

PARTE SEGUNDA
PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA,
INFRAESTRUCTURAS Y
BIODIVERSIDAD

LA INCLUSIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA POLÍTICA URBANÍSTICA FRANCESA

OLIVIER LECUCQ

SUMARIO: I. EL ABANDONO DEL ASPECTO SOCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BENEFICIO DE SU ASPECTO MEDIOAMBIENTAL.– II. LA DIFICULTAD DE LOS ENTES LOCALES DE RESPETAR ADECUADAMENTE LAS EXIGENCIAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.– III. EL RIESGO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN TORNO A LOS DOCUMENTOS DE URBANISMO.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: A través de múltiples leyes adoptadas desde los años 2000, Francia se ha conformado a las exigencias internacionales y europeas en materia de desarrollo sostenible, especialmente en la esfera de la política urbanística. Así, gracias a la Carta constitucional del Medio ambiente y al movimiento legislativo llamado «Grenelle de l'environnement», los objetivos de desarrollo sostenible, planteados en sus diferentes dimensiones (económica, social y, por supuesto, medioambiental), se han traducido en exigencias jurídicas cada vez más fuertes. Sin embargo, esta evolución favorable ocasiona también algunos problemas pues la dimensión social sufre indiscutiblemente de la concurrencia con la dimensión medioambiental, y además, los entes locales no disponen de medios suficientes para asumir las cargas correspondientes, lo que implica un riesgo contencioso y una inseguridad jurídica preocupantes.

Palabras clave: Grenelle environnement; Carta del medio ambiente; desarrollo sostenible; medio ambiente; derecho de urbanismo; contencioso del urbanismo; inseguridad jurídica.

ABSTRACT: Through several laws passed since the 2000s, France has complied with the international and european requirements regarding the sustainable development, especially in the area of urban policies. Therefore, thanks to the Environment constitutional chart and to the legal movements called «Grenelle de l'environnement», the objectives of sustainable development, in their various dimensions (economic, social and, of course, environmental), were translated in legal obligations always stronger. Nevertheless, this favorable evolution also causes certain difficulties since the social dimension undisputable suffers from the «competition» with the environmental dimension. Moreover, the local entities do not benefit from enough means to assume the corresponding expenses, leading to worrying litigation risk and legal insecurity.

Key words: Grenelle Environment Round Table; Charter for the environment (Charte de l'environnement); sustainable development; environment; planning law; judicial review in planning law; legal uncertainty.

No es útil de entretenerse sobre la definición de desarrollo sostenible pues ya ha sido ampliamente tratada en las otras ponencias en el uso de la palabra. En resumen, hace referencia al desarrollo de nuestras sociedades, que debe dar respuesta, sobre diferentes planos (1), a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias.

Como ya se ha mencionado, este concepto, aparecido en la década de los setenta del siglo pasado, se ha ido progresivamente asentando como un principio rector capital del Derecho Internacional, especialmente después de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. A esta dimensión internacional le ha seguido su reconocimiento por el derecho de la Unión Europea. Además de al Tratado sobre la Unión Europea, que hace mención expresa al desarrollo sostenible, ha de hacerse particularmente referencia a la Carta de Aalborg, de 1994, llamada «La Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad» y a la directiva de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente. Ambas sitúan el desarrollo sostenible en el centro de la acción y finalidades públicas desde un punto de vista general, pero también desde perspectivas más específicas, como el medio ambiente o las políticas urbanísticas (2).

Habida cuenta de este contexto internacional y europeo, resulta lógico que Francia haya introducido progresivamente en su legislación el concepto de desarrollo sostenible como límite insoslayable a las políticas públicas. Esta inserción ha causado, a fin de cuentas, un gran impacto, pues en el lapso de una quincena de años pueden identificarse una decena larga de leyes relativas, en todo o en gran parte, a las exigencias del desarrollo sostenible.

