

El relativo éxito institucional de la “ciudad compacta” en los Estados Unidos: crónica de una polémica

Dr. Joan Amenós Álamo*

Introducción y justificación del artículo

El Salvador ha vivido recientemente un relevante debate en torno a la aprobación de una “Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”. Este artículo quiere ser una pequeña aportación a esa discusión. Ahora bien, lo cierto es que merece alguna justificación. Se trata de un estudio que refleja una parte de la reflexión que se produce en los años noventa del pasado siglo y principios de la primera década del 2000 en Estados Unidos en torno a las fórmulas de ocupación del territorio y, especialmente, alrededor del sprawl o típica ciudad dispersa norteamericana. Por tanto, utilizo elementos jurídicos, pero los acompaño con otras nociones de política urbana que explican el nacimiento y aplicación de ciertas normas.

Esta crónica de una polémica y de su reflejo institucional puede ser útil por varios motivos. En primer lugar, por su importancia histórica, ya que la discusión sobre este punto se traslada en estos últimos años a Europa. En efecto, las legislaciones del viejo continente han comenzado a reflejar la opción por una ciudad compacta, de alta densidad y que intenta promocionar el transporte público y la protección de los espacios verdes circundantes a las urbes. Se habla, incluso, de una “estrategia territorial europea” en ese sentido. Es decir, la controversia nace en Norteamérica y se traslada luego a

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona UAB y Profesor titular de Derecho Administrativo y Derecho Local de la misma universidad. Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Barcelona en las materias de Disciplina Urbanística y Actividades Clasificadas (años 1986-1989) y Abogado del “Patronat Metropolità del Parc de Collserola” (organismo autónomo de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona) en los años 1987-1989. Actualmente participa en el Grupo de expertos para la elaboración de una nueva Ley del Gobierno Local de Catalunya.
E-mail: joan.amenos@uab.cat.

todo el mundo. Como ocurre en otros campos, cuando el gigante estornuda, el resto se resfría.

En segundo lugar, no podemos olvidar la incidencia jurídica en El Salvador del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y, en general, la creciente influencia cultural, económica y sociológica del potente país del Norte. De hecho, esto ayuda a explicar la presencia en El Salvador de diversos centros comerciales con la típica configuración –visual y formal- que se les ha dado en Estados Unidos (y que, por cierto, es también perfectamente observable en cualquier país europeo).

Por supuesto, la realidad salvadoreña impondría sus propias características a la cuestión. Por ejemplo, la relación entre construcción en altura (más densa) y resistencia antisísmica. O la mayor preocupación por el urbanismo como factor de desarrollo económico. Como detalle, apuntaremos que los defensores del modelo disperso suelen insistir en el mayor dinamismo económico de los modelos diseminados.

Debemos añadir que, de alguna manera, este artículo es incompleto, ya que no analiza las posiciones anti-sprawl y su argumentación. Es decir, en Norteamérica existe una amplia corriente de pensamiento favorable a la ciudad dispersa. Esto no ocurre en Europa y menos aún en España, donde la intelligentsia urbanística y jurídica se ha puesto al lado de los modelos compactos, aunque la práctica real no es siempre coherente con sus postulados. Estudiar estas posturas merecería, sin duda, un segundo artículo. Especialmente, en lo relativo al derecho de propiedad inmobiliaria –property rights- y la interpretación que al respecto ha efectuado el Tribunal Supremo norteamericano. Precisamente, el derecho de propiedad ha sido una de las grandes estrellas en los discursos en torno a la salvadoreña “Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”¹.

Pues bien, desde el punto de vista jurídico, la principal preocupación de estos sectores críticos ha sido la defensa de los property rights. El punto central de ataque radica en que muchas normas calificadas como land use controls that control sprawl implican un taking y, por tanto, han de tener

1 Vid. por ejemplo, el Boletín de Estudios Legales número 105, de septiembre de 2009, publicado por el Departamento de Estudios Legales –DEL- de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), con un artículo sin firma personal titulado “Consideraciones sobre el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial” y que puede consultarse en la web de la citada Fundación.

como consecuencia jurídica la justa compensación del propietario². En palabras de SAKOWICZ, “property rights advocates maintain that the Fifth Amendment proscribes against takings without just compensation and that land belongs to the landowner and not the government”³. El mismo autor concluye que este sector considera, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano dictada a finales de los años ochenta y principios de los noventa, que los land use controls que obstruyen the use of land violan la Quinta Enmienda por los siguientes motivos:

- La regulation no plantea sustancialmente un legítimo state interest.
- La regulation elimina cualquier uso económicamente viable del propietario inmobiliario.
- No hay proporcionalidad entre las cargas impuestas y el impacto del proyecto planteado.

Por último, este artículo quiere ser una humilde aportación a una disciplina que está en estado embrionario pero que tiene un futuro prometedor. Me refiero al Derecho urbanístico comparado. En efecto, lo cierto es que, poco a poco, las ciudades del mundo y las fórmulas de ocupación territorial se van pareciendo más entre sí. Además, los debates empiezan a ser los mismos (la relación entre urbanización y medio ambiente, el papel de las Administraciones Públicas en la creación de nuevas ciudades, el perenne tema de la propiedad...). Nuestro artículo es, por tanto, una pequeña reflexión comparatista sobre el Derecho urbanístico, partiendo del análisis de una cuestión suscitada en Estados Unidos y luego exportada a Europa. En algún caso, hago alguna referencia a la realidad jurídica salvadoreña y a la española. Mi ignorancia no me permite incrementar mucho más los países. Ahora bien, la intensa comunicación y hermandad conceptual entre El Salvador y España puede ser, precisamente, un motivo de interés para el lector de la tierra de los volcanes.

2 SAKOWICZ, J. C., “Urban sprawl: Florida’s and Maryland’s approaches”, *Journal of land use*, Vol 19:2, 2004, p. 389. puede verificarse toda la bibliografía allí citada; RYLANDER, J. C., “The emerging federal role in growth management”, *Journal of Land Use & Environmental Law*, Vol 15, núm. 2, 2000, p. 278.

3 *Ibid.*, p. 390.

1. Qué es el sprawl. Descripción general

LUCY y PHILLIPS⁴ recogen la encuesta realizada por FISHMAN a los miembros de la Society for American City and Regional Planning History, que fueron interrogados para determinar las diez mayores influencias de las metrópolis americanas en los últimos cincuenta años. Esta fue la respuesta (hemos indicado el número de puntos recogidos):

- La Ley de Autopistas interestatales de 1956 (906 puntos).
- El programa de garantías a los préstamos hipotecarios desarrollado por la Federal Housing Administration (653 puntos).
- La desindustrialización del centro de las ciudades (584 puntos).
- Los programas de renovación urbana (441 puntos).
- El modelo o prototipo Levittown-type para casas suburbanas (439 puntos).
- La segregación racial y la discriminación en el trabajo (436 puntos).
- Los shopping malls cerrados o aislados (261 puntos).
- El suburban sprawl (242 puntos).
- El aire acondicionado (234 puntos).
- Los disturbios urbanos de los años sesenta (219 puntos).

Muchos de estos elementos están conectados entre sí. Por ejemplo, se ha dicho que los dos primeros aspectos citados (la red de autopistas y los préstamos garantizados) favorecieron, precisamente, el suburban sprawl, que aplicó en muchos casos el modelo de vivienda indicado en el quinto guión. No creo que sorprenda al lector salvadoreño encontrar en su propio territorio algunas de estas características. Por ejemplo, es indiscutible la mejora de autopistas y carreteras en los últimos años y, por tanto, la acentuación de su papel vertebrador. Uno de sus paradigmas es la Ruta o Carretera Panamericana (concebida ya en la V Conferencia Internacional de los Estados Americanos en 1923). También es salvadoreña –y universal– la desindustrialización del centro de las ciudades, perfectamente visible en los viejos almacenes semi abandonados del centro de El Salvador. O el florecimiento de los centros comerciales, uno de cuyos paradigmas es la

4 LUCY, W. H. y PHILLIPS, D. L., *Tomorrow's Cities, Tomorrow's Suburbs*, American Planning Association, Chicago, 2006, p. 332. Puede verificarse toda la bibliografía allí citada.

zona de malls en la salida de la autopista desde San Salvador hacia Santa Tecla.

