

Los planes locales de urbanismo intermunicipales (PLUi)

La mala organización del desarrollo de las ciudades y los territorios puede tener consecuencias muy perjudiciales, sobre todo para los más modestos, quienes disponen de menos medios y menos opciones en ese entorno urbano. Estas dificultades pueden traducirse de diferentes maneras: alejamiento residencial de los lugares de trabajo o formación; dificultades de acceso a la asistencia y los servicios urbanos básicos; dificultades de desarrollo de la oferta de transporte o de equipamientos públicos; segregación espacial; condiciones menos favorables para el desarrollo económico y, por tanto, para la creación de empleo; daños derivados de una consideración insuficiente de los riesgos naturales a los que están expuestas ciertas zonas...

La reflexión estratégica sobre las condiciones de desarrollo de las aglomeraciones urbanas y su transcripción en figuras de planeamiento vinculantes y lo suficientemente previsoras son, por tanto, esenciales: permiten organizar y estructurar este desarrollo urbano y garantizar la mutabilidad de la ciudad. Un proyecto político de ciudad equitativa puede hallar en dichas figuras los instrumentos de su aplicación.

Un marco legislativo favorable desde 2010

Desde sus comienzos, la planificación urbana en Francia se ha decidido a escala municipal. A partir de la Ley de Compromiso Nacional para el Medio Ambiente (ENE por sus siglas en francés) de 12 de julio de 2010, el Estado promueve la elaboración de planes locales de urbanismo intermunicipales (PLUi) por parte de las agrupaciones de municipios para definir un proyecto global de urbanismo y ordenación. Desde 2010, estos PLUi pueden incorporar disposiciones «hábitat», bajo la forma de programas locales del hábitat, así como disposiciones sobre «transporte y desplazamientos», que se reflejan en los planes de desplazamientos urbanos. La Ley para el Acceso a la Vivienda y para un Urbanismo Renovado (ALUR por sus siglas en francés) de 2014 —presentada por Cécile Dufflot,

ministra de Igualdad de los Territorios y de la Vivienda— establece de forma más sistemática la competencia de elaboración de estas figuras de planeamiento intermunicipal, lo que debería favorecer un desarrollo más dinámico de las figuras de planeamiento a esta escala en los próximos años.

Esta herramienta, que constituye una figura estratégica de planificación territorial, define in fine las prescripciones en materia de derecho urbanístico. Las autorizaciones urbanísticas y licencias de obra deben cumplir con sus disposiciones.

La escala municipal es la pertinente para la definición y análisis de necesidades y, por tanto, para la elaboración de un proyecto territorial. Esta es la escala a la que se organiza lo esencial de las actividades cotidianas y se conciben las soluciones adaptadas en materia territorial, inmobiliaria, de empleo, de equipamientos públicos, de movilidad o de cuestiones medioambientales.



A fecha de 1 de enero de 2013 había más de 130 mancomunidades inmersas en estos procesos, es decir, alrededor de un 5 % del conjunto de las mancomunidades.

De este modo, Francia —donde la gobernanza local en materia de urbanismo se reparte actualmente entre 36 000 municipios, algunos de ellos de muy pequeño tamaño e incapaces, de hecho, para ejercer plenamente esta competencia (por su complejidad y por las exigencias crecientes en materia ambiental, energética y de movilidad, así como por las necesidades de actualización y armonización de la normativa)— podrá estructurarse a medio plazo sobre la base de 2 500 mancomunidades mejor pertrechadas para definir y sostener sus proyectos territoriales.

Una herramienta al servicio del desarrollo sostenible del territorio

Por sus características (coconstrucción entre municipios, escala intermunicipal, oponibilidad a terceros), el PLUi sirve a la puesta en marcha efectiva de prioridades políticas como las que se presentan a continuación:

1. Favorecer la construcción de viviendas limitando al mismo tiempo el consumo de espacio

La elaboración del PLUi permite definir las necesidades reales de vivienda de forma colectiva y compartir los esfuerzos de los municipios, con el fin de reducir el consumo de espacio global derivado del proceso urbanizador. En efecto, las modalidades de respuesta a las necesidades de vivienda pueden definirse según el potencial territorial de la aglomeración y no solo en función de la disponibilidad municipal.

2. Luchar contra el cambio climático

En un PLUi hay diferentes disposiciones que pueden contribuir a la lucha contra el cambio climático, sobre todo, si incorpora un Plan de Desplazamientos Urbanos (PDU). Así, en este tipo de PLUi se retoman los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las disposiciones que favorecen el desarrollo del transporte público y de los modos de desplazamiento económicos menos contaminantes (a pie o en bicicleta).

