



HAL
open science

Orden jurídico y acción pública urbano-ambiental en Francia

Patrice Mele

► To cite this version:

Patrice Mele. Orden jurídico y acción pública urbano-ambiental en Francia. Mario Bassols; Patrice Melé. Medio ambiente, ciudad y orden jurídico, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, pp.347-389, 2001, 9789707011564. <hal-03066617>

HAL Id: hal-03066617

<https://hal.science/hal-03066617v1>

Submitted on 22 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

PATRICE MELÉ*

*Orden jurídico y acción pública urbano-ambiental en Francia***

GRACIAS a nuevos textos jurídicos, que reglamentaron primero la protección de la naturaleza, y que en fechas más recientes han recurrido a la noción de medio ambiente, el derecho francés se ha enriquecido con una nueva forma de interés general, que condiciona una intervención pública específica. Definido como patrimonio común, el medio ambiente debe ser protegido, preservado mediante reglamentaciones que establezcan las normas de uso de este patrimonio y garanticen su perennidad. Sin embargo, la acción pública en materia ambiental va mucho más allá del simple establecimiento de un orden público ecologista, destinado a controlar las contaminaciones y enmarcado por reglamentos de policía especiales.

La creación de un ministerio en los años 1970, así como la institución de servicios exteriores regionales en los años 1990, han posibilitado la construcción del medio ambiente como objeto de política pública. Ello no obstante, la institucionalización del medio ambiente como campo de acción de la administración estatal permanece reducida. El medio ambiente sigue sin aparecer como una constante de la acción pública y de la producción legislativa (Lascoumes, 1994: 114). A pesar de numerosas declaraciones de intención, la Constitución francesa no ha sido modificada para que sea reconocido el derecho al medio ambiente, contrariamente a lo que ha ocurrido en numerosos Estados a partir de los años 1970.

*Centro de investigación "Ville, Société, Territoire", Universidad de Tours, Francia.

**Traducción del francés por Jean Hennequin, una primera versión de este texto fue publicada en Edesio Fernandes (coord.), *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*, Dykinson, Madrid/Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Onati, 2000.

Ni la administración, ni el derecho ambiental, constituyen ámbitos totalmente autónomos de la acción pública y de su reglamentación. Por una parte, se observa una dispersión de las normas jurídicas y una multiplicación de las injerencias del derecho ambiental en otros campos de la reglamentación pública; por otra, se trata de un ámbito en el cual la multiplicación de las reglamentaciones sectoriales ha llegado a ser calificada de sobrerreglamentación, y en el cual abundan los ejemplos de falta de respeto a las reglamentaciones y normas proclamadas.

En el ámbito urbano, la codificación de los procedimientos de evaluación ambiental (estudios de impacto, encuestas públicas), la obligación de tomar en cuenta al medio ambiente en los documentos urbanísticos, la creación de procedimientos específicos para la prevención de riesgos naturales y para el control de las contaminaciones, han generalizado el medio ambiente como un campo de la gestión urbana. Entre las reglamentaciones sectoriales y los discursos globalizadores sobre el funcionamiento del sistema urbano, el problema de la acción pública en materia ambiental se halla en el meollo de los debates en torno al porvenir de las ciudades europeas. Ha surgido una nueva forma de interés legítimo en los debates en torno al arbitraje de las prioridades de la acción pública urbana.

El medio ambiente ha llegado a ser uno de los componentes de la acción pública europea. La evolución de las legislaciones nacionales se ve condicionada por directrices y reglamentos que se proponen generalizar un elevado nivel de calidad de vida y de protección del medio ambiente. Con el apoyo de la Comisión Europea se multiplican las redes de actores locales, los foros, las publicaciones, con el propósito de impulsar una mutación de las tradicionales prácticas de planificación y de generalizar una mejor integración del medio ambiente dentro de la acción pública urbana. Los debates en torno al desarrollo duradero en Europa, son ante todo debates en torno a la capacidad de las ciudades europeas para constituirse como el modelo de un particular modo de relación entre el medio ambiente y el desarrollo económico.

A la vez que presenta las especificidades francesas de las relaciones entre el orden jurídico, la protección ambiental y las herramientas de planificación y gestión urbana, el presente texto se propone cuestionar el lugar del derecho ambiental dentro de los reordenamientos de la acción pública urbana.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LEGITIMIDAD PARA LA ACCIÓN PÚBLICA

La institucionalización de una acción pública específica sobre el medio ambiente

Si bien desde 1971 existe en Francia un Ministerio del Medio Ambiente, éste funciona ante todo como una administración de misión, y durante varios gobiernos la administración del medio ambiente dependió de otro ministerio.¹ Fue a partir de 1981 cuando realmente pudo hablarse de la consolidación de una administración del medio ambiente y, después de 1991, de su estabilización en forma de Ministerio autónomo. A raíz de las últimas elecciones (mayo de 1997), los Verdes –partido ecologista, miembro de la nueva mayoría– pregonaron la constitución de un gran Ministerio del Medio Ambiente, de los Transportes, del Urbanismo y del Ordenamiento Territorial. Se creó un Ministerio del Ordenamiento Territorial y del Medio Ambiente, el cual fue confiado a Dominique Voynet, líder de la principal formación ecologista. Por primera vez, el medio ambiente y el ordenamiento territorial fueron objeto de una gestión conjunta, aunque un Ministerio del Equipamiento conserva la mayor parte de las competencias en materia de infraestructuras, de transportes y de vivienda.

¹Del Ministerio de Asuntos Culturales en 1974, y posteriormente en 1977-1978, de un Ministerio de la Calidad de Vida, que agrupaba los ámbitos de la juventud, los deportes, el tiempo libre y el turismo, entre 1974 y 1977; entre 1978 y 1981, el medio ambiente se fusionó con el equipamiento, dentro de un Ministerio del Medio Ambiente y del Marco de Vida; en 1986, el ministro del Medio Ambiente era un ministro delegado ante el ministro del Equipamiento. Durante dos periodos, la administración del medio ambiente asumió la forma de una Secretaría de Estado (1983-1984 y 1988-1990) ante el primer ministro.

La parte del presupuesto estatal asignada directamente al medio ambiente, sigue siendo reducida (0.03 por ciento en 1971, y 0.1 por ciento en 1995). A pesar de su rápida progresión hasta 1980, desde esa fecha el presupuesto del medio ambiente ha estado evolucionando menos rápidamente que el presupuesto global del Estado. Estamos muy lejos del objetivo planteado en 1990 por el informe de Michel Barnier, el cual proponía alcanzar el 1 por ciento en 1999. Sin embargo, el presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente sólo constituye una reducida parte de las medidas que contribuyen a poner en práctica la protección ambiental. En efecto, mientras que el presupuesto del medio ambiente sigue siendo del orden de los 1,200 millones de francos, las colectividades locales invierten anualmente más de 90,000 millones de francos en la preservación o el mejoramiento del medio ambiente (agua, desechos, marco de vida) (Priour, 1996).

Hasta 1991, la administración del medio ambiente sólo existía como tal a nivel central, con una acción básicamente interministerial. En esa fecha, el Ministerio del Medio Ambiente fue dotado de una administración territorial desconcentrada: las Directions Régionales de l'Environnement (Direcciones Regionales del Medio Ambiente, Diren). Sin embargo, no existe una administración del medio ambiente a escala departamental, y los representantes de este ministerio siguen teniendo muy poco peso frente a las poderosas administraciones del urbanismo, de la arquitectura o de la industria, las cuales se encargan de concretar gran parte de la legislación de protección ambiental. Por añadidura, el Ministerio del Medio Ambiente no se ve apoyado por un cuerpo importante y el personal total de este ministerio sigue siendo reducido.²

La administración desconcentrada del medio ambiente no ha logrado hacerse cargo de la totalidad del ámbito de la protección ambiental; subsisten las antiguas divisiones entre los actores técnicos encargados de la prevención de las contaminaciones y de la protección de la naturaleza, y no existe una instancia local para

²En 1995 sólo trabajaban 496 personas en los servicios centrales del ministerio, a las cuales deben sumarse otras 1,500 en los servicios exteriores.

la integración del conjunto de los programas ambientales (Lascombes y Le Bourhis, 1997). La intervención pública en materia ambiental permanece fragmentada entre varios grandes bloques de competencias. La protección de los sitios moviliza a los representantes del Ministerio del Equipamiento y a los actores encargados de la protección del patrimonio. La protección de los recursos acuáticos sigue siendo, en buena parte, responsabilidad de actores técnicos preexistentes al establecimiento de la administración del medio ambiente (agencias de cuencas). La prevención de las contaminaciones y de los daños al medio ambiente, corre en gran parte por cuenta de los representantes del Ministerio de la Industria. La gestión de los espacios naturales protegidos aparece como la primera competencia de la administración del medio ambiente. Al movilizar administraciones de varios ministerios, la inscripción territorial de la acción pública en materia ambiental depende ampliamente de la acción de los prefectos, que ponen en marcha la acción desconcentrada del Estado.

En este contexto, las asociaciones de protección de la naturaleza desempeñan un papel de singular importancia para asegurar el contacto con el terreno (Valarié, 1996: 32). Aun cuando, a nivel local, la importancia de los partidos ecologistas siga siendo limitada, los ecologistas elegidos, con frecuencia minoritarios en los consejos municipales o regionales, son también interlocutores-actores privilegiados de la puesta en marcha de las medidas de protección ambiental. La administración del medio ambiente, las asociaciones de protección de la naturaleza y los elegidos ecologistas se encuentran en estrecha relación y se refuerzan mutuamente en el juego local. Desde los años 1980, el surgimiento de estos nuevos actores ha venido a modificar las relaciones tradicionales entre los actores locales, en particular en el campo de las decisiones relativas a las grandes infraestructuras. Los elegidos de los grupos ecologistas desempeñan un importante papel al hacer recordar los reglamentos jurídicos y asegurar su seguimiento, así como en el desarrollo de eventuales litigios. Para los elegidos minoritarios de los partidos ecologistas, el desarrollo de los litigios

jurisdiccionales sería la simple consecuencia del déficit demográfico y del reducido lugar concedido a la participación de las asociaciones y a los elegidos de la oposición (Avrillier, 1996).