En su análisis fotográfico del paisaje norteamericano, MACLEAN⁵ dedica un amplio capítulo al sprawl. Sin embargo, este tema también aparece en un capítulo previo destinado a la vivienda. Ante nuestros ojos circulan enormes conjuntos monótonos de casas suburbanas, a menudo articuladas a través de la famosa y solitaria avenida que concluye en un bulbo o cul-de-sac que obliga al tráfico a retornar. Es la geografía de *American Beauty*⁶. La densidad es baja (e incluso muy baja). Las casas están separadas (e incluso muy separadas) entre sí. El lugar de trabajo y los comercios quedan lejos. Es el suburb, la fórmula de ocupación del territorio de low-density que acoge ya a la mayoría de norteamericanos.

La bibliografía sobre este modo de asentamiento es inabarcable. Desde el punto de vista de sus aspectos jurídicos, podemos remitirnos a los estudios de SAKOWICZ, RYLANDER o CRAIG. Para una visión más general, pueden verse las monografías de BRUEGMANN o de LUCY Y PHILLIPS que aquí hemos utilizado. En todos estos textos hallará el lector abundantes fuentes sobre la cuestión⁷.

Ahora bien, desde un punto de vista objetivo, quizá hay poco más que decir. Lo cierto es que, especialmente en los últimos veinte años, el debate sobre el sprawl ha sido intensísimo en Norteamérica. Desde los años setenta (con una gran aceleración en los años noventa) los críticos del sprawl han insistido en la necesidad de restringir esta forma urbana. Se le ha considerado el producto de una planificación urbanística pobre o defectuosa. Es uncontrolled. Se ha dicho que consume el territorio de forma rápida (en épocas de crecimiento económico, su velocidad de expansión marearía a cualquier europeo). A través de anillos sucesivos, se han ido perdiendo las tierras más fértiles. Se ha afirmado que el sprawl no tiene en cuenta el ámbito que le rodea y que desplaza hacia sus fronteras sus externalidades y sus problemas. Crea aislamiento en las personas, destruye los espacios y la esfera pública de relación y es fuente de segregación social y racial.

5 Cfr. MACLEAN, A. S., *La fotografía del territorio*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 2003.

6 Sobre este paradigmático film, vid nota 5.

7 ARNOLD CRAIG, A., "The structure of the land use regulatory system in the United States", en *Journal of land use*, Vol. 22:2, spring 2007. pp. 446 y ss.; BRUEGMANN, R., *Sprawl: A Compact History*, University of Chicago Press, Chicago y Londres, 2005, p. 151; SAKOWICZ, J. C., *Op. cit.*, p. 389; RYLANDER, J. C., *Op. cit.*, p. 278; LUCY, W. H. y PHILLIPS, D. L., *Op. cit.*, p. 331.

En el plano de la movilidad, es un sistema car-dependent. Por tanto, va a generar contaminación atmosférica, congestión (y pérdida de tiempo productivo), exigencia de nuevas pistas y autopistas (con renovada reiteración de los males indicados), accidentalidad creciente, contribución decisiva al cambio climático, contaminación hídrica, etc. El pensamiento ambientalista –muy importante en Norteamérica- tiene en este fenómeno una de sus bestias negras⁸.

En este marco, el transporte público o colectivo (que podría suavizar algunos de los inconvenientes del automóvil) no puede operar ante la capilaridad de las conexiones (urbanizaciones aisladas, centros de trabajo alejado, etc.). Se ha dicho, incluso, que algo tenía que ver el sprawl con la obesidad y la reducción del hábito de andar en los norteamericanos, ya que se hace imposible efectuar a pie cualquier desplazamiento por motivos laborales, sociales o de ocio⁹. Dejando ahora de lado la cuestión de la seguridad ciudadana, es seguro que al lector salvadoreño le sonará esta música.

Otra víctima del fenómeno han sido los centros urbanos tradicionales, que han visto sangrar su base fiscal y han perdido población activa, de tal modo que en su degradación han alojado a los niveles de renta inferiores y a las minorías marginadas. Los viejos vecindarios y barrios se deterioran y los intentos de aumentar la presión tributaria no hacen más que empeorar la situación.

Incluso, la voracidad de la dispersión se supera a sí misma y ya se empieza a hablar de los CID (Common-Interest-Developments). Esto es, auténticas ciudades sin ningún elemento público, sino constituidas por copropietarios cuyo título abarca su vivienda y el resto de elementos externos comunes (desde las farolas hasta los bancos, pasando por los árboles, las aceras, las calle, etc.)¹⁰.

No obstante, para un amplísimo sector del pensamiento geográfico, social o jurídico, no hay nada que mitigar ni restringir. El sprawl ha nacido de la mano de la libertad de las personas de emplazarse en el lugar que

8 Basta consultar en la web page del relevante movimiento "Sierra Club" el documento –citado en diversas fuentes y con cierta resonancia pública-: BROWN, A. y otros. "Sprawl: the Dark Side of the American Dream", 1998. Este informe del Sierra Club está disponible en su web site: <http://www.sierraclub.org/sprawl/report98/report.asp>. Una interesante panorámica de las web sites que tratan del land use y del Derecho ambiental norteamericano puede leerse en MANN (1997).

9 Vid. LUCY, W. H. y PHILLIPS, D. L., Op. cit. pp. 331- 332.

10 Vid. GARREAU, J., *Edge city: life on the new frontier*. Doubleday. New York, 1991, p. 63.

desean. De hecho, CRAIG avisa de que una corriente doctrinal considera que los enemigos del sprawl han fracasado en su esfuerzo por adaptar y ejecutar sus políticas de ordenación del territorio. De inmediato veremos en qué consisten estas políticas¹¹.

En esta línea, se opina que estamos ante una forma urbana nacida del natural disgusto de los norteamericanos por la densidad excesiva¹² o bien que el sprawl es la manifestación natural del deseo de cambiar de profesión y de perspectivas. Se ha destacado, también, el amor al automóvil, la renovación del American Dream o, de forma menos sublime, la búsqueda de inmuebles con menor carga tributaria. Y se ha dicho, en fin, que la productividad norteamericana de la segunda mitad del siglo XX tiene mucho que agradecer a este modo de asentamiento.

2. Las posiciones anti-sprawl y su acción institucional

2.1. La livability agenda y el smart growth. El reclamado activismo del gobierno federal

A finales de los noventa y ya durante la inauguración del nuevo siglo, Norteamérica se pregunta en torno a su sprawl. Es la culminación de lo que BRUEGMANN ha llamado la "tercera campaña anti-sprawl"¹³. Recordemos, por ejemplo, que el famoso film *American Beauty*¹⁴ ve la luz en 1999. Es, justamente, el año (en concreto, el 11 de enero) en el que el Vicepresidente

11 ARNOLD CRAIG, A., Op. cit., p. 442.

12 Aunque las tradicionales y casi míticas grandes ciudades norteamericanas de la primera mitad del siglo XX también han disfrutado de una encendida defensa, como puede verse en JOHNS.

13 BRUEGMANN, R., Op. cit. pp. 137 y ss.

14 STONE, A. A., "Appendix: Film Commentary. *American Beauty* (1999)", en *Legal Studies Forum*, 24, 2000, p. 593. HAUSER, A.: *Historia social de la literatura y el arte*, Vol. 3, Ed. Labor, SA, Barcelona, 1978, p.391. *American Beauty* es un film estadounidense del director Sam MENDES lanzado en el año 1999. Su éxito fue inmediato, tanto a nivel de crítica como de público. Obtuvo cinco oscars y fue catalogada muy pronto como uno de los clásicos del séptimo arte. Aparte de los relevantes aspectos formales, desde el punto de vista sustancial la película se enfrentó con diferentes temas. Probablemente, la más llamativa es la «crisis de los cuarenta» en el protagonista -un extraordinario Kevin Spacey-, combinada con la recreación del mito de Lolita. Otros comentaristas han señalado, igualmente, la cuestión existencial de la búsqueda de la belleza o el desequilibrio psicológico de la práctica totalidad de los personajes. Por nuestra parte, nos hemos centrado en la relación entre el modelo territorial y la vida social que aparece en la película. En efecto, *American Beauty* es, de entrada, una «ironic caricature of dysfunctional suburbia» – STONE -, una descripción de típicas formas de vida de los suburbios norteamericanos (por supuesto, en el sentido propio del idioma inglés, relativo a urbanizaciones externas a la ciudad, compuestas de una agrupación poco densa de viviendas individuales). El lanzamiento de la

Al Gore¹⁵ propone una ambiciosa iniciativa federal para construir “more livable communities” o lugares con una mejor calidad de vida. Su objetivo central eran los suburbs –o urbanizaciones de la periferia- donde ya residía el cincuenta por ciento de la población. La Clinton-Gore Livability Agenda, o Livability Agenda a secas, se dirigía hacia el siglo XXI con un generosísimo paquete de diez billones de dólares en programas para incentivar a las localities en la preservación del espacio verde, en la lucha contra la congestión del tráfico y en la persecución de un crecimiento regional correctamente dirigido. En especial, la Administración Clinton reservaba 700 millones de dólares en nuevas tax credits para los estados y los entes locales de cara a la preservación de los espacios abiertos y el desarrollo de los brownfields abandonados, 6,1 billones en subvenciones para programas de transporte público y 1,6 billones para retribuir los esfuerzos locales y estatales en la reducción de la polución del aire y de la traffic congestion.

