho a exceder el PLD.

Como se ve, el PLD persigue simultáneamente dos objetivos: ejercer un efecto de disuasión sobre aquellos que estuvieran tentados de construir en el centro de las ciudades inmuebles de gran densidad y procurar nuevos recursos a las colectividades públicas.

b) En caso de exceso del PLD se incurre en deuda de una tasa a la colectividad pública a la que compete el control del ejercicio del derecho de edificar. Esta tasa lleva el nombre de precio por exceso del límite legal de densidad. Los autores del Proyecto de Ley Inmobiliaria de 1975 estimaron con algún optimismo que las colectividades interesadas se beneficiarían así de recursos importantes, evaluados, en algún caso, en dos billones de francos...

Son los Ayuntamientos o las Agrupaciones municipales (Sindicatos de Ayuntamientos, Distritos Urbanos, Comunidades Urbanas) los destinatarios principales del producto de la tasa especial (3/4 de dicho producto); el Fondo Especial de Equipamiento de las Colectividades Locales (creado por una Ley de 13 de septiembre de 1975, JO de 14 de septiembre, p. 9475; vid. M. THERON: *Les Fonds d'Equipement aux Collectivités Locales*, AJDA, 1977, I, p. 417), percibe por su parte 1/4 de esta contribución. Sin embargo, y a fin de incitar a los Ayuntamientos a no hacer prueba de una rechazable laxitud en la utilización de las autorizaciones que les competen, la Ley ha dispuesto que si la densidad de construcción excede el doble del PLD, la totalidad de la tasa pasa a quedar afectada al Fondo de Equipamiento.

El importe de la tasa viene determinado por *el valor del terreno cuya adquisición sería necesaria para que la edificación proyectada no exceda del PLD*; lo que significa que el solicitante deberá pagar sumas tanto más elevadas cuanto mayor sea la densidad de construcción.

Debe resaltarse que los deudores de la tasa son no solamente las personas privadas, sino también las colectividades públicas (con la salvedad de algunas ordenaciones de detalle). Todo solicitante de una licencia de obras debe declarar el valor del terreno sobre el que vaya a construirse. Si la Administración acepta dicha declaración, procede sin más al cálculo de la tasa, cuyo pago se efectuará en tres fracciones iguales. En otro caso, el asunto ha de ser planteado ante el Juez de la expropiación, que ha de resolver en el plazo de seis meses. La tramitación de la licencia de obras quedará suspendida en defecto de la declaración previa (*déclaration préalable*); no se producirá la suspensión, sin embargo, por el simple desacuerdo sobre el valor del terreno.

El destino del producto de la tasa no es libre: las sumas obtenidas deberán ser afectadas a la financiación de la creación de espacios verdes públicos, de adquisiciones de suelo con vistas a la realización de viviendas sociales o de equipamientos colectivos, de adquisiciones dentro de las zonas de ordenación diferida (*Zones d'aménagement différé* o ZAD) o de zonas de intervención del suelo (*Zones d'intervention foncière* o ZIF), de restauración de edificios clasificados o de construcción de viviendas por los servicios públicos de viviendas de

renta limitada, las sociedades de viviendas de renta limitada o los organismos que se ocupan de la vivienda de los trabajadores inmigrantes.

2.º La institución de los coeficientes de aprovechamiento del suelo (COS): El sistema de coeficientes de aprovechamiento del suelo es más antiguo que el PLD, en cuanto data de la Ley de Orientación Inmobiliaria de 30 de diciembre de 1967. La preocupación básica es en ambos casos la misma: desalentar la construcción en el centro de las ciudades, en el que el coste de los terrenos edificables es muy elevado, y procurar, en otro caso, recursos a las colectividades locales. *Pero los COS vienen determinados por los planes de ocupación del suelo* (que se corresponden, a partir de 1967, con los antiguos planes de urbanismo de detalle); tienen valor reglamentario (mientras que el PLD tiene valor legal), en la medida en que los planes de ocupación del suelo tienen ellos mismos valor reglamentario desde que son hechos públicos o aprobados.

