

ACTUALIDAD DEL DERECHO URBANÍSTICO EN FRANCIA: LAS FINALIDADES MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES

Jacqueline Morand-Deville^{*}

Sumario

I. La integración de la protección y de la revalorización del medio ambiente en el derecho del urbanismo

- 1 El aumento espectacular de las preocupaciones medioambientales
- 2 Las fuentes constitucionales
- 3 Las convenciones internacionales y el derecho comunitario
- 4 Leyes y decretos
- 5 El principio de desarrollo sostenible
- 6 Integración
- 7 El principio de participación

II. La integración de la solidaridad social en el derecho urbanístico

- 1 Mezcla social y diversidad del hábitat
- 2 El derecho a la vivienda
- 3 La reactivación de la construcción de las viviendas sociales
- 4 El programa nacional de renovación urbana (PNRU)
- ¿5 Centralización o descentralización?

^{*} Jacqueline Morand-Deville, profesora agregada de derecho de la Université Paris I Panthéon-Sorbonne y presidenta de la Asociación Internacional de Derecho del Urbanismo (AIDRU).

Acusado de ser un *monstruo frío*, funcional y tecnocrático, el derecho del urbanismo aborda actualmente una fase nueva, la de *proyectos urbanos* nacidos de una reflexión global y de un consenso que superan el marco estrecho de los despachos, urbanismo de *rostro humano* que tiene que responder a las aspiraciones ciudadanas de diversidad, equidad, dignidad, seguridad, desarrollo sostenible y calidad de vida.

Esta transformación tiene como causa la presencia creciente en el seno de este derecho de dos finalidades que se han convertido en prioritarias, la de la *protección medioambiental* y la de la *solidaridad social*. Desde ahora las funciones otorgadas al urbanismo son triples y se encuentran proclamadas en todos los textos recientes: desarrollo económico, protección y revalorización del medio ambiente y el progreso social. Aquí presentaremos las principales manifestaciones de la integración progresiva en el derecho urbanístico francés de las preocupaciones medioambientales y sociales.

I. La integración de la protección y de la revalorización del medio ambiente en el derecho urbanístico

1. El aumento espectacular de las preocupaciones medioambientales

El medio ambiente ha continuado siendo durante mucho tiempo el pariente pobre de la política y no ha dispuesto de una legislación y de un ministerio propio hasta los años setenta, mientras que el urbanismo, primeramente vinculado a la construcción y después a la infraestructura, tiene orígenes más antiguos que se pueden hacer remontar a la Ley de 14 de marzo de 1919, que preveía una planificación específica de urbanismo, y a la Ley de 15 de junio de 1943, que creó una administración propia de urbanismo y generalizó las restricciones propias de los permisos de construcción. El urbanismo entonces se convierte en un *asunto de Estado*, y se convertirá, en 1983, en un *asunto del municipio* a resultas del gran movimiento de descentralización de la época.

Con respecto al medio ambiente, es todavía en gran medida un *asunto de Estado*. Su Ministerio se quedó mucho tiempo desprovisto de medios, y difícilmente conseguía imponer su política a su poderoso rival, el Ministerio de Obras Públicas. La situación se ha invertido en estos últimos años y, como en la mayoría de los países, la política medioambiental ha hecho un progreso espectacular, a causa de la toma de conciencia de las amenazas de deterioro del planeta. Las preocupaciones medioambientales se tienen en cuenta en el conjunto de los textos, y el derecho urbanístico es uno de los ámbitos donde su influencia se hace sentir más. El último gobierno surgido de las elecciones presidenciales, en 2007, coloca en el primer rango un gran *Ministerio de Ecología, Fomento y Desarrollo Sostenible*, en el que el urbanismo y el medio ambiente se acercan y se ponen al mismo nivel. Este interés por el medio ambiente se ha manifestado acto seguido en una gran encuesta nacional y el concurso del conjunto de los actores de la sociedad política y civil: Estado, colectividades territoriales, sindicatos, empresas, ONG y asociaciones, con el fin de elaborar un amplio programa medioambiental para los cinco años próximos, negociaciones calificadas de *Gran Acuerdo del Medio Ambiente*. No nos entretendremos en el aspecto político de esta cuestión y aquí sólo trataremos el alcance jurídico efectivo de las normas medioambientales sobre las normas de urbanismo, recordando

como, en virtud de la jerarquía de las fuentes del derecho, se articulan estas normas entre sí.