La juridicización de la protección ambiental

Un derecho múltiple, carente de eficacia

El derecho francés del medio ambiente ha llegado a ser considerado como un derecho atomizado, fragmentado entre un excesivo número de textos. Por añadidura, se trata de uno de los ámbitos en el cual los especialistas identifican numerosos retardos en la puesta en marcha de los decretos de aplicación. Es posible poner de manifiesto numerosos ejemplos de no respeto, por parte de las autoridades públicas, de decisiones legislativas, o de la poca eficacia de los textos ante situaciones consideradas como irreversibles (Romi, 1997: 17). Para Jean Luc Mathieu (1992: 24), el derecho ambiental es un derecho débil frente al derecho de la propiedad y los imperativos del crecimiento económico, que movilizan a los poderes locales a todas las escalas. La multiplicación de los textos conduciría a una erosión de la sustancia jurídica, a un derecho ambiental "en estado gaseoso" (Untermaier, 1981; Ost, 1995).

En realidad, los textos agrupados bajo el nombre de derecho ambiental son de distinta naturaleza y se refieren a distintos ámbitos de la acción pública. El derecho ambiental puede considerarse básicamente como un "derecho de interacciones", que tiende a penetrar todos los sectores del derecho, o un "derecho de superposición" a normas jurídicas preexistentes (Prieur, 1996: 7-9). Los intentos por unificar los textos existentes, con el objeto de crear un código del medio ambiente, tropiezan con graves dificultades. Se identifican más de 140 leyes y 817 decretos que participan del cuerpo jurídico de protección ambiental.

La preocupación por la preservación del medio ambiente tiende a difundirse en el conjunto de la producción jurídica. El reglamento interno de la Asamblea Nacional establece que todo

proyecto cuya aplicación sea susceptible de tener un impacto ambiental, debe ser acompañado por un informe que comporte un “balance ecológico” de las leyes. Esta disposición se aplica poco; desde 1996 se ha decidido, a título experimental, que un estudio de impacto ambiental debe acompañar los proyectos de ley y los decretos (Prieur, 1996: 98). Ciertos especialistas abogan por una “ecologización del derecho”, que debería ir más allá de la simple construcción de un derecho ambiental que reglamente los usos y los conflictos, con vistas a limitar las contradicciones entre ciertos textos de protección y una práctica general del derecho que “favorece masivamente la apropiación y la destrucción de los espacios naturales” (Ost, 1995: 109).

Desde 1971 se han promulgado 24 leyes relativas al medio ambiente.³ Sin embargo, sólo dos textos (1976 y 1995) proponen una concepción global de la acción pública en materia ambiental.

La ley de 1976 sobre la protección de la naturaleza, se considera como el primer acto explícito de construcción de un derecho ambiental autónomo –aunque, por supuesto, existían antes de esa fecha numerosas reglamentaciones relativas a la lucha contra las contaminaciones, los daños al medio ambiente y la protección de los sitios. Esta ley, que no utiliza la expresión “medio ambiente”, declara de interés general “la protección de los espacios naturales y de los paisajes, la preservación de las especies animales y vegetales, el mantenimiento de los equilibrios biológicos”.

La ley de 1995, acerca del reforzamiento de la protección ambiental, introdujo la noción de “patrimonio común de la nación”, constituido por “los espacios, recursos y medios naturales, los sitios y paisajes, las especies animales y vegetales, la diversidad y

³Éstas conciernen a: los desechos (1975), la contaminación marina (1976, 1977, 1983), la protección de la naturaleza y las instalaciones clasificadas (1976), la fijación de anuncios y la publicidad (1979), los recursos minerales de las grandes profundidades marinas (1981), las catástrofes naturales (1982), las encuestas públicas (1983), la pesca en agua dulce (1984), la montaña, el urbanismo en las inmediaciones de los aeródromos (1985), el litoral (1986), los riesgos mayores (1987), la circulación de los vehículos en los espacios naturales, los desechos radiactivos (1991), el agua, los organismos genéticamente modificados, los desechos, el ruido (1992), las canteras, los paisajes (1993), la caza de aves migratorias (1994), el reforzamiento de la protección ambiental (1995).

los equilibrios biológicos”, e integra el desarrollo duradero como objetivo de la acción pública. De acuerdo con este texto, las leyes y reglamentos deben organizar el derecho de cada quien a un medio ambiente sano, y contribuir a asegurar un equilibrio armónico entre las áreas urbanas y las áreas rurales. Esta ley introdujo en el derecho francés los cuatro principios generales de protección ambiental, ampliamente difundidos por las instancias de cooperación internacional: precaución, acción preventiva, responsabilidad financiera del causante de la contaminación, participación. Los aportes en derecho objetivo se plasmaron primero en una serie de enmiendas al código rural y al código del urbanismo.

Este texto introdujo un nuevo tipo de planes y de documentos realizados por los representantes del Estado (un plan nacional de eliminación de los desechos, planes regionales de eliminación de los desechos especiales, un inventario departamental del patrimonio natural, un plan de prevención de riesgos) e instauró una comisión nacional del debate público. Las distintas instancias de consulta⁴ fueron reagrupadas dentro de consejos departamentales del medio ambiente y de la calidad de vida. Asimismo, los departamentos se vieron dotados con lo esencial de las competencias relativas a la gestión del agua.

La evolución de la reglamentación ambiental y, en particular, de las leyes generales, desempeña un papel fundamental en el reforzamiento de la importancia de los servicios exteriores del Ministerio del Medio Ambiente en la totalidad de los expedientes de ordenamiento. Si bien es cierto que la legislación no atribuye a los servicios exteriores el papel exclusivo de concretar las medidas de protección ambiental, recordar el estado de la legislación constituye uno de los elementos que permiten entablar una negociación con los otros servicios estatales. La intervención de los servicios exteriores del medio ambiente, suele situarse en la fase anterior a los distintos expedientes y se plasma en una labor de alerta de los actores locales en torno a los distintos elementos que se

⁴Comisión de los sitios, perspectivas y paisajes; Consejo departamental de la caza; Consejo departamental de las canteras; Comisión departamental de higiene.

encuentran en juego en materia ambiental. Al no contar ni con los medios ni con la competencia en torno a la totalidad de los expedientes, los servicios exteriores del medio ambiente se encargan de cerciorarse de que las demás administraciones estatales tomen en consideración la dimensión ambiental. El seguimiento de la jurisprudencia y su difusión entre los otros actores del ordenamiento, constituyen una parte importante de la actividad de las DIREN. En ciertos casos, éstas ejercen también un seguimiento benévolo de los recursos interpuestos por las asociaciones de protección de la naturaleza (Lascoumes y Le Bourhis, 1997: 166).

Las leyes y reglamentos no producen un derecho estático, que debería ser aplicado por actores técnicos; por el contrario, el juego jurídico se encuentra muy ampliamente abierto. La búsqueda de compromisos entre los distintos interventores, prevalece sobre la aplicación estricta de las normas y reglamentaciones. Las modalidades precisas de definición de la norma administrativa, son construidas, no solamente por los servicios exteriores del Estado, que participan en la elaboración de normas jurídicas secundarias de interpretación-aplicación de la reglamentación, sino también por los tribunales administrativos, en el marco de los recursos interpuestos en contra de las decisiones públicas (1997: 201).

Un nuevo derecho del aire

La ley sobre el aire y el uso racional de la energía, de diciembre de 1996, constituye el texto más reciente que modifica la acción ambiental. Este texto reconoce el derecho de cada quien a respirar un aire que no perjudique su salud; al Estado y a las colectividades territoriales corresponde controlar la calidad del aire. De acuerdo con ciertos juristas, este nuevo principio carecería de efecto directamente jurídico. Otros análisis sugieren que esta afirmación podría constituir la base para diversos recursos jurídicos, aun cuando es imposible actualmente hacer respetar íntegramente tal derecho. Con el objeto de reforzar las bases de un derecho del aire, un senador francés ha propuesto que el aire sea inscrito como patrimonio de la humanidad (Romi, 1987: 388).

Esta nueva ley reemplaza la ley sobre el aire de 1961, que sólo tomaba en cuenta la contaminación local y consideraba que los industriales eran los únicos contaminadores y, por lo tanto, los únicos que debían financiar las medidas preventivas a través de un impuesto parafiscal. Este texto introduce la responsabilidad de los transportes y generaliza una red de monitoreo del aire. A los prefectos de las distintas regiones incumbe realizar planes regionales para la calidad del aire, que deben establecer un inventario de las emisiones, así como planes de protección de la atmósfera (PPA), obligatorios para todas las ciudades de más de 250,000 habitantes y para aquellas áreas en las cuales se rebasan los índices límite. Estos planes deben determinar medidas que permitan reducir la concentración de agentes contaminantes en la atmósfera. En caso de contingencia ambiental, el prefecto está habilitado para decretar medidas de emergencia (restricción de las emisiones industriales, gratuidad de los transportes colectivos, circulación alterna).

Antes de la publicación de esta ley existían, en las grandes aglomeraciones urbanas, asociaciones integradas por el Estado, las colectividades territoriales y los industriales, que se encargaban de monitorear la calidad del aire.⁵ Este dispositivo para el control de la calidad del aire, debe generalizarse; desde 1977 se ha vuelto obligatorio para las aglomeraciones urbanas de más de 250,000 habitantes; a partir de 1998, para las aglomeraciones de más de 100,000 habitantes; y a partir del año 2000, para la totalidad del territorio nacional.

La ley sobre el aire obliga a las aglomeraciones de más de 100,000 habitantes a dotarse de un Plan de Desplazamiento Urbano. Este plan está encaminado a asegurar un equilibrio duradero entre las necesidades de movilidad y la protección ambiental. La

⁵ Así, en 1979 se creó Airparif en el área conurbada de París. Las medidas de Airparif que condicionaban la aplicación de la ley sobre el aire, se consideran hoy día insuficientes en comparación con las normas de la Unión Europea, en particular para medir la exposición media de la población a fuertes concentraciones de ozono. Con vistas a mejorar el control de la calidad del aire, el presupuesto de Airparif se incrementó en un 50 por ciento para el año de 1998.

aglomeración urbana de Lyon fue la primera gran ciudad que adoptó este tipo de programa; a mediano plazo, éste se propone: estabilizar el ruido en las áreas habitacionales; reducirlo en los grandes ejes; mantener el nivel de óxido de nitrógeno y de partículas por debajo de los niveles establecidos por la ley; incrementar de aquí al año 2008 el porcentaje de los transportes colectivos del 20 al 25 por ciento, en la totalidad de los desplazamientos; incrementar el porcentaje de las bicicletas a un 5 por ciento, frente al 2 por ciento actual; reducir a un 70 por ciento el porcentaje del automóvil, frente al 77.5 por ciento actual; y, finalmente, reducir también el número de fallecimientos.