Los coeficientes de ocupación del suelo se definen como *las relaciones entre una superficie de terreno y una superficie construida*; expresan, por tanto, *una densidad de construcción autorizada* por un plan de ocupación del suelo. En principio, los COS son fijados zona por zona (los planes de ocupación del suelo dividen el suelo urbano en zonas, teniendo en cuenta el uso principal del suelo en cada una de ellas), pero después de la Ley de 31 de diciembre de 1976 de reforma del urbanismo pueden ser establecidos varios COS diferentes dentro de una misma zona. *A diferencia del PLD los COS son, por tanto, muy variables*. Por lo demás, la Ley de 1976 permite las transferencias de COS dentro de ciertas zonas que convenga proteger «en razón a la calidad de su paisaje»: las transferencias hacen posible una reagrupación de las construcciones en uno o varios sectores de la zona, quedando los terrenos así liberados gravados con una servidumbre *non aedificandi*, que no puede ser suprimida más que por *Décret en Conseil d'Etat* (es decir, Decreto adoptado previo dictamen del Consejo de Estado) (*vid.* sobre el problema, F. Bouyssou: *Les coefficients d'occupation des soels*. «*Droit et Ville*» núm. 1, 1976, pp. 91 y ss.; *ibid.* núm. 2, 1977, pp. 205 y ss.)

La existencia de un COS (en las aglomeraciones urbanas con Plan de Ocupación del Suelo hecho público o aprobado) no constituye una barrera infranqueable: *las extralimitaciones de los COS son posibles*

mediante el pago de una contribución denominada «participación por exceso del COS» (a menos que esta extralimitación venga impuesta por razones de urbanismo o arquitectura o que los propietarios y vecinos hayan aceptado reducir en idéntica medida sus propias posibilidades de construcción en la propia zona). Esta participación es igual al valor de la superficie complementaria de terreno que hubiera sido necesaria para la edificación en caso de cumplimiento del COS (L. 333-2 del Código de Urbanismo); es calculada, por tanto, según un mecanismo análogo al propio de la tasa por exceso del PLD. El producto de la participación corresponde al Ayuntamiento (o a la Agrupación de Municipios) y debe ser igualmente afectado a ciertas operaciones de urbanismo (espacios verdes, viviendas sociales, adquisiciones de suelo en las ZAD o ZIF, restauración de edificios clasificados, etc.)

De proyectarse la construcción dentro de una zona de un Plan de Ocupación del Suelo, pueden coexistir un COS y el PLD. Dos situaciones pueden presentarse: si el COS es inferior al PLD, es preciso admitir que la contribución será exigible sobre la base del exceso respecto al COS; si el COS es superior al PLD, la contribución será exigible sobre la base del exceso respecto al PLD, al menos en lo que hace a la diferencia que medie entre el PLD y el COS. En nuestra opinión puede aventurarse que, más allá del COS, es la participación por su exceso la que prima, pero el problema no está regulado claramente y habrá de estarse a las decisiones jurisprudenciales. En todo caso, las extralimitaciones del COS no pueden ser toleradas más que excepcionalmente: la Ley de 31 de diciembre de 1976 dispone que las derogaciones a las reglas establecidas por los planes de ocupación del suelo sólo pueden acordarse a título excepcional y con el fin de «adaptaciones menores que sean necesarias por la naturaleza del suelo, la configuración de las parcelas o el carácter de las construcciones vecinas» (art. L. 123-1 del nuevo Código de Urbanismo).

Los resultados de este sistema no han sido objeto, según nuestras noticias, de un estudio de conjunto. En lo que respecta a la tasa por exceso del PLD, las cifras proporcionadas por la prensa (*vid.* «*Le Monde*» del 15 de diciembre de 1967) ascienden a un montante global de 127 millones de francos en 1976 y de 86 millones de francos para el primer semestre de 1977. Pero la tasa no ha sido aplicada en sus coeficientes o tipos máximos, sino a partir del 1 de septiembre de 1977 y el ritmo de construcción ha experimentado en Francia una seria disminución

desde hace varios meses. Es posible igualmente que las construcciones hayan sido desplazadas hacia la periferia (lo que, a fin de cuentas, es uno de los objetivos perseguidos por el legislador de 1975).

