

A. PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO Y DE VIVIENDA

A.2 Modelos comparados de funcionamiento del patrimonio público de suelo o instrumentos equivalentes en el entorno europeo y su empleo para la realización de políticas públicas de garantía del derecho a la vivienda: en especial, el ejemplo de Francia*

Albert Ituren Oliver

Profesor de Derecho administrativo

Universitat de València

Alberto.Ituren@uv.es

* El trabajo se enmarca en las actividades realizadas como miembro del Instituto de Derecho Europeo e integración regional (IDEIR). Universidad Complutense y en el Proyecto de investigación I+D «La protección jurídica de la vivienda habitual. Un enfoque global y multidisciplinar», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID 2021-124953NB-I00), así como dentro de las actividades de investigación realizadas como miembro del grupo de REGULATION UV y en el Proyecto de Generación de Conocimiento 2024-2026 «La planificación administrativa» (PID2023-152781NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (España).



Resumen: *La escasez de vivienda asequible es un problema generalizado en Europa, exacerbado por el aumento de la demanda debido al crecimiento poblacional, la urbanización y la precariedad laboral, especialmente entre los jóvenes. En España, la proporción de hogares en alquiler ha aumentado significativamente, especialmente en áreas urbanas, mientras que los precios de alquiler han subido desmesuradamente, lo que hace que la vivienda sea inalcanzable para muchas familias. Las políticas públicas han intentado paliar esta situación mediante incentivos fiscales y la creación de patrimonio público de suelo, destinado a promover viviendas asequibles y regular el mercado inmobiliario. Sin embargo, la disponibilidad limitada de suelo y la preferencia por proyectos privados continúan generando desigualdad. Es crucial que los gobiernos locales planifiquen y reserven suelo para viviendas protegidas antes de que la presión inmobiliaria sea insostenible, garantizando una integración social y evitando la segregación. En este contexto, el patrimonio público de suelo se presenta como una herramienta clave para un urbanismo inclusivo y equilibrado. En este trabajo se presenta un breve esbozo de cómo nuestro entorno comparado a desarrollado estas políticas (Reino Unido, Italia, Alemania, Francia), con especial referencia a este último país.*

Palabras clave: *Suelo, patrimonio público del suelo, vivienda, Francia, Alemania.*

Abstract: *The shortage of affordable housing is a widespread issue across Europe, driven by increasing demand due to population growth, urbanization, and labor precarity, especially among young people. In Spain, the share of households renting has risen significantly, particularly in urban areas, while rental prices have escalated, making housing unaffordable for many families. Public policies have attempted to address this by offering fiscal incentives and creating public land reserves for affordable housing, aiming to regulate the housing market. However, limited land availability and a preference for private projects continue to exacerbate inequality. It is crucial for local governments to plan and reserve land for protected housing before real estate pressures become unsustainable, ensuring social integration and avoiding segregation. In this context, public land reserves are a key tool for inclusive and balanced urban planning. This paper presents a brief outline of how our comparative environment has developed these policies (United Kingdom, Italy, Germany, France), with special reference to the latter country.*

Keywords: *Urban land, public land, housing, France, Germany.*

Sumario: 1. Introducción. 2. Breve repaso al contexto comparado. 3. Francia y su urbanismo. 3.1 Producción normativa y su ejecución. 3.2 El empleo del patrimonio



público del suelo en el Derecho francés y otros instrumentos del Código urbanístico francés y su repercusión en materia de vivienda. 4. Otros modelos y algunas conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

No es ninguna novedad que existe en toda Europa una dificultad seria de acceso a la vivienda, que desemboca a su vez un verdadero problema social que según países y territorios ha alcanzado en los últimos años cotas inasumibles que es necesario reducir. Las causas de este problema son variadas⁽¹⁾ y preocupan a todas las Administraciones públicas, no solo en España, sino también en otros países, habiéndose probado en todos los casos muy diversas soluciones, aunque de momento no parecen haber logrado una respuesta que se juzgue en general como suficiente⁽²⁾.

Así, sabemos en primer lugar, que existe un déficit estructural de vivienda puesta a la venta y sobre todo destinada a alquiler. En este último caso, hay países donde el mercado es claramente insuficiente para atender una demanda cada vez más elevada de vivienda, debido a factores como el incremento poblacional, el movimiento de personas hacia las ciudades o zonas ya tensionadas, la evolución de los hábitos sociales en busca de independencia del ámbito familiar, etc. En todo caso, esta desavenencia entre oferta y demanda tiene como consecuencia generalizada un constante incremento de los precios, tanto para la compraventa como para el alquiler de vivienda. A todo ello hay que añadir, el otro factor que ha entrado en liza consistente en la baja capacidad financiera de la población joven entre los 18 y los 30 años, en un panorama tendente hacia la precariedad laboral y los bajos salarios que les dificulta enormemente sus posibilidades de emancipación.