Puede decirse que ha habido dos grandes movimientos legislativos (3). El primero, en los años 1999-2000, que, en particular, ha modificado los instrumentos de urbanismo y de ordenación del territorio, inscribiéndoles en la lógica del desarrollo sostenible. El segundo movimiento sigue a la revisión de la Constitución francesa de 2005, reforma que inserta en el bloque de la constitucionalidad la Carta del Medio Ambiente. De hecho, esta Carta eleva el desarrollo sostenible al nivel de los principios básicos de la República, junto con otros principios. En este sentido, puede leerse: «Que, con el fin de garantizar un desarrollo sostenible, las opciones adoptadas para responder a las necesidades del presente no deben comprometer la capacidad de las generaciones futuras

(1) Especialmente en el sentido de un desarrollo que economiza la naturaleza sin perjudicar a la cohesión social o, en la perspectiva inversa, un desarrollo que respeta al Hombre sin sacrificar su medio ambiente (sobre esta dimensión, vid. S. ROUSSEAU (2004)).

(2) En un plano general, vid. P. SOLER-COUTEAUX y E. CARPENTIER (2013: 27 s.).

(3) Para más detalles sobre este catálogo legislativo, vid. E. PORTAL (2014: 106).

y de los demás pueblos para satisfacer sus propias necesidades». El artículo 6 de la Carta proclama, en la misma dirección, que «las políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible». A raíz de esta reforma constitucional, una gran obra, la llamada «*Grenelle de l'environnement* (Negociación multilateral sobre el medio ambiente)», se ha puesto en marcha, que trata de traducir los principios constitucionales a la realidad y hacer entrar definitivamente a Francia en la era de la renovación sostenible. Varias leyes, llamadas Grenelle 1, Grenelle 2, etc., han tenido por objetivo modificar la legislación sobre edificación y urbanismo, transporte, energía y clima, la biodiversidad, los riesgos, la salud y los residuos, la gobernanza... (4) Los códigos de medio ambiente y de urbanismo se han ampliado con numerosas disposiciones destinadas a concretar las diversas exigencias del desarrollo sostenible.

Antes de entrar a tratar los puntos que parecen más problemáticos en Francia a día de hoy por lo que respecta a la aplicación y al respeto de estas exigencias del desarrollo sostenible derivadas de la ley, es preciso precisar, rápidamente, dos cuestiones: los objetivos del desarrollo sostenible y las herramientas propuestas para su consecución.

Sobre un plano general, y en línea con lo que se establece en los textos internacionales y comunitarios, *los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la legislación francesa* son, o más bien deberían ser, como veremos más adelante, de tres órdenes:

Hay, para comenzar, una dimensión económica, pues se trata, en efecto, de mejorar las condiciones económicas de vida de la comunidad; además, hay, evidentemente, una dimensión medioambiental (el desarrollo económico actual no debe dilapidar los recursos naturales que escasearán para las generaciones futuras ni atentar contra la calidad de vida o contra el medio ambiente); hay, por último, una dimensión social (el progreso económico y la mejora de la calidad de vida deben ser compartidos por todos los miembros de la comunidad, al igual que los proyectos y las decisiones deben prepararse según un proceso participativo).

Centrándonos, en segundo lugar, en *las herramientas para concretar dichos objetivos*, éstas son bastante numerosas y es difícil identificarlas pues están más o menos interconectadas unas con otras. No me detendré en las múltiples disposiciones de carácter netamente económico destinadas a favorecer la actividad comercial e industrial en las ciudades y en los territorios rurales, a ayudar a las PYMES (pequeñas y medianas empresas), o a luchar contra la despoblación rural. El objetivo de todas estas disposiciones es, a través de ayudas y de incentivos fiscales, dinamizar la actividad económica para crear

(4) Vid. especialmente E. CARPENTIER (2012: 1).

empleo, pues el paro es una de las plagas de la sociedad francesa, que frena el crecimiento y aumenta las desigualdades sociales en el seno de la población.