B) *El ejercicio del derecho de tanteo*

El derecho de tanteo es uno de los instrumentos jurídicos más útiles para el control del mercado de suelo. Este derecho caracteriza dos instituciones del Derecho urbanístico francés: las zonas de ordenación diferida (ZAD) y las zonas de intervención del suelo (ZIF).

1.º La institución de las zonas de ordenación diferida (ZAD): Las zonas de ordenación diferida figuran entre las zonas más antiguas (su creación arranca de una Ley de 26 de julio de 1962; *vid.* art. L. 212-1 y ss. del Código de Urbanismo), pero su régimen ha sido sustancialmente modificado por los últimos textos urbanísticos.

a) El objetivo de las ZAD es *esencialmente antiespeculativo*: se trata del ejercicio por parte de las colectividades públicas de un control más riguroso de las transacciones inmobiliarias gracias a la utilización del derecho de tanteo y del incremento de las disponibilidades de suelo con vistas a operaciones urbanas futuras. Los motivos de creación de una ZAD son particularmente vagos si ha de estarse únicamente a los términos de la Ley: las zonas de ordenación diferida pueden delimitarse para la creación de «sectores urbanos» y de «zonas de actividad», para la renovación de sectores urbanos o para la constitución de reservas de suelo (Ley de 16 de julio de 1971, JO de 17 de julio, p. 7056; *vid.* M. BESSON-GUILLAUMOT: *Les renforcements du régime des ZAD*, AJDA, 1972, 1206); la lista no es exhaustiva y el Consejo de Estado admite muy fácilmente la legalidad de actos administrativos de creación de ZAD (*vid.* «*Cons. d'Etat*» de 6 de junio de 1969, Dame LAUDON; «*Cons. d'Etat*» de 17 de octubre de 1975, GUEGUEN, etc.)

La puesta en marcha de una ZAD presupone la colaboración de las colectividades locales interesadas y el Estado. A la ZAD precede frecuentemente una «pre-ZAD», es decir, una delimitación por resolución prefectoral del perímetro provisional de la zona. El interés principal de la «pre-ZAD», reside en permitir inmediatamente el ejercicio del derecho de tanteo y de obstaculizar, así, las tentativas de especulación que pueden nacer del anuncio de la creación de una ZAD. En principio, la ZAD propiamente dicha se crea por resolución prefectoral u

orden ministerial, según los casos, con la conformidad o a propuesta de las colectividades locales afectadas o de sus agrupaciones. En caso de desacuerdo, la ZAD puede ser creada a pesar de todo por el Estado, pero para ello es preciso un *Décret en Conseil d'Etat*.

b) El derecho de tanteo juega dentro del perímetro de la ZAD (artículo L. 212-2 del Código de Urbanismo). Opera en todas las *enajenaciones voluntarias* de inmuebles a título-oneroso, cualquiera que sea su forma. Está atribuido normalmente a las colectividades locales, pero puede ser igualmente conferido al Estado y a ciertos establecimientos públicos o sociedades de economía mixta encargados de la ordenación urbana (L. 212-1 del nuevo Código de Urbanismo). El titular del derecho de tanteo debe quedar mencionado en el acto de creación de la ZAD.

A partir de la publicación del acto de creación de la ZAD, todas las enajenaciones voluntarias de bienes inmuebles quedan sujetas a una declaración previa de intención (llamada «declaración de intención de enajenar»); esta declaración debe expresar el precio previsto para la transacción y las condiciones generales de la enajenación (en contrapartida puede ser omitida la identidad del eventual adquirente). Corresponde, por tanto, al titular del derecho de tanteo optar entre hacer jugar su derecho o renunciar a la adquisición preferente (en este último caso la enajenación puede ser libremente llevada a cabo); dicho titular puede aceptar el precio propuesto por el declarante, proponer a éste otro distinto o hacer intervenir al Juez de la expropiación (lo que no significa que el bien pueda ser expropiado: el papel del Juez se reduce únicamente a fijar el precio de la transacción). No es inútil señalar que *el declarante puede en todo tiempo retirar su oferta y que el titular del derecho de tanteo no está obligado, en ningún momento, a consumir la adquisición*, tampoco en el caso de que el Juez de la expropiación haya ya fijado un precio (de todos modos se encuentran previstos los correspondientes plazos: *vid.* art. R. 212-6 y ss., modificados por el Decreto de 7 de julio de 1977).