La sensibilidad de la opinión pública ante los umbrales de contaminación, se ha visto considerablemente reforzada por la ley sobre el aire y la obligación impuesta a los poderes públicos de tomar medidas encaminadas a reducir la concentración de la contaminación atmosférica. Si bien es cierto que ya antes de la promulgación de esta ley se realizaban mediciones y se publicaban los índices pico de la contaminación, la expectativa y la responsabilización de los poderes públicos para la gestión de la contaminación se vieron considerablemente reforzadas. En 1997, varios informes elaborados a solicitud del Ministerio del Medio Ambiente, intentaron medir el impacto de la contaminación sobre la salud, así como el costo médico-social de la misma. Un millar de fallecimientos al año se deberían a las partículas y al dióxido de azufre. Un estudio del Instituto Nacional del Medio Ambiente Industrial estima en 31,000 millones de francos el costo médico-social de la contaminación atmosférica. Los índices pico de la contaminación en las grandes aglomeraciones urbanas han sido ampliamente difundidos a través de los medios masivos de comunicación.

En el mes de agosto de 1997, la ministra del Medio Ambiente fue objeto de vivas críticas por no haber adoptado medidas tendientes a limitar la circulación automovilística, a raíz de varios picos de contaminación que habían rebasado los niveles de contingencia para el ozono, tanto en París como en distintas grandes ciudades francesas. Dominique Voynet, líder del movimiento

ecologista, fue cuestionada en nombre de una ley promulgada por el antiguo gobierno, la cual preveía medidas drásticas, sin que las condiciones de su aplicación hayan sido realmente estudiadas. Además, las contingencias ambientales en el París del mes de agosto, con una circulación automovilística reducida, parecían relativizar la relación directa entre el nivel de ozono y la circulación de los vehículos de motor. Estrasburgo, una de las pocas ciudades francesas cuyo acceso al centro está prohibido a los automóviles, parecía estar tan afectada como otras aglomeraciones urbanas. No obstante, como prueba de su compromiso ecológico, la ministra tuvo que reiterar su voluntad de aplicar íntegramente la ley sobre el aire.

En enero de 1997, el prefecto del Ródano decretó para los camiones de carga pesada la prohibición de circular en la aglomeración urbana de Lyon. El 30 de septiembre de 1997, la circulación alterna prevista por la ley sobre el aire en caso de alerta de nivel 3, fue adoptada por primera vez en el área conurbada de París; en toda la Ile-de-France fueron decretadas la gratuidad de los transportes colectivos, así como la reducción de 20 kilómetros por hora a las velocidades autorizadas. A título experimental, la ciudad de La Rochelle –cuyo alcalde, Michel Crépeau, fue ministro del Medio Ambiente entre 1981 y 1983– decretó en septiembre de 1997 un día sin automóvil, prohibiendo el acceso al centro de la ciudad. Este experimento, ampliamente difundido por los medios masivos de comunicación, tuvo como principal resultado el de volver a colocar al municipio de La Rochelle, que encabeza desde hace varios años políticas innovadoras en materia de transporte y de protección ambiental, en el meollo de los debates en torno a las relaciones entre la gestión urbana y la contaminación atmosférica.

El Ministerio del Medio Ambiente aboga por la adopción de una “pastilla verde”, que autorice a los vehículos menos contaminantes a circular en caso de alerta por contingencia ambiental. Asimismo, estos debates han permitido volver a plantear el problema de las medidas a largo plazo, de la calidad y fiscalidad de los carburantes, del control vehicular, de la planificación de los

transportes y del crecimiento urbano. Cada contingencia ambiental aparece como un momento de replanteamiento de las medidas de control de la contaminación; las autoridades de gestión del medio ambiente, sujetas a la presión de los medios masivos de comunicación, se encuentran también en posición de fuerza para tratar de imponer medidas más restrictivas frente a los numerosos alcaldes y políticos hostiles a cualquier restricción de la circulación automovilística. Si bien el anuncio de nuevas reglamentaciones no surte efecto inmediato sobre el descenso de los niveles de contaminantes atmosféricos, constituyen un testimonio de que las autoridades públicas toman el problema en consideración. La preparación de la ley sobre el aire, lo mismo que el anuncio⁶ de medidas de restricción de la circulación automovilística en caso de rebasarse los umbrales de alerta, surgieron en el contexto de una amenaza de contingencia ambiental.

MEDIO AMBIENTE Y DOCUMENTOS URBANÍSTICOS

La atención prestada al medio ambiente en los esquemas directores y los planes de ocupación de suelos

La protección ambiental se ha convertido en una necesidad para la acción pública urbana. La ley del 10 de julio de 1976 sobre la protección de la naturaleza, obliga a tomar en cuenta el impacto que toda acción o decisión, ya sea pública o privada, ejerce sobre el medio ambiente. La necesidad de realizar estudios de impacto y la atención prestada al medio ambiente en los documentos urbanísticos, se desprenden de dicha obligación.

La reglamentación del urbanismo plantea explícitamente, como objetivo de la planificación urbana, la búsqueda de un equilibrio entre el medio ambiente y el desarrollo urbano. El código del urbanismo preconiza una “gestión ahorradora del suelo” y

⁶En marzo de 1997, por parte de Corinne Lepage, ministra del antiguo gobierno.

prescribe a los documentos urbanísticos la necesidad de “determinar las condiciones que permitan, por una parte, limitar el uso del espacio, preservar las actividades agrícolas, proteger las áreas boscosas, los sitios y los paisajes, y, por otra, prever un número suficiente de áreas reservadas a las actividades económicas y de interés general” (art. L. 121-10).

Desde 1977, los esquemas directores (SDAU), que determinan los grandes lineamientos de ocupación del territorio, deben integrar en su informe de presentación un capítulo sobre “el análisis del estado inicial del medio ambiente y la atención prestada a la preservación”. Desde 1992, deben tomar en consideración el uso de las aguas en su área de aplicación. La revisión de los SDAU debe integrar las nuevas exigencias de las áreas de riesgo y de los espacios a proteger.

Desde 1978, el texto de los planes de ocupación de suelos (POS) debe presentar la incidencia ambiental de las disposiciones que éstos instauran. Las leyes de descentralización de 1983 y 1995, han confiado a los municipios la responsabilidad de llevar a cabo los POS. El decreto de transferencia a los municipios de los planes de ocupación del suelo, ha recordado que éstos deben incluir un análisis de la incidencia del POS sobre la evolución del medio (Romi, 1997: 68). Además, si bien de ahora en adelante el control se efectúa teóricamente *a posteriori*, el poder de incitación de los representantes del Estado sigue siendo importante (Priest, 1995: 336). Por añadidura, lo contencioso desempeña un papel relevante en la definición de las modalidades de acuerdo con las cuales los documentos urbanísticos toman en cuenta al medio ambiente. Los tribunales administrativos poseen la facultad de anular un POS por medidas contrarias a la protección ambiental, y pueden sancionar la insuficiencia de los estudios sobre el medio en los POS.

Hasta las leyes de descentralización en ocasión de la revisión de un POS, las medidas de protección de las áreas naturales y de los paisajes eran particularmente difíciles de modificar, pues toda modificación requería de un decreto del Ministerio encargado del urbanismo (Priour, 1996: 682); esto ha dejado de ser el caso

actualmente. La falta de estabilidad de las zonificaciones establecidas por los POS y la facilidad de su revisión o modificación por parte de las autoridades locales, constituyen hoy en día un elemento de debilitamiento de la protección ambiental por los documentos urbanísticos.⁷ No obstante, la voluntad de generalizar la realización de los POS en la totalidad de los municipios, se ha traducido en un control más estricto del derecho de construcción en aquellos municipios que no poseen un POS, donde está teóricamente prohibido construir en cualquier terreno situado fuera de las áreas ya urbanizadas.

El POS distingue áreas urbanas, áreas naturales, que a su vez se clasifican en áreas de urbanización futura (NA), áreas poco equipadas y construidas (NB), áreas de riquezas a preservar debido a su valor agrícola o a la riqueza del suelo o subsuelo (NC), áreas naturales de protección reforzada (ND), donde está prohibida cualquier construcción. El POS puede determinar áreas boscosas a proteger y oponerse a la destrucción de áreas naturales o verdes. Ciertas áreas pueden ser protegidas por motivos estéticos, históricos o ecológicos. Con el fin de evitar el "apolillamiento", se contempla en ciertas áreas ND específicas protegidas por motivos de conservación del paisaje, la posibilidad de agrupar los derechos de construir en una sola área, mediante transferencia del Coeficiente de Ocupación del Suelo. Esta medida apunta a limitar los impactos y a reforzar la aceptabilidad de una prohibición de construir sin indemnización (Prieur, 1996: 188).

Las zonificaciones establecidas por los POS que condicionan la atribución de las licencias de construcción, desempeñan un papel fundamental en la protección ambiental. La licencia de construcción sigue siendo el principal instrumento de control de los impactos ambientales de la urbanización. Teóricamente, ésta no puede expedirse si no respeta las preocupaciones en materia ambiental. El alcalde cuenta con la posibilidad de introducir en la licencia de construcción prescripciones particulares relacionadas

⁷La ley litoral de 1986 y la ley montaña de 1985, limitan los poderes de los alcaldes en beneficio de la preservación de medios específicos.

con el medio ambiente y el juez administrativo puede anular una licencia de construcción si ésta daña los sitios. Sin embargo, en el caso de aquellos municipios que cuentan con un POS, basta con que la licencia de construcción esté acorde con el POS, para que se considere que respeta el medio ambiente (Mathieu, 1992: 30).

*Herramientas para la prevención
de riesgos en el medio urbano*

El problema de la prevención de los riesgos naturales en el medio urbano, obliga a concebir una intervención pública sobre la ciudad existente. Mientras que el derecho del urbanismo constituye ante todo un medio para enmarcar las formas de la nueva urbanización, una mayor sensibilidad ante el problema de los riesgos en el medio urbano introduce nuevos tipos de zonificación, que pueden ejercer un importante impacto sobre la urbanización existente. Construcciones que fueron realizadas de conformidad con los reglamentos existentes en el momento de su aplicación, pueden estar clasificadas dentro de áreas consideradas por nuevos documentos urbanísticos como incompatibles con la urbanización. La legitimidad de la intervención pública en el marco de las medidas de prevención de riesgos, reposa sobre la noción de seguridad civil, y no sobre la protección ambiental (Romi, 1997: 89). La intervención pública encaminada a proteger a los habitantes de los riesgos naturales o industriales, puede conducir a expropiaciones y a desplazamientos de las poblaciones, en caso de amenaza grave para la vida humana, o a la prohibición de la reconstrucción a raíz de una catástrofe. Los planes de prevención de riesgos son los únicos documentos que poseen un impacto a la vez sobre la urbanización futura y la existente, con un efecto retroactivo que se impone a las actividades y construcciones implantadas antes de su publicación. Aun sin desplazamiento de la población, la delimitación de las áreas de riesgo ejerce sobre la dinámica de los mercados inmobiliarios un importante efecto de desvaloración de las propiedades.