Para estar en sintonía con nuestra temática, hay que insistir, en cambio, en las disposiciones que, si bien atañen y llegado el caso encuadran la actividad económica, están más directamente relacionadas con las vertientes medioambiental y social del desarrollo sostenible. Este nivel tiene un fuerte impacto sobre la política urbanística (5). En efecto, el conjunto de los instrumentos de urbanismo destinados a regular el desarrollo y el acondicionamiento de las zonas urbanas y rurales deben incorporar las exigencias del desarrollo sostenible. Son los entes locales, en particular los municipios y las mancomunidades, los que están en primera línea, ya que son ellos los que han de elaborar los principales documentos de urbanismo, concretamente el plan local de urbanismo, que es el acto de urbanismo más importante, al fijar sobre el territorio del municipio y de los municipios afectados las condiciones según las cuales pueden hacerse las construcciones, rehabilitaciones y acondicionamientos del territorio (6). ¿Cuáles son los diferentes tipos de parcelas, edificables, no edificables, rústicas, agrícola, espacio protegido, etc.? También son ellos los que deciden cómo se puede construir. ¿Qué condiciones y normas han de respetarse, etc.? Y esto vale para los particulares, obviamente, cuando quieren construir una casa o viviendas agrupadas, pero también se aplica a los edificios y estructuras públicas y a las empresas.

Después de realizar estas precisiones previas, nos gustaría llamar la atención sobre tres problemas que atañen directamente a la política de urbanismo: en primer lugar, el abandono del aspecto social del desarrollo sostenible en beneficio de su aspecto medioambiental; en segundo lugar, la dificultad de los entes locales de respetar adecuadamente las exigencias del desarrollo sostenible; en tercer y último lugar, la inseguridad jurídica que padecen los documentos de urbanismo como consecuencia de tales exigencias.

I. EL ABANDONO DEL ASPECTO SOCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BENEFICIO DE SU ASPECTO MEDIOAMBIENTAL

Como ya hemos mencionado, la legislación francesa se interesa sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, económica, social y medioambiental. El reto para las autoridades públicas consiste en integrar estos tres componentes en los proyectos y en los desarrollos urbanísticos. Sobre el papel, la dimensión social no se deja de lado.

(5) Para un análisis sintético, vid. J.-P. BROUANT (2006: 750).

(6) Vid. M.-L. LAMBERT-HABIB (2006: 759).

Así, por citar un ejemplo paradigmático, el artículo L 121-1 del Código de Urbanismo obliga a los documentos de urbanismo a fomentar la diversidad funcional y social en los territorios que abarcan. Estos documentos de urbanismo deben, de hecho, asegurar «la diversidad de las funciones urbanas y rurales y la diversidad social en la vivienda»; deben prever «capacidades de construcción y de rehabilitación suficientes para satisfacer, sin discriminación, las necesidades presentes y futuras en materia de vivienda, de actividades económicas, turísticas, deportivas, culturales y de interés general, así como de equipamientos públicos y comerciales». Deben, además, tomar en consideración «en particular, objetivos de reparto geográfico equilibrado entre empleo, vivienda, comercio y servicios; de mejora de la eficiencia energética; del desarrollo de las comunicaciones electrónicas; de la disminución de las obligaciones de desplazamiento y de desarrollo de los transportes colectivos».

Se persigue como objetivo imponer la diversidad funcional, es decir, reaccionar contra la visión de la ciudad que había predominado a partir de la Segunda Guerra Mundial y que consistía en dividirlas en sectores mono-funcionales (sectores residenciales se convertían en ciudades dormitorio, barrios de viviendas de alquiler controlado, barrios de negocios, zonas comerciales, etc.) (7).

Considerar la variedad social en la política urbanística ha tenido, de esta manera, por función esencial reducir la segregación espacial que ha aumentado las desigualdades sociales y ha comprometido la realización de los valores republicanos (8).