La ubicación de los futuros proyectos de vivienda o actividad se razona para el conjunto intermunicipal, por lo que puede optimizarse para aumentar la accesibilidad y limitar los desplazamientos domicilio/trabajo.

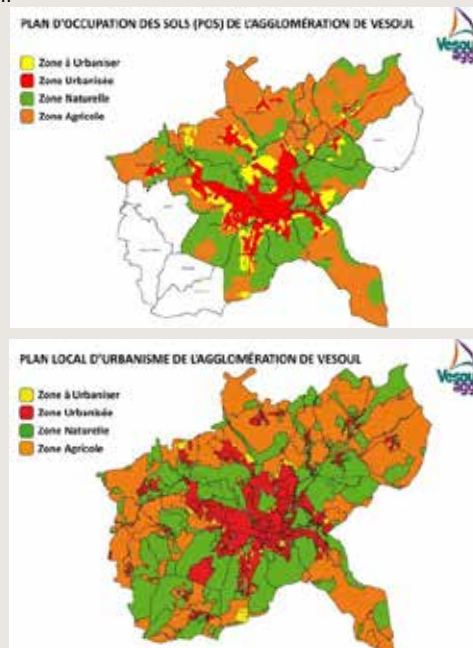
3. Proteger y valorizar la biodiversidad a la escala adecuada

La identificación de la trama verde y azul (TVB por sus siglas en francés), constituida por el conjunto de continuidades ecológicas, tiene por objeto defender y valorizar la biodiversidad, sobre todo en medios urbanos. La fauna y la flora no entienden de fronteras municipales: la escala intermunicipal es la más adecuada para asegurar el funcionamiento de las continuidades ecológicas, y el PLUi dota a las colectividades de los medios para evitar que dichas continuidades se interrumpan.

4. Una herramienta que favorece la mezcla social y funcional

El derecho urbanístico francés también admite otros tipos

Gracias al PLUi, la mancomunidad de Vesoul (19 municipios y 35 000 habitantes) ha podido limitar las zonas urbanizables definidas inicialmente en las antiguas figuras de planeamiento municipal y ha devuelto la coherencia a los proyectos de urbanización, ampliando al mismo tiempo su territorio...



La mancomunidad de Agen (29 municipios y 95 000 habitantes) aplica una política de ordenación de nuevas conexiones para bicicletas y la definición en cada municipio urbano o rural de una malla estructuradora de conexiones blandas que crear, reforzar o asegurar para los trayectos cotidianos, las relaciones entre barrios residenciales y los desplazamientos de ocio, como alternativa a los desplazamientos motorizados.



La mancomunidad de Brest Métropole Océane (8 municipios y 213 000 habitantes) ha elaborado unas directrices de ordenación denominadas «de medio ambiente» destinadas a la TVB, las cuales identifican los sectores de interés y las modalidades de implantación de dicha TVB (armazones verdes, conexiones blandas...).



de intervención en estas figuras de planeamiento, con el objeto particular de garantizar el carácter mixto de las áreas urbanas. De este modo, permite definir el emplazamiento de los futuros equipamientos públicos dentro de cada barrio (emplazamientos reservados); prever diferentes vías públicas o servidumbres de paso, dando especial prioridad a las de movilidad blanda; organizar la ejecución obligatoria de una proporción de viviendas de alquiler social en cada parcela o sector para facilitar el acceso a la vivienda; favorecer la diversidad funcional de los barrios mediante la aprobación de reglas específicas según el destino de las construcciones... Se trata, por tanto, de una herramienta muy maleable al servicio de la política de las colectividades locales.

Una herramienta de la dinámica y solidaridad territoriales

1. Compartir los medios, al servicio de los municipios más pequeños

El PLUi permite compartir los medios y, por tanto, la elaboración de las figuras de mayor calidad y actualización más regular; para ello se recurre a prestadores de servicios más competentes, diversificados y numerosos, o se crean puestos destinados al PLUi dentro de las mancomunidades. Se trata de una solución muy ventajosa, sobre todo para los municipios pequeños, que suelen carecer de competencias y de departamento técnico. El PLUi les proporciona los medios para concebir y elaborar un proyecto político para su territorio.

2. El Estado junto a las colectividades

Desde 2010, el Ministerio de Igualdad de los Territorios y de la Vivienda ofrece una ayuda de 50 000 € a las mancomunidades en proceso de elaboración del PLUi.

Los beneficiarios (más de un centenar) forman parte del «Club PLUi». Este club de cooperación es una comunidad de trabajo que pretende identificar las buenas prácticas y promoverlas, con el fin de mejorar la calidad de las figuras de planeamiento producidas y animar a las demás mancomunidades a elaborar sus PLUi. Permite que la Administración Pública, los representantes políticos y los técnicos trabajen en equipo, en un marco flexible.