Estos datos hay que ponerlos en consideración, porque muestran con crudeza el problema⁽³⁾. Solo en España se aprecia cómo en diez años (2021-2011) ha subido de media más de dos puntos los jóvenes que residían en hogares en régimen de alquiler (15,9% en 2021, frente al 13,5% de 2011). Pero el detalle de las cifras es mucho más revelador. Por ejemplo, ese porcentaje sube hasta el 22,8%, en los municipios de más de 500.000 habitantes y en los hogares con todos sus miembros extranjeros alcanzaba

(1) LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y DE LOS LLANOS MATEA ROSA, *BdE*, 2020, p. 8.

(2) QUINTÍA PASTRANA, *RDPTM*, 2022, p. 118; NÓGUERA FERNÁNDEZ, 2022, p. 25.

(3) Informe del INE, febrero de 2023. (https://www.ine.es/prensa/ecepopv_2021_feb.pdf).

el 56,4%, y 43% en hogares mixtos. En una relación de ingresos económicos se observaba cómo hay una correspondencia directa entre menores rentas y mayor tasa de alquiler frente a la compraventa. En el lado de la oferta, las cifras también muestran un panorama desolador⁽⁴⁾: en las áreas cercanas a los grandes núcleos de población la variación acumulada del precio del alquiler desde 2015 estriba entre un 20% y un 25%. Porcentajes claramente que no van acompañados de la subida de salarios ni existencia de mayores empleos de calidad. Por lo que no es difícil deducir que cada vez más resulta inabordable el alquiler de una vivienda para la población sumida en dicha condición laboral y salarial. No en vano el propio Ministerio de Juventud e Infancia⁽⁵⁾ ha advertido que hasta 2022 el 30,2% de las personas jóvenes se hallaba en riesgo de pobreza o exclusión social, hasta el punto de que, para alquilar una vivienda en solitario, debía dedicar el 93,9% del salario neto anual, cifras que había que relacionar con que desde 2019 hasta la actualidad la tasa de emancipación juvenil hubiese bajado del 23,60% al 16,75%.

Si miramos al resto de Europa el panorama es igual de sombrío, aun con las lógicas diferencias entre los países de la Unión Europea, donde factores como la mayor raigambre rural, la industrialización, la cultura de protección que dispensa el núcleo familiar, de conservación de la propiedad, o de patrimonialización del ahorro, la intervención pública en el mercado, entre otros, determina en gran medida el estado del acceso a la vivienda. Pero las cifras de Eurostat también hablan por sí mismas.

Frente a esta situación, muy generalizada, las soluciones planteadas han sido diversas en el entorno comparado europeo. En primer lugar, la preocupación de las Administraciones Públicas ha sido principalmente buscar la fórmula para conseguir que los propietarios pongan sobre todo en alquiler las viviendas desocupadas. Y para ello, según países, se han implementado con mayor o menor intensidad políticas fiscales y jurídicas de todo tipo sobre los impuestos y el régimen de contratación del alquiler. Impositivamente el ramillete de medidas para fomentar el incremento del parque de viviendas se ha enarbolado con reformas variadas, que van desde la penalización a grandes tenedores, hasta la desgravación en la fiscalidad de las rentas por este hecho vinculadas a alquiler de vivienda habitual, y otras medidas de fomento fiscal según las competencias de cada Administración afectada.

Junto a ello, las Administraciones públicas de los países de nuestro entorno tienen también en su mano la puesta en funcionamiento de meca-

(4) El visor de seguimiento del INE es muy revelador a estos efectos: <https://ine.es/portalgis/apps/webappviewer/index.html?id=cb0c5ad3f0424b5cb159f0114c016ae3>.

(5) Véase el informe del consejo de la Juventud de España dependiente del Ministerio de Infancia y Juventud, <https://www.cje.org/investigacion/#254-270-1o-semester-2023>.

nismos para hacer un mayor acopio de patrimonio público del suelo, por medio de diversos instrumentos (a la manera, por ejemplo, del modelo español, que se nutre esencialmente de las aportaciones de los propietarios de suelo, que han de hacerse necesariamente en favor de los municipios para poder disponer del derecho a urbanizar el suelo que queda en manos del promotor o propietario privado)⁽⁶⁾, suelo que después podrá ser empleado para diversas modalidades de políticas públicas de vivienda: desde la creación directa de parque público de viviendas para este fin, que no solo incrementara el número de unidades puestas a disposición en el mercado, sino que tuviera también como objetivo contener el alza continua de los precios, a su posible utilización para un urbanismo que permita a la iniciativa privada la construcción de vivienda, incrementando la oferta (ya sea en condiciones de vivienda protegida, ya como vivienda libre).

Las diversas fórmulas para lograr que se destine suelo a vivienda asequible constituyen una cuestión técnica, social y económica de enorme complejidad, pues su limitada disponibilidad y alto costo en áreas urbanas llevan al mercado a priorizar proyectos privados más rentables, excluyendo a las familias de menores ingresos y fomentando la desigualdad. De ahí las distintas fórmulas que podemos encontrar en el entorno comparado, dada la inexistencia de soluciones óptimas. Por lo demás, no basta con construir más viviendas, sino que ha de hacerse de forma inclusiva y sostenible, asegurando cohesión social y justicia espacial. Además, la vivienda pública regula el mercado inmobiliario. Exclusivamente priorizar desarrollos privados reduce la oferta, encarece los precios y agrava la crisis habitacional. En contraste, más vivienda protegida equilibra oferta y demanda, estabilizando precios. También, la regeneración de áreas degradadas puede aumentar el suelo disponible sin expandir las ciudades, revitalizando barrios y mejorando la calidad de vida.