Así, de manera incontestable la dimensión social del desarrollo sostenible debe ser tomada en cuenta en la política urbanística. Sin embargo, esta toma en consideración resta esencialmente simbólica en la medida en que consiste, principalmente, en recomendaciones que son raramente acompañadas de sanciones jurídicas. Dicho de otro modo, los entes públicos deben esforzarse en asegurar una mayor diversidad social en sus documentos de urbanismo, pero, si no lo hacen, no se enfrentan realmente, salvo excepciones, a sanciones jurídicas disuasorias. Por ejemplo, todos los municipios se ven obligados a prever, al menos, un 25% de vivienda social, es decir, de viviendas de renta controlada para las personas de renta baja; ahora bien, un gran número de municipios no cumplen dicha exigencia pues simplemente se enfrentan a una multa que ya han previsto en sus presupuestos. La variedad social real avanza, sin duda, pero está todavía lejos de concretarse (9).

(7) Vid. P. SOLER-COUTEAUX Y E. CARPENTIER (2013: 29).

(8) *Idem* (2013: 27).

(9) Vid. J.-C. LE COUSTOMER (2012).

A la inversa, las *exigencias medioambientales* tienen mucho más peso y se han hecho progresos considerables en este aspecto, hasta el punto de que la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible ha llegado a ser una verdadera matriz de los documentos de urbanismo (10). Se trata de preservar los espacios naturales, la biodiversidad, de restaurar o de crear continuidades ecológicas; se trata de luchar contra los gases de efecto invernadero, de reducir el consumo de energía, de racionalizar los recursos fósiles, etc.

No obstante, al contrario de lo que ocurre con la dimensión social, la dimensión medioambiental sí se traduce en obligaciones efectivas para los entes públicos nacionales, regionales y locales. Así, por ejemplo, en todos los planes locales de urbanismo, hace falta realizar un estudio de impacto ambiental preciso y serio (11), motivar con precisión los objetivos de preservación del medio ambiente (normas de construcción, ordenación y preservación de espacios verdes y naturales; preservación del litoral; respeto a los parques naturales, al paisaje, a las zonas inundables, etc.). Investigadores especializados intervienen previamente y los habitantes han de ser consultados obligatoriamente en cumplimiento del principio de participación (12).

En pocas palabras, se identifican un conjunto de disposiciones protectoras del medioambiente que deben ser tanto más respetadas por cuanto las sanciones pueden ser severas y desembocar, volveremos sobre esto más lejos, en la anulación de los documentos de urbanismo en cuestión. Puede verse, por tanto, que hay una cierta disparidad en el régimen aplicable a la dimensión social — que debe perfeccionarse — y la dimensión medioambiental, que ha tenido mucho más éxito.

II. LA DIFICULTAD DE LOS ENTES LOCALES DE RESPETAR ADECUADAMENTE LAS EXIGENCIAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Tal y como ha subrayado un reciente informe parlamentario (13), la multiplicación de las exigencias del desarrollo sostenible representa para los municipios o mancomunidades una dificultad cada vez más marcada en el momento en que elaboran sus planes locales de urbanismo. Las condiciones que han de respetarse son numerosas y farragosas. Se trata, en efecto, por una parte, de conformarse a los documentos supra-municipales que, a su vez, integran las dimensiones de desarrollo sostenible de orden nacional o

(10) En último lugar, vid. J. MAKOWIAK (2015: 116).

(11) Como lo muestra de manera elocuente T. DUBREUIL (2015: 34).

(12) Vid. E. CARPENTIER (2010: 1).

(13) Senado, «Por una nueva arquitectura territorial de la ingeniería en materia de urbanismo», 17 de julio de 2012, disponible en el sitio web: www.senat.fr.

regional. Pueden citarse, por ejemplo, los esquemas regionales de continuidad ecológica, los planes de energía y clima (Plan Climat-Énergie), los esquemas de ordenación y de gestión del agua, los planes de gestión de los riesgos de inundación. Se trata, de otra parte y conforme al Código de Urbanismo, de integrar directamente en los planes locales de urbanismo los imperativos medioambientales: el impacto ambiental del proyecto, consultas y participación pública (14).

