

Francia

Vincent RÉNARD

CNRS École Polytechnique Paris

FRANCIA 2000: UN PROYECTO DE LEY SOBRE URBANISMO Y VIVIENDA

La situación en Francia en términos de desarrollo urbano y de vivienda presenta un conjunto de paradojas. En primer lugar, a pesar de una voluntad ya antigua de remodelación los cascos urbanos, de privilegiar la remodelación en lugar de la extensión periférica, la conclusión del último censo de 1998-1999 es contraria, pues los primeros resultados muestran el aumento del desarrollo periférico, cada vez más alejado del centro.

La segunda observación trata de la vivienda social y del equilibrio social dentro de las aglomeraciones. De un lado, hay muchas viviendas vacías, especialmente en las zonas de alto valor (130.000 dentro de la ciudad de París), y al mismo tiempo un número importante de edificios en estado de insalubridad, donde viven familias de menores ingresos.

Y finalmente está creciendo la distancia entre municipios ricos y pobres, y este crecimiento es en parte el resultado de la descentralización. El fraccionamiento de los municipios (más de 36.000 en el país, con alcalde, concejo y poderes importantes de corresponsabilidad en el planeamiento y en el manejo del desarrollo urbano) plantea también un problema importante, que dos leyes recientes han intentado resolver a través de la puesta en marcha de agrupaciones de municipios [cf. CyTET XXX (117-118): 789-90].

Este conjunto de causas ha conducido al Gobierno a preparar un ambicioso proyecto de ley, inicialmente denominado «Vivienda, transporte y urbanismo», que se modificó paulatinamente hasta el título final de «Solidaridad y renovación urbana» (*solidarité et renouvellement urbain*).

Además del problema del transporte, este proyecto abarca esencialmente tres conjuntos de medidas:

- nuevos instrumentos de planificación urbana;
- mezcla social en la ciudad;
- vivienda para los pobres

El texto del proyecto está en la actualidad (enero del 2000) sometido al examen preliminar del Consejo de Estado (Conseil d'Etat) que juega el papel de consejero del Gobierno para la preparación de las leyes antes del debate parlamentario. El calendario previsto es de aprobación del proyecto por el Gobierno en enero o febrero, y debate en el Parlamento antes del verano.

La aprobación del proyecto será el resultado de una fase de concertación con gremios profesionales y también de una profunda concertación en cinco ciudades: Lille, Perpignan, Orléans, Nimes y Dijon.

Este artículo es, sobre todo, la descripción del proyecto tal y como es, con unos comentarios sobre su origen, el texto mismo y los problemas que podrían plantearse en la aplicación de la Ley.

I. Planificación

Una observación muy general, compartida por otros países de Europa, se refiere al desplazamiento de la planificación a la escala de región o de área metropolitana. La descentralización, implementada desde 1982-83 en Francia, ha reforzado esta evolución que se puede observar en otros países, como el resultado conjunto de la descentralización, desregulación y apertura de los mercados. Se puede ver, especialmente en los «esquemas directores» (*schémas directeurs, SD*), planificación a nivel de una aglomeración o de un conjunto de municipios rurales. De hecho, desde la descentralización, los SD están prácticamente bloqueados, con una excepción en el caso de la región parisina, donde el Estado ha conservado la responsabilidad de la preparación y de la aprobación de la Ley.

En este tema, el proyecto está introduciendo dos modificaciones importantes, un instrumento nuevo de planificación a nivel supracomunal, el esquema de coherencia territorial (*schéma de cohérence territoriale, SCT*) y la modificación del marco legal de los planes locales de urbanismo.

En primer lugar, los esquemas directores de la vigente Ley serán progresivamente reemplazados por los «esquemas de coherencia territorial» (SCT). Más allá del cambio de denominación, la intención es incentivar a los municipios para que desarrollen conjuntamente verdaderos proyectos de ciudades, que sean algo más que únicamente planificación física con restricciones al desarrollo urbano, y que sí incluyan una reflexión sobre las actividades económicas, el transporte, el espacio público y la vida social al nivel adecuado que siempre es supra municipal.

La preparación de esos esquemas se haría bajo la responsabilidad de las entidades locales, pero con un incentivo fuerte, mediante la restricción de autonomía de los municipios cuando no exista un SCT: los municipios, en este caso, deberían limitar estrictamente el desarrollo urbano fuera de las zonas ya consolidadas, y únicamente con la autorización del Prefecto, con reglas especialmente estrictas para el desarrollo comercial.