Algunas observaciones complementarias nos van a permitir precisar mejor el papel exacto de las ZAD: *El Estado está habilitado para subrogarse en cualquier momento en la posición del titular del derecho de tanteo y proceder a la adquisición del bien por cuenta propia* (cuando menos a título provisional: el bien podrá ser cedido inmediatamente al Ayuntamiento para ser objeto de una afectación conforme a los objetivos de la ZAD); por su parte, el propietario de un bien inmueble situado dentro del perímetro de una ZAD dispone de un derecho lla-

mado de «desistimiento» (art. L. 212-3 del Código de Urbanismo): está facultado para exigir, dentro del plazo de un año, que su bien sea adquirido por el titular del derecho de tanteo (o por el Estado); en caso de negativa, la enajenación ulterior del bien no estará afectada por el derecho de tanteo. Recordemos, por último, que el propietario de un bien adquirido en ejercicio del derecho de tanteo goza del derecho de «reversión» en el caso de que dicho bien no sea objeto de la afectación que habría debido de ser la suya en atención a los objetivos de la creación de la ZAD (este derecho es ejercitable dentro de los tres años siguientes a la expiración del período de ejercicio del derecho de tanteo —catorce años—).

¿Es este mecanismo eficaz? Al día 1 de enero de 1977 (*vid. «Doc. Ass. Nat.»*, 1977, núm. 3131, p. 54), la superficie de las ZAD ascendía a la cifra nada despreciable de 486.000 Has. y la correspondiente a las pre-ZAD a la cifra de 59.000 Has. La creación de ZAD por las colectividades locales es cada vez más frecuente, pero el derecho de tanteo no se ejercita sino de forma muy prudente. Esto parece suficiente para limitar la especulación del suelo en la periferia de las ciudades (las ZAD, en efecto, se establecen preferentemente en las zonas periféricas, por más que nada impide la creación de ZAD urbanas).

2.º La institución de las zonas de intervención del suelo (ZIF): Las zonas de intervención del suelo (ò ZIF) son de creación más reciente (*vid. Ley de 31 de diciembre de 1975 sobre reforma inmobiliaria*, título II; art. L. 211-1 y ss. del Código de Urbanismo). Al igual que las ZAD su objetivo reside en moderar el crecimiento del precio del suelo a través de una utilización ponderada del derecho de tanteo. Pero sus fines están precisados de una manera más rigurosa: «permitir la puesta en marcha de una política social del *hábitat*» gracias a la constitución de espacios verdes públicos, la realización de viviendas sociales o de equipamientos colectivos, la restauración de edificios y la renovación de barrios.

a) La creación de las ZIF: Existe una evidente conexión entre las ZIF y el «límite legal de densidad», que constituye una nueva innovación de la Ley de 1975: la tasa por exceso del PLD puede quedar afectada a la adquisición de terrenos en las ZIF.

Las ZIF, de otro lado, están en directa relación con los Planes de Ocupación del Suelo (POS), en cuyo ámbito juegan, ya lo hemos dicho, los coeficientes de aprovechamiento del suelo (con aplicación, en caso

de su extralimitación, de una contribución especial a cargo de aquéllos que soliciten una licencia de obras). Estas zonas sólo pueden establecerse, en principio, dentro de las *zonas urbanas* de los POS (las «zonas urbanas» son las previstas en la ordenación para soportar las mayores densidades de construcción). Se encuentran, por lo tanto, en los Municipios de más de 10.000 habitantes, en los que la elaboración de un POS es obligatoria.