2. Las fuentes constitucionales

La fuente superior en la jerarquía de los textos es, en Francia, la *Constitución*, y el Consejo de Estado ha decidido que ésta tenía un valor superior a los tratados, cosa que no pasa en todos los países. La Constitución francesa ha ignorado durante mucho tiempo el medio ambiente y no es hasta muy recientemente, en marzo de 2005, que ha hecho el paso para dotarse de la *Carta del medio ambiente* que, *adosada* al preámbulo de la Constitución, tiene pleno valor constitucional. El derecho urbanístico queda directamente afectado por las disposiciones contenidas en los diez artículos de la Carta, uno de los grandes méritos de la cual, según el célebre *principio de responsabilidad* de Hans Jonas, es el de proclamar más deberes que derechos.

Los *derechos* de toda persona son "a vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso con la salud" (art. 1), "a acceder a las informaciones relativas al medio ambiente que poseen las autoridades públicas y a participar en la elaboración de las decisiones públicas que tienen incidencia sobre el medio ambiente" (art. 7); los *deberes* que conciernen al conjunto de personas públicas y privadas son el de participar en la preservación y en la mejora del medio ambiente (art. 2), el de prevención, el de reparación de daños y, cuando sólo se trata de las autoridades públicas, el deber de precaución (art. 5) y el de promocionar un desarrollo sostenible (art. 6).

Es demasiado pronto todavía para hacer balance de las consecuencias de esta promoción constitucional pero se puede prever que la invocación de los principios de la Carta para oponerse a operaciones de urbanismo que desconozcan la protección del medio ambiente ya no será excepcional, tanto si se trata del recurso de invalidación de una ley como del recurso de anulación de actos administrativos.

3. Las convenciones internacionales y el derecho comunitario

Inmediatamente después de la Constitución, la fuente jerárquicamente superior es la de las *convenciones internacionales* (superiores a las leyes según el artículo 55 de la Constitución), en el seno de las cuales las fuentes *del derecho comunitario* tienen una presencia cada vez mayor.

De ahora adelante el conjunto de reglamentaciones de los estados miembros tiene que tener en cuenta las cuestiones medioambientales, que se han multiplicado hasta el infinito. Francia ha tenido algunos problemas a causa de su retraso en la aplicación de ciertas directivas europeas (cf. las directivas "Pájaros" y "Hábitats"), pero se muestra más respetuosa con las órdenes de Bruselas y de Luxemburgo estos últimos años. Se encuentran ejemplos en derecho urbanístico en la aplicación rápida de la Directiva de 27 de junio de 2001 sobre la evaluación de las *incidencias de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente*, desde ahora integrada en la planificación urbana local, y también en la aceptación por parte de Francia, contrariamente a su posición anterior, de la jurisprudencia del TJCE que somete las *convenciones de ordenación urbana* a una selección de contratistas por concurso (Ley de 20 de julio de 2005). Y si bien el derecho comunitario no toca muy directamente el derecho urbanístico, la importancia que éste ha tomado en el derecho del medio ambiente y su integración en los otros derechos, ejerce una influencia cada vez más fuerte sobre la planificación y la ordenación urbanas.

4. Leyes y decretos

Con respecto a las leyes y decretos, su número no para de crecer en un derecho y en el otro. Esta profusión de textos, muy criticada, se acompaña de una incapacidad de sus autores para conseguir redacciones claras y depuradas. Y aunque el Consejo Constitucional francés haya promocionado al rango de principio de valor constitucional el derecho de accesibilidad y de inteligibilidad de las leyes, la *palabrería* no para. La *Ley de compromiso nacional para la vivienda* de 13 de julio de 2006 ha transformado un proyecto que sólo comportaba 11 artículos en un texto pesado y a menudo confuso de más de 112 artículos, y estos últimos años la serie de leyes que delegan al Gobierno el poder de adoptar ordenanza medidas de simplificación del derecho, sobre todo en materia de urbanismo, ha conducido a una serie de textos que se añaden a la pila sin suprimir nada. Se puede apreciar la voluntad de aligerar y de mejorar el procedimiento de permisos de construcción que inspira la *Ordenanza de 8 de diciembre de 2005* y el Decreto de 5 de enero de 2007, pero sin embargo el sistema conserva aún una evidente complejidad.