La planificación activa por parte de los gobiernos locales es por ello esencial para reservar suelo destinado a vivienda protegida, permitiendo a las personas vulnerables acceder a viviendas dignas y bien ubicadas, evitando la segregación en zonas periféricas y promoviendo integración social en áreas céntricas con infraestructura existente. Y, para que ello pueda ser llevado a cabo, es esencial garantizar que las Administraciones públicas, y más en concreto las administraciones locales, puedan disponer de suelo para desplegar esta pluralidad de políticas públicas en materia de vivienda.

El urbanismo debe ser por ello empleado como un instrumento activo orientado a la consecución de estos fines y ha de disponer para ello de patrimonio público de suelo, anticipándose al crecimiento poblacional y

(6) GÍFREU I FONT, 2025.

reservando este suelo público para esas políticas de vivienda antes de que la presión inmobiliaria sea insostenible. Las políticas de suelo y vivienda deben prever demandas futuras y considerar factores como el cambio climático, la migración y los cambios demográficos. En este contexto, los instrumentos jurídicos destinados a incrementar los patrimonios públicos de suelo son necesarios para que las Administraciones Públicas puedan intervenir en el mercado y garantizar un desarrollo urbano equilibrado, evitar la especulación y facilitar el acceso a la vivienda.

En España, estos patrimonios, regulados por la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015) y normativas autonómicas, buscan redistribuir beneficios urbanísticos, controlar el crecimiento urbano y asegurar que la vivienda asequible no dependa únicamente del mercado. También permiten la explotación y transmisión de bienes públicos para cumplir con estos objetivos, promoviendo un urbanismo accesible y justo. Pero en nuestro entorno comparado tenemos también modalidades e instrumentos semejantes que permiten extraer enseñanzas sobre este tipo de políticas y herramientas para mejorar la proyección de estas políticas en nuestro país.

2. BREVE REPASO AL CONTEXTO COMPARADO

Como se ha dicho, en prácticamente todos los países de nuestro entorno se emplean mecanismos específicos para gestionar el patrimonio público del suelo y facilitar políticas de vivienda, incluidos los instrumentos de reserva obligatoria de suelo y su movilización por parte de las administraciones públicas.

Así, en el sistema urbanístico francés, que analizaremos posteriormente con más profundidad por ser el que más enseñanzas nos permite extraer para el caso español, aunque los suelos para fines dotacionales suelen adquirirse mediante expropiación, también incluye herramientas como las *Associations Foncières Urbaines* (AFU) que permiten a propietarios colaborar en proyectos de urbanización para cesión obligatoria de terrenos a las administraciones públicas. En estos casos, las licencias de edificación están vinculadas a estos planes, y los terrenos cedidos se destinan prioritariamente a vivienda pública o equipamientos. Francia es conocida, como veremos después, por sus políticas urbanísticas que promueven la cohesión territorial mediante la planificación y el uso estratégico para ello, precisamente, de estos suelos públicos, lo que incluye programas que los reservan para proyectos de vivienda social y sostenibilidad urbana.



Con una finalidad semejante, la legislación italiana establece acuerdos llamados *convenzioni edilizie*, en los cuales los promotores deben ceder terrenos o realizar contribuciones equivalentes como parte de sus proyectos de desarrollo, según lo definido por los planes municipales. Este modelo permite a las Administraciones públicas acumular suelo para vivienda social o proyectos públicos, de un modo muy semejante en cuanto a sus resultados finales a lo que conocemos en España, gestionándolo a través de entidades locales y con posibilidad de venta posterior para usos específicos. Además, hay otros sistemas no tanto para la consecución de más patrimonio público como para su movilización, como los programas como el *Valore Paese* y el *Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale (PUVaT)*, diseñados para la reutilización de inmuebles públicos abandonados con fines de regeneración urbana. Estas estrategias buscan reconvertir propiedades estatales en desuso para fomentar la integración social y revitalizar áreas urbanas degradadas, equilibrando objetivos sociales, económicos y ambientales. Este enfoque, gestionado por la *Agenzia del Demanio*, promueve negociaciones entre el sector público y privado, asegurando transparencia y sostenibilidad en las iniciativas. En definitiva, todo un abanico de medidas e instrumentos para incrementar, movilizar y poner en valor para el desarrollo de políticas públicas de vivienda de todo tipo los patrimonios públicos.

También muy parecido en sus rasgos estructurales, más allá de la concreta regulación jurídica, es el modelo alemán, donde los suelos dotacionales se obtienen mediante expropiación o contribuciones especiales de los propietarios, quienes deben financiar hasta el 90% de los costes de urbanización. Los municipios gestionan estos suelos en planes locales (*Bebauungsplan*), asegurando que se destinen a vivienda social o infraestructura pública según los objetivos del planeamiento urbano. Alemania combina flexibilidad en la zonificación con normativas claras para el uso del suelo cedido. Las políticas de vivienda en este país suelen centrarse en la creación de vivienda asequible mediante asociaciones público-privadas, pero siempre suelen combinarse con intentos por hacer acopio de suelo para poder realizar actuaciones directamente a cargo de los poderes públicos. Municipios como Berlín, por ejemplo, han implementado adquisiciones de suelo para proyectos de vivienda pública, priorizando el acceso igualitario y la mezcla social. También se utilizan herramientas como el derecho de tanteo para incrementar el patrimonio público de suelo y viviendas y así tratar de asegurar que las áreas estratégicas sean destinadas a usos sociales.