Este programa fue sacudido con alborozo entre los críticos del sprawl. RYLANDER, por ejemplo, señalaba que “the Livability Agenda is the latest recognition that urban sprawl has become an important national issue”. No podemos olvidar que en los Estados Unidos aparecen las primeras preocupaciones ambientalistas en el sentido contemporáneo¹⁶. Varios autores, además, apuntaban un aspecto que luego ha sido un lugar común en la explicación de la dispersión territorial americana. Me refiero al apoyo distorsionador que han supuesto los federal subsidies mal orientados (en concreto, las subvenciones dirigidas a la construcción de autopistas y a facilitar

película coincide con una de las fases más intensas del debate sobre la urbanización dispersa y la urbanización compacta: que tanto ha preocupado a urbanistas, planificadores y legisladores en los últimos quince años. Seguimos, pues, la recomendación de HAUSER, que recordaba que “lo mejor que debemos al cine americano consiste en la reproducción documental de la vida norteamericana, de la diaria rutina de la máquina económica norteamericana, de las ciudades de rascacielos y de las granjas del Medio Oeste, la policía norteamericana y el mundo de los gangsters”. La narración -después de una inquietante escena introductoria- se abre con un bellissimo plano aéreo de un típico suburb, acompañado de la voz del protagonista, que anuncia -tomo la cita de STONE - «My name is Lester Burnham. This is my neighborhood. This is my street. This is my life. In less than a year I'll be dead. Of course I don't know that yet. In a way I'm dead already».

- 15 Como el lector ya sabrá, Al Gore fue condecorado con el Nobel de la paz y su figura representa la introducción relativamente seria y exigente en la economía de mercado de varios postulados ambientalistas, especialmente los relacionados con la contaminación atmosférica, el mantenimiento de los espacios verdes y el cambio climático.
- 16 Baste citar aquí la creación de la Environmental Protection Agency. La consulta de su web –site nos da una idea de la amplitud de sus trabajos. Como ejemplo de una histórica organización ambientalista, podemos citar el Sierra Club, al cual ya aludimos supra.

los préstamos hipotecarios para la adquisición de inmuebles). En conclusión, el nuevo programa era el definitivo toque de corneta para acabar con la diseminación metropolitana, con la fragmentación y destrucción de los espacios verdes y con un modelo territorial que, según se dice, favorece la contaminación del suelo y de las aguas superficiales¹⁷.

Pues bien, la Livability Agenda, va a ser bienvenida por muchos estados y entes locales. Según datos del año 2000, nueve estados habían puesto en marcha planes globales para el control del crecimiento y muchas más localities habían aprobado planes to curb sprawl and promote smarter growth. Sólo en 1998, cerca de 200 gobiernos estatales y locales aprobaron concretas iniciativas dirigidas a controlar el suburban development. En conclusión, "the majority of the Livability Agenda proposals rely on federal dollars to encourage state and local governments to take additional similar actions"¹⁸. Es decir, se trata de que la planificación urbanística –con tonos imperativos y restrictivos- imponga un modelo de crecimiento más inteligente. Por ejemplo, como ocurre en ciertos países europeos, los planes urbanísticos podrían impedir la instalación de áreas comerciales en zonas de escasa población y sin suficiente conexión con el transporte público.

Ahora bien, esto nos abre el paso a una cuestión jurídica fundamental, ligada íntimamente a la tradición norteamericana. El programa del gobierno demócrata que hemos anunciado significa una federal incursion en un terreno habitualmente otorgado a los niveles inferiores, como es el planning territorial. El mismo AL GORE, citado por RYLANDER, ya avisa que "our job to work with states" es, simplemente, "to support their remarkable smart growth efforts."¹⁹ El riesgo que hace peligrar estas "welcome news to environmentalists" son, precisamente, las últimas interpretaciones de la Constitución en lo relativo a la cláusula de comercio y a la taking clause. De hecho, algunas de las últimas regulaciones en materia ambiental presentan problemas de constitucionalidad por los motivos indicados. Sin embargo, se ha defendido que el gobierno federal retiene aún una amplia autoridad para actuar en este campo a través de "conditional and incentive spending programs". En realidad, para esta tesis no es sólo que "puede", sino que "debe": hay que actuar para atajar el sprawl.

17 RYLANDER, J. C., Op. cit., p. 278.

18 Ibid.

19 Ibid. p. 279.

Estas ideas conectan con una importante corriente de pensamiento urbanístico aparecido en los años noventa en los Estados Unidos y que hemos aludido en los párrafos precedentes. Se trata del smart growth o “crecimiento inteligente o elegante”. Es decir, se intenta que la acción pública (con diversas técnicas que van desde la planificación coercitiva o indicativa, los incentivos, los subsidios o la implantación de infraestructuras) se dirija a combinar las exigencias de “la economía, el desarrollo y la comunidad”²⁰. Sus previsiones se configuran de modo estratégico y a largo plazo. Entre sus finalidades generales, se declara expresamente la promoción de “more livable communities” y la minimización de los impactos del sprawl.

En realidad, el smart growth no tiene una definición precisa²¹. Se alude con él a un conjunto más o menos abierto de percepciones y propuestas. Por ejemplo, la idea de que el territorio no es una mercancía, sino un recurso. O, como ya hemos dicho, la confianza en el planning territorial, basado en estudios técnicos y en una amplia citizen participation (aunque ésta ya viene asegurada tradicionalmente por el Derecho norteamericano a través de los hearings previos a la aprobación de diversas normas urbanísticas e instrumentos de planeamiento).

Los objetivos concretos de esta línea son diversos y varios de ellos, como hemos dicho, tratan de aniquilar el impacto de la dispersión. Por ejemplo, contra la especialización y separación de usos, se propone un mixed land uses. Es decir, que estén lo más cerca posible entre sí e incluso entremezclados la vivienda, el trabajo, el comercio y el espacio de ocio. Ante los excesos del automóvil, se indica la creación de walkable communities. Frente al consumo desaforado del suelo, se quiere preservar el open space, farmland, natural beauty, and critical environmental areas. Contra el individualismo de robinsones urbanizadores, se potencian las existing communities. Ante el transporte individual motorizado, se fomenta la elección de diversas formas de movilidad. Contra los asentamientos esporádicos y espontáneos del sprawl, se desea que las decisiones sobre la urbanización sean predecibles y, en fin, frente al aislamiento individualista, se propone “encourage community and stakeholder collaboration in development decisions”²².

20 Ibid. p. 298

21 SAKOWICZ, J. C., Op. cit. p. 397.

22 Ibid.

Se han señalado en este smart growth dos puntos débiles. En primer lugar, sus intensas exigencias de planeamiento central (de ahí que sean las instancias centrales de los niveles de gobierno norteamericanos las que suelen asumir estos criterios). Además, suele implicar un aumento de la presión fiscal y, curiosamente, requiere “denser development than Americans have traditionally accepted – a critical difference as compared with densely populated Western Europe”²³.

Estas dos últimas cuestiones son actualmente relevantes en El Salvador. Así, la cuestión fiscal ha generado polémicas porque la Ley de Ordenamiento Territorial en discusión podría activar un impuesto que grave los terrenos situados en zona urbana cuyos propietarios los mantengan ociosos incumpliendo los Planes de Desarrollo Urbano y Rural. El objetivo de evitar solares no utilizados intensivamente en áreas ya urbanizadas es una de las banderas esenciales de los apóstoles de la ciudad compacta. En segundo lugar, es muy interesante el apunte de HALL, el gran especialista en planificación urbana comparada, sobre la tradición propia de cada nación o cultura respecto a la densidad de la vivienda. Es éste un tema que merecería un estudio desde la idiosincrasia propia salvadoreña.