5. El principio de desarrollo sostenible

Uno de los grandes principios del derecho del medio ambiente, el del *desarrollo sostenible*, a pesar de estar muy trillado, no deja de influenciar al derecho urbanístico. Éste se encuentra al origen de reglamentaciones cada vez más numerosas: restricciones en materia de economías de energía, alta calidad medioambiental de las construcciones, reorganización de los modos de transporte urbanos, gestión racional del agua y de los desperdicios, gestión de los riesgos sanitarios. La Ley de 13 de julio de 2005 sobre política energética, que se ha fijado como objetivo reducir un 3% anual las emisiones de gas de efecto invernadero, integra la noción de *prestación energética* en el código de la construcción y en el del urbanismo. Se prevén *etiquetas* como *Alta prestación energética* y facilidades fiscales para los equipamientos térmicos no contaminantes, y se presta una atención especial a los transportes urbanos que son tenidos en cuenta por los *planes de desplazamientos urbanos* (PDU), documentos de planificación específicos, de los cuales la Ley de *solidaridad y renovación urbana* de 13 de diciembre de 2000, llamada Ley SRU, refuerza el carácter urgente. Los PDU son obligatorios en las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes. Están insertados en la jerarquía de los documentos de planificación y deben ser *compatibles* con las orientaciones de los planes de coherencia territorial (SCOT). Y en cuanto a los planes locales de urbanismo (PLU), tienen que ser compatibles con sus prescripciones.

Los objetivos del desarrollo sostenible se imponen desde la Ley SRU a los documentos de urbanismo: SCOT y PLU que, según el artículo L 121-, el modo indicativo del cual equivale a un imperativo, tienen que respetar un *principio de equilibrio*. Las preocupaciones estratégicas de la renovación urbana, del desarrollo urbano y rural controlado, de la protección de los espacios naturales y de los paisajes deben ambicionar la dimensión de solidaridad y de equidad propia del desarrollo sostenible. Sería injusto, por otra parte, conceder tan sólo un "valor decorativo" al célebre *proyecto de disposición y de desarrollo sostenible* (PADD), imaginado por la ley SRU, cuyo alcance ha sido un tanto debilitado tres años después por la Ley de urbanismo y hábitat de 2 de julio de 2003. El PADD es un documento obligatorio, elemento fundamental del informe de los PLU elaborados por los municipios. Éste define las "orientaciones generales de ordenación y de urbanismo" en una perspectiva de desarrollo sostenible y, ciertamente, estas disposiciones se tienen que entender como directivas generales que no tienen ningún efecto directo sobre la planificación urbana y los permisos de construcción, pero las *orientaciones particulares del PLU* deben ser

coherentes con estas orientaciones generales, con una relación más flexible que la mera conformidad pero no falta de eficacia, ya que una falta de coherencia entre estas orientaciones y las del PADD podría conducir a una anulación del PLU.

6. Integración

De manera más general, el principio de desarrollo sostenible obliga a programaciones a largo plazo y sobre todo a *hacer coherentes* políticas antes disociadas y actualmente integradas. Esta integración será facilitada por los *estudios medioambientales* que figuran obligatoriamente en el informe de los PLU y que son de dos tipos: o bien el antiguo estudio simplificado cuando el territorio es cubierto por un SCOT que ya ha sido objeto de una evaluación medioambiental, o bien el nuevo procedimiento más elaborado de *evaluación medioambiental*, previsto la Directiva comunitaria de planes y programas de 27 de junio de 2001, que Francia ha aplicado en el 2004. Los municipios, responsables de la elaboración de los PLU, tienen que hacer figurar esta evaluación en el informe de presentación, que se da a conocer al público en el momento de la encuesta pública.

El principio de integración obliga igualmente a los responsables de la ordenación urbana a considerar una *gestión racional del agua* según las obligaciones de la Directiva europea de 23 de octubre de 2000. Francia ha elaborado una planificación bastante severa con el fin de reducir los riesgos de inundaciones: la Ley de 30 de julio de 2003, que hace obligatorios los *planes de prevención de los riesgos naturales previsibles* (PPRN) que prohíben o limitan las construcciones a las zonas de riesgo.

Si bien la reglamentación controla lo bastante bien el problema de saneamiento en zona urbana, no consigue controlar lo bastante eficazmente la contaminación de los ríos producida por agricultores e industriales. La reglamentación progresa, bien que lentamente, en los métodos de economía de agua: cuencas de recuperación de aguas de lluvias, colectores y reciclaje, que se encuentran todavía en estado experimental. La distribución y el saneamiento del agua son competencia de los municipios como lo es la gestión de los desperdicios, y aquí, todavía, el derecho urbanístico se ve directamente afectado.