Por último, en el contexto británico, diferente en algunos aspectos al modelo continental europeo por cuanto la planificación está menos pautada y deja mucho más espacio a la negociación de las colectividades locales con los promotores caso por caso, la concreción de los permisos de urbanización

(*planning permission*) acaba siendo muy parecida, por cuanto estos permisos suelen ser el producto de procesos que incluyen negociaciones con promotores inmobiliarios que están obligados a ceder suelos para fines públicos como parte de los desarrollos autorizados. Estos suelos se destinan habitualmente a proyectos de vivienda social o infraestructura, y su gestión está regulada por acuerdos específicos entre las partes y el gobierno local, con procedimientos que incluyen la participación pública. Localidades implementan programas como la transferencia de terrenos públicos para proyectos de vivienda social, con un enfoque en el alquiler asequible. Las asociaciones público-privadas también son una característica común para maximizar el impacto social de los proyectos de desarrollo urbano.

En todos los casos, el éxito de estas políticas depende de la capacidad de las administraciones locales para planificar, gestionar y movilizar los terrenos adquiridos, ya sea mediante construcción directa, asociaciones público-privadas o venta controlada para usos sociales.

3. FRANCIA Y SU URBANISMO

De entre estos modelos, quizás el que más ha influido y del que más se han copiado como inspiración instrumentos en España es el francés, al que dedicamos por ello una mayor atención.

3.1 Producción normativa y su ejecución

En el caso francés, hay que considerar que existe un alto índice de normas de naturaleza reglamentaria que regulan su urbanismo y, por tanto, también las normas de fomento de la vivienda social. Ello es así por la propia configuración de la reserva de ley y reserva reglamentaria que fija la Constitución de la V República de 1958 (CF), en la que establece que todas aquellas materias no reservadas a la ley, están reservadas al reglamento⁽⁷⁾ (art. 34 y 37 CF). Y dado que no existe una referencia específica al urbanismo en el listado de materias reservadas a la ley, el margen de maniobra de las normas reglamentarias es considerablemente extenso. Aun así, el hecho de que exista una reserva legal en ámbitos íntimamente conexos al urbanismo, como la propiedad, los derechos fundamentales, las entidades territoriales, determina también la existencia de algunas normas con rango de ley.

(7) CHAPUS, 2021, pp. 64 ss.



En todo caso, también hay que señalar que por la propia estructura unitaria del Estado derivada de la Constitución, el único productor normativo, sea la Asamblea Nacional o el poder ejecutivo en el gobierno de la República, deja la gestión del urbanismo en cuanto a su planeamiento, ejecución y disciplina para la Administración territorial de proximidad, principalmente los cerca de 36.000 municipios (*communes*) con que cuenta el país, y también los 96 departamentos y 22 regiones.

Como suele ser habitual, el desarrollo urbanístico en Francia comenzó siendo un cometido básicamente municipal, poco o nada planificado, y fuertemente marcado por la tradición de las comarcas, la orografía, climatología y fenología determinante, el acceso a los materiales de construcción de proximidad que ahorraran costes de construcción, y también en cierto modo por cuestiones políticas de lograr una hegemonía urbana en un territorio determinado⁽⁸⁾. Sin embargo, es de destacar que pronto mostró también una preocupación por el bienestar de las personas, dejando muestras de su interés por propiciar una capacidad suficiente de vivienda con unas condiciones mínimas de habitabilidad.

Así, apenas terminada la Primera Guerra Mundial, y con la corriente transformadora de alineaciones y ordenación urbana que había inspirado el desarrollo de París en el siglo anterior por Georges Haussmann, se dicta la Ley Cornudet de 14 de marzo de 1919, *concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes*. Esta ley obligaba a los municipios mayores de 10.000 habitantes a elaborar un plan que contemplara soluciones al problema de la higiene, orden público e infraestructuras, aguas potables, movilidad, capacidad de prestación de servicios públicos, expansión y parcelaciones, y que mejoraba los mecanismos que había instaurado la normativa urbanística de la Ley de 5 de abril de 1884. Posteriormente, en 1924, se mejoraría mucho más esta norma, tratando de dar seguridad al mantenimiento de la vivienda en alquiler, con la Ley de 21 de julio de 1924, *prohibant le changement de destination des locaux affectés à l'habitation et réglémentant les locations en meublé*, y con la ley también de 21 de julio de 1924, *complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes*, que prácticamente extendía la obligación de plan a todos los pueblos del país, También el *Conseil d'État* en su *arrêt* de 23 de febrero de 1934, *Lainé*, amplió las capacidades del plan.