*Si existe un POS hecho público o aprobado, la ZIF existe de pleno derecho; dicha zona no requiere (el hecho merece ser subrayado) el dictado de un acto administrativo. Tampoco es necesario un acuerdo del Ayuntamiento. Sin embargo, el Ayuntamiento, por acuerdo expreso, puede reducir la superficie de la zona o, incluso, suprimirla (vid. F. Bouyssou: La suppression ou la réduction des ZIF, JCP, 1977, I, 2839). Es decir, las ZIF existen en tanto las colectividades públicas las consideren necesarias (L. 211-3 y L. 211-5 del Código de Urbanismo).*

En los municipios de menos de 10.000 habitantes, dotados de un POS hecho público o aprobado, la creación de la ZIF puede ser decidida por el Prefecto, a propuesta o previo informe del municipio afectado.

El legislador ha previsto la coexistencia eventual de ZIF y de ZAD. Como ha quedado visto, las ZIF son establecidas en las zonas urbanas de los POS, es decir, en el centro de las ciudades (por regla general), mientras que las ZAD se delimitan más bien en la periferia de las ciudades. Pero puede suceder que una ZIF sea creada en una parte de la ciudad que ha sido objeto ya de una ZAD (hay algunas ZAD «urbanas»). En este caso, los terrenos continúan sujetos al régimen de la ZAD hasta la expiración del período de ejercicio del derecho de tanteo. Ha de precisarse que la institución de una ZIF impediría la creación posterior de una ZAD.

El número de ZIF «de pleno derecho» ha sido estimado en 499 al día 15 de junio de 1977 y el de ZIF facultativas en 51; las primeras ocupaban cerca de 180.000 hectáreas y las segundas alrededor de 15.000 hectáreas (vid. «Le Monde» de 15 de diciembre de 1977).

b) La eventual utilización del derecho de tanteo es una característica esencial de la ZIF (por virtud de la cual ésta se asemeja a la ZAD). *El titular del derecho de tanteo es aquí el Ayuntamiento (o la agrupación de Municipios). La subrogación del Estado en la posición del titular del derecho de tanteo no está prevista. La ZIF se considera un instrumento de las colectividades locales; éstas, sin embargo, pue-*

den *delegar* su derecho de tanteo (bien para la totalidad de la zona, bien para una operación determinada) en los servicios públicos de viviendas de renta limitada, las Cámaras de Comercio e Industria, sociedades de economía mixta o establecimientos públicos de ordenación urbana. No parece que los Ayuntamientos hayan hecho uso frecuentemente del sistema de delegación, al menos por lo que respecta a las delegaciones globales.

Los bienes afectados por el derecho de tanteo son los bienes inmuebles situados dentro del perímetro de la ZIF en cuanto sean objeto de enajenación voluntaria. A diferencia de las ZAD, las ZIF no inciden en definitiva más que sobre una parte de estos bienes: una notable lista de excepciones al campo de aplicación del derecho de tanteo ha sido establecida por la propia Ley (así los inmuebles edificados escapan a la adquisición preferente durante los diez años siguientes a su construcción; idéntica regla rige para los inmuebles pertenecientes al Estado, etc.) (*vid.* art. L. 211-4 Código de Urbanismo).

El mecanismo de la adquisición preferente no requiere observaciones particulares. Todo proyecto de enajenación voluntaria de inmuebles sometidos al derecho de tanteo debe ser comunicado al Ayuntamiento, el cual notifica al interesado si decide ejercer su derecho o si renuncia al mismo. En la hipótesis de un desacuerdo sobre el montante del precio, la cuestión puede ser emplazada ante el Juez de la expropiación. La adquisición preferente se hace «al precio del mercado», según el artículo L. 211-8 del Código de Urbanismo (pero la intervención eventual del Juez de la expropiación parece estar destinada a evitar un desbocamiento del precio).

Ha de observarse que los propietarios de terrenos incluidos en una ZIF no gozan del derecho de renuncia a la enajenación y que, por tanto, no pueden exigir de la colectividad beneficiaria del derecho de tanteo la adquisición de su bien en un determinado plazo. En contrapartida, el derecho de reversión se ejerce normalmente si el bien adquirido preferentemente no ha sido afectado, en el plazo de cinco años, a uno de los objetivos asignados a la ZIF o si no ha sido clasificado como reserva de suelo. Este derecho debe ser ejercitado dentro de los tres años siguientes a la expiración del período precedente.

