

EL DERECHO Y LA PLANIFICACION EN FRANCIA: RENACIMIENTO Y TRANSFORMACION*

Arnaud Martin

Profesor de Derecho Público, Universidad Montesquieu-Bordeaux IV (Francia)

RESUMEN

Francia ha ido abandonando la planificación rápida y clásica por otra versión más flexible, descentralizada territorialmente y con amplia remisión al derecho privado. Se va llegando así a una fórmula que concilia, a través del Derecho, la intervención estatal, orientadora y estimulante del desarrollo, con la iniciativa particular en actividades sociales y económicas.

Año del cincuentenario de la política moderna de ordenación del territorio¹, 1993 es también el año de la desaparición del modelo francés de planificación² con el principio de la preparación de la ley del 4 de febrero de 1995 sobre la ordenación y el desarrollo del territorio.

Concebida al fin de la Segunda Guerra Mundial por Jean Monnet para facilitar la reconstrucción del país y algunas reformas, la

planificación francesa se caracterizaba por su carácter poco apremiante, por su alcance a medio plazo³, y por su voluntarismo, y así se diferenciaba de los modelos vigentes en los países del Este y en la mayoría de las democracias liberales. Producto de la conjunción de factores políticos, económicos y jurídicos, y manifestación del “apego a cierta idea del papel del Estado en la vida económica y... una preocupación pragmática de adaptación a la

* Doy las gracias a la señora CHRISTINE DE LATAILLADE, documentalista del Centro de Estudios e Investigaciones sobre España y el Mundo Ibérico (Universidad Montesquieu-Bordeaux IV), por su muy eficaz ayuda en la traducción de mi trabajo en castellano.

¹ En efecto, se puede considerar la ley del 15 de junio de 1943 como la primera gran ley de urbanismo, aunque la política de urbanismo sea muy antigua (véase por ejemplo el edicto de 1607 sobre el alineamiento y la policía de la calle); P. RANDET, *L'aménagement du territoire, genèse en étapes d'un grand dessein*, París, La Documentation Française, 1994.

² En efecto, a través de la ley del 4 de febrero de 1995, más allá de la fijación de los grandes prin-

cipios de la política de ordenación y de desarrollo del territorio, el legislador ha querido proceder a una planificación a largo plazo de la política económica y social del gobierno y precisar sus fundamentos metodológicos; véase P. BERNARD, *Interministériel et déconcentration*, *Revue Administrative*, 1995, p. 70. En efecto, resulta que de manera directa o inducida, lo esencial de la intervención de los poderes públicos está concernido por la política de ordenación y de desarrollo del territorio, a consecuencia de la interpretación extensiva del concepto por la ley del 4 de febrero de 1995.

³ Véase H. CREMER, J. CREMER, *L'apport des théories économiques récentes à la planification indicative*, *Revue économique*, N° 45 (fuera de serie), 1994, p. 57.

evolución de los hechos y de las instituciones"⁴, la planificación era el instrumento de ejecución de una política económica intervencionista en un Estado centralizado⁵ favorable al liberalismo político. Tenía una forma flexible, era incitativa y se interesaba únicamente a algunos sectores de la actividad económica a fin de no perjudicar los fundamentos del capitalismo del cual no se trataba más que de regular los malos funcionamientos. La primera expresión del modelo francés de planificación fue el Plan de modernización y de equipamiento, dicho "Plan Monnet". Establecido en aplicación del decreto del 3 de enero de 1946, preveía el establecimiento de un "primer plan general para la modernización y el equipamiento de la metrópoli y de los territorios de ultramar", y fue aplicado desde 1947 hasta 1950, pero prolongado hasta 1953.