El problema de la introducción de nuevas medidas urbanísticas en el medio construido debe tomar en consideración, no sólo la muy grande sensibilidad de las opiniones públicas ante el riesgo de catástrofes susceptibles de afectar a la vivienda, sino también la dificultad para modificar el *statu quo* y la urbanización existente, con el objeto de enfrentar de manera anticipada riesgos que sólo se consideran potenciales. Tal es el caso, en particular, de las áreas inundables; las poblaciones y los municipios pueden oponerse a la realización de planes de áreas inundables. Ciertos habitantes pueden considerarse afectados, no por la posibilidad lejana de una catástrofe, sino por las propias medidas de protección.

La ley de 1982, relativa a la indemnización de las víctimas de catástrofes naturales, ha establecido una garantía y un seguro de los riesgos naturales a escala nacional, e introducido una nueva herramienta: los planes de exposición a los riesgos previsibles (PER). Estos planes son elaborados por el Estado e impuestos a los municipios. Mientras que se había previsto una rápida generalización de este procedimiento (para el año de 1994 estaban programados 2,000 PER), la elaboración de los PER progresa muy lentamente (sólo 307 han sido aprobados). Sin embargo, se considera que 10,000 municipios son susceptibles de verse afectados por un riesgo natural (Collin, 1995). Tanto la creación, como la realización de los PER se hallan ampliamente ligadas a las condiciones de indemnización de las víctimas de catástrofes naturales, y uno de los efectos de estos planes ha consistido en un importante incremento de las primas de seguro en las áreas de riesgo. El no respeto a las disposiciones de los planes, es susceptible de excluir a un propietario del beneficio de la indemnización prevista por la ley (IAURIF, 1992). Además, existían otros dos documentos de prevención de riesgos: los planes de superficie sumergible (PSS), que delimitaban áreas inundables; y un procedimiento que nunca se concretó realmente, y que introducía planes de zonas sensibles a los incendios forestales (PZIF).

La ley de 1995 vino a modificar el procedimiento e introdujo un solo instrumento, el cual reemplazó las áreas de riesgo del código

del urbanismo, y los planes de superficies sumergibles. El nuevo plan de prevención de los riesgos naturales previsibles (PPR) debe tomar en cuenta la totalidad de los riesgos (inundaciones, movimientos de terreno, aludes, incendios forestales, sismos, erupciones volcánicas, tormentas y ciclones). Hoy en día, el objetivo consiste en realizar 2,000 PPR antes del año 2000.

Mientras que los alcaldes son las autoridades responsables para enfrentar las catástrofes, las medidas de prevención de riesgos incumben básicamente a los prefectos. Estos planes pueden ponerse en marcha por las autoridades estatales, a solicitud del alcalde, ya que la intervención del Estado permite imponer medidas con frecuencia impopulares. La prevención de riesgos reintroduce al Estado en los procedimientos urbanísticos ampliamente descentralizados. Los PPR, aprobados mediante un decreto del prefecto, se imponen a los POS, los cuales deben ajustarse a ellos.

Los planes de prevención de riesgos instauran tres tipos de zonas: una zona blanca (zona sin limitaciones específicas), una zona azul (riesgos susceptibles de ser controlados: zona de limitaciones reducidas), y una zona roja (con una exposición muy fuerte, zona de prohibición). Estos documentos pueden imponer a los propietarios, en un límite del 10 por ciento del valor de los bienes, la realización de obras tendientes a reducir los riesgos.

En el caso de los riesgos industriales, en cumplimiento de una directiva europea de 1982 (directiva Seveso) reforzada por una circular de 1992, el prefecto tiene la obligación de comunicar a los alcaldes, para su inscripción en los documentos urbanísticos, la extensión de las áreas peligrosas en torno a las instalaciones industriales de riesgo. Se trata de áreas de aislamiento donde está prohibida cualquier construcción, y dentro de las cuales las construcciones existentes están sujetas a reglamentaciones específicas (prohibición de ciertos usos, de actividades de atención al público); ciertos particulares o asociaciones de personas afectadas solicitan la indemnización por estas servidumbres que causan una desvaloración de la propiedad (Sauvage, 1993). En caso de negativa por parte del alcalde, el prefecto puede decretar un Proyecto de

interés general que delimite un área de protección impuesta; este procedimiento también puede usarse, en ciertos casos, para la prevención de riesgos naturales (Collin, 1995: 122). Sin embargo, estas disposiciones no ejercen un impacto retroactivo sobre lo existente, y sólo se aplican cuando se presentan solicitudes concernientes a la autorización de actividades o de construcción.

Contratos ambientales

Desde 1990 se han establecido contratos entre el Estado y las colectividades territoriales para el financiamiento de medidas de protección ambiental (cartas departamentales del medio ambiente, acuerdo con las regiones o los organismos intermunicipales, planes municipales del medio ambiente). Ciertas cartas ambientales pueden ser inscritas en los contratos Estado-Región (Prieur, 1996; Valarié, 1996).

Esta posibilidad se vio ampliada en 1992, debido a que el Ministerio del Medio Ambiente deseaba generalizar ciertas cartas municipales o departamentales, las cuales toman, en el medio urbano, el nombre de Carta de Ecología Urbana. Dichos contratos comportan un compromiso financiero de tres a cinco años, asumiendo el Estado el 50 por ciento del monto de los estudios y de ciertas acciones.

En la óptica del Ministerio del Medio Ambiente, el objetivo perseguido consistía en ir más allá de las acciones específicas y sectoriales, para impulsar una estrategia global que movilizara a la totalidad de los socios locales en torno a medidas encaminadas a promover el desarrollo duradero de un territorio. Los textos que reglamentan las cartas ambientales proclaman explícitamente la voluntad de concretar los principios de democracia, equidad social, solidaridad ecológica, resultantes de la Conferencia de Río de 1992. De lo que se trata es de promover a nivel local una política ambiental global, integrando el medio ambiente a las otras políticas (transporte, desarrollo social urbano, desarrollo económico) y articulándolo con los ámbitos tradicionales. Estas cartas

son puestas en marcha por el alcalde, con la ayuda de los servicios estatales, y constituyen un momento de concertación entre los actores públicos y privados que intervienen en la ciudad. Expertos y asociaciones son objeto de amplias consultas. Asimismo, las cartas constituyen un marco de negociación en torno a los plazos de ajuste a las normas y la programación de los medios financieros a usar. Los análisis de la puesta en marcha de estos documentos (Valarié, 1996) consideran que, más que como un marco jurídico de compromiso financiero entre los distintos socios en torno a ciertos objetivos, las Cartas de Ecología Urbana pueden aprehenderse como un espacio de negociación en torno a elementos de enunciación y de significación que enmarcan un nuevo campo de actividad y un nuevo lenguaje para la acción pública. Al movilizar a consultores exteriores a las municipalidades, estos documentos contribuyen también a la difusión y homogeneización de nuevos procedimientos de intervención.

El papel de los servicios exteriores del medio ambiente en la elaboración de las cartas ambientales, se centra en el apoyo a las medidas ambientales efectivas, frente a las simples declaraciones de intención o proclamaciones (Lascoumes y Le Bourhis, 1997: 167). Confieren, de alguna manera, un matiz “ambiental” a los documentos elaborados básicamente por actores municipales o pertenecientes a la administración del urbanismo.

En forma de esquemas, de planes, de cartas, de contratos, asistimos a una multiplicación de las formas de planificación territorial negociada, que ha llegado a ser considerada como un paliativo para las dificultades de aplicación de una acción reglamentaria o policiaca. Como consecuencia de la multiplicación de las instancias de planificación y de contractualización entre los actores, tanto en el campo de la protección ambiental, como en el conjunto de la planificación territorial, la intervención adopta las más de las veces la forma de una “consulta-planificación”. A través de la multiplicación de los procedimientos de consulta, es una planificación territorial negociada la que se instala, cuyo principal

objetivo consiste en reforzar la aceptabilidad social de las decisiones tomadas:

Contrariamente a la planificación clásica, la selección de los objetivos de la intervención, así como de los modos concretos de acción, se efectúa en el plano territorial, es decir, lo más cerca posible de los problemas y de los actores implicados (Lascoumes y Le Bourhis, 1997: 176-179).

Para los actores técnicos, la existencia de un plan permite limitar el marco de las negociaciones y afirmar una autonomía con respecto a las instancias administrativas territoriales (prefecto) o los actores políticos locales (*ibid.*). Aunque la planificación negociada es construida por los actores técnicos, con la participación del conjunto de los actores concernidos, el proceso de planificación sirve también para delimitar el espacio de competencia y el margen de maniobra de los actores técnicos.

Evaluación de los impactos ambientales

Los estudios de impacto existen en Francia desde 1973, y son codificados por una legislación de 1976-1977. De acuerdo con el modelo de los procedimientos establecidos en Estados Unidos a principios de los años 1970,⁸ su objetivo es el de obligar a los responsables de un proyecto a producir un estudio que describa el estado inicial del medio ambiente, las consecuencias de los trabajos emprendidos y las medidas compensatorias propuestas (Falque, 1994: 96). En el momento de la discusión en el parlamento, el impacto de esta medida se vio reducido, debido a que sólo se impone para los proyectos de construcción o de infraestructuras y no se aplica a las políticas y documentos de planificación. Además de que los documentos urbanísticos no requieren incluir un estudio formal de impacto, sino una simple reseña de los efectos ambientales de las medidas previstas, los proyectos inscritos den-

⁸*National Environmental Policy Act*, de 1970.

tro de los POS están excluidos del procedimiento de los estudios de impacto, debido a que el plan de ocupación de suelos supuestamente tomó en cuenta las preocupaciones ambientales. Las construcciones y los fraccionamientos fuera de los municipios que disponen de un POS, están exentos de un estudio de impacto, en la medida en que conciernen a una superficie inferior a los 5,000 metros cuadrados. Por debajo de cierto umbral (doce millones de francos), ciertas obras no se hallan sujetas a estudios de impacto, sino a reseñas de impacto, un informe sucinto. Los promotores públicos o privados de ciertos proyectos, pueden tratar de solicitar una autorización por partes, con el fin de sustraerse del procedimiento de estudio de impacto (Bourny, 1993). El conjunto de estas restricciones, lo mismo que la poca estabilidad de los POS, reduce considerablemente el ámbito de aplicación de los estudios de impacto.