¿Cómo funciona el sistema? Parece que las adquisiciones por vía del derecho de tanteo han sido muy raras, sin duda por razón de la insuficiencia de medios económicos que padecen las colectividades locales. La institución de las ZIF es demasiado reciente para que sea

posible afirmar que facilitará, efectivamente, el control del mercado de suelo: la lentitud que se observa en la elaboración de los Planes de Ocupación del Suelo repercute sobre la creación de ZIF «de pleno derecho»; las excepciones son muy numerosas y muy importantes; las colectividades locales no pueden confiar en la intervención del Estado. Pero todo dependerá de la voluntad de los Ayuntamientos y alguno de ellos comienzan ya a familiarizarse con este nuevo instrumento.

Los medios jurídicos, por muy perfeccionados que sean, nunca serán suficientes para asegurar la dirección del mercado de suelo: los medios financieros no deben ser descuidados.

## II. LOS MEDIOS FINANCIEROS DE CONTROL

Los medios financieros no están a la altura de los propósitos anunciados por los poderes públicos. Los documentos presupuestarios recientemente publicados con ocasión de la votación del Presupuesto para el año 1978 son, en efecto, elocuentes (*vid.*, por ejemplo, el informe de M. MONTAGNE, «*Doc. Ass. Nat.*», 1977, núm. 3131, o el de M. CANACOS, «*Doc. Ass. Nat.*», 1977, núm. 3152): el incumplimiento por parte del Estado ha sido denunciado desde diversas posiciones, sin que sus recursos propios permitan a las colectividades locales colmar esta deficiencia. La parte de los créditos presupuestarios asignados a acciones sobre el suelo ha experimentado una sensible reducción: en 1974 representaba el 55 por 100 del total de los créditos en materia de urbanismo (y el 45 por 100 del total de las autorizaciones de programa); en 1978, estas proporciones descienden al 40 por 100 para los créditos y al 27 por 100 para las autorizaciones de programa (estas últimas han sufrido una caída espectacular).

Siendo diferentes los medios financieros según se trate de adquisiciones de suelo por el Estado o por las colectividades locales, trataremos ambos aspectos por separado.

### A) *Las adquisiciones de suelo por el Estado*

La Ley de Orientación Inmobiliaria de 1967 había establecido un programa trienal (1968-1970) de constitución de reservas de suelo a desarrollar sobre la base de una participación presupuestaria del Es-

tado de, aproximadamente, 300 millones de francos. Si bien este esfuerzo se ha mantenido en una primera etapa, se ha relajado después de algunos años: el autor de un informe presentado a la Asamblea Nacional estimaba que en cinco años (de 1974 a 1978) las consignaciones presupuestarias destinadas a adquisiciones directas del Estado habían disminuido en cerca de un 35 por 100 (informe CANACOS, ya citado, p. 28).

1.º La intervención presupuestaria del Estado se ejerce, principalmente, por intermedio del Fondo Nacional para la Ordenación del Suelo y el Urbanismo («*Fonds National pour l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme*», FNAFU). Este Fondo, creado por un Decreto de 14 de febrero de 1976 (*vid.* L. 331-1 y siguientes del Código de Urbanismo), tiene por objeto «la realización de adquisiciones y ordenaciones de suelo con vistas a la ejecución de operaciones urbanísticas, instalaciones industriales y reservas de suelo» (art. R. 331-1, párr. 1.º, del Código de Urbanismo). Por tanto, sus recursos no se emplean íntegramente en acciones sobre el suelo. De otro lado, y en materia de constitución de reservas de suelo, el Fondo no se limita a financiar las adquisiciones del Estado, sino que puede, igualmente, otorgar ayudas a las colectividades locales bajo la forma de adelantos (*vid. infra*). En el plano jurídico, el Fondo actúa a modo de «cuenta de comercio» (en el sentido que esta expresión tiene en el Derecho financiero), cuya función consiste en instrumentar las «operaciones de carácter industrial y comercial efectuadas a título accesorio por los Servicios Públicos del Estado» (*vid.* Ley Orgánica relativa a las Leyes Financieras: Ordenanza de 2 de enero de 1959).

