

FRANCIA

Benoît LEFÈVRE

Director of Urban Fabric Program, Iddri, Sciences-Po
benoit.lefevre@sciences-po.fr

Desarrollo sostenible y reforma profunda del derecho urbanístico: ambición y viabilidad

En el otoño de 2007 se celebró en París la importante (por la duración, contenido, número y representatividad de los participantes) conferencia titulada «*Grenelle de l'Environnement*». Los resultados de estos grupos de trabajo dieron lugar a una importante tarea legislativa, primero con la aprobación de la ley «Grenelle 1» el 03 de agosto 2009, ley que establece los principios básicos, seguido de la ley «Grenelle 2», aprobada el 12 de julio 2010 por el Parlamento, que traduce los objetivos en una serie de reglas y restricciones de todo tipo. El proceso ha sido gradual, lo que parece razonable dado los desafíos que están en juego, pero plantea difíciles problemas de aplicación práctica, sobre todo frente a la resistencia de fuertes grupos de presión que en gran medida han suavizado el texto original.

Esta ley tiene como objetivo la búsqueda de un patrón de crecimiento diferente. Con este fin, los 257 artículos de la ley Grenelle 2 cambian 19 códigos, incluyendo muchos capítulos del código del medio ambiente, la primera parte del código de urbanismo y una veintena de textos no codificados.

En materia urbana, las leyes «Grenelle 1 y 2» implican un profundo cambio del derecho urbanístico, que evoluciona de un derecho «limitado» a la organización del espacio hasta un derecho al servicio de objetivos sociales fundamentales. Esta tendencia ya se había iniciado con la ley de Solidaridad de Renovación Urbana (SRU) del 13 de diciembre de 2000, cuando, por primera vez la palabra «desarrollo sostenible» surge y se subraya la idea de proyecto urbano al servicio de una visión a largo plazo.

Una característica importante —y destacada especialmente por los juristas especialistas en medio ambiente y urbanismo— es la prolifera-

ción de nuevos tipos de planes y programas cuya naturaleza jurídica es, a veces, todavía confusa.

Así aparecen junto a las antiguas directivas de gestión de suelos (*Directives Territoriales d'Aménagement*, DTA) —en vigor— directivas de planificación territorial y desarrollo sostenible (*Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable* DTADD) cuyo contenido se está ampliando, ya que deben garantizar «la coherencia de la sostenibilidad ecológica» «la mejora de la eficiencia energética» y «reducir la emisiones de gases de efecto invernadero». Del mismo modo, junto a los planes de prevención de riesgos naturales (*Plans de Prévention des Risques Naturels*, PPRN) en vigor, los nuevos planes de gestión tienen que identificar, más allá de las servidumbres que afectan a los territorios gobernados por el PPRN, el conjunto de medidas preventivas, de alerta y respuesta. Por último, hay que mencionar también los planes de energía y cambio climático (*Plans Climat-Energie Territoriaux*, PCET). Los PCET se adoptarán antes del 31 de diciembre de 2012 para las regiones, los departamentos, las comunidades urbanas y aglomeraciones de más de 50.000 habitantes. Los PCET definen los objetivos y acciones previstas en su ámbito para luchar contra el cambio climático. Los PCET se tendrán en cuenta en los documentos de planificación.

Como se puede observar, el desarrollo de planes y programas van a colmar las agendas de muchos de los actores de la «*Urban Fabric*», durante muchos años.

La parte operativa de la ley no es menos rica. La ley prevé una amplia gama de instrumentos financieros y fiscales. Muchos ya existen, la innovación es la capacidad para modularlos de acuerdo con los objetivos ambientales. Esto se aplica especialmente al impuesto anual para la gestión de las aguas pluviales, a los impuestos y tasas por recolección de basura y a la capacidad de aplicar una tasa o peaje de conges-

ción (a modo de prueba durante un período de 3 años, sólo en las ciudades de más de 300.000 personas con un plan de transporte urbano aprobado y que propone la realización de un transporte público en carriles reservados). La innovación más notable es, sin duda, la posibilidad abierta de establecer en beneficio de las autoridades de transporte urbano un impuesto sobre el producto de la valoración de los terrenos vacíos y edificios construidos, como resultado de la realización de infraestructuras de transporte público en carriles reservados. Por último, las obligaciones de procedimiento en materia de evaluación, información y participación del público son muy extendidas por la ley «Grenelle 2».

Se plantea, entonces, la pregunta de la viabilidad de una reforma de esta magnitud. De hecho, es evidente que la aplicación de las leyes «Grenelle 1 y 2» será escalonada en el tiempo, compleja, costosa y depende de como las autoridades locales la vayan a aplicar.

En primer lugar pocas medidas contenidas en la Ley de «Grenelle 2» son directamente aplicables. Cerca de 180 decretos del consejo de Estado o *Decret simple*¹ están previstos para que se puedan aplicar a la mayoría de las nuevas disposiciones.