Evidentemente, el aumento de las obligaciones vinculadas al desarrollo sostenible exige, por parte de los entes locales, que aumenten sus competencias y sus medios para hacerlas frente. Competencias y medios jurídicos, competencias y medios técnicos, competencias y medios financieros. Sin embargo, la situación actual de crisis casa particularmente mal con el incremento de medios para hacer frente útilmente a las exigencias del desarrollo sostenible. Los municipios ven que sus recursos disminuyen, principalmente porque el Estado les da menos dinero y porque la tributación local no les reporta suficiente, mientras que, al mismo tiempo, a sus documentos de urbanismo se les requiere el respeto a las nuevas — y costosas — exigencias. En definitiva, con un descenso de medios, la integración del desarrollo sostenible representa para los municipios un reto tremendo.

Un reto tanto más temible por cuanto la infracción de unas cuantas condiciones vinculadas al desarrollo sostenible compromete la legalidad de los planes locales de urbanismo y es, en consecuencia, fuente de una cierta inseguridad jurídica.

III. EL RIESGO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN TORNO A LOS DOCUMENTOS DE URBANISMO

Todos los especialistas de Derecho Urbanístico están de acuerdo en el hecho de que las políticas y los documentos urbanísticos deben presentar una cierta estabilidad. Se trata, de hecho, de actos reglamentarios a partir de los cuales se dictarán una multitud de decisiones individuales, empezando por los permisos de construcción para los particulares o para los poderes públicos. Los interesados deben poder disponer de una cierta seguridad jurídica. Más ampliamente, las políticas urbanísticas deben gozar, como es natural, de continuidad en el tiempo, pues, como es evidente, el desarrollo y la ordenación de una ciudad, o de un área rural, exige una visión de medio y largo plazo, un horizonte de diez, veinte o cincuenta años. Lo que, por otra parte, es la propia característica del desarrollo sostenible. Y quien dice previsión a largo

(14) En último lugar, vid. J. MAKOWIAK (2015: 116).

plazo dice también necesidad de seguridad jurídica para que esta previsión devenga plausible y operativa.

No obstante, también se constata un aumento considerable de los contenciosos sobre urbanismo y, evidentemente, las nuevas exigencias urbanísticas vinculadas al desarrollo sostenible no son ajenas a este aumento. Y quien dice aumento de los contenciosos dice incremento de los riesgos de anulación y, por tanto, aumento de una cierta inseguridad jurídica.

Esta observación merece, sin duda, ser relativizada. Esto es lo que se deriva de una importante resolución del Consejo Constitucional de 2000 (15), relativa a una de las primeras grandes leyes que incluían el desarrollo sostenible en materia de urbanismo. En esta resolución, el juez constitucional subrayaba, por un lado, que el artículo L.121-1 (ya citado y que incorpora las principales exigencias en la materia) solamente impone a los autores de los documentos de urbanismo hacer constar en los mismos las medidas tendentes a la consecución de los objetivos que dicho artículo enuncia; por otra parte, subrayaba que corresponde al juez administrativo ejercer un control de compatibilidad entre las reglas establecidas por los documentos locales de urbanismo y las disposiciones del artículo L 121-1.

Este control previsto es así, en el mejor de los casos, un control de compatibilidad. En efecto, los entes locales deben prever medidas precisas para alcanzar los objetivos fijados, principalmente en materia ambiental, pero el juez concede que dichos entes tengan a este respecto un cierto margen de apreciación. El control jurisdiccional que puede efectuarse es, por tanto, un control bastante limitado, consistente en verificar que ciertas medidas urbanísticas encajan en un trámite impuesto por el desarrollo sostenible y que son, en conjunto, compatibles con las dimensiones económico, social y medioambiental que lo componen.