El estudio de impacto sólo constituye uno de los elementos proporcionados por el solicitante a disposición de la administración, para decidir acerca de la aprobación y la conformidad de un proyecto. La eficacia principal del estudio de impacto, consiste en obligar al solicitante a integrar, aun formalmente, las consideraciones de protección ambiental.

No obstante, este procedimiento presenta varios puntos débiles para la protección del ambiente. Por una parte, los estudios de impacto son realizados o sufragados por los solicitantes, quienes establecen la lista de las medidas previstas para suprimir, reducir o compensar los impactos ambientales. Sin embargo, se trata de simples declaraciones de intención, carentes de valor jurídico si las medidas compensatorias no se hallan explícitamente inscritas en la autorización administrativa. Por otra parte, las administraciones responsables de los distintos tipos de obras son las encargadas de juzgar la calidad y la pertinencia de los estudios de impacto. Si bien el Ministerio del Medio Ambiente puede constituirse en órgano superior de evaluación de la calidad de un estudio de impacto, esta prerrogativa sigue siendo un procedimiento excepcional, en la medida en que los responsables de la administración del medio ambiente no tienen automáticamente conocimiento de los estu-

dios de impacto. Asimismo, una persona privada puede, teóricamente, solicitar al Ministerio del Medio Ambiente la autorización para hacerse cargo de un estudio de impacto (Prieur, 1996: 91). Finalmente, el impacto se mide proyecto tras proyecto, y nunca se evalúa el impacto de varios proyectos acumulados o de una política sobre un territorio determinado. Por añadidura, no existe una disposición de seguimiento o de evaluación de las medidas de protección ambiental.

Los estudios de impacto han dado pie a numerosos litigios. Las asociaciones de protección ambiental interponen numerosos recursos. La jurisprudencia ha codificado los debates acerca de lo que debe ser un estudio de impacto. Un estudio incompleto puede provocar la anulación de una autorización por parte del juez administrativo. Como instancia superior, el Consejo de Estado posee la facultad de anular un acta administrativa por insuficiencia del estudio de impacto. Esto ocurrió por primera vez en 1983, en el caso de un centro comercial en el medio urbano, y en 1988 para la construcción de viviendas; pero este procedimiento es más frecuente para la construcción de canteras o de grandes infraestructuras (túnel de Somport, aprovechamiento hidráulico) (Prieur, 1996: 93). Sin embargo, los efectos de los recursos son limitados, en la medida en que los recursos ante las distintas instancias pueden concluirse después de la realización de las obras. Esta contradicción entre las temporalidades de los recursos jurídicos y las temporalidades de las acciones urbanísticas y de aprovechamiento, limita el peso de la instancia judicial sobre el control de las obras. Además, en virtud de una regla de intangibilidad de las obras públicas y de la imposibilidad de dirigir requerimientos a la administración, el juez administrativo se encuentra incapacitado para solicitar la demolición de una obra pública (1996: 855).

La reglamentación de los estudios de impacto fue modificada en 1993, a través de un texto que propone una definición de los elementos que deben tomarse en cuenta.⁹ Para reforzar el análisis del

⁹Efectos directos o indirectos, temporales o permanentes, en particular sobre la fauna y la flora, los sitios y los paisajes, el suelo, el aire y el clima, los medios naturales y los

valor científico de un estudio de impacto, éste debe integrar un informe de los métodos utilizados.

*Derecho de información, participación,
encuestas públicas*

El derecho ambiental es también un derecho a ser informado acerca de los daños al medio ambiente. Alexandre Kiss (1990) ha intentado definir un derecho del hombre al medio ambiente: “el derecho de los habitantes a ser informados, con anterioridad, acerca de las modificaciones al medio y de ser consultados e indemnizados, en caso necesario, por los daños”.

El reforzamiento de las medidas de protección ambiental incluye, asimismo, una definición más precisa del derecho a la información de las poblaciones y de un derecho de participación y de discusión de la decisión pública. Los textos reconocen el derecho de cada quien a ser informado acerca de los efectos perjudiciales de las acciones urbanísticas y de infraestructura sobre la salud humana y el medio ambiente. Este derecho a la información se introdujo primero en el campo de la gestión de los desechos y de la prevención de los riesgos mayores, y se extendió posteriormente al conjunto de las medidas y de los proyectos públicos. Las asociaciones para la defensa del medio ambiente desempeñan un papel mayor en la definición de los problemas y su inscripción en la agenda de las políticas públicas (Lascoumes, 1994).

Asociaciones que toman el relevo
de la acción pública

Las asociaciones reconocidas pueden interponer recursos en lo concerniente a daños provocados, directa o indirectamente, a

equilibrios biológicos, sobre la protección de los bienes y del patrimonio cultural, sobre el marco de vida de la vecindad (ruido, vibraciones, olores, luces) y sobre la higiene, la seguridad y la salud. Según la ley sobre el aire, en el caso de las infraestructuras de transporte, los estudios de impacto deben incluir un análisis de los costos colectivos de la contaminación y las ventajas de un proyecto para la colectividad, así como una evaluación del consumo de energía y la generación de tráfico por un nuevo eje (Romi, 1997: 57).

ciertos intereses colectivos; pueden denunciar infracciones a la ley sobre el agua, el aire, los suelos, los sitios y los paisajes, así como a la ley del urbanismo.

La ley de febrero de 1995 consagra el derecho a la participación de las asociaciones de protección del marco de vida y del medio ambiente. Sin embargo, desde la creación del Ministerio del Medio Ambiente fue institucionalizada la integración de las asociaciones como interlocutores de los poderes públicos. Para adquirir el estatuto de interlocutor de los poderes públicos, las asociaciones deben ser oficialmente reconocidas. La ley de 1995 ha sustituido los tres tipos de reconocimiento¹⁰ por una sola categoría, y el reconocimiento oficial de tres años es hoy día ilimitado. Este reconocimiento autoriza a las asociaciones para participar en la acción de los organismos públicos en materia ambiental, para ejercer los derechos de la parte civil tratándose de hechos que perjudican directa o indirectamente los intereses colectivos que les incumbe defender y que constituyen una infracción a la legislación; asimismo, las asociaciones están habilitadas para solicitar reparación en nombre de personas que sufrieron perjuicios individuales. Actualmente, 1,500 asociaciones son reconocidas oficialmente, en tanto que existirían más de 40,000 asociaciones para la defensa del medio ambiente. Sin embargo, numerosas asociaciones carecen de funcionamiento real; el número total de adherentes no excedería los 100,000 y el número de militantes los 5,000 (Lascoumes, 1994: 227).

Por otra parte, las asociaciones desempeñan un importante papel en materia de concertación, en particular dentro de las distintas comisiones de protección ambiental a escala local o nacional (Comité nacional del agua, Consejo superior del bosque, Consejo superior de los sitios, perspectivas y paisajes, Consejo nacional del ruido). Desde la reforma a la legislación del urbanismo de 1976, las asociaciones deben participar en la elaboración de los do-

¹⁰ Asociaciones cuyas actividades estatutarias se desarrollan en el campo de la protección de la naturaleza y del medio ambiente; las asociaciones locales de usuarios; las asociaciones de protección y de mejoramiento del marco de vida y del medio ambiente.

cumentos urbanísticos. Las comisiones de elaboración de los esquemas directores pueden escuchar a los delegados de los agrupamientos representativos interesados por los problemas de ordenamiento y de urbanismo. Las asociaciones, que no son miembros de los grupos de trabajo encargados de elaborar los POS, pueden, a solicitud propia, ser escuchadas a título consultivo (Prieur, 1996: 125).

Asimismo, las asociaciones desempeñan un importante papel en los litigios en materia ambiental, que cuestionan los documentos urbanísticos. Así, más de 170 POS se han visto anulados a raíz de recursos jurídicos. Para hacer frente a aquello que dio en llamarse un clima de "inseguridad jurídica", una ley de 1993 reformó el código del urbanismo, limitando las posibilidades de apelar contra documentos urbanísticos (Lascoumes, 1994: 213).

Sin embargo, cabe recordar que lo esencial de los litigios en materia ambiental emana de particulares, reunidos eventualmente en una asociación local que agrupa a las personas que se consideran perjudicadas por una obra pública. Ante los tribunales, es principalmente la jurisprudencia por disturbios anómalos de la vecindad, la que posibilita indemnizaciones por daños ecológicos, aun cuando las fuentes del perjuicio ambiental no colindan directamente con las propiedades de las personas afectadas (Bonello y Fédida, 1994: 29).

En la gestión cotidiana de la participación, recientes investigaciones han puesto de manifiesto la existencia de una disociación entre, por una parte, la concertación en torno a expedientes técnicos (estaciones de depuración, plantas incineradoras de basuras, etcétera) con asociaciones de protección ambiental que cuentan con una capacidad de peritaje, y, por otra, el diálogo con asociaciones de colonos, básicamente en torno a problemas de muy gran escala (limpieza, estacionamiento, etcétera) (Lacave, 1996).

Las asociaciones para la defensa del medio ambiente reclaman la realización de un referéndum a nivel local, para aquellos proyectos que afecten al medio ambiente. Aunque la ley de 1992 sobre la administración territorial de la república introduce la po-

sibilidad de una consulta, estamos muy lejos todavía de la iniciativa popular y del referéndum con efecto decisorio, puesto que esta consulta posee un simple carácter de aviso y sólo puede ser decidida por el alcalde y/o una tercera parte de los miembros del consejo (Prieur, 1996: 127). Las asociaciones pudieron ser calificadas de “vigilantes exteriores”, de “vigilantes ampliamente implicados en las políticas reglamentarias, desde su concepción hasta su realización territorial” (Lascoumes, 1994: 30).

La crisis de las encuestas públicas

Los documentos urbanísticos, así como las instalaciones y obras públicas o privadas susceptibles de afectar el medio ambiente, deben ir precedidos por una encuesta pública destinada a “informar al público, a recoger sus apreciaciones, sugerencias y contrapropuestas” (art. 2 de la ley de 1983). En Francia se realizan anualmente unas 10,000 encuestas públicas. A pesar de numerosas reformas, se considera que los procedimientos de las encuestas públicas son poco satisfactorios y adolecen de un déficit democrático: “las encuestas públicas siguen siendo una casilla vacía e ineficaz de la regulación social” (Berdoulay y Soubeyran, 1996: 125).