Entre las operaciones inmobiliarias en las que puede intervenir el Fondo Nacional de Ordenación del Suelo y Urbanismo figuran, por ejemplo, las adquisiciones de terrenos en las zonas de ordenación diferida: el Estado puede ser él mismo titular del derecho de tanteo (cuando de él ha partido la iniciativa de la ZAD), y, en otro caso, tiene la facultad de subrogarse en la posición de los restantes titulares del derecho de tanteo. Al Estado cabe utilizar también los créditos del Fondo para adquirir los terrenos calificados de «reservados» en los Planes de Ocupación del Suelo (estos terrenos se reservan para futuros equipamientos públicos; los propietarios gozan, en este caso, de un derecho de desistimiento o renuncia análogo al que hemos hecho alusión a propósito de las ZAD). La mayor parte de estos terrenos

no están destinados a permanecer en el patrimonio del Estado; serán cedidos ulteriormente a colectividades interesadas para puntuales operaciones de urbanismo. Pero debe resaltarse que el papel del FNAFU parece hoy menos importante que hasta hace poco tiempo.

2.º La intervención del Estado tiene lugar igualmente, aun cuando de modo accesorio, por intermedio de un capítulo presupuestario destinado a la «constitución de reservas de suelo». Pese a su manifiesta vocación de incidir decisivamente en el mercado de suelo, este capítulo está débilmente dotado. Ha servido para la adquisición de terrenos para las «nuevas ciudades» situadas fundamentalmente en los alrededores de París; también ha sido utilizado como puente para créditos locales, a fin de permitir a determinadas ciudades un mejor control de su urbanización periférica. En cualquier caso, los créditos previstos para el año 1978 han disminuido notoriamente.

#### B) *Las adquisiciones de suelo por las colectividades locales*

Los medios financieros de que disponen las colectividades locales son muy diversos, lo que no significa que sean suficientes.

Se recordará que los Ayuntamientos y las Agrupaciones Municipales son beneficiarios de contribuciones por exceso del límite legal de densidad y de los coeficientes de aprovechamiento del suelo. Se ha dicho que los resultados (al menos por lo que respecta al primer tipo de contribuciones) no han sido particularmente brillantes. Ha de añadirse que la institución del PLD puede producir efectos relativamente contradictorios: su éxito financiero traduce su fracaso en el plano urbanístico (los inmuebles de gran densidad continúan edificándose en el centro de las ciudades) y su fracaso financiero traduce, a la inversa, su éxito urbanístico.

Los principales recursos de las colectividades locales provienen de las ayudas del Estado. Estas adoptan varias formas:

1.º Adelantos del Fondo Nacional de Ordenación del Suelo y Urbanismo: Desde 1963 el FNAFU está habilitado para conceder a las colectividades locales deseosas de proceder a adquisiciones de suelo adelantos a dos años, prorrogables por tres veces, al interés reducido del 3,5 por 100 (en 1977). El reembolso del capital ha de efectuarse al vencimiento del aplazamiento (y, en todo caso, en el momento en que el terreno sea utilizado).

Estos adelantos se conceden principalmente con dos finalidades: para la adquisición de terrenos «reservados» para equipamientos públicos en los Planes de Ocupación del Suelo (en el Presupuesto del Estado para 1977 figuraba una consignación para este tipo de adelantos por importe de 38 millones de francos) o para la adquisición preferencial de bienes inmuebles en las zonas de ordenación diferida (ZAD) y en las zonas de intervención del suelo (ZIF).

Los adelantos se otorgan a los Ayuntamientos y Agrupaciones Municipales o a ciertos establecimientos públicos de ordenación urbana; pero no pueden ser concedidos a personas privadas (sociedades de economía mixta, etc.).

Los créditos consignados en el Presupuesto de 1977 para la adquisición de bienes por vía preferencial importaron 130 millones de francos; para 1978 está anunciada una disminución importante de los mismos.