7. El principio de participación

Una de las consecuencias de la integración del derecho del medio ambiente en el derecho urbanístico es la posición que toma el *principio de participación*. Se sabe que este principio es afirmado sin ambigüedad por los textos internacionales, comunitarios y nacionales, pero en Francia las resistencias continúan siendo fuertes con respecto a la verdadera dimensión de la participación, que va más allá del derecho a la información y a la concertación, ya que da a los ciudadanos el derecho de participar en la elaboración de decisiones.

El principio de participación en materia medioambiental ha sido introducido en nuestro derecho por la *Ley de 18 de julio de 1985* que lo reducía curiosamente a un simple derecho a la información. A partir de la intervención de la *Convención de Aarhus* de 25 de junio de 1998, que entró en vigor en Francia en octubre de 2002, debería haber una evolución aunque el procedimiento de participación sea delicado, mucho más que en lo que concierne a la *información*, fácilmente comprobable, y que, después de siglos de casi clandestinidad de la decisión administrativa, ha progresado considerablemente. La *concertación* es también más fácil de organizar y puede hacerse obligatoria, que es lo que ha pasado en materia de urbanismo, donde se trata de la obligación, impuesta a los *consejos municipales por el artículo L 300-2* del Código de urbanismo, de organizar una concertación con los habitantes del municipio y otras personas afectadas antes de cualquier proyecto de ordenación y, a partir de la Ley SRU, antes de

cualquier elaboración o revisión de los SCOT y de los PLU. La efectividad real del procedimiento depende evidentemente de la voluntad de las autoridades municipales que tienen total libertad para organizarla.

La cuestión se convierte en mucho más delicada cuando se trata de imaginar mecanismos que permitan la *participación* del público en la misma elaboración de la decisión administrativa. A los representantes del pueblo les cuesta mucho renunciar a una parcela de los poderes que les han sido confiados, considerando que las elecciones les han encomendado, y sólo a ellos, servir y definir el interés general; la participación entonces corre el riesgo de no ser más que una función de consulta, y se hacen reformas en relación con el desarrollo del referéndum local. Éstas podrían ser muy útiles para decidir ciertas cuestiones propias del urbanismo y del medio ambiente, pero se resisten a ampliar su iniciativa y a dar pleno valor de decisión a los resultados de la consulta, lo cual muestra el peso de las resistencias.

De una manera general, el progreso del derecho del medio ambiente corresponde a un *retorno del Estado* que se hace en el derecho urbanístico. Los electos locales critican la multiplicación de los planes, documentos de programación, textos legales que tratan de problemas medioambientales específicos, remiendos superfluos ocasionales, bien incitativos, o bien imperativos. Cubren territorios llamados "pertinentes", diferentes de las circunscripciones tradicionales, y sus reglas difícilmente se articulan con la planificación general de urbanismo.

Por otra parte, se pueden manifestar divergencias mayores en cuanto a la elección de política urbana. Así actualmente un debate opone a los funcionarios del Estado, favorables a una política de *renovación urbana*, que privilegian la reconstrucción vertical de la ciudad sobre sí misma, y los electos de la periferia, que queda como rural, y que, en nombre del desarrollo económico de su municipio, consideran que no hay que paralizar la extensión de la ciudad. Hace falta encontrar un compromiso entre las orientaciones de la *Ley de 23 de febrero de 2005 sobre los territorios rurales*, que prevé la posibilidad de sociedades de inversión para el desarrollo rural, cuyo capital será controlado por las regiones, en partenariat con una o diversas personas jurídicas de derecho público o privado y las leyes recientes sobre la vivienda social, vinculado de manera estrecha a la política estatal de renovación. Es evidente que los municipios necesitan un marco flexible que fije las grandes orientaciones urbanas y medioambientales a escala regional, papel que tienen las directivas territoriales de ordenación (DTA), pero es igualmente evidente que las operaciones de ordenación urbana realizadas por el Estado sólo podrán tener éxito si son emprendidas en estrecha concertación con los electos locales.

El retorno del Estado es todavía más sensible, estos últimos años, con el gran aumento de las *preocupaciones sociales* y el reconocimiento del derecho a la vivienda.