Las asociaciones de protección ambiental, lo mismo que los elegidos ecologistas, consideran que las autoridades administrativas responsables del expediente suelen ser juez y parte, que el acceso a los expedientes es demasiado limitado, y cuestionan la independencia y la competencia de los comisarios-encuestadores. Mal remunerada, esta función suele ser ejercida por ex funcionarios procedentes de los grandes cuerpos del Estado. A pesar de los nuevos procedimientos introducidos por la ley de 1983 sobre “Democratización de las encuestas públicas y protección ambiental” y del mejoramiento de la formación de los comisarios-encuestadores, la encuesta pública sigue siendo más un trámite administrativo obligado, que un momento de real concertación y discusión de los proyectos.

Las asociaciones desean que se instaure una encuesta pública preparada por una instancia independiente (Avrillier, 1993). La encuesta pública se lleva a cabo al final del proceso de programación, una vez concluido el estudio de impacto, lo cual no permite discutir acerca de la oportunidad, o de la localización del proyecto. Por otra parte, en el caso de las infraestructuras de transporte, los proyectos suelen someterse a una encuesta pública por etapas sucesivas, eliminando de esta manera toda discusión en torno a la oportunidad global de un proyecto (Bourny, 1993). Aunque la administración puede imponer modificaciones a raíz de una encuesta pública, en la mayoría de los casos se trata de enmiendas o de medidas compensatorias. El rechazo de las contrapropuestas, que no son objeto de estudios precisos, no suele ser motivado.

Las asociaciones reclaman una publicidad en una fase anterior, en el momento de la puesta en marcha de los estudios de impacto, con el fin de poder preparar seriamente contraestudios, antes de la encuesta pública. El presidente de la comisión de comisarios-encuestadores proponía que el debate tuviera lugar en una fase anterior, antes de la declaración de utilidad pública de un proyecto (Berdoulay, Soubeyran, 1996: 127).

A pesar de los intentos de democratización de la encuesta pública, ésta sigue siendo básicamente un procedimiento administrativo, del cual están excluidos los debates e intercambios contradictorios. En el mejor de los casos, se trata de un procedimiento de información y de concertación, sin poder de decisión (Bourny, 1993: 18).

Con el fin de paliar las deficiencias de las encuestas públicas y su incapacidad para entablar un debate sobre la oportunidad de los grandes proyectos, la ley de 1995 instauró una Comisión nacional del debate público, la cual está habilitada para abrir un debate en torno a los objetivos y las características de las grandes operaciones públicas de ordenamiento de interés nacional, y ello desde su fase de elaboración. A esta comisión, integrada por parlamentarios y elegidos locales, miembros del Consejo de Estado y representantes de asociaciones oficialmente reconocidas de protección ambiental, pueden recurrir los ministros, por lo menos 20

parlamentarios o senadores, o los representantes de los consejos regionales.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA NORMALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

*Un derecho supranacional,
que se impone a los estados*

En Europa, la cooperación en torno a los problemas ambientales es antigua, en particular para resolver los problemas de contaminación transfronteriza. Hoy en día, el derecho ambiental constituye uno de los ámbitos en los cuales se manifiesta con mayor claridad la imposición de un derecho supranacional, con un importante impacto sobre las modalidades de aplicación de la gestión urbana.

El tratado que instituyó a la Comunidad Europea, no incluía la protección ambiental entre los objetivos de la Comunidad. Fue el acta única de 1987, la que instauró una intervención de las instituciones de la Comunidad en el marco de la protección ambiental, teniendo como objetivo el de "preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, contribuir a la protección de la salud de las personas y asegurar un uso prudente y racional de los recursos naturales". Además, la exigencia en materia de protección ambiental se transformó en un componente del conjunto de las demás políticas de la Comunidad. En el tratado de Maastricht, la política ambiental está presentada como uno de los objetivos de la Unión, para posibilitar la puesta en marcha de un desarrollo duradero (Romi, 1993: 42). No obstante, el medio ambiente sigue siendo un campo en el cual se han hecho numerosas excepciones a la regla de la mayoría; las disposiciones relativas a la agricultura, la vivienda, el agua, los desechos y la energía, deberán tomarse por unanimidad.

La Unión Europea constituye una escala de producción de normas jurídicas que se imponen a los estados miembros. Hoy por hoy existen más de 200 directivas o reglamentos que se re-

fieren a aspectos particulares del medio ambiente: el agua, el aire, el suelo, el ruido, los desechos y la naturaleza. Los reglamentos determinan los objetivos que deben alcanzarse y los medios para obtenerlos; las directivas sólo instauran objetivos, y las decisiones poseen valor de reglamento para ciertos estados o para ciertas categorías de personas. Los reglamentos son directamente aplicables y los particulares pueden invocarlos, incluso ante las jurisdicciones nacionales, mientras que las directivas deben transponerse al derecho interno. Sin embargo, cualquiera que sea el nivel de transposición, las directivas constituyen también derechos que pueden ser invocados por las poblaciones: derecho a disfrutar una calidad del aire o del agua, un modo de gestión de los desechos conforme a las directivas europeas (Kromarek, 1989: 155).

Los estados pueden mantener o introducir reglamentaciones más estrictas que el derecho de la Comunidad Europea, siempre y cuando no creen situaciones contrarias a los artículos del tratado concernientes a la libre circulación de los productos y la conclusión del mercado interno. En caso de que exista una directiva de la Comunidad que homogeneice las distintas legislaciones, la Corte de Justicia europea puede denegar esta facultad a los estados.

Con vistas a poner en marcha la legislación de la Comunidad, la Comisión integró medidas tomadas de las legislaciones europeas más avanzadas. La ley francesa del agua, de 1964, permitió integrar la concepción de la calidad del agua por tipo de uso, la cual constituye las primicias de las primeras directivas en torno al agua. La legislación alemana sobre los desechos, inspiró los primeros proyectos de directivas europeas sobre los desechos. Mientras que para ciertos Estados la introducción de los reglamentos y de las directivas de la Comunidad constituye una simple adaptación de la forma de las legislaciones, para otros se trata de la integración de nuevos campos de intervención.¹¹ Esto significa que la

¹¹ Tal es en particular el caso de Portugal, que en 1986 no contaba con ninguna disposición jurídica encaminada expresamente a la protección ambiental; para Dinamarca, dotada de una legislación relativamente avanzada, el derecho de la Comunidad Europea constituye la fuente del 50 por ciento del derecho ambiental nacional (Kramer, 1996).

acción de la Comunidad Europea adopta, de alguna manera, la forma de la difusión de las "mejores prácticas" y de la homogeneización de las legislaciones nacionales. Con el fin de adaptar las prácticas de la Comunidad a las de los nuevos estados miembros (Austria, Finlandia, Suecia) cuyas legislaciones son particularmente estrictas, ciertas disposiciones de la Comunidad han sido ajustadas de modo a alcanzar el más elevado posible nivel de protección, y a no obligar a estos Estados a reducir sus normas. Inversamente, las reglamentaciones en materia ambiental constituyen una de las dificultades mayores para nivelar las legislaciones de los estados de Europa Central y Oriental, candidatos a la adhesión.

La Comisión no cuenta con medio alguno para verificar la aplicación práctica de las directivas o de los reglamentos por parte de los estados. Existen importantes diferencias en cuanto a la manera como los actores institucionales y económicos han implantado el derecho ambiental europeo. Las diferencias de transferencia en las legislaciones de cada Estado, pueden estigmatizarse como una distorsión de competencia.

Las normas europeas se imponen a nivel nacional; una ley nacional no puede constituir un obstáculo para la aplicación de un reglamento de la Comunidad, aun si aquélla es posterior al reglamento. De acuerdo con una decisión de la corte de justicia europea (de junio de 1989), no sólo las administraciones de los estados, sino también las administraciones locales y municipales, son responsables de la puesta en marcha de las decisiones europeas, así como de la no aplicación de reglamentaciones nacionales no conformes con la reglamentación europea (Prieur, 1996: 839).

Ciertas directivas europeas tardan numerosos años antes de ponerse en práctica a nivel nacional. Tal fue el caso, en particular, de las directivas de 1985 sobre los estudios de impacto, que generalizaron la consulta al público antes de empezar un proyecto. En octubre de 1991, Francia fue condenada por la corte de justicia, debido a que no había integrado las directivas de marzo de 1985 sobre la calidad del aire en cuanto al dióxido de nitrógeno; las

autoridades francesas intentaron tomar en cuenta el derecho europeo a través de simples circulares, en tanto que la Comisión estima necesaria una reforma legislativa (Romi, 1997: 136).

La Comisión no cuenta con medio alguno para controlar la realidad de la transposición. Tanto los particulares, como las asociaciones, pueden interponer un recurso ante la Comisión, por falta de transposición de las normas de la Comunidad Europea, lo cual puede traducirse en una intimidación por parte de la Comisión y, posteriormente, en un auto de comparecencia ante la corte de justicia europea. El informe de 1996 sobre la política ambiental, no solamente señalaba que la transposición de las directivas al derecho nacional adolecía de retardos y deficiencias, sino que una vez transpuestas, éstas con frecuencia seguían siendo letra muerta, debido a la ausencia de organismos responsables o de procedimientos de ejecución.

La política ambiental de la Comunidad Europea se fundamenta en los principios de la acción preventiva, de la responsabilidad financiera del causante de la contaminación, de la integración y de la corrección en la fuente de los daños ambientales. El quinto programa de acción ambiental (1993-2000), que proclama un objetivo de desarrollo duradero, al parecer concede mayor importancia a las medidas financieras, fiscales y contractuales, que a las normas legislativas. En vez de multiplicar las nuevas reglamentaciones, la Comisión considera que hoy en día es importante velar por la puesta en marcha de las normas ya existentes y promover, en el conjunto de la sociedad, la difusión de los imperativos de protección ambiental. Por otra parte, es necesario prestar mayor atención a la medición de las incidencias ambientales del conjunto de los programas de la Unión Europea: no solamente en lo tocante a la política agrícola común, sino también al financiamiento de obras e infraestructuras en el marco de la política estructural y de cohesión.¹²

¹²Desde 1996, todas las obras de más de 50 millones de escudos están sujetas a una cláusula de respeto al medio ambiente y a un estudio de incidencia ambiental.