2.º Las subvenciones (a fondo perdido) son poco utilizadas, por más que se les dedique todo un capítulo presupuestario. Algunas de ellas se destinan a la ejecución de operaciones de suelo iniciadas en el marco de un «programa de acción sobre el suelo». Los programas de acción sobre el suelo son establecidos por las colectividades locales de acuerdo con el Estado para constituir un «fondo de reserva de suelo», cuyo nivel debe permanecer siempre aproximadamente el mismo (en cuanto los terrenos a medida que van siendo utilizados son reemplazados por nuevas adquisiciones; *vid.* Circulares de 19 de diciembre de 1974 y 5 de octubre de 1975). Estos programas requieren un esfuerzo continuado de la colectividad interesada (sólo 12 programas han sido puestos a punto). Uno de los elementos esenciales del acuerdo entre el Estado y el Ayuntamiento (o la Agrupación Municipal) lo constituye precisamente la financiación de la adquisición de terrenos: en principio, el Estado otorga una subvención que cubre el 30 por 100 del precio de compra (la financiación complementaria se logra a través de préstamos a largo plazo).

También pueden ser concedidas otras subvenciones a través de la bonificación de préstamos solicitados por las colectividades locales (con vistas, por ejemplo, a la realización de un programa de acción sobre el suelo).

El conjunto de créditos presupuestarios destinados a subvenciones ha aumentado notablemente para el año 1978.

3.º Los préstamos: Constituyen hoy en día el elemento más importante. Pueden distinguirse dos grandes categorías de préstamos:

Algunos son préstamos a largo plazo de la Caja de Ayuda al Equipamiento de las Colectividades Locales («*Caisse d'Aide a l'Equipement des Collectivités Locales*», CAECL). Esta Caja, creada por un Decreto de 4 de mayo de 1968, goza de la condición de establecimiento público administrativo, pero su gestión queda asegurada por la Caja de Depósitos y Consignaciones (actúa, en definitiva, como agente de la Caja de Depósitos y Consignaciones, que sigue siendo la gran banca de las colectividades locales). Los préstamos se conceden a dieciocho años para la adquisición de terrenos cuya utilización no deba tener lugar antes de siete años; pero las colectividades locales deben autofinanciarse parcialmente (como mínimo en el 20 por 100). Se otorga prioridad a los Municipios que cuenten con un Plan de Ocupación del Suelo hecho público o aprobado y que hayan definido una política de acción sobre el suelo coherente para el control de dicho suelo en las zonas periféricas, la creación de espacios verdes, la reestructuración de las zonas centrales, etc.

En el proyecto de Presupuesto para 1978 se contempla otro tipo de préstamos (a medio plazo): se concederían a diez años, pero a un interés claramente más elevado que los anteriores. La amortización se aplazaría a cuatro o seis años, según los casos, y las subvenciones del Estado permitirían aligerar la carga anual de intereses. El sistema (que no presupone ninguna autofinanciación) parece estar destinado a sustituir progresivamente al de adelantos del Fondo Nacional de Ordenación del Suelo y Urbanismo. En todo caso, los créditos afectados a préstamos a medio plazo serán probablemente importantes.

Estas son las grandes líneas de una política relativamente reciente y que no ha pasado aún todas sus pruebas. La combinación de instrumentos jurídicos y de medios financieros de que disponen el Estado y, sobre todo, las colectividades locales confirma que el problema del control del mercado de suelo está claramente planteado. Es probable que aún sean necesarias adaptaciones. Por lo demás, se conocen mal los efectos inducidos por ciertos mecanismos tales como el PLD.

Pero esta incertidumbre y esta ambigüedad, ¿no son las propias de todo el Derecho urbanístico que, emplazado en una encrucijada de corrientes, preocupaciones e intereses contradictorios ha de ser continuamente reinventado?

A N E X O

PRINCIPALES ABREVIATURAS

*JO: Journal Officiel.*

*AJDA: Actualité Juridique-Droit Administratif.*

*JCP: Jurisclasseur Périodique (la Semaine Juridique).*

*Doc. Ass. Nat.: Documents Assemblée Nationale.*

EQUIVALENCIAS

Un franco = 18 pesetas (aproximadamente).