A continuación, los estudios, los procedimientos de elaboración y el uso extensivo de la evaluación y la consulta van a requerir un tiempo considerable, ya sea para los instrumentos nuevos o modificaciones de los procedimientos existentes. Hay que recordar que los planes locales de urbanismo (PLU), establecidos hace más de 10 años por la ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU) del 13 de diciembre 2000 para reemplazar a los planes de ocupa-

ción del suelo (POS), afectan todavía a solo una parte de los municipios franceses. Nos preparamos, pues, para disfrutar simultáneamente con los POS, los PLU versión SRU y los PLU versión «Grenelle». Habida cuenta de la ingeniería necesaria para el desarrollo, ejecución y seguimiento de estos nuevos instrumentos y dispositivos, está claro que esta ley será costosa, especialmente para los gobiernos locales que, a menudo, tendrán que asumir la carga.

No hay que olvidar que, con raras excepciones, la ley «Grenelle 2» establece, de manera opcional, los nuevos procedimientos, facilita habilidades nuevas y posibilidades de regulación. Así, por ejemplo, los gobiernos locales deberían adoptar, antes el 31 de diciembre 2010, su CPET, pero la ley no prevé sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

Por último, sobre cuestiones de gobernabilidad del desarrollo urbano sostenible, la ley de «Grenelle 2» oscila entre la centralización y la descentralización. Por un lado, la ley asigna capacidades de actuación a las autoridades locales con más frecuencia de lo que impone obligaciones. Por otra parte, la ley reafirma la autoridad del Estado sobre el desarrollo sostenible, en particular, dando al Estado el poder de «hacer los ajustes necesarios». Uno puede, entonces, legítimamente preguntarse sobre la compatibilidad del concepto de desarrollo sostenible para un poder otorgado al Estado de anular el sistema establecido por el «Grenelle» e imponer los proyectos que considera de interés general. A menos que sea una admisión implícita de la complejidad del dispositivo puesto en marcha...

Abril 2011

¹ Décret simple, en el derecho francés es un decreto que no se ha sometido a deliberación del Consejo de Ministros

ni está sujeto a dictamen del Consejo de Estado.

ITALIA

Federico OLIVA

La ciudad italiana más allá de la crisis

Crisis económica y crisis urbana

En el mes de abril de 2011 se ha celebrado en Livorno el XVII Congreso del *Instituto Nacional de Urbanismo (INU)* dedicado al tema de los recursos necesarios para el gobierno del territorio en general y para la «ciudad pública» en particular. Tema este que se relaciona con los del modelo de gobierno y con el de las condiciones en que se podrá desarrollar en el futuro el bienestar urbano, que ha empeñado al INU en un campo distinto, al menos parcialmente, al de su tradicional elaboración disciplinar y cultural (la reforma del plan y de la planificación), dado que implica aspectos que no pertenecen al bagaje cultural y disciplinar propio del urbanista, sino que implican otros conocimientos y otras profesionalidades, cuya definición ha parecido con todo decisiva para afrontar las problemáticas más actuales del gobierno del territorio.

En especial ha parecido necesario hacer frente a algunas cuestiones estructurales relativas, por un lado, a las consecuencias de la crisis económica y financiera mundial y, por otro, a las particulares condiciones de crisis urbana que atañen al sistema urbanístico italiano y concretamente a la evidente falta de competitividad a nivel internacional. Principalmente surge el tema de los recursos —cuando parece que una época se está cerrando definitivamente— mientras que las perspectivas futuras se manifiestan bajo el signo de la incertidumbre. A su vez la necesidad de individualizar nuevos recursos para la «ciudad pública», de poder contar con un renovado modelo de gobierno institucional y del territorio y de apostar por un renovado sistema de bienestar urbano, tienen también una incidencia directa sobre el modelo de planificación y sobre la reforma que es el campo de iniciativa más habitual del INU.

La crisis económica, especialmente aguda, que ha golpeado a Italia ha comportado una drástica reducción de los recursos públicos y privados para la «ciudad pública» y se ha superpuesto a una igualmente grave crisis urbana. Sin embargo, aun en el periodo económico más favorable, antes de la caída de la economía italiana iniciada hace una década, la estructura urbana y la organización del territorio no han sabido dotarse de institutos más modernos y de dotaciones territoriales más avanzadas, capaces de mantener el ritmo de los otros países europeos. Todo ello en el ámbito del gran cambio que la ciudad contemporánea italiana ha registrado en esta fase de metropolización; una ciudad en la que vive más del 60% de la población total y que consume 2/3 de los recursos medioambientales, ocasionando por tanto un importante problema de sostenibilidad, cuya solución representa el principal desafío que afrontar, junto a la necesidad de asegurar condiciones de vida (y por consiguiente de calidad de la ciudad) aceptables para la población.

En Italia, la crisis económica y la crisis urbana, aun siguiendo lógicas a veces contrapuestas, aparecen como el producto de una misma y más general caída y de un modelo de desarrollo que se ha vuelto cada vez más insostenible; por lo tanto, parece adecuado encomendar este objetivo de combatir esta dinámica recesiva a una acción común, que contraponga conjuntamente los problemas críticos conocidos por el sistema económico a los concernientes al modelo urbanístico: por un lado a través de una innovación en general de la economía dirigida hacia la economía ecológica [*green economy*], en la consistente reducción de la deuda pública, en el apoyo a la innovación y a las elecciones productivas y en la penalización de la excesiva intervención de los mercados financieros y de las rentas; por otro lado, acentuando un enfoque cada vez más ecológico-medioambiental de gobierno de la ciudad y del territorio y renovando el modelo de gobierno institucional en función de la nueva dimensión geográfica asumida por la ciudad metropolizada.