De cierta manera, eso se puede interpretar como una voluntad fuerte del Estado para incentivar una política de desarrollo urbano definida a nivel de las áreas metropolitanas o aglomeraciones, a través de una presión del Estado, algo así como una «libertad condicional». La transición entre los esquemas directores de la Ley de 1983 y los SCT puede ser difícil. La Ley dice que la «condicionalidad» que resultara de la no aprobación de los SCT estará vigente a partir del 2002.

La otra figura jurídica es de nivel local, al nivel de los municipios, una revisión global del estatuto jurídico de los planes locales, incluyendo también un cambio de denominación, pues los «planes de ocupación de suelos» (*POS. Plans d'occupation des sols*) serán reemplazados por los «planes locales de urbanismo» (*PLU, plans locaux d'urbanisme*).

Además del cambio semántico, ¿qué significa esta parte de la Ley?

Básicamente dos objetivos: de un lado, simplificar el procedimiento de preparación y aprobación, limitar el contenido a rasgos básicos del desarrollo urbano y anular varias reglas formales y trámites que han generado paulatinamente una situación de riesgo jurídico permanente.

Del otro lado la Ley enfatiza, más que las reglas formales, la definición de fondo de un proyecto urbano que abarque una visión global, el papel de los espacios públicos, el paisaje, el medio ambiente, etc.

Desde el punto de vista legal, la intención es disminuir el mal de los planes actuales en estado de revisión casi permanente, jurídicamente frágiles, sustituyéndolos por planes definidos más por principios de fondo y por una filosofía global del desarrollo urbano.

Para los municipios pequeños se redefinirán planes sencillos, las «*cartes communales*» (mapas comunales).

Globalmente, esta reforma de la planificación urbana no necesariamente reducirá la importancia de los litigios y el papel de los jueces, pero sobre todo podría desplazar la importancia contenciosa desde reglas formales (trámites, fechas, etc.) hacia reglas de fondo.

2. Vivienda

El proyecto de Ley incluye una serie de medidas legislativas sobre la producción de viviendas, con un enfoque sobre la vivienda social y unas disposiciones para mejorar el equilibrio social entre municipios de una misma aglomeración. Para la vivienda social, el título II de la Ley se llama «promover la vivienda social».

La situación de la vivienda social en Francia –básicamente los 3 millones y pico de HLM (*habitations à loyer modéré*)– plantea un conjunto de problemas, de financiación de las entidades HLM, sean empresas privadas (S.A.) o públicas (*offices*) y con grandes diferencias entre entidades que gestionan *grands ensembles* mal ubicados con familias de pocos recursos y entidades que gestionan un parque de viviendas bien ubicadas, alojando familias estables con recursos correctos.

La filosofía global de la reforma es promover, de un lado el papel social de los HLM, del otro lado proporcionar un

mecanismo que permita reequilibrar el reparto del peso de la vivienda social entre municipios, a través de incentivos y obligaciones.

Sobre el primer punto, el proyecto está introduciendo globalmente un cambio del enfoque de la política de vivienda desde la «estimulación de la producción inmobiliaria», a través de varios subsidios, de incentivos fiscales para desarrollar la propiedad de alquiler, hacia una «política social de la vivienda» para una mejor garantía del «derecho a la vivienda», afirmada como una prioridad nacional.

Concretamente, este objetivo está explicitado en la Ley en varias medidas bastante técnicas sobre la financiación de las entidades HLM, un sistema de ayuda para las copropiedades deterioradas, con la creación de fondos de solidaridad para garantizar la solvencia de los hogares pobres cuando se manifieste de manera evidente la necesidad de reparaciones y mejoras importantes y garantizando la utilización de los HLM por las familias que los necesiten.

Además, la vivienda de los pobres no se puede reducir a los HLM. Existen también –y eso es importante en París– una cantidad importante de viviendas de alquiler, muchas veces bastante deterioradas, ocupadas por familias de muy pocos recursos, inmigrantes, desempleados, que acumulan las desventajas. La paradoja es que este tipo de «inversión» es usualmente muy rentable para el propietario.

El proyecto de Ley intenta explicitar unas obligaciones para esos «vendedores de sueños», a través del mantenimiento de los edificios en un estado correcto, la vigilancia sobre su estado cuando se vuelve peligroso, la obligación de proporcionar otro alojamiento cuando el estado de la vivienda sea demasiado deteriorado, etc.

Si se puede obtener un acuerdo muy general con esta parte de la Ley, parece importante subrayar que su aplicación puede ser difícil y peligrosa, porque esta «oferta» de vivienda «social de hecho» no puede ser reemplazada de un día para otro por el sistema HLM, especialmente en municipios donde las entidades HLM tienen dificultades financieras y no quieren añadir hogares «pesados».