II. La integración de la solidaridad social en el derecho del urbanismo

Desde hace unos quince años, las cuestiones sociales están en el centro de los debates sobre la política urbana y se han establecido numerosos instrumentos que no han dado resultados satisfactorios. Al principio, la proclamación de los principios de mezcla social y de diversidad del hábitat ha continuado siendo demasiada teórica, pero estos últimos años se ha emprendido una política más ambiciosa en el marco del derecho a la vivienda.

1. Mezcla social y diversidad del hábitat

Los artículos L 110-1 y L 121-1 del código de urbanismo hacen alusión a dos nociones próximas: la de *mezcla social* y la de *diversidad del hábitat*. Se trata de reaccionar contra los excesos del funcionalismo, de poner fin a la segregación social y de diversificar la ocupación de un barrio o de un inmueble. Esta mezcla tendría que reforzar las buenas relaciones entre las diferentes categorías sociales y apaciguar los conflictos y la violencia urbanas. Lugar de encuentros y de intercambios, la ciudad es una comunidad abierta, y es necesario que las relaciones entre sus habitantes estén impregnadas de urbanidad, de respeto mutuo, de tolerancia, comportamiento que se podría calificar de *convivencial*. Hay que luchar, pues, contra la segregación, los guetos, que son causa de desigualdades sociales y de violencias, y promover verdaderas *comunidades urbanas*.

Esta política llamada de los *barrios en dificultades* ha dado lugar desde hace unos quince años a una reglamentación abundante y a sistemas de eficacia variable. La Ley de orientación para la ciudad de 13 de julio de 1991 proclama un "derecho a la ciudad" –que no quiere decir gran cosa– pero que está en el origen de la noción de solidaridad urbana y de una dotación que permite una *perecuación* entre municipios ricos y municipios pobres que ha dado algunos resultados interesantes. En 1996 se crearon *zonas francas urbanas* con el fin de favorecer el desarrollo económico y el trabajo en los barrios prioritarios haciendo que las empresas que se instalan en estas zonas se beneficiaran de exoneraciones fiscales. En 1999 la noción de renovación urbana originó el lanzamiento de *Grandes proyectos de ciudad* y la *Ley de solidaridad y renovación urbana de 13 de diciembre de 2000*, llamada Ley SRU, se atrevió en una de las medidas más radicales en materia de construcción de viviendas sociales: la obligación para los municipios de más de 3.500 habitantes (1.500 en Île-de-France) de disponer de al menos *un 20% de viviendas sociales* con respecto a las residencias principales, bajo pena de sanciones (art. L 302-5 Código de la vivienda y la construcción, CHC). En cada municipio debe haber un debate cada tres años sobre las condiciones de realización de las viviendas sociales.

2. El derecho a la vivienda

Una programación más ambiciosa e innovadora se ha manifestado recientemente con el aumento espectacular de la política de vivienda respecto de la cual el derecho urbanístico no se puede dissociar. El legislador ya no tiene miedo de apelar a los grandes principios humanistas. La *Ley de programación de 18 de enero de 2005* tiene por objeto la "cohesión social", noción cargada de una ambición que va más allá de la investigación de mezcla y diversidad. La *Ley de 31 de marzo de 2006* se preocupa por "la igualdad de oportunidades" y da lugar a la creación de la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (ANCSEC), que tiene la misión de contribuir a la lucha contra las discriminaciones y promocionar el saber y la cultura. En cuanto a la *Ley de compromiso nacional para la vivienda de 13 de julio de 2006*, concebida para ser un texto de grandes orientaciones en 11 artículos y que se ha convertido en un cajón de sastre de 112 artículos, como se ha dicho, proclama la movilización de la nación a favor de los sin techo y de las personas con vivienda precaria. Este compromiso hacia la cohesión social se encuentra finalmente en la *Ley de 5 de marzo de 2007*, que instituye el derecho a la vivienda oponible, que garantiza a toda persona que reside en territorio francés de manera regular y establece el derecho a una vivienda decente e independiente y aplica un procedimiento específico y enérgico con el fin de hacer valer este derecho.

Estos textos se fundamentan implícitamente en el principio de la *dignidad humana*, la cual no puede ser respetada si la gente se encuentra sin refugio o alojada de manera indecente. La política de la ciudad se centra totalmente en esta prioridad cuya dimensión ética se reivindica claramente, y los medios importantes que se han establecido y que estarán a disposición, sobre todo, del ANRU, que actúa conjuntamente con el ANCSEC, tendrían que mostrar su eficacia.