Sin embargo, no fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando aparece la necesidad de dar un impulso a la gestión urbanística, principalmente por los efectos devastadores de la propia guerra, precisando no solo de tareas de reconstrucción, sino también de dotar de una vivienda de mayor calidad

(8) HAROUEL, 1995, pp. 55 ss.

y con servicios a la población que la había perdido, considerando además que Francia va a experimentar un incremento de natalidad en los años sucesivos, y también se va a producir con la industrialización un éxodo rural hacia las ciudades, que va a necesitar de mayor parque inmobiliario. Téngase en cuenta que hacia 1954, el 56 % de la población francesa vivía en las ciudades, subiendo al 61 % en 1962. Ya durante el gobierno de Vichy se dicta la Ley de Urbanismo de 15 de junio de 1943, que en realidad y dadas las circunstancias de la ocupación alemana, recentralizó competencias, pero mantuvo la necesidad de los proyectos o planes de gestión para una adecuada ordenación de las poblaciones. El impulso mayor llegaría con varias leyes que pretenden ordenar estas transformaciones sociales y económicas. El 6 de agosto de 1953 se dicta la ley del suelo, denominada comúnmente *loi d'orientation foncière*, cuyo título original era bien explícito de lo que pretendía, *Loi núm. 53-683 du 6 août 1953 accordant des facilités supplémentaires en vue de l'acquisition de terrains nécessaires à la construction d'habitations et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie*. En el mismo Journal también se dictó, la *Loi núm. 53-682 du 6 août 1953 relative à l'octroi, à titre exceptionnel, du permis de construire pour les constructions à caractère précaire*, para facilitar construcciones provisionales incluso en terrenos reservados por el planeamiento a dotaciones públicas. Y ya en 1954, por Decreto de 54-766, de 26 de julio se codifica toda la normativa urbanística apareciendo el primer *Code de l'Urbanisme i l'habitation*.

En la década de los sesenta del siglo pasado Francia ya se ha convertido en un país mayoritariamente de población urbana, con un gran desarrollo económico. Y para ello refuerza sus herramientas de gestión pública tratando de alcanzar una infraestructura urbana que dé solución a la fuerte demanda de vivienda. Por eso, en 1967 se aprueba una nueva ley del suelo, (*d'orientation foncière*) que supone situar a Francia en la modernidad urbanista hasta épocas recientes⁽⁹⁾. Aparecieron instrumentos de planificación a diversa escala y concreción administrativa, como el *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU), el *plan d'occupation des sols* (POS), la *zone d'aménagement concerté* (ZAC), y elementos de financiación de la urbanización a través de la *taxe locale d'équipement* (TLE). Todas estas herramientas fueron mejorándose y adaptándose a las necesidades de vivienda y también a otros bienes jurídicos que fueron logrando mayor presencia social y reconocimiento jurídico. Así, por ejemplo, se incorporan estudios ambientales en la planificación a partir de la *Loi núm. 76-1285, du 31 décembre 1976, portant réforme de l'urbanisme*, texto que también dotará de mayor proyección

(9) KALFLÉCHE, 2012, p. 14 ss.

a los planes para una mejor gestión de densidades y volumetrías, movilidad (por ejemplo, se citan ya los carriles bici, entre otros, art.9), compatibilidad con usos agronómicos, etc.

Situados en la década de los ochenta, se van a producir algunos cambios de calado. En primer lugar, hay que destacar un fuerte movimiento de descentralización hacia los departamentos y regiones, pero fundamentalmente hacia los ayuntamientos, que asumen las principales competencias en gestión urbanística con la confección de los planes de ocupación del suelo (POS). Primero la *LOI núm. 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, y después la *Loi núm. 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement*, confirieron a las Administraciones territoriales los poderes del planeamiento local y de detalle para adaptarlo a las necesidades de cada lugar. En segundo término, hubo un especial interés por las políticas dirigidas a corregir los problemas que se habían detectado en barrios de nueva creación en las ciudades con mayor densidad poblacional. Hay que tener en cuenta que Francia había construido durante tres décadas barriadas para acoger a la población del éxodo rural y la derivada de sus antiguas colonias, y que suponía en este último caso un reto de integración para la República por su carácter multicultural y étnico. También se conocía otros ejemplos de fracasos urbanísticos en cuanto a la planificación urbana, integración y la propia decadencia de la ciudad hasta hacerla inhabitable, como por ejemplo el caso norteamericano de la ciudad de Detroit⁽¹⁰⁾, pero también en Francia se había comenzado a aparecer los primeros signos de fatiga urbana de barrios pobres, donde había de facto una segregación económica o étnica y ya se apreciaba el descontento en algunos sectores, y nacimiento de movimientos vecinales, sociales y profesionales que demandaban la mejora de los suburbios de las ciudades (Banlieues 89).

Todo ello propicia que se apruebe la *Loi d'orientation pour la ville (núm. 91-662 du 13 juillet 1991)*. Es relevante porque el texto se inicia con un artículo 1 cargado de intenciones en el que se parte del reconocimiento de un «derecho a la ciudad», que hay que proteger, y por ello *les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation...* Es también muy importante destacar que la ley hace mención expresa a que las Administraciones deben procurar la

(10) MARKUS, y KRINGS, 2020; SAFRANSKY, 2014; DRAU; RODDY, y McDUFFIE, 2018.

construcción de viviendas sociales, que son declaradas de «interés nacional» (art. 3), incluyendo dicho objetivo incluso en la rehabilitación de barrios antiguos.