*Derecho de la Comunidad Europea
y gestión urbana*

La prevención de los riesgos mayores (directiva Seveso), la reglamentación del derecho a la información,¹³ los estudios de impacto,¹⁴ la lucha contra el ruido, las medidas de conservación del hábitat natural y de la biodiversidad,¹⁵ las sustancias peligrosas y la normalización técnica, constituyen importantes campos de la acción de la Comunidad Europea en materia ambiental. Además, deben tomarse en cuenta los requisitos de protección del medio ambiente para la concepción o la puesta en marcha de las demás políticas de la Comunidad. Sin embargo, las directivas que poseen –o son susceptibles de poseer– el mayor impacto para la gestión urbana, son las que conciernen al aire, al agua y a los desechos.

En la puesta en marcha de un derecho ambiental europeo, la calidad del aire ocupa un sitio particular. Es la contaminación transfronteriza del aire, la que ha originado la conciencia de la necesidad de una comunidad de acción.¹⁶ Desde 1975 existe una red de intercambio de información sobre la contaminación del aire. Esta cooperación excede ampliamente la Unión Europea, pues la

¹³En 1990 se adoptó una directiva sobre la libertad de información en materia ambiental, que cobró vigencia en 1992; de acuerdo con este texto, toda información relativa al medio ambiente es accesible a toda persona, física o moral, sin que sea necesario esgrimir algún interés.

¹⁴Desde 1985 se adoptó el principio de un estudio de incidencia ambiental, obligatorio para ciertos grandes proyectos (refinerías, autopistas, vías rápidas, aeropuertos, ferrocarriles, plantas químicas, instalaciones de eliminación de desechos peligrosos). El régimen francés de los estudios de impacto sólo integró formalmente esta directiva en 1993.

¹⁵Como fruto de la directiva *Hábitat* de 1992, la acción de conservación de la biodiversidad llega hasta la delimitación de una red europea de espacios protegidos, *Natura 2000*. Ante la presión de los alcaldes, de las asociaciones de agricultores, cazadores o industriales, las autoridades francesas enfrentan graves dificultades para respetar su compromiso de proteger el 13 por ciento del territorio, porcentaje revisado y reducido en un 2.5 por ciento. El gobierno francés está en conflicto con la Comisión Europea a este respecto.

¹⁶La contaminación de origen "extranjero" se estima en un 92 por ciento en Noruega, 82 por ciento en Suecia, 64 por ciento en Dinamarca, 90 por ciento en Suiza, 85 por ciento en Austria, 77 por ciento en los Países Bajos, 52 por ciento en Alemania y en menos del 50 por ciento en Francia e Inglaterra (Romi, 1997: 382).

convención de Ginebra sobre la prevención de la contaminación atmosférica de larga distancia, adoptada en 1979, fue firmada desde 1983 por 24 Estados.

En 1992, la Unión Europea se fijó para el año 2000¹⁷ objetivos globales de control y de reducción de las emisiones (estabilización de las emisiones de CO₂ al nivel de 1990, reducción en un 30 por ciento de las emisiones de NO_x), aun cuando un reciente informe de la Agencia Europea para el Medio Ambiente ha demostrado que tales objetivos eran irrealizables. Deben mencionarse las dificultades del derecho francés para seguir el ritmo de las directivas europeas; por ejemplo, la directiva 82/885 del Consejo del 3 de diciembre de 1982, que propone una concentración límite de plomo en la atmósfera, fue objeto de una transposición mediante una circular del Ministerio del Medio Ambiente, del 20 de junio de 1985; sin embargo, dicha transposición fue insuficiente, y en 1991 Francia fue condenada por la justicia europea (Romi, 1997: 388). La nueva ley sobre el aire en Francia, también tenía la finalidad de integrar las normas europeas.

Las directivas europeas concernientes al agua pueden agruparse en directivas que protegen el medio y directivas que reglamentan sus usos. Las primeras directivas, de 1976, se proponían luchar contra la contaminación industrial y debían permitir una limitación de las emisiones. Las directivas de 1991 sobre las aguas residuales urbanas, trataron de instaurar una política europea global de protección al agua. Todos los municipios serán obligados a dotarse de un sistema de tratamiento de las aguas residuales, de acuerdo con un calendario preciso.¹⁸

Se han adoptado normas europeas muy estrictas (1975, 1991, 1994) sobre el uso y el tratamiento de los desechos, así como regla-

¹⁷Programa ambiental de la Comunidad Europea, *Hacia un desarrollo sustentable*, 1992.

¹⁸Antes de finales del año de 1998, para todos los asentamientos de más de 2,000 habitantes en las zonas sensibles; antes de finales del año 2000, para todos los asentamientos de más de 15,000 habitantes; y en los cinco años siguientes, para todos los asentamientos entre 2,000 y 15,000 habitantes. Estos objetivos son particularmente ambiciosos, en la medida en que el 50 por ciento de la población de la Comunidad Europea vive en regiones donde las aguas residuales no son tratadas.

mentos sobre la transferencia de desechos de un Estado a otro. Un programa de 1992 fija como objetivo la estabilización de la producción de desechos por habitante en el año 2000. Mientras que el 17 por ciento de los desechos son incinerados, una directiva de 1989 prevé la incineración de 25 por ciento de los desechos producidos en el conjunto de la Comunidad.

El respeto de las normas concernientes al saneamiento y los desechos, significará un importante desembolso para las colectividades locales. En Francia, la adaptación de las estaciones de depuración a las normas europeas de aquí al año 2005, y la supresión de la práctica de los vertederos de aquí al año 2002, exigirán una inversión de más de 200,000 millones de francos. Las nuevas normas en la mesa de debates sobre la calidad de las aguas potables, tendientes a reducir el tenor autorizado en plomo, obligarán a modificar parte de las instalaciones existentes, incluidos los conductos privados de los edificios. El costo estimado asciende a más de 120,000 millones de francos (FNSEM, 1997). Cualesquiera que sean los esfuerzos realizados por las colectividades locales y las ayudas estatales, es probable que los plazos establecidos no serán respetados.

*Promover una nueva forma
de planificación urbana*

En el marco de los programas de intervención directa de la Unión Europea, se considera que los problemas urbanos incumben básicamente a los poderes locales y nacionales. En una primera etapa, la acción de la Comunidad se propone impulsar un intercambio de experiencias. El libro verde de 1990, sobre el medio ambiente urbano, propone ir más allá de los enfoques sectoriales, para proceder a un análisis crítico de las estructuras urbanas, de su funcionamiento y de su modo de desarrollo. Seminarios, conferencias, redes de intercambio de experiencias, sistemas de información,¹⁹

¹⁹Como el programa DRIVE, que apunta a la difusión de instrumentos y sistemas de información para los responsables de las redes de circulación en las ciudades. Su objetivo

programas piloto se esfuerzan por presentar las problemáticas comunes a las ciudades europeas, y por difundir la puesta en marcha de acciones que permitan la construcción de un modo de urbanización duradero.²⁰ Los principales temas de reflexión conciernen a: los baldíos industriales, la estructuración de las periferias urbanas, la nueva calificación de los centros de las ciudades, la reducción de las contaminaciones. Tres son los principios que se promueven con el fin de fomentar nuevas prácticas de planificación urbana:

- Sustituir la práctica de la zonificación estricta mediante un uso multifuncional del espacio urbano, destinos mixtos y un uso más denso, en particular para acercar a los habitantes a su lugar de trabajo y para reducir el tráfico de vaivén;
- defender el patrimonio arquitectónico;
- evitar escapar de los problemas de la ciudad extendiendo su periferia: “es preciso resolver los problemas dentro de los límites existentes” y promover una “ciudad compacta”.

En 1994, durante la Conferencia europea de Alborg sobre las ciudades duraderas, promovida por la Comunidad Europea, numerosas ciudades suscribieron una Carta que preconiza la puesta en marcha de políticas urbanas que favorezcan el desarrollo duradero.²¹

Aunque la acción reglamentaria de la Comunidad apunta básicamente a reducir la incidencia de las actividades urbanas sobre el medio ambiente (industrias, gestión de la energía urbana, gestión de los desechos, gestión del agua), cierto número de acciones

consiste en elaborar y promover herramientas capaces de mejorar la planificación y la gestión del tráfico, controlar los embotellamientos, el ruido y la contaminación, y optimizar el uso de los transportes públicos.

²⁰En 1991, El Consejo de Ministros publicó una resolución en la cual expresaba su voluntad de que los objetivos ambientales fueran integrados a las futuras estrategias de planificación urbana.

²¹*Charter of European cities and towns: towards sustainability*, cfr. Voula Mega (1996). Véase también el proyecto de investigación *Good practices of sustainable urban planning*, promovido por Eurociues e impulsado por el municipio de Rotterdam.

no legislativas de difusión de nuevas prácticas de planificación conciernen a la estructura física de la ciudad (planificación territorial, transporte urbano, protección y promoción del patrimonio histórico, protección y promoción de los espacios naturales intraurbanos). Por consiguiente, lo que se promueve es efectivamente un modelo de ciudad europea. Las normas técnicas aseguran una calidad mínima de ecocompatibilidad del funcionamiento del sistema urbano; sin embargo, la cooperación en materia ambiental provee también la oportunidad para promover una “buena forma urbana” y una estrategia de planificación adaptadas a los objetivos de desarrollo urbano duradero.

Urbanismo, vivienda, transporte, participación de la población en el proceso de planificación, son objeto de una nueva concepción a través de un enfoque ambientalista; incluso las políticas sociales urbanas pueden presentarse como medio de construcción de una ciudad duradera, sin conflictos o, por lo menos, que asuma la gestión de los conflictos urbanos a través de políticas adecuadas. La calidad de la vida en la ciudad, la calidad del medio ambiente urbano, están ligadas también a objetivos de atractivo económico, en un contexto de competencia mundial y europea por atraer las inversiones intencionalmente móviles. De manera más o menos explícita, hoy en día todas las grandes aglomeraciones urbanas europeas se ven obligadas a promover tales políticas (Camagni y Gibelli, 1997), de tal modo que podemos preguntarnos si el atractivo no reposa tanto sobre la imagen de la adopción de una política voluntarista e innovadora de “desarrollo urbano duradero”, como sobre la calidad del medio ambiente urbano y de la vida en la ciudad.

CONCLUSIONES

La atención prestada al medio ambiente y la planificación urbana

Zonificación, planes de transporte, gestión de las aguas y de los desechos, creación de espacios verdes, control del crecimiento

urbano, estaban integrados, desde su advenimiento, al vocabulario del urbanismo operacional y a la práctica de las instancias de gestión de la ciudad. Lo que constituye realmente una novedad, no es la juridización de estos ámbitos de la gestión urbana, sino el surgimiento de una proclamación "ambientalista". Este "nuevo" campo de aprehensión de la acción pública urbana es construido no solamente por los debates en el seno de instancias internacionales, de asociaciones nacionales o locales, sino también, y en amplia medida, por la progresiva constitución y autonomización de un derecho y de una administración del medio ambiente.