El derecho de planificación y de ordenación urbana, afectado por estos nuevos objetivos, se deberá adaptar y habrá que esperar entonces que el derecho urbanístico, que parecía destinado a continuar siendo un derecho seco y frío en la forma y razonable en el fondo, se decida, finalmente, a mostrarse más ambicioso y a acceder a la dimensión ética que ahora sólo le viene del exterior, por el hecho de la integración de los grandes principios del derecho del medio ambiente y del derecho a la vivienda. También podemos lamentar que se olvide de acercarse a los principios de la Convención Europea de los Derechos Humanos, que, hasta ahora, lo han influenciado poco.

3. La reactivación de la construcción de las viviendas sociales

La cuestión de las viviendas sociales adquiere una gravedad nueva a causa de la insuficiencia cuantitativa de la oferta, debida a la fuerte moderación de la construcción de estas viviendas y a la escasez de la oferta predial. Esta penuria ha comportado un alza de los precios inmobiliarios y de los alquileres, que ha llevado a alejar las aglomeraciones del centro, y no sólo las categorías sociales más desfavorecidas sino también las clases medias. Se ha constatado, por otra parte, la existencia de numerosos sectores de "hábitat insalubre", recalificados por la Ley ENL como *hábitat indigno*, cosa que la ley SRU había intentado frenar con la idea de reestructuración de la ciudad con el fin de acoger en condiciones económicas aceptables una población más numerosa y categorías sociales más diversificadas.

Los principales instrumentos puestos al servicio de estas finalidades son los siguientes: los *establecimientos públicos locales* (creados desde 1991), a los cuales se puede delegar el derecho de prelación y de expropiación, para el control del predial y la constitución de reservas; las tradicionales *sociedades de economía mixta de ordenación*, organismos de derecho privado con estatuto de sociedad anónima, la mayor parte del capital de los cuales pertenece a las colectividades locales y, más recientemente, los *establecimientos públicos locales de renovación urbana* (creados en el 2003), habilitados para conducir acciones y operaciones de renovación por cuenta de las colectividades públicas con el objetivo anunciado de realizar 500.000 viviendas sociales. En el 2005, se han construido 77.000 viviendas sociales, y cerca de 100.000 en el 2006. La Ley ENL de 2006 permite a las colectividades territoriales, a título experimental para una duración de cinco años, tener participaciones en *sociedades públicas locales de ordenación*, en las cuales tienen la mayor parte del capital. Esta creación tiene por objeto permitir a estas colectividades, normalmente los municipios y agrupamientos de municipios, cuando tienen la totalidad del capital, hacer operaciones de ordenación urbana, sobre todo para vivienda social, sin pasar por los procedimientos de selección de contratistas por concurso que no son aplicables a estos contratos dichos *in house*: CJCE 18 noviembre de 1999, "*Teckal*".

La realización y la gestión de las viviendas sociales tradicionalmente se confiaban a organismos llamados de *vivienda de alquiler moderada* (HLM) que se repartían en tres categorías: oficinas públicas de HLM con estatuto de

establecimiento público administrativo (OPHLM), oficinas públicas de ordenación y de construcción con estatuto de establecimiento público industrial y comercial (OPACO) y sociedades privadas de HLM con estatuto de sociedad anónima. Con el fin de modernizar la gestión y de responder mejor a la nueva dinámica de la política de la vivienda, la Ley ENL de 2006 ha reagrupado las dos oficinas en una sola estructura: las *oficinas públicas de vivienda* con estatuto próximo al de los antiguos OPACO.