Todas estas son las bases normativas del modelo actual, donde recientes normas urbanísticas han tratado de condicionar el planeamiento y la acción de los municipios de manera cada vez más centrada en la consecución de objetivos de movilización de suelo, puesta en el mercado de más oferta y, a la vez, de sostenibilidad y mejora de la porosidad social, reforzando la tradicional regulación sobre la legislación de adquisición de patrimonio público de suelo. En concreto, y tras la *loi Duflot* (2013) ya en la segunda década de este siglo y como primera reacción a la situación crítica en materia de vivienda, la *loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové*, 2014)⁽¹¹⁾, es mucho más ambiciosa e incorpora muchos más mecanismos de control y además tiene la pretensión de introducir muchas medidas contra la discriminación o la precarización en el mercado de la vivienda)⁽¹²⁾. La norma fue rectificada en una clave más simplificadora y liberal, pero igualmente preocupada por lograr estos objetivos, en 2018 con la llamada *Loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique*, 2018)⁽¹³⁾.

En todo caso, de toda esta evolución normativa e histórica se deriva una regulación estatal, por medio del Código urbanístico francés de ámbito y origen legislativo estatal, donde aparecen muchos instrumentos a disposición de la acción ejecutiva de los entes locales, que son los encargados de su aplicación.

3.2 El empleo del patrimonio público del suelo en el Derecho francés y otros instrumentos del Código urbanístico francés y su repercusión en materia de vivienda

En Francia, la planificación urbanística y la provisión de vivienda pública están reguladas principalmente por el Código Urbanístico estatal y las leyes complementarias enfocadas hacia el equilibrio social (la *Loi de Solidarité et Renouveau Urbain* SRU obliga a los municipios con más de 3.500 habitantes a que al menos el 25% de su parque de viviendas sean sociales), la sostenibilidad y la diversidad funcional, que incluyen herramientas estratégicas que determinan la organización del espacio, promoviendo un balance entre áreas urbanas, rurales y naturales, así

(11) Loi n.º 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(12) XERRI y MOLINA ROIG, 2015, p. 59; LÓPEZ-RODRÍGUEZ y DE LOS LLANOS MATEA ROSA, BdE, 2020, p. 18.

(13) Loi n.º 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.



como objetivos para garantizar el equilibrio social en la vivienda y fomentar el desarrollo de vivienda pública en áreas bien conectadas y con acceso a servicios básicos (Planes de Coherencia Territorial (SCOT)).

Las Administraciones locales tienen herramientas para reservar terrenos para proyectos de vivienda pública, evitando la especulación y promoviendo el acceso asequible a la misma. Estas intervenciones están reguladas por el derecho de tanteo y el establecimiento de zonas de intervención de suelo, desarrolladas en el marco del Código Urbanístico. Así, en Francia, los municipios tienen varias herramientas legales para adquirir y reservar suelo destinado a políticas de vivienda pública. Estas herramientas están diseñadas para garantizar un acceso más equitativo a la vivienda y evitar la especulación inmobiliaria, como el derecho de tanteo urbano (*droit de préemption*, por el que los municipios tienen el derecho prioritario de compra sobre bienes inmuebles que salgan al mercado dentro de ciertas áreas designadas, con el objetivo de lograr suelo o inmuebles para proyectos de interés público, como vivienda social, equipamientos colectivos o desarrollo sostenible).

Pero el instrumento más potente e importante son los patrimonios públicos del suelo, por medio de los cuales los municipios pueden crear reservas de suelo destinadas a proyectos de vivienda pública o mixta, asegurando terrenos para desarrollo futuro, tal y como establece la referida *Loi de Solidarité et Renouveau Urbain* y regula el Código Urbanístico francés. Estos patrimonios buscan no solo redistribuir los beneficios de la urbanización sino limitar la especulación y dotar de suelo a las Administraciones públicas para cumplir con obligaciones legales como la ya mencionada para los municipios de más de 3,500 habitantes a mantener un mínimo del 25% de vivienda social en su territorio. Asimismo, estos patrimonios permiten la creación de Zonas de Acción Prioritaria (*Zones d'Aménagement Concerté – ZAC*), áreas donde el municipio define un plan de desarrollo específico para vivienda pública, infraestructuras y servicios. En estas zonas, el *commune* adquiere terrenos (para lo que la regulación en materia de patrimonios públicos de suelo es muy útil), los urbaniza y los redistribuye a desarrolladores bajo condiciones estrictas que incluyen porcentajes para vivienda pública.

Por último, la legislación estatal francesa permite también a los municipios, también, firmar Convenios de Transferencia de Suelo (*Cessions avec Charges*) para garantizar un uso del patrimonio en materia de suelo público acorde a objetivos sociales incluso en los casos en que se destinan a promoción privada. En estos supuestos, los municipios venden suelo a desarrolladores con la condición de construir viviendas asequibles o sociales. Este modelo permite mantener el control sobre el uso del suelo.