Esta “pesadez” del aparato de planificación del smart growth se ve acompañada por otra crítica, que se suele poner en pie en el debate jurídico en torno al sprawl. Se trata de que muchas de sus regulaciones, debido a su intensidad, supongan un taking (o expropiación) para la propiedad privada y, por tanto, generan derecho a indemnización. En otros casos, tales regulaciones exceden el título que autoriza a dictar el zoning (o calificación y clasificación del suelo). Ya anunciamos este punto al iniciar nuestro trabajo. Baste decir ahora que la distinción entre expropiación forzosa y meras limitaciones a la propiedad ha sido uno de los puntos capitales de la discusión de la nueva Ley salvadoreña. Determinados sectores han considerado que la Ley que se tramita introducía nuevos conceptos que habilitaban limitaciones discrecionales sin indemnización al propietario. Pues bien, la limitación o restricción de ciertos usos sin compensación suele ser un arma habitual del “crecimiento inteligente”.

Antes de concluir, no obstante, conviene advertir que el smart growth ya tuvo su precedente, desde los años setenta, en el Growth Management.

23 HALL, P., *Urban and Regional Planning*, Roulledge, Londres y Nueva York, 2002, p. 206.

Se trata de la misma idea de que sea el plan el que asegure el respeto al medio ambiente, se anticipe al crecimiento y cree formas urbanas más compactas. También se le imputó a este esquema su propensión al centralismo. Desde el punto de vista estético, por último, hay que hacer referencia al movimiento denominado New Urbanism, que intentaba reproducir las formas compactas de los barrios y vecindarios tradicionales. Esta corriente, que ha tenido cierto predicamento en España en las corrientes favorables a la ciudad compacta²⁴, ha acabado concretándose, no obstante, en la mejora ambiental y estilística de nuevos suburbs en zonas verdes²⁵.

2.2. Contra el localismo miope

MORENO nos ha recordado que el local government o la regulación de los entes locales es, en Estados Unidos, una competencia exclusiva de los distintos estados de la Unión²⁶. En consecuencia, lo cierto es que suele haber grandes diferencias entre ellos. Ahora bien, pueden detectarse dos grandes niveles territoriales. El primero es el puramente municipal: town, city, village, municipality, township, etc. El segundo o supramunicipal reviste diversas formas y competencias (District, County, etc.). Sobre esto, y la bibliografía allí citada. Estamos ante un sistema altamente descentralizado en el que el grueso de las disciplinas de planeamiento, gestión y disciplina urbanística se sitúa a nivel local. Es decir, la tradición norteamericana sigue aquí el principio de local self-government²⁷.

Pues bien, el programa de regeneración federal apuntado parte de un postulado habitual entre los partidarios de poner coto a la dispersión: se considera que un "myopic local planning contributes to the problem, as suburban jurisdictions compete ferociously for businesses and development"²⁸. Las municipalidades atraen las actividades económicas a través de reducciones impositivas, la instalación de infraestructuras y otras ventajas,

24 MUÑOZ, F., *Urbanització. La producció residencial de baixa densitat a la provincia de Barcelona, 1985-2001*. Tesis Doctoral dirigida por los Drs. Ignasi de Solá-Morales y Rosa Ascón, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004, p. 201

25 Vid. HALL, P., *Op. cit.*, p. 206; SAKOWICZ, *Op. cit.*, pp.393- 397 y, en sentido crítico, BRUEGMANN, R., *Op. cit.*, pp. 151- 153.

26 MORENO MOLINA, A. M., "Estados Unidos de América: líneas básicas de su legislación urbanística", *Ciudad y Territorio, Estudios territoriales*, XXXIII (128) 2001. p. 58.

27 Vid MORENO MOLINA, A. M., *Op. cit.*, p. 518. y la bibliografía ahí citada.

28 RYLANDER, J. C., *Op. cit.*, p. 281.

mientras intentan desplazar los costes de la congestión y de la polución a los pueblos vecinos. Se trata del fenómeno, intensamente discutido en el federalismo norteamericano, del "race to the bottom" (la famosa "carrera hacia abajo", entendida en el sentido de progresiva degradación).

Esta línea de ataque a la desordenada planificación local se completa con otra consideración: el crecimiento suburbano va ligado a una proliferación de jurisdicciones municipales. Esta es una anotación institucional importante, ya que en 1990 más de un tercio de todos los ciudadanos norteamericanos se alojaban en 18.219 unidades municipales de menos de 25.000 habitantes. El mismo autor se queja incluso de que las "local laws" regulan cualquier cosa, "desde el uso del territorio hasta las ventas de licor", con amplias variaciones entre estas subdivisiones administrativas. Además de las corporaciones municipales, 3041 counties cuartejan el territorio de la nación, combinados con más de 28.588 "special districts", con competencias que incluyen el tratamiento de las aguas residuales, la calidad del agua o el transporte público. El resultado es, en la mayoría de las áreas metropolitanas norteamericanas, una geografía política de enorme complejidad. Se concluye, en resumen, que la estructura del "land use governance" es compleja e inadecuada para cortar con la miríada de ordenaciones del territorio que existen y para afrontar los retos ambientales²⁹.

El planteamiento que hemos expuesto no es predicable sólo de los Estados Unidos. De hecho, el sector que insiste en tomar medidas contra la dispersión territorial suele reclamar la presencia de un poder central fuerte, que reconduzca la cortedad de miras de los niveles locales. En Estados Unidos, la cuestión es también interesante porque las políticas de protección del medio ambiente han sido tradicionalmente impulsadas desde el nivel federal y de los estados federados, mientras que el land use es un asunto local. Veámoslo con mayor detenimiento. Antes de ello, recordaremos que el principal problema con el que se ha encontrado últimamente la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial salvadoreña ha sido la cautela de COMURES de cara a asegurar el respeto a la autonomía local e incluso la estabilidad departamental (que la Ley respeta, aunque pretenda introducir la noción de regionalización).

29 Ibid

2.3. ¿Qué hacemos con el zoning?

2.3.1. La concreta clasificación y calificación del suelo a través de zoning ordinances

Prácticamente, todos los Estados cuentan con leyes sobre urbanismo y ordenación territorial –Land Use Planing Act o Local Planning Act³⁰. A menudo, estas leyes habilitan u obligan a las entidades municipales a elaborar instrumentos de planeamiento. En muchos casos, el mismo estado fija sus objetivos de planeamiento territorial a través de los denominados Statewide planning goals (ésta es la nomenclatura adoptada por el Estado de Oregon). Estos elementos sirven de contexto al planeamiento municipal y supramunicipal.

Ahora bien, aparte de estos esfuerzos crecientes en las técnicas de ordenación global del territorio, lo cierto es que el grueso del planeamiento recae en Estados Unidos en los municipios (o bien, en muchos casos, en las entidades reguladoras de áreas metropolitanas u otras de carácter supramunicipal). Siguiendo la clasificación efectuada por MORENO³¹, debemos aludir en primer lugar a los instrumentos de planeamiento global o estratégico. Incluiremos entre ellos al Master Plan o General Plan, que vinculará a los planes subsiguientes, pero que, en general, no tiene efectos jurídicos vinculantes sobre las situaciones jurídicas individualizadas de los particulares³². Esta eficacia se reserva a las zoning regulations u ordinances, que veremos posteriormente.

Además del Master Plan, puede existir el Official Map (o fundirse en uno o bien, como ocurre en muchos casos, no haberse aprobado ninguno de ellos). El Official Map se dirigiría a la previsión de las infraestructuras y de los sistemas generales³³.

Las zoning ordinances son los instrumentos de mayor concreción, que se encargan de lo que en España denominamos clasificación y calificación

30 MORENO MOLINA, A. M., Op. cit., p. 521

31 Ibid., pp. 533- 534.

32 Conocemos un ejemplo de ello en la legislación salvadoreña. En concreto, en el Esquema Director del Área Metropolitana de San Salvador, regulado en los artículos 13 y ss. de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños (en adelante, LDOTASS).

33 En el ordenamiento metropolitano salvadoreño, se trataría de los Planes Sectoriales de Inversión Pública, de Vivienda, de Educación, Salud, Transporte, Agua Potable y Alcantarillado, Energía Eléctrica y Comunicaciones concertados en el CODEMET y previstos en los arts. 13 y ss. de la LDOTASS.

urbanística del suelo, delimitan sectores o polígonos (districts), asignan usos permitidos y excluidos (permissible uses), etc. Afectan a todo el territorio municipal –comprehensive zoning- o sólo a determinadas áreas o sectores del suelo urbano. Hemos de aludir también a las subdivisions regulations, que ordenan áreas o polígonos de urbanización futura. Por último, las building regulations tratan aspectos como las normas técnicas de edificabilidad, altura y volúmenes, habitabilidad, etc.³⁴.