4. El Programa nacional de renovación urbana (PNRU)

La ANRU está dotada de medios financieros importantes (5.000 millones de euros) para la realización del PNRU prolongado hasta el 2013. Pero es evidente que las operaciones de renovación sólo se pueden llevar a cabo en partenariat con los municipios. En el seno del ANRU se acaba de crear una comisión de peritaje científico encargada de ayudar a las colectividades locales que quieran elaborar proyectos. La realización del Programa ha tenido como consecuencia importantes demoliciones (cf. la supresión de grandes conjuntos degradados de los años cincuenta) que se han preferido a las reconstrucciones a causa de la vetustez de los inmuebles y la voluntad de *redensificar* algunos barrios. Se han hecho esfuerzos para luchar contra la degradación de las copropiedades privadas en dificultades y actuar sobre las causas profundas de los procesos de degradación, lo cual requiere diversificar las formas de vivienda, facilitar el acceso a la propiedad, mantener el crecimiento de la oferta de servicios públicos, poner fin al aislamiento de los barrios desarrollando los transportes públicos, atraer a las empresas, movilizar los fondos europeos concedidos en nombre de las políticas urbanas para el periodo 2007-2013 y mantener el comercio de proximidad. En este sentido, la Ley de 2 de agosto de 2005 a favor de las pequeñas y medianas empresas crea en beneficio de los municipios un *derecho de preención* sobre los fondos artesanales y los fondos de comercio con el fin de conservar el comercio y el artesanado de proximidad al centro de la ciudad. Cuando hace preención, el municipio tiene la obligación de hacer *retrocesión*, en el plazo de un año, del fondo de la preención a una empresa matriculada en el Registro del comercio (art. L 214-1 Código del urbanismo).

5. ¿Centralización o descentralización?

Una de las cuestiones recurrentes es la del reparto de los poderes entre el Estado, principal responsable de la política del medio ambiente, y los municipios, principales responsables de la planificación y de la ordenación urbana. Francia ha continuado siendo un estado unitario y, a diferencia de los estados federales, como Alemania, y de los estados donde las regiones tienen importantes competencias, como España o Italia, las regiones francesas tienen poderes muy limitados. La ordenación del territorio es competencia del Estado, así como el medio ambiente, pero éste está en proceso de descentralización. En cuanto a la planificación y la ordenación urbana, diferente de la ordenación del territorio, la competencia se transfirió a los municipios en 1983.

La insuficiencia de mediadores de qué disponen los demasiado numerosos municipios pequeños y medios (Francia tiene 36.800 municipios!) les llevó, al principio, a pedir *la ayuda de los servicios del Estado*, ademas a su disposición, intervención acompañada de cierta presión. Esta situación no era satisfactoria, ni para estos servicios, a menudo desbordados por la misión de consejo que les era confiada, ni para los electos del municipio insatisfechos por esta *tutela* forzada. Empieza a verse una evolución que empuja a los municipios de una cierta importancia a ejercer plenamente sus competencias (el hecho de poner a disposición los servicios del Estado ya no es posible para

los municipios de más de 100.000 habitantes) y que se ve favorecida por los progresos de la intermunicipalidad.

Tratándose de las *operaciones de ordenación urbana*, los municipios las realizan raramente ellos mismos *en concesión*, y prefieren dirigirse sea a organismos públicos que tienen un estatuto de establecimiento público industrial y comercial (EPIC), sea a organismos de derecho privado que toman la forma de sociedades de economía mixta (SEM) o sociedades anónimas de derecho privado. Los *establecimientos públicos prediales*, EPIC locales, pueden realizar por su cuenta o por la de otras personas públicas cualquier adquisición predial o inmobiliaria con vistas a la constitución de reservas prediales o de la realización de acciones o de operaciones de ordenación. El derecho de expropiación y de prelación les puede ser delegado y se benefician del producto de una tasa especial.

En la mayoría de los países europeos, un actor importante en la aplicación del derecho urbanístico es el movimiento asociativo. En Francia al fenómeno asociativo no le falta vitalidad y se calcula en aproximadamente 15.000 el número de *asociaciones* que tienen por objeto el urbanismo y el medio ambiente. Su importancia varía, pero el agrupamiento más modesto puede comprometer un proceso delante del juez administrativo y algunos electos critican el papel liso del movimiento asociativo, causa de procesos demasiado sistemáticos que frenan los proyectos inmobiliarios y el desarrollo de las colectividades. La crítica es excesiva ya que, en general, el movimiento asociativo descansa sobre la acción benévola, consagrada al interés general, y si el derecho urbanístico y del medio ambiente han hecho grandes progresos, éstos últimos deben mucho a esta *acción ciudadana* en la cual se tiene que rendir homenaje. El juez sólo puede intervenir para hacer respetar la legalidad si le someten un caso, y lo someterán a menudo, las asociaciones. Algunas, cuando son aceptadas, se benefician de derechos particulares y pueden constituirse en partes civiles.