En definitiva, en Francia, los patrimonios públicos de suelo (*patrimoines fonciers publics*) constituyen un pilar esencial en las políticas de vivienda pública y planificación urbanística. Así, han permitido la construcción de un alto porcentaje de las viviendas sociales necesarias para cumplir con los objetivos de la Ley SRU. Además, se estima que fomentan una mejor integración social al permitir la creación de viviendas asequibles en zonas bien conectadas y con acceso a servicios. Estos patrimonios se han consolidado como una herramienta clave para que Francia alcance sus metas de inclusión social, desarrollo urbano equilibrado y sostenibilidad.

Respecto de las últimas reformas, la referida *loi ALUR* de 2014 afectó a los patrimonios públicos de suelo de varias maneras:

1. *La loi ALUR* amplió las áreas donde los municipios pueden aplicar el derecho de tanteo (*droit de préemption*), permitiendo que más suelos sean adquiridos prioritariamente por las autoridades locales para proyectos de interés público, como vivienda social.

2. También simplificó los procedimientos administrativos asociados, facilitando una adquisición más ágil del suelo.

3. Creación de herramientas de gestión del suelo, con la posibilidad de crear Organismos Públicos de Gestión del Suelo (*Établissements Publics Fonciers*, EPF), que operan a nivel local o regional para adquirir, gestionar y redistribuir suelo. Estos organismos apoyan a los municipios que carecen de los recursos o capacidad técnica para desarrollar y gestionar patrimonios públicos de suelo por sí mismos.

4. Fomento del derecho de superficie (*bail réel solidaire*, BRS). La ley promovió contratos de derecho de superficie, permitiendo que el suelo siga siendo propiedad pública mientras se cede su uso a promotores o ciudadanos. Esto reduce significativamente el costo de la vivienda, ya que los compradores solo pagan por la edificación, no por el terreno. Este mecanismo es gestionado principalmente por Organismos de Vivienda Social (*Organismes de Foncier Solidaire*, OFS).

5. Mayor control local: Los municipios tienen más herramientas para intervenir en el mercado del suelo y asegurar el desarrollo de viviendas asequibles.

En resumen, la *loi ALUR* trató de fortalecer y modernizar las herramientas legales disponibles para los patrimonios públicos de suelo, consolidándolos como un instrumento esencial en las políticas de vivienda pública de Francia, como ha sido tradicional desde hace décadas. Tras estas mejoras, las últimas han venido de la mano de la ya comentada *loi ELAN*,



especialmente en términos de la gestión del suelo y la simplificación de los procedimientos:

1. Simplificación de los procedimientos urbanísticos. *La loi ELAN* busca reducir la burocracia y agilizar los procesos de planificación urbanística. Para ello, la ley modifica ciertos aspectos de las Zonas de Acción Prioritaria (*Zones d'Aménagement Concerté, ZAC*) y otras áreas de intervención, con el fin de facilitar la construcción de viviendas. La creación de estas zonas se simplifica, permitiendo una mayor flexibilidad en su implementación.

2. Revisión de los patrimonios públicos de suelo. Aunque *la loi ALUR* ya había promovido los patrimonios públicos de suelo, *la loi ELAN* introdujo cambios que permiten una gestión más flexible de estos patrimonios. Uno de los objetivos fue facilitar su venta o desarrollo, buscando optimizar el uso del suelo disponible, especialmente en áreas donde la urbanización es densa o donde hay escasez de terrenos disponibles.

3. Aumento de la competencia en la construcción de viviendas sociales. La reforma legal también fomenta la colaboración público-privada mediante la simplificación de ciertos procedimientos legales relacionados con la construcción de viviendas sociales. Esta ley establece un marco más flexible para los proyectos mixtos, combinando vivienda social con otras tipologías residenciales.

4. Derecho de superficie ampliado. Se ha reforzado el uso del derecho de superficie (en particular, el *bail réel solidaire, BRS*), una herramienta que permite a las autoridades públicas mantener la propiedad del suelo mientras permiten que las viviendas sean construidas y ocupadas bajo condiciones accesibles. Esta modalidad favorece la construcción de viviendas asequibles, sobre todo en áreas de alta demanda.

5. Reducción de la carga de las viviendas sociales en los municipios. *La loi ELAN* también flexibiliza los requisitos de la ley SRU en algunas circunstancias, permitiendo a los municipios que no cumplen con la cuota de vivienda social compensar mediante contribuciones financieras o el desarrollo de otras soluciones habitacionales.

En definitiva, *la loi ELAN* ha seguido la línea de *la loi ALUR*, pero con un enfoque hacia la simplificación administrativa y la flexibilidad en la gestión del suelo. Ha dado a las autoridades locales y organismos públicos mayores herramientas para intervenir en el mercado del suelo, a la vez que fomenta una mayor cooperación con el sector privado. Todo ello en la línea de buscar el empleo de este instrumento, como es tradicional, para abordar los desafíos persistentes en términos de acceso a la vivienda asequible y desarrollo urbano.