Como hemos dicho, las zoning ordinances (o también, a menudo, instrumentos superiores de planeamiento como el Master Plan) proceden a la clasificación del suelo. Para ello, se divide primero el espacio físico en districts y, a cada unidad, se le impone la clasificación de urban land o bien farmland o rural land. Además, la zoning ordinance ya procede a la calificación del suelo y a las determinaciones de los usos: residential use, residential districts, business use, industrial use, etc. A veces, no obstante, los usos son concretados en instrumentos de ordenación específica y de detalle, como las Cluster Zones y los Planned Unit Development. Añadiremos, por último, que se permite el cambio de calificación o zoning amendment a través del procedimiento establecido al efecto. En conclusión, la clasificación y calificación del suelo son los instrumentos claves para decidir el tipo de ciudad y, salvo que vacíen absolutamente el contenido económico de la propiedad, no generan derecho a indemnización en favor del propietario.

No podemos acabar esta breve introducción al zoning sin citar la importante sentencia *Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 US 365 (1926), en la cual el Tribunal Supremo declaró la constitucionalidad de la clasificación y calificación integrales del espacio urbano. Este fallo llegó a dar su nombre a la propia técnica de zonificación global: Euclidian Zoning. Para SAKOWICZ, esta sentencia constituye una de las actas fundacionales de la emergencia del land use planning³⁵

2.3.2. El zoning como estimulador de la urbanización difusa

Hasta ahora, hemos expuesto una versión aséptica y sintética del sistema americano de ordenación urbanística. Ahora bien, ya en relación

34 Sobre esto, me remito a MORENO, Op. cit. p. 533.

35 SAKOWICZ, J. C., Op. cit., p. 390.

con nuestro tema, no podemos soslayar que varios autores han señalado que el zoning ha acabado fomentando el sprawl.

Dentro de estas corrientes críticas, hemos de citar en primer lugar a SAKOWICZ. Este autor nos recuerda que, en el sistema norteamericano, la autoridad o competencia para regular las calificaciones y usos urbanísticos deriva del state's police power to protect the public health, safety, and general welfare. Ahora bien, desde que los gobiernos estatales o federados delegated su poder de policía y competencia de planeamiento a las municipalities y a los counties a través de la state enabling legislation (norma de habilitación), los gobiernos locales determinan las restricciones y las regulations de usos dentro de sus límites. Se ha producido, pues, una abdication of zoning power to local governments³⁶. Estamos ante una manifestación fuerte del municipalismo norteamericano, que ya había llamado la atención a Tocqueville en el siglo XIX.

En la mayor parte del siglo XX, la regulation of land use fue confiada a las local ordinances, que se encargaron de restringir the type of land use y la densidad de cada parcela. A las municipalities les correspondía determinar el uso de los terrenos como residential, commercial o industrial zones. La regulación de la densidad, en definitiva, era una cuestión local a través de exigencias tales como la medida mínima de la parcela, la altura de las edificaciones o incluso la exigencia de retranqueos o límites a la superficie edificable en cada finca³⁷.

Un primer intento de unificación vino con la aprobación de la State Zonig Enabling Act (o SZEAE) en 1926, el otro gran hito –junto a la Sentencia Euclid– en el nacimiento del land use planning. La SZEAE disponía una serie de guidelines para regular la competencia urbanística de los gobiernos locales. Por ejemplo, cómo debía establecerse la división en distritos y la configuración de standards, los procesos de reforma y las solicitudes y otros procedimientos administrativos. Las regulations and restrictions of land tenían que elaborarse de acuerdo con un comprehensive plan y debían dirigirse, entre otros aspectos, a evitar la congestión en las ciudades, favorecer la salud y el bienestar general, evitar la indebida concentración de población, facilitar las adecuadas provisiones de transporte, agua, alcantarillado, depuración, escuelas, aparcamientos y otras exigencias públicas. Se establecía también un posible proyecto o esquema

36 Ibid., pp. 384- 385 y 390- 393.

37 Ibid., p. 391

para que los gobiernos locales organizaran adecuadamente su estructura orgánica de decisión reguladora sobre el territorio.

Ahora bien, lo cierto es que muchas de estas nociones eran excesivamente vagas³⁸. Además, en ciertas jurisdicciones los gobiernos locales disponían de competencias efectivas suficientes para eludir los requerimientos del comprehensive plan. Es decir, en conclusión, esta ley no cuajó como sistema de unificación y la delegación del zoning power al nivel local ha creado problemas desde el punto de vista regional, ya que ha predominado el self-interest localista. ¿A qué problemas se refiere la doctrina? En concreto, a la balkanization, al desarrollo de usos incompatibles entre sí en las fronteras municipales y en la duplicación innecesaria de las infraestructuras de interés público. Todo ello, además, en un marco de incomunicación efectiva entre los gobiernos locales, regionales y estatales.

Por otra parte, es evidente que los ciudadanos de estas unidades locales han intentado jugar a favor de las mejores condiciones ambientales para sus viviendas y han apoyado a las autoridades que aprueban planes que les convienen o que modifican los existentes. Sobre este punto, el lector salvadoreño puede observar en el art. 27 de la LDOTASS una interesante institución de propuesta de los particulares para elaborar un plan parcial con modificaciones expresas al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El resultado final es que las zoning laws y la subdivision regulations han servido directamente para crear territorios de baja densidad que han favorecido al single-family residential use y que han asegurado su alejamiento del resto de usos.

A esta situación se ha llegado también a causa del tax law originado en los Colonial times. En efecto, las leyes de agregación e incorporación municipal del siglo XIX permitieron la creación de pequeños municipios fiscalmente ineficientes que fueron rodeando a las principales metrópolis en número de docenas y a veces de cientos. El sistema colonial de impuestos sobre la propiedad había sido diseñado para financiar servicios públicos en una economía básicamente agraria. Ya en el siglo XX, los municipios se encuentran con una financial structure que dependía de los valores de los inmuebles. Estos podían incrementarse convirtiendo espacios abiertos en terrenos de de-

38 Ibid., p. 392.

velopment o urbanización³⁹. En este punto, conviene recordar que el sistema inmobiliario local se basa en un impuesto general sobre los inmuebles rústicos y urbanos (land tax) y las special assessment (equiparables a las contribuciones especiales⁴⁰, de acuerdo con el resumen que nos proporciona MORENO⁴¹).

El sprawl, pues, lleva a una crisis fiscal de la metrópolis central. A ésta le es imposible sostener los servicios públicos y su deterioro obliga a nuevos aumentos impositivos, lo cual estimula las siguientes huidas de inversiones y alojamientos. La dispersión se impone: "by 1990, the typical metropolitan area consisted of a central metropolis surrounded by several rings of suburban government and seemingly countless municipal governments"⁴². En conclusión, se considera que la carte blanche zoning power atribuida a los municipios es una de las causas fundamentales del sprawl. La zonificación ha sido manipulada con objetivos fiscales y se ha exagerado el aislamiento de los diferentes usos, especialmente con el alejamiento de los industriales y de los comerciales. El centro del sistema ha sido un new purely residential development. En conclusión, "as America became more metropolitan and fragmented, municipal government became more suburban, inefficient and costly"⁴³.

Parecidas ideas pueden leerse en LUCY y PHILLIPS (2006: 333), que indican que el sistema de ordenación urbanística ha sido entregado a un exceso de actores locales que han operado de forma desconectada y voraz a la búsqueda del aumento de su propia base fiscal.

ARNOLD también ha recogido en sus páginas la corriente que concluye que "the tax regulatory patterns generated by local governments have caused unplanned sprawl"⁴⁴. Añade, incluso, que otros autores han advertido en el uso del zoning una deliberada voluntad de segregación clasista o racista.

Estaríamos, pues, ante un sistema fragmentado y caótico, carente de una visión global coherente. Ahora bien, como el mismo ARNOLD nos avisa, "the land use regulatory system is a system of "regulatory patches" that are

39 *Ibid.*, p. 384.

40 La contribución especial grava el aumento de valor producido en concretas fincas a causa de determinadas obras o servicios públicos.

41 MORENO MOLINA, A. M., *Op. cit.*, p. 545.

42 SAKOWICZ, J. C., *Op. cit.*, p. 384.

43 *Ibid.*, p.385; LUCY, W. H. y PHILLIPS, D. L., *Op. cit.* p. 333; Parecidas ideas pueden leerse en LUCY y PHILLIPS, que indican que el sistema de ordenación urbanística ha sido entregado a un exceso de actores locales que han operado de forma desconectada y voraz a la búsqueda del aumento de su propia base fiscal.