Esta proclamación "ambientalista" surte también el efecto de colocar la noción de bien o de patrimonio común en el meollo de los debates en torno a la gestión urbana, junto con sus necesarios corolarios de participación y de atención prestada al largo plazo. A la gestión urbana incumbe no solamente mejorar la ecocompatibilidad del funcionamiento de la ciudad, sino también asegurar su durabilidad. Aunque se supone que ofrece un enfoque global frente a los distintos sectores de la intervención urbana (suelo, vivienda, transporte), la planificación ambiental sigue siendo, en la mayoría de los casos, un ejercicio que se desarrolla paralelamente a los procedimientos tradicionales de planificación de la acción pública urbana. Al parecer, los procedimientos de evaluación ambiental siguen siendo distintos de los procedimientos de planificación: "se tiene la impresión de que éstos se deslizan por encima de las prácticas de planificación, en vez de penetrarlas" (Berdoulay y Soubeyran, 1996: 13).

Se observa una integración del medio ambiente a las tradicionales políticas sectoriales, más que el surgimiento de una nueva planificación global, que integre el conjunto de las acciones públicas urbanas dentro de una planificación ambiental. Integrar el medio ambiente dentro de políticas sectoriales, no posee el mismo significado que poner en marcha una acción específicamente ambiental en manos de nuevos actores técnicos dentro del juego local. Todo ocurre como si los actores del ordenamiento urbano desearan demostrar la buena integración de los objetivos ambien-

tales, para no correr el peligro de perder su competencia en todo un ámbito de la acción pública urbana. Inversamente, los servicios exteriores del Ministerio del Medio Ambiente minimizan las acciones de los actores sectoriales, dentro de un contexto en el cual lo que está en juego es el reforzamiento, a nivel departamental, de la acción directa del Ministerio del Medio Ambiente, con respecto a los representantes de los ministerios de la agricultura, del equipamiento, de la industria. Más que a la realización directa de una política pública del medio ambiente, normada por una estricta legislación, asistimos a la diseminación de principios y de objetivos de acción dentro de la totalidad de la acción pública territorial. Parte de los interventores en el ámbito de la planificación urbana busca una nueva legitimidad a través de la puesta en marcha o la proclamación de objetivos ambientalistas (Lascoumes y Le Bourhis, 1997: 193).

En la óptica de Pierre Lascoumes (1994: 7, 28), la proclamación “ambientalista” de una creciente parte de la acción pública urbana debería analizarse como una transcodificación: “agrupamiento de datos y de prácticas” distintos de los que se usan tradicionalmente, y que se refieren en primer lugar al urbanismo, a la gestión o la planificación urbana, concediendo a esta transcodificación una situación de dominio, un “ecopoder” a nuevos expertos.

Derecho ambiental y territorios

La acción de protección ambiental es, por naturaleza, territorial. Un representante de una dirección regional del medio ambiente consideraba que la definición de su campo de intervención podía resumirse como sigue: “nos corresponde decir lo que un medio puede soportar: hablar de medio ambiente, consiste en esto” (Lascoumes y Le Bourhis, 1997: 166). El objetivo final del derecho ambiental consistiría en “fijar los límites de aquello que no puede tocarse” para preservar el patrimonio común.

Sin embargo, más aún que en el caso de los elementos del patrimonio histórico, cultural o artístico, que suelen ser fácilmente

identificables –aun cuando las políticas públicas contribuyen a revelarlos y a atribuirles nuevos valores–, el medio ambiente que se pretende preservar constituye ante todo una construcción social. Esta reposa sobre la difusión de categorías que forman parte del paradigma científico ecológico.

La puesta en marcha de la protección ambiental supone la construcción de espacios, de categorías de identificación y de intervención. La construcción del derecho ambiental constituye también un proceso de calificación jurídica de los distintos espacios (litoral, montaña, periferias urbanas) y de los distintos medios (aire, agua, suelo, subsuelo). Para que se convierta en objeto de normalización jurídica, “el medio ambiente” debe ser disgregado en espacios o medios dotados de cualidades particulares e instituidos como categorías de derechos. Se multiplican los elementos del medio ambiente juridizados (De Klemm, 1989: 51-99), cada uno de los cuales posee su estatuto particular: parques nacionales, reservas naturales, áreas boscosas, sitios clasificados, pero también zonas expuestas a riesgos naturales o industriales, así como distintas zonificaciones de los documentos urbanísticos.

Asistimos a una especialización del derecho por tipo de territorio; existe así un derecho de la montaña, un derecho del litoral, un derecho de las zonas húmedas (Bechillon, 1997: 28), un derecho de las zonas urbanas, un derecho de los sitios y de los espacios naturales sensibles. Para aprehender lo real, el derecho ambiental construye categorías, que a su vez instituyen y difunden una percepción particular del mundo sensible. El derecho ambiental consagra, “a través de parques naturales, de decretos de biotopo, de convenios regionales e internacionales”, aquello que podría llamarse las nuevas circunscripciones legítimas de ejercicio del poder” (Micoud, 1996: 113).

Para André Micoud (1996), el predominio de las nociones de medio ambiente urbano y de ecología urbana pone en juego procesos de “figuración”, que ofrecen una imagen de la ciudad futura, de “problematización”, que proponen un nuevo marco para el

análisis del funcionamiento de la ciudad, y de “autenticación” mediante el desarrollo del derecho ambiental y la producción de categorías y de acciones de codificación. Por consiguiente, la ecología urbana debería considerarse simultáneamente como una solución gráfica, un recurso cognitivo y una práctica normativa. La juridización de la acción pública ambiental reposa sobre una nueva manera de concebir la ciudad del mañana, a la que contribuye a instituir, a fundamentar en derecho y en legitimidad. La difusión y la homogeneización del derecho ambiental a escala europea generalizan estos procedimientos de autenticación, cualquiera que sea el predominio local de las instancias de figuración y de problematización. En este sentido, podría considerarse en algunas situaciones que es el derecho el que es portador-difusor, en el conjunto de la sociedad, de los procedimientos de problematización que sólo poseen escasa legitimidad en la práctica cotidiana de la gestión urbana. Y en el sentido también en el que el derecho, cualquiera que sea su aplicación práctica, posee ante todo una eficacia concreta, que “instituye una realidad por el simple hecho de enunciarla” (Ost, 1995: 19).

BIBLIOGRAFÍA

- AVRILLIER, Raymond, “Droits du citoyen et droit en écologie urbaine”, *Les Cahiers*, núm. 39, CNFPT, 1993.
- BARNIER, Michel, *Rapport sur la politique de l'environnement*, doc. A.N., núm. 1227, 11 de abril de 1990.
- BERDOULAY, Vincent, Soubeyran Olivier, *Débat public et développement durable, expériences nord-américaines*, Ministère de l'équipement, Ministère de l'environnement, París, 1996.
- BOISSAVY-VINEAU, Martine, “Airparif, l'association francilienne de surveillance de la qualité de l'air”, *Techniques, sciences et méthodes*, enero de 1996.
- BONELLO, Yves-Henri, Fédida Jean-Marc, *Le contentieux de l'environnement*, Puf, París, 1994.
- BOURNY, René, “Les enquêtes publiques et la démocratie”, *Etudes foncières*, núm. 61, 1993.

- CAMAGNI, Roberto y María Cristina Gibelli (coords.), *Développement urbain durable, quatre métropoles européennes*, L'aube, Datar, Paris, 1997.
- COLLIN, Claude, *Risques urbains, Union Européenne prévention et gestion des risques*, Continent Europe, Paris, 1995.
- Commission des communautés européennes, *Livre vert sur l'environnement urbain*, Direction générale environnement, sécurité nucléaire et protection civile, Bruxelles, 1990, 82 pp.
- DE KLEMM, Cyrille, "Les éléments de l'environnement en droit positif", dans *L'écologie et la loi*, L'harmattan, Paris, 1989.
- FNSEM, *Les SEM et les services publics locaux de gestion de l'eau et des déchets*, Paris, 1997.
- IAURIF, *La prise en compte des risques majeurs dans les plans d'occupation des sols*, Conseil régional de l'Ile-de-France, 1992.
- KISS, Alexandre, "Le droit de l'homme à la conservation de l'environnement", *Revue universelle des droits de l'homme*, 1990.
- KRAMER, Ludwig, "L'apport de la communauté européenne au droit de l'environnement", *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Publications des facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1996.
- KROMAREK, Pascale, "Droit communautaire", dans *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, Paris, 1995.
- LACAVE, Michel, *Les politiques publiques locales en matière d'environnement: information, démocratie locale et service municipaux*, CEPPEL-OPPES, 1996.
- LASCOUMES, Pierre, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, La découverte, Paris, 1994.
- y Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou l'administration des possibles, la création des directions régionales de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- MATHIEU, Jean Luc, *La défense de l'environnement en France*, Puf, Paris, 1992.
- MEGA, Voula, "Our city, our future: towards sustainable development in European cities", *Environment and urbanisation*, núm. 1, 1996, 133-154.
- MICOUD, André, Valarié Pierre, Franguiadakis Spyros, *L'écologie urbaine au risque de la cité*, CRESAL-CNRS, Saint-Etienne, 1996.

- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Ministère de l'équipement des transports et du logement, *Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), Guide général*, La documentation française, Paris, 1995.
- Ministère de l'environnement, *Charte pour l'environnement*, Paris, 1995.
- OST, François, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte, Paris, 1995.
- PRIET, François, *La décentralisation de l'urbanisme, essai sur la réforme de 1982-1985*, LGDJ, Paris, 1995.
- PRIEUR, Michel (sous la direction de), *Les enquêtes publiques quel avenir? Environnement et information des citoyens*, La documentation française, Paris, 1990.
- , *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 1996.
- Programme écologie urbaine, *La Ville au risque de l'écologie, questions à l'environnement urbain*, Plan Urbain, Paris, 1996.
- ROMI, Raphaël, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Litec, Paris, 1993.
- , *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 1997.
- SAUVAGE, Laure, "L'environnement immobilier des industries à haut risque", *Etudes foncières*, núm. 61, 1993.
- UNTERMAIER, Jean, "Le droit de l'environnement, réflexion pour un premier bilan", *Année de l'environnement*, PUF, 1981.