Sin embargo, en materia medioambiental, también se constata que el juez administrativo deviene cada vez más exigente a medida que las prescripciones legislativas se hacen más precisas. Así, y por ejemplo, verificará que el plan local de urbanismo comporta un estudio de impacto detallado, que motiva con precisión un cierto número de disposiciones protectoras del medio ambiente, que, a este respecto, la consulta pública se ha efectuado correctamente y que, en todos los casos, los ciudadanos han podido participar en la elaboración del plan. No es raro, de este modo, que el juez administrativo anule un plan local de urbanismo tras haber constatado una irregularidad sobre uno u otro de estos aspectos (16).

(15) Consejo constitucional, 7 de diciembre de 2000, núm. 2000-436 DC.

(16) *Vid.*, por ejemplo, TA Lyon, de 20 de junio de 2009, Cne de Péron, req. núm. 0703881; TA Estrasburgo, de 10 de mayo de 2011, núm. 0703274, 0703042, 0703045,

No obstante, esta anulación puede producirse años después de haberse adoptado el plan local de urbanismo, ya que un recurso contra dicho plan puede interponerse por vía de excepción, es decir, con ocasión de la contestación de una decisión individual, lo que sin duda es normal, pero que también supone una fuente de inseguridad jurídica poco compatible con la necesaria estabilidad de las políticas y de los documentos de urbanismo. Estos últimos constituyen de algún modo «actos afectados de precariedad» (17) y, si bien la inclusión del desarrollo sostenible es saludable, también resulta, en parte, responsable de la mencionada precariedad.

En conclusión, como es natural debemos felicitarnos por la iniciativa legislativa llevada a cabo en los últimos cinco años para imponer las condiciones de un desarrollo sostenible, principalmente en materia urbanística. Pero para ser real, el desarrollo sostenible requiere, de una parte, imponerse en las tres dimensiones (económica, social y medioambiental) y, de otra parte, que se movilicen los medios necesarios para satisfacer esta gran ambición. Sin embargo, y desde esta perspectiva, en Francia — como en otros sitios — queda mucho trabajo por delante.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BROUANT, Jean-Philippe (2006): «Développement durable, urbanisme et droit», en *Revue française de droit administratif*, p. 750.
- CARPENTIER, Elise (2010): «Evaluation environnementale : la France corrige sa copie», en *Lextenso*, n° 9, p. 1.
- DUBREUIL, Thomas (2015): «Etude d'impact : le «cas par cas» à l'épreuve du temps», en *Revue droit de l'environnement*, n° 230, p. 34.
- SOLER-COUTEAUX, Philippe, y CARPENTIER, Elise (2013): *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 5ème ed., Paris, 960 pp.
- LE COUSTOMIER, Jean-Claude (2012): «La planification au risque du contentieux: la recherche d'une juste sécurité juridique», en *Quel droit pour un urbanisme durable?*, Colloque de l'Université de Caen, 2012 (no publicado).
- LAMBERT-HABIB, Marie-Laure (2006): «Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain?», en *Revue française de droit administratif*, p. 759.
- MAKOWIAK, Jessica (2015): «Droit de l'urbanisme et environnement», en *Revue droit de l'environnement*, n° 232, p. 116.

0703046; CAA Nantes, de 14 de diciembre de 2012, req. núm. 11NT00513.

(17) J.-C. LE COUSTOMIER (2012).

- PORTAL, Eric (2014): «L'évolution depuis 20 ans des outils de gestion des collectivités locales au regard des dimensions économique (et financière), sociale et politique de l'action publique locale», en *Lamy collectivités territoriales*, p. 106.
- ROUSSEAU, Sandrine (2004): «Dimensions humaine et sociale du développement durable: une problématique séparée du volet environnement?», en *Développement durable et territoires*, Dossier 3.