El *contencioso administrativo* del urbanismo ocupa cuantitativamente en Francia el tercer rango (después de la función pública y las finanzas) y se encuentra en desarrollo constante. Ha sido el campo de experimentación de jurisprudencias innovadoras ya que el poder de apreciación del juez es importante a consecuencia de la extensión del poder discrecional de la Administración y del lugar de las normas de orientación, flexibles, así como de la relación de *compatibilidad* entre las normas, o de la interpretación de nociones como "urbanización en continuidad" o "urbanización limitada". Éste contencioso ha sido el campo de experimentación de nuevos métodos de investigación del juez: teoría del *error manifiesto de apreciación*, teoría del *balance*, teoría del retracto y de las decisiones implícitas ... El contencioso más abundante es el de legalidad, pero se acompaña cada vez más de un contencioso de *responsabilidad*, y el pago de grandes indemnizaciones a veces recorta bastante el presupuesto de las colectividades locales.

El *contencioso penal* también experimenta un cierto desarrollo. El Código Penal contiene una lista de infracciones o bien del permiso de construcción, o bien de la regla de urbanismo, delitos que tienen un carácter material y van acompañados de sanciones. En principio, la Administración tiene la obligación de imponer una multa cuando comprueba una infracción, y el juez tiene la oportunidad de proceder o no: y busca a menudo la *regularización*, lo cual le permite no proceder. El Tribunal de Casación, después de ciertas resistencias, ha dado a los particulares la posibilidad de constituirse en parte civil. El nuevo Código Penal (art. 121-2) instituye la *responsabilidad penal de personas morales* incluyendo el derecho público, a excepción del Estado, responsabilidad limitada a las actividades susceptibles de ser objeto de delegación de servicio público, cosa que concierne indirectamente al urbanismo y más

directamente al medio ambiente.

El derecho urbanístico no tiene nada que temer de los valores universales de la ética, que nuestras sociedades desencantadas necesitan más que nunca. Estos valores son los de la protección medioambiental y de la solidaridad social. Los tiene que afirmar más claramente de cómo lo hace, hacerse cargo y no conformándose a que se le impongan del exterior. El *conjunto humano* urbano está amenazado por el peso creciente de los mecanismos económicos y financieros, donde la cuestión es la *titultzación* de los inmuebles y los *productos financieros* en un mercado que se ha convertido en *burbuja especulativa*.

Entonces nos podemos preguntar si las iniciativas más interesantes no podrían venir de abajo, es decir de las ciudades mismas, asumiendo libremente sus responsabilidades más que de arriba, es decir del Estado. ¿Acaso no tenemos que esperar más de los proyectos de *solidaridad establecidos entre las ciudades* que de las conferencias interestatales, viveros de grandes declaraciones raramente seguidas de consecuencias como la reciente Carta de Leipzig sobre "La ciudad europea sostenible"?

La *Carta de Aalborg* es ejemplar en este sentido, porque expresa la voluntad de las *ciudades*, expresándose en *primera persona* de asumir plenamente sus responsabilidades sin girarse hacia sus estados. Las ciudades no sabrían transmitir sus problemas "ni a comunidades más amplias, ni a las generaciones futuras", ellas tienen bastante capacidad: "Voluntad, conocimientos e ideas necesarios para imaginar los modos de vida sostenibles". No existe un modelo urbano único, "siendo cada ciudad diferente ... le corresponde encontrar su propio camino para conseguir la perdurabilidad". Sólo se tendrían que girar hacia el Estado a título subsidiario, de manera que, caracterizadas por la diversidad, no se les podría imponer ningún modelo tecnocrático desde arriba. Las ciudades, "organizaciones de base de las sociedades y de los estados", tienen el deber de arreglar tan bien como puedan sus problemas. Aquí reencontramos la atención contemporánea orientada a los deberes, complementos indispensables de los derechos.

BIBLIOGRAFÍA

(Obras generales actualizadas, las más usadas)

Henri Jacquot, François Priet, "*Droit de l'urbanisme*", 6^{ème} éd. Dalloz, 2008.

Jacqueline Morand-Deville, "*Droit de l'urbanisme*", Dalloz, 2008, 8^{ème} éd. 2008 y "*Droit de l'environnement*", Prises universitaires de France, 9^{ème} éd. 2009.

Michel Prieur, "*Droit de l'environnement*", 5^{ème} éd. 2004.

"*Développement durable. Un défi pour le droit*", 104^{ème} Congrès des notaires de France, Rapport mai 2008.