Este conjunto de medidas sobre la vivienda podría ser globalmente bien aceptado y más o menos consensuado desde

el punto de vista político. Sin embargo, la reacción podría ser distinta en la primera parte de la sección II, titulada «desarrollar la solidaridad entre municipios en términos de política de alojamiento».

Esta parte de la Ley trata de un problema ya antiguo, que tuvo su origen en las leyes de descentralización de 1982-1983: los municipios recibieron responsabilidades importantes en términos de urbanismo y sus actitudes fueron muchas veces el rechazo de programas de vivienda social (HLM) y, concretamente, una discrepancia creciente entre municipios en términos de vivienda social, con un porcentaje que puede variar entre 0% y más de 50% de vivienda HLM.

Una ley de 1991 (Ley de orientación para las ciudades) ya había intentado tocar el tema a través de un conjunto de medidas, especialmente una medida financiera llamada «participación en la diversidad de la vivienda» (*PDH, participation à la diversité de l'habitat*) pagada por las operaciones inmobiliarias «libres» (sin subsidios) para financiar los terrenos para la vivienda social.

Por varias razones, en particular el cambio coyuntural y la crisis inmobiliaria, y también la complejidad del mecanismo, la aplicación de la PDH fue abandonada.

La misma Ley había introducido también un mecanismo de precaución entre municipios según el porcentaje de vivienda social. Pero el mecanismo no ha funcionado de manera eficaz, y el proyecto de Ley intenta tocar el problema de una manera más potente.

El proyecto afecta a todos los municipios de más de 50.000 habitantes, que tienen menos de 20% del parque total de viviendas HLM (el umbral era de 200.000 habitantes en la Ley de 1991).

En primer lugar, la provisión entre municipios se hará a través de un pago de 1.000 FF por «falta» de vivienda social, i.e. debajo del umbral del 20%. Después de un plazo, en ciertas condiciones, el pago sería de 2.000 FF.

Por ejemplo, un municipio con 20.000 viviendas y 2.000 viviendas HLM «sociales» (hacen falta 2.000 para llegar al umbral del 20%) tendría que pagar 2.000 x 1.000 = 1.000.000 FF y después 2.000.000 FF si no cambia su política.

Además, y eso podría ser el punto más polémico y políticamente más delicado, el proyecto prevé una posibilidad de

substitución por el Estado del municipio para construir viviendas sociales, especialmente cuando un municipio no quiera utilizar su «derecho de preferencia» (*DPU, droit de préemption urbain*) para construir vivienda social.

En este caso, el Estado podría substituir al municipio para utilizar el DPU, comprar el terreno e imponerle la realización de una operación de vivienda social.

Otra presión podría ser la restricción de la libertad de los municipios para autorizar la construcción de oficinas mientras no esté cumpliendo con sus obligaciones.

Este conjunto de medidas parece un poco complejo, para su aplicación, desde el punto de vista técnico. Además, el debate en el Parlamento debería ser tenso. Un número importante de diputados y senadores son elegidos a nivel local y pueden reaccionar negativamente a la idea de modificar significativamente el equilibrio de poderes entre el nivel local y el nivel central.

El problema del reparto territorial de la vivienda social es muy importante y no se puede resolver «espontáneamente». El temor de la complejidad técnica de la solución adoptada (en el proyecto) no debe esconder el hecho de que el objetivo de un mejor reparto es fundamental, como está dirigido en el principio planteado por el artículo

L 225.1.1.1 «los municipios ..., para su política inmobiliaria y de suelos deben posibilitar la construcción de viviendas sociale de alquiler *necesarias para la mezcla social de los barrios*».

Al comienzo de la preparación de la Ley, ára la intención de incentivar fuertemente la renovación dentro del casco urbano, al «reciclaje» de la ciudad, de manera parecida a las recomendaciones del «informe Rogers» en Inglaterra. Sin embargo, dos factores han reducido en este sentido la voluntad inicial a unas medidas limitadas que no deberían influir mucho: en primer lugar, los primeros resultados del censo de 1998 muestran con fuerza el seguimiento del desarrollo periférico, especialmente en la región parisina, a pesar de la estabilización de la población global del país.

En segundo lugar, desde hace 18 meses aproximadamente, los mercados inmobiliarios, después de una crisis muy fuerte y larga, muestran un desarrollo muy positivo, en cantidad y en calidad, en casi todos los sectores, y el Gobierno podría temer que medidas fuertes de restricción a la construcción nueva puedan golpear el desarrollo del sector. Este factor, obviamente, tuvo su importancia en la evolución del proyecto de Ley. Veremos.