44 ARNOLD CRAIG, A., *Op. cit.*, p. 442.

located in the United States primarily at the local level of governance and decision making, but operate in the shadows of: a) the super-dominance of private control of land, and b) overlays of federal land state land use regulations"⁴⁵. Es decir, los actores privados y las normativas estatales y federales inciden poderosamente en el nivel local de gobierno y decisiones urbanísticas.

2.3.3. Instrumentos fiscales y asunción de indirect costs por el urbanizador como freno a la dispersión

En el epígrafe siguiente examinaremos, precisamente, el papel del nivel federal en la expansión del sprawl. Ahora bien, antes de examinar esa acción institucional a lo largo de la historia reciente y sus perspectivas, quizá convenga decir algo más desde el punto de vista de la técnica jurídico-urbanística. HALL ha profundizado en el problema y ha comparado el sistema americano con el sistema inglés, con los ojos puestos en el por qué del peculiar sprawl⁴⁶. Nos advierte, en primer lugar, que el centro del sistema americano de land-use control no es el planning, sino el zoning. Pero ambos están formalmente separados. El zoning es administrado por una comisión local establecida por la autoridad local, no está conectado con un plan superior (si existe) y se configura esencialmente como mecanismo limitado que controla de forma negativa (no previsor) los cambios en los usos de los terrenos. Es, además, por definición, un sistema que favorece la segregación de usos.

Dicho esto, HALL nos advierte que estamos ante un instrumento que, en la práctica, no puede parar completamente al promotor. Éste tiene derecho a un provecho económico a través del development. El zoning se fundamenta en el police power, que permite la aprobación de normas restrictivas ante la existencia de un interés público sanitario, de seguridad o de bienestar. Eso es todo. Pero, "by definition, it could not easily protect open countryside against development". Esta protección integral sólo sería posible con la compra de los terrenos para la creación de un "national or state park or similar facility"⁴⁷.

En definitiva, siguiendo al mismo autor, si el propietario o el prospective developer son suficientemente persistentes, obtienen normalmente las modificaciones que desean. Y concluye que con un planning inefectivo y

45 Ibid. pp. 446- 447.

46 HALL, P., Op. cit., pp. 205- 206.

47 Ibid.

un semi-effective zoning, los controles sobre el crecimiento urbano son más débiles en Estados Unidos que en Gran Bretaña o en otras partes de Europa. Los promotores y los propietarios "are still sovereign in a way that in Britain they are not".

Sin embargo, el mismo autor da cuenta de algunos intentos legales iniciados en los años setenta para controlar el crecimiento. Por ejemplo, las growth control ordinances de California (en las que la clave es un pacto de crecimiento con los constructores, incluyendo un porcentaje de viviendas de moderately priced category). Otra técnica ha sido la exigencia de parcelas mínimas para la edificación con una larga extensión (por ejemplo, 16 hectáreas o más). Ha de citarse también la reducción de la tax property a los propietarios agrícolas que durante un cierto tiempo (por ejemplo, 10 años) protegiesen su terreno de futuras urbanizaciones. Durante los años ochenta, pues, parece que uno de los dispositivos preferidos para evitar el crecimiento indeseado fueron las técnicas fiscales o bien la imposición de ciertos costes a los developers o promotores. En concreto, el pago de los indirect costs causados por la urbanización (carreteras locales, escuelas...).

Sobre este último punto, puede ser útil apuntar la información general sobre las obligaciones de cesión del urbanizador que nos suministra⁴⁸. El principio general es que el promotor (subdivider) ha de ceder los suelos para dotaciones y costear las operaciones de modificación física del suelo para cumplir con los requisitos que le impone la subdivision regulation o ordinance. Hecho esto, el municipio aprueba la urbanización y se produce la annexation (integración efectiva en el suelo urbano). El conjunto de estos deberes recibe el nombre de exactions.

Ahora bien, las exactions deben estar permitidas por la Ley de habilitación (Enabling Act) y, por lo tanto, integradas en las facultades y potestades delegadas al municipio. No pueden ir más allá de lo "razonable" y no pueden convertirse, pues, en un taking o expropiación sin justificación y sin compensación. Esta cuestión es controlada por los tribunales y conecta con la defensa del estatuto del propietario inmobiliario (que ya comentamos en la introducción).

En este punto, debemos decir que la jurisprudencia ha admitido las traditional exactions (operaciones físicas de acondicionamiento y realización de infraestructuras). Éstas quedan dentro del police power del municipio.

48 MORENO MOLINA, A. M., Op. cit., p.539.

Evidentemente, pueden surgir aquí problemas de proporcionalidad o razonabilidad (rational nexus) pero, en ocasiones, los tribunales han fallado a favor de que esas cargas incluyan las necesarias previsiones de futuras actuaciones urbanísticas colindantes (por ejemplo, infraestructuras adecuadas al previsible aumento de población por expansión posterior del ámbito urbanizado).

Debemos referirnos también a las non-traditional exactions (cargas u obligaciones no tradicionales o no acostumbradas). Se incluyen en esta noción las cesiones de suelo para la construcción de parques, áreas recreativas, escuelas y otros edificios públicos. Se ha discutido si estas actuaciones constituían un taking sin indemnización. Según parece, ha habido fallos de distinto tipo, aunque en muchas ocasiones se han incluido dentro del legítimo police power. También ha sido objeto de discusión el pago de los off-site improvements. Esto es, las infraestructuras públicas preexistentes situadas fuera de los límites físicos de la actuación. Los tribunales han controlado la proporcionalidad de la carga o cesión y la presencia efectiva de necesidades futuras⁴⁹.

En conclusión, con la atribución a los promotores y propietarios de las cargas –incluso externas al ámbito– que, de modo real, pueda provocar el sprawl, podría obstruirse su crecimiento indeseado. Pero serán los Tribunales, probablemente, los que decidan si esta imposición de exactions implica, o no, una confiscación efectiva y, por tanto, ilícita.

2.4. Una vieja historia: el gobierno federal siempre ha condicionado el uso del territorio. ¿Fue él el gran culpable?

Como ha indicado RYLANDER, el gobierno federal o central ha jugado un papel mucho más importante de lo que a veces se piensa en la materia del land use policy⁵⁰. Opina este autor que, actualmente, la land use regulation está enormemente centralizada y los gobiernos locales ya no son la entidad regulatoria predominante. En concreto, “regional, state, and federal agencies have an increased presence in land use restrictions” (p.283)⁵¹.

De hecho, ya en la primera mitad del siglo XIX el Congreso aprobó una enorme cantidad de land laws que iban desde el tamaño de las parcelas vendibles hasta la regulación de precios, pasando por varios aspectos de los

49 Vid. MORENO MOLINA, A. M., Op. cit., p. 542, y las sentencias allí citadas.

50 RYLANDER, J. C., Op. cit., pp. 282 y ss.

51 Ibid., p. 283.

créditos inmobiliarios. La expansión territorial, pues, se consideró un objetivo nacional.

Ya en el siglo XX, deben destacarse los importantes programas federales para el aumento de las infraestructuras de riego y de energía hidroeléctrica. Igualmente, los New Deal programs de Roosevelt expandieron intensamente el rol federal en el desarrollo regional. Esto afectó a diversas políticas que iban desde la regeneración de los ríos hasta el fomento de la construcción de pequeñas ciudades bajo nuevos criterios urbanísticos, pasando por la lucha contra la erosión del suelo. El compromiso federal de apoyo y configuración de planning estatal y metropolitano con ciertos parámetros inducidos se hizo más patente con la Housing Act de 1954. Ya en los años setenta del siglo veinte, proliferan los federal planning programs y condicionan financieramente la acción sobre el territorio de los entes inferiores (con el importante descenso, no obstante, producido bajo la Administración Reagan).

Por otra parte, MORENO nos ha recordado la promulgación por el Congress de diversas leyes que han incidido en al ámbito urbanístico. Por ejemplo, la Ley de 12 de octubre de 1977 –National Urban Policy-, la Housing and Community Development Act (del año 1974 y cuyo objeto era la vivienda comunitaria), la National Environmental Protection Act (1969), la Clean Water Act (1977), la Clean Air Act (de 1967, modificada en varias ocasiones, etc. Especial relevancia tiene también la legislación federal en materia de parques nacionales (National Parks) o de protección del litoral –coastal management-⁵². Todo ello hace que la doctrina norteamericana puede hablar ya de un auténtico Federal land use law.

Lo anterior se complementa con un importante auxilio financiero de la Unión a numerosas actividades y proyectos de uso del suelo –federally financed projects- o con el dato de que la Unión gestiona, conserva y ordena una propiedad de suelo muy extensa⁵³.