4. OTROS MODELOS Y ALGUNAS CONCLUSIONES

Como hemos podido comprobar, en toda Europa hay muchos países que utilizan los patrimonios públicos de suelo como una herramienta clave para gestionar el desarrollo urbano, garantizando así la disponibilidad de más suelo público para la vivienda y fomentando un urbanismo más sostenible. Estos patrimonios se consiguen mediante una variedad de mecanismos, como la expropiación de terrenos privados o las contribuciones obligatorias de los desarrolladores privados, generalmente como parte de las regulaciones urbanísticas. Por ejemplo, en Francia, caso que hemos estudiado más detalladamente, el *Patrimoine Public de Sol* permite a los municipios adquirir o recibir terrenos para uso público, asegurando así el desarrollo de viviendas asequibles, tal y como exige su legislación. Herramientas similares existen en otros países europeos como Alemania, Italia y el Reino Unido, donde las administraciones locales disponen de instrumentos legales que les permiten asegurar terrenos para la construcción de viviendas sociales o asequibles, a veces incluso reservando terrenos no desarrollados. Esto permite a los gobiernos garantizar que el uso del suelo responda al interés público y no a intereses especulativos.

Los objetivos detrás de estas regulaciones son ampliamente compartidos en los países europeos. En primer lugar, buscan incrementar la disponibilidad de viviendas asequibles, asegurando terrenos para el uso público y evitando las prácticas especulativas que incrementan los precios. También fomentan un desarrollo urbano inclusivo, ya que los gobiernos pueden destinar terrenos para viviendas sociales o desarrollos de uso mixto en áreas con buena infraestructura. Otro objetivo común es regular la expansión urbana, reduciendo el desarrollo descontrolado de las ciudades y minimizando su impacto ambiental, promoviendo ciudades más compactas y sostenibles.

Los patrimonios públicos de suelo también se consideran una forma de redistribuir los beneficios económicos derivados del desarrollo urbano al sector público, asegurando que las ganancias provenientes de la apreciación del valor del suelo beneficien a toda la población, especialmente a aquellos con menores ingresos, dado que el urbanismo y la ordenación urbana son políticas públicas el coste de las cuales recae sobre toda la población. En general, el objetivo final es crear entornos urbanos más equitativos, sostenibles y cohesionados, que respondan a las necesidades de la población, mientras se controla la presión del mercado inmobiliario.



BIBLIOGRAFÍA

- AUBY, J. B., y PÉRINET-MARQUET, H., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5.^a ed, Montchrestien, 1998.
- CHAPUS, R., *Droit administratif général*, T. I, Ed. Montchrestien, 15e, 2001.
- DRAUS, P.; RODDY, J., y McDUFFIE, A., «It's about half and half: Austerity, possibility and daily life inside a depopulated Detroit neighborhood», *City, Culture and Society*, v. 14, 2018, pp. 37-46.
- FÉRIEL, C., «La genèse de la loi d'orientation foncière», *La loi d'orientation foncière (1967) Un héritage en débat* (Revue des Ministères de la Transition Écologique et Solidaire et de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales), HS núm. 26 – été 2019, pp. 31-35.
- FIALE, A., y FIALE, E., *Diritto Urbanistico*, 12.^a ed., Ed. Simone, Napoli, 2006.
- GIFREU I FONT, J., «Patrimonios públicos de suelo y vivienda», *en esta misma obra*, 2025, pp. Por determinar.
- HAROUÉL, J. L., *Histoire de l'urbanisme*, 5.^a ed., PUF, 1995.
- INE, Informe, febrero de 2023, (https://www.ine.es/prensa/ecepov_2021_feb.pdf).
- JACQUOT, H., *Droit de l'urbanisme*, 10.^a ed., Dalloz, 1989.
- KALFLÈCHE, G., *Droit de l'urbanisme*, Themis Droit. PUF, 1.^a ed., 2012.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D./MATEA ROSA, M.LL., «La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional (Updated March 2020)», Occasional Papers 2002, Banco de España, 2020.
- MARKUS, G. B., y KRINGS, A., «Planning, participation, and power in a shrinking city: The Detroit Works Project», *Journal of Urban Affairs*, 42(8), 2020, pp. 1141-1163.
- MAZZONI, P., *Diritto Urbanistico*, Ed. Giuffrè, Milano, 1990.
- MORAND-DEVILLER, J., *L commune, l'urbanisme et le droit*, LGDJ, 2002.
- PAGLIARI, G., *Corso di Diritto Urbanistico*, 2.^o ed., Giuffrè, 1999.
- PÉCHEUL, A., *Droit de l'urbanisme*, Ellipses, 2003.
- QUINTIÁ PASTRANA, A., «Más allá del artículo 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 6, 2022, pp. 115-153.
- SAFRANSKY, S., «Greening the urban frontier: Race, property, and resettlement in Detroit», *Geoforum*, vol. 56, 2014, pp. 237-248.
- STÜER, B., *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, Beck, 4.^a ed., München, 2009.
- XERRI, K., y MOLINA ROIG, E., «La estabilización de la renta como mecanismo para incentivar el acceso a la vivienda a través del arrendamiento urbano desde una perspectiva comparada», *CEFLEGAL*, 178, 2015, pp. 41-86.