Ahora bien, todo lo anterior palidece si lo comparamos con la acción del gobierno federal en la implantación de infraestructuras de transporte y en las políticas de apoyo a los préstamos hipotecarios para adquisición de viviendas. Ambos transformaron la faz del territorio norteamericano, como ya observaron la mayoría de urbanistas norteamericanos. Veámoslo con más calma.

52 Vid. MORENO MOLINA, A. M., Op. cit., p. 519- 522.

53 Ibid.

Según RYLANDER, "federal transportation policies, designed almost exclusively to accommodate the automobile, greatly exacerbated sprawl"⁵⁴. Desde 1916, con la aprobación de la primera Federal Road Act, el gobierno federal se compromete económicamente en la creación de carreteras y autopistas, primero a nivel local y luego ya en una national network. Posteriormente, ya en 1956, el Congreso aprueba la Interstate Highway Act, que supuso un extraordinario aumento en la construcción de nuevas expressways. El gobierno federal proveyó el noventa por ciento de los fondos necesarios, con lo cual los estados se limitaron a aportar el diez por ciento restantes.

Después de la Gran Depresión y su secuela de quiebras bancarias, el Congreso, bajo el mandato de Roosevelt, creó la Federal Housing Administration, que inició una intensa tarea dirigida a facilitar los préstamos hipotecarios (firmando incluso como avalista), logrando un indiscutible éxito en la reducción de los intereses y en la extensión del plazo de devolución (que pudo situarse pronto en treinta años). El porcentaje de impagados se redujo drásticamente. Además, como luego ya ha ocurrido en muchos países, el mortgage interest fue calificado como deducción impositiva. El éxito tuvo su continuación con los programas de la Veterans Administration para la adquisición de viviendas a bajo costo por parte de los soldados que habían intervenido en la segunda guerra mundial.

En consecuencia estas acciones del gobierno federal hicieron que fuese posible "the American dream of single-family home-ownership"⁵⁵. La misma fuente advierte que sólo se fomentaron los "new single-family homes". Su preocupación no se dirigió a la rehabilitación de las viejas viviendas o a la reforma global de los barrios preexistentes. Por el contrario, se volcó en los nuevos crecimientos y forzó una política que, según se afirma, contribuyó a la larga al declive de los centros urbanos, a la huida de las clases medias y al aislamiento de las minorías. Todo ello muestra la acumulación de "tremendous federal subsidies for suburban development".

En definitiva, para una importante corriente de juristas y geógrafos, el suburban sprawl no es simplemente el producto de libres elecciones individuales en un sistema de libre mercado, sino la única opción económicamente racional. Por tanto, se propone una acción federal seria y

54 RYLANDER, J. C., Op cit p 285.

55 Ibid., p 286.

sostenida de cara a modificar el actual land use y conducirlo hacia mecanismos más respetuosos con el medio ambiente. Pero estos programas federales han de enfrentarse a las reglas constitucionales norteamericanas. Lo veremos en el siguiente epígrafe.

2.5. ¿Puede ser el federal revival un freno a las iniciativas contra la ciudad dispersa?

Las cuestiones vistas en el epígrafe anterior nos plantean un punto que ya anticipamos anteriormente y que sólo vamos a exponer resumidamente. Estados Unidos ha vivido en las últimas décadas un renovado interés por el federalismo y por la reinterpretación de la Décima Enmienda⁵⁶. El tema ha sido estudiado entre nosotros por BALLBÉ y MARTÍNEZ, que han analizado la interpretación del federalismo norteamericano realizada por la Corte Suprema a partir de 1991. Una breve reflexión puede sernos útil porque es muy común que los partidarios de políticas anti-sprawl reclamen una acción legislativa y financiera que provenga de los niveles centrales de gobierno, de un centro de poder que encauce la dispersión de los inferiores. Un gran número de autores norteamericanos defienden, sin embargo, las virtudes del sistema federal y descentralizado con diversos argumentos: mayores posibilidades para la participación política, facilidad en el control de los abusos de los gobernantes y en la rendición de cuentas, oportunidades para llevar a cabo políticas innovadoras e incluso experimentales, competencia entre las políticas locales combinada con las posibilidades electivas de los ciudadanos, etc.⁵⁷.

Ahora bien, lo cierto es que durante las dos últimas décadas las leyes federales de protección del medio ambiente (especialmente, en el control de la polución) se han justificado en la existencia de ciertos defectos en los ámbitos locales y estatales de gobierno. En concreto, su incapacidad económica y técnica o su "captura" por las presiones de la industria local. RYLANDER admite que las recientes decisiones del Tribunal Supremo han supuesto una corriente favorable a la recuperación del ámbito de poder de los estados. Ahora bien, considera que las subvenciones y los incentivos son

56 La Tenth Amendment dispone lo siguiente: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people."

57 BALLBÉ, M. y MARTÍNEZ, R., Soberanía dual y Constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana. Ed. Ariel, Barcelona, 2003, p. 61

admisibles bajo la actual interpretación jurisprudencial de la spending clause⁵⁸.

La decisión del Tribunal Supremo *United States v. López*⁵⁹ supuso el fin de la prácticamente ilimitada autoridad del gobierno federal para regular bajo la Commerce Clause. Esta decisión anuló la Gun Free Schools Act de 1990, que castigaba la posesión de armas de fuego en un ámbito de 1000 pies alrededor de una escuela. En palabras de BALLBÉ y MARTÍNEZ, estamos ante el “desarme de medio siglo de interpretación permisiva y extensiva de la Cláusula de Comercio⁶⁰”. Esta cláusula permitía al Congreso legislar sobre una determinada materia si afectaba al comercio interestatal.

No obstante, esta sentencia sólo proscribió una “herramienta de regulación”. En concreto, la capacidad del Congreso de requerir o commandeer a las autoridades y funcionarios estatales para regular en nombre de ellos. Se ha apuntado que ésta y otras decisiones impiden al Congreso directly commandeer los procesos legislativos estatales, pero pueden ser empleados otros medios para obtener sus objetivos. En efecto, el Tribunal Supremo ha desarrollado la doctrina anticommandeering, según la cual el Congreso no puede ordenar a la Administración de los estados que ejerza funciones y reciba órdenes federales⁶¹. Es decir, los Estados no pueden ser instrumentos de actuación administrativa forzosa de las políticas de la Federación. Esto no excluye, no obstante, fórmulas de colaboración voluntaria. Pero lo que ha de quedar claro es el poder que está actuando y de quién es la responsabilidad de la opción que se impone.

Especial interés tiene también aquí la Spending Clause. El artículo I de la Sección 8 de la Constitución da al Congreso el amplio poder de “provide for the common Defense and general Welfare of the United States”. Este spending power no es una cláusula ilimitada, sino que debe cumplir ciertos parámetros⁶², con apoyo en la sentencia *South Dakota v. Dole*⁶³, las siguientes:

58 RYLANDER, J. C., Op. cit., p.289.

59 514 US 549 (1995).

60 BALLBÉ, M. y MARTÍNEZ, R., Op. cit., pp. 61-76.

61 Ibid., p. 91- 104.

62 RYLANDER, J. C., Op. cit., p. 291.

63 *South Dakota v. Dole*, 483 US 203.207 (1987). En esta sentencia, el Tribunal Supremo aceptó la constitucionalidad de un federal statute que conectaba una parte de los fondos para la construcción de autopistas a la limitación que debían imponer los estados en la venta y posesión de alcohol. El interés nacional en juego era, precisamente, la seguridad en la autopista.

- El poder de gasto del Congreso ha de dirigirse a la persecución efectiva del “general welfare”.
- Las condiciones que, en su caso, se ligen a la recepción de fondos federales, deben ser claras y no ambiguas. Además, estas condiciones deben estar relacionadas con los intereses federales que se persiguen con el programa.
- Además, deben cumplirse otras limitaciones constitucionales que, en su caso, pudieran existir.

En definitiva, se trata de que la “inducción financiera” ofrecida por el Congreso no implique la pura compulsión.

En este debate, se cita a menudo también el Conditional Federal Spending. Con esta técnica, el Congreso provee fondos a los estados con la condición de que usen el dinero recibido para alcanzar las prioridades federales. Ordinariamente, el Tribunal Supremo ha considerado que los conditional spending programs no vulneran la Décima Enmienda, siempre que los estados tengan la posibilidad de optar por excluirse de sus previsiones RYLANDER precisa que el Tribunal Supremo no ha declarado inconstitucional la subvención condicional dirigida a los estados o a los gobiernos locales⁶⁴.

Las anteriores precisiones eran necesarias porque la corriente de pensamiento que estamos describiendo suele basarse en la idea, que ya hemos anticipado, de que sólo una acción central (coercitiva o colaboradora) puede corregir la insaciable diseminación localista. En palabras de RYLANDER, “federal solutions are needed”. Y esto se justifica aún más teniendo en cuenta la serie de programas federales que han fomentado, a lo largo de la historia, el “poor land use”⁶⁵.

El punto de partida, no obstante, es que el gobierno federal no debería (y, probablemente, no podría) atentar contra el “national zoning regime”. Se admite, pues, que muchas decisiones relevantes deben ser tomadas a nivel local. Ahora bien, los gobiernos federales y el estatal pueden jugar un papel decisivo con su asistencia técnica, con el establecimiento de guidelines o parámetros de actuación y con el apoyo financiero.

64 RYLANDER, J. C., Op. cit., p. 295.

65 Ibid., p. 298.

2.6. Por sus frutos los conoceréis: hitos legales y administrativos para atajar el *sprawl*

2.6.1. Sustainable America

En 1993 se establece, como foro de diálogo para el “growth management”, el “President’s Council on Sustainable Development” (PCSD)⁶⁶. En los años 1996, 1997 y 1999 elaboró unos relevantes informes en torno al concepto de Sustainable America⁶⁷. En el último de ellos, *Towards a Sustainable America: Advancing Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the 21st Century*, de mayo de 1999, se mantiene el objetivo institucional reiterado de “contener el *sprawl*” (que ya había sido afirmado en los primeros documentos de 1996)⁶⁸. Igualmente, se considera que deben superarse los límites de las “jurisdicciones artificiales” y tender hacia soluciones regionales⁶⁹. Todo el documento, no obstante, expira una voluntad de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, local y también –lo cual es relevante en ciertas zonas- “tribal governments”) y, además, con el sector privado. La idea predominante es el desarrollo estratégico, la planificación *soft* que genera sinergias, el apoyo técnico a los implicados, el establecimiento de objetivos que pueden acometerse en un marco de libre elección de instrumentos.

En la misma línea y similares fechas, diversos programas de la relevante Environmental Protection Agency (EPA) intentan idénticos objetivos. Por ejemplo, se estableció la “Smart Growth Network”, que juntó a planificadores, funcionarios gubernamentales, promotores y activistas en la promoción de un “responsible land use”⁷⁰. Entre los programas que más nos afectan, este

66 Esta comisión realizó sus trabajos entre los años 1993 y 1999.. Sus publicaciones son accesibles en su web: <http://clinton2.nara.gov/PCSD>. Desde el año 1996 hasta el 1999 elaboró varios informes en torno a la idea de Sustainable America. El Presidente Bush, no obstante, ha trabajado posteriormente a través del Council on Environmental Quality. En este caso, como es bien sabido, la cuestión del cambio climático y la propia política norteamericana al respecto parecen ocupar el centro de sus preocupaciones.

67 En concreto, *Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the Future* (febrero de 1996), *Building on Consensus: A Progress Report on Sustainable America* (enero de 1997), *The Road to Sustainable Development: A Snapshot of Activities in the United States of America* (marzo de 1997) y el último de ellos *Towards a Sustainable America: Advancing Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the 21st Century* (de mayo de 1999). Todos ellos se pueden obtener en la web citada en la nota anterior.

68 p. 58 del informe. La idea de “control adecuado del desarrollo territorial” para evitar el *sprawl* se reitera en p.59.

69 P.59 del informe.

70 RYLANDER, J. C., *Op. cit.*, p. 299.

último autor trae a colación el Sustainable Development Challenge Grant, que en 1998 otorgó más de 5 millones de dólares a los gobiernos locales en materias de regional governance y transporte metropolitano. El 2 de febrero de 1999, el mismo año de American Beauty, la EPA organizó la Conferencia New England "Smart Growth" en Boston (con participación de más de 400 promotores, planificadores y líderes cívicos). Su programa⁷¹ sigue el planteamiento ortodoxo del pensamiento "anti-sprawl". Se afirma, en concreto, que "all across America, communities are wrestling with unplanned and unchecked development, a trend that is proving to be environmentally damaging, fiscally expensive and socially disruptive"⁷².

2.6.2. Un sistema de transporte plural

Podrían encontrarse otros programas o leyes impulsados por el Gobierno federal con una filosofía similar a la que hemos observado en el epígrafe anterior⁷³. Ahora bien, los doctrinarios de la lucha contra la dispersión pusieron desde el primer momento un enorme interés en la cuestión del transporte. El punto de partida era, precisamente, la idea de que había sido el congressional spending el que había espoleado la construcción de la red de carreteras y autopistas. La consecuencia, en palabras de RYLANDER, es que "el transporte colectivo es ineficiente sólo porque el entero sistema americano de transporte ha sido diseñado para acomodarse al automóvil"⁷⁴. Esto explica el aplauso con el que recibieron la probablemente primera norma a nivel de Derecho comparado que se propone expresamente reequilibrar los sistemas de transporte. Se trata de la Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 (ISTEA). Hoy nos puede parecer que gran parte de sus objetivos ya han sido asumidos por las leyes de varios países (o por las grandes líneas de transporte de la Unión Europea).

71 La convocatoria puede consultarse en la web site oficial de la EPA.

72 La elección de New England se justificaba en la gravedad del problema en una región que está perdiendo más de 1200 acres de espacios abiertos cada semana, que pasan a ser urbanizados, mientras que, al mismo tiempo, cientos de miles de acres de antiguos inmuebles industriales en áreas urbanas continúan vacantes.

73 Por ejemplo, la temprana Coastal Zone Management Act de 1972, luego seguida por otras normas como la Coastal Barriers Resources Act en 1982. Igualmente, puede citarse, en materia de vivienda y recuperación de la inner city, el Location Efficient Mortgage Program, lanzado en 1998 con la colaboración de la EPA. Esto ha hecho aparecer, por cierto, la cuestión de la adecuada coordinación de los programas en una estrategia correcta de desarrollo.

74 RYLANDER, J. C., Op. cit., p. 300.

Pero en 1991 supusieron una auténtica ruptura con la manera de entender la política pública de transporte en Estados Unidos. En primer lugar, su objetivo⁷⁵ consistía en el desarrollo de una “sistema nacional de transporte intermodal de superficie”. Es decir, no se renunciaba a la autorización y financiación de carreteras y autopistas pero, en el mismo nivel, se situaban como objetivo la seguridad de esas vías y el desarrollo de programas de transporte colectivo (que bajo la administración Clinton-Gore se beneficiaron de un importante aumento de financiación). Se buscaba la eficiencia económica y también la corrección ambiental (con expresa referencia a la polución del aire y a la reducción del consumo de energía). Se querían cubrir también otros objetivos sociales que luego han formado parte del catecismo de la movilidad sostenible: “mobility for elderly persons, persons with disabilities, and economically disadvantaged persons in urban and rural areas of the country”. Estos puntos son capitales, por cierto, para la realidad salvadoreña.

No podemos entrar ahora en los medios que ponía la Ley para lograr tales objetivos. En síntesis, los conceptos clave eran los de interconexión (rebajando la preeminencia del automóvil) y los de una cierta confianza en las nuevas tecnologías (con cita expresa en la ley de la levitación magnética o de los “vehículos inteligentes”). Por supuesto, se pone a disposición de los estados en el cumplimiento de los objetivos indicados un generoso volumen de fondos.

La estrella del sistema de transporte seguía siendo el National Highway System, pero se consideraba que éste debía servir principalmente a los major population centers y que, además, debía conectar con instalaciones de transporte público y de transporte intermodal, además de puertos, aeropuertos, etc. (Sección 1006). La Ley llegó a referirse incluso al transporte en bicicleta y a los pedestrian walkways, para su adecuada conexión con el resto de la red. Para el ferrocarril se preveía una modernización específica y la instalación de high speed rail corridors⁷⁶.

Uno de los puntos fuertes de la norma fue la conexión de la planificación del transporte con otros planes públicos (territoriales, ambientales, etc.). Digamos, por último, que los planteamientos de la Ley expuesta fueron mejorados por la Transportation Equity Act for the 21st Century, que fue aprobada en junio de 1998.

75 Pueden leerse estas finalidades en la Sección segunda del Título preliminar de la Ley.

76 Pasos que, posteriormente, fueron seguidos en Europa. La recuperación del ferrocarril parece, por cierto, una de las asignaturas pendientes en la realidad urbanística y territorial salvadoreña.

Revista Derecho
Publicación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
de la Universidad de El Salvador.
El tiraje consta de 500 ejemplares.
Imprenta Universitaria, 27 de junio de 2010