Durante más de treinta años, los gobiernos manifestaron un apego real al modelo francés de planificación⁶, que sufrió no obstante los rechazos de la crisis económica mundial y de la pérdida de confianza en el intervencionismo económico. A partir de 1974, las ligeras coacciones que la planificación imponía a la economía de mercado parecieron incompatibles con la conducta de una política económica liberal y los planes perdieron su carácter voluntarista e incitativo para convertirse en "un instrumento facultativo de estudios y de previsiones de mercado"⁷. Así, el VII° Plan fue más selectivo, con un pequeño número de objetivos⁸, y comportó disposicio-

nes más flexibles para las empresas confrontadas con la competencia internacional, así como para el Estado. El proyecto de VIII° Plan (1981-1985), que no fue sometido al Parlamento, hubiera sido el primer ejemplo en Francia de una planificación formal, muy selectiva y sin objetivo financiero. Con la alternancia política debida a las elecciones de mayo-junio de 1981, renació la esperanza, pronto desilusionada, de una rehabilitación de la planificación en Francia. El IX° Plan fue votado con gran indiferencia. El X° Plan pareció confirmar el carácter ilusorio de una planificación de la política económica, la evolución del contexto internacional impidiendo alcanzar los objetivos fijados. En cuanto al XI° Plan, se quedó al estado de proyecto, víctima de la alternancia política de 1993, aunque su preparación estaba prácticamente realizada. La ley de orientación del 4 de febrero de 1995 para la ordenación y el desarrollo del territorio consagra el renacimiento de la planificación en Francia. La orientación liberal de la nueva mayoría al poder no le impidió admitir que un relanzamiento de la política de ordenación del territorio tenía que ser objeto de una planificación en la que el Estado había de tener un papel predominante en el límite impuesto por el principio constitucional de la libre administración de las colectividades locales. Desde otro punto de vista, la ordenación del territorio necesitaba un nuevo impulso⁹. El mantenimiento en supervivencia artificial de industrias condenadas por el carácter obsoleto de su tecnología y su falta de rentabilidad y el frecuente fracaso de las tentativas de restauración de la industria, han conducido a olvidar la prioridad de un desarrollo equilibrado del conjunto del territorio nacional, y la desertificación de casi 40% del espacio rural¹⁰, el desarrollo excesivo de los suburbios en detrimento de los centros de las ciudades, la concentración urbana de la región

⁴ J. LAJUGIE, Un demi-siècle de "planification à la française" (1945-1993), in *Etudes offertes à Pierre Jaubert*, Talence, PU de Bordeaux, 1992, p. 431.

⁵ J. M. PONTIER, Les avatars du cofinancement, *Petites affiches*, N° 84, 14 de julio de 1993, p. 17.

⁶ Nueve planes siguieron el Plan Monnet, la mayoría de las veces cuadriennales.

⁷ P. MENDES-FRANCE, citado en J. LAJUGIE, op. cit., p. 442.

⁸ Veinticinco programas de acción prioritaria fueron preparados. A pesar de su importancia, no representaban más que el 15% de los compromisos financieros del Estado.

⁹ J. FRANÇOIS-PONCET, Acquis et carences de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, *Revue Française de Droit Administratif*, 1995, p. 871.

¹⁰ Puede ser que esta situación empeore (véase *Le Monde*, 3 de noviembre de 1995, p. 6).

Ile-de-France¹¹, la imposibilidad para las regiones fronterizas de soportar la competencia de sus homólogas extranjeras, son tantas manifestaciones de una gran desigualdad del desarrollo del territorio francés y de la insuficiencia de las políticas llevadas en este ámbito durante los años sesenta y ochenta.

En este sentido, la desaparición de los planes nacionales no podía ocultar la necesidad de dar una coherencia global a la política económica y social de los poderes públicos por la planificación: tal es la misión de la ley de orientación del 4 de febrero de 1995 que concretiza el fin del modelo francés de planificación mientras expresa una rehabilitación del principio justificado por el objeto mismo de la política proyectada. Si se define la planificación como “un procedimiento utilizado por el Estado con vista de determinar las orientaciones a la vez deseables y posibles en la evolución económica con arreglo a los resultados previsibles del futuro y de su estimulación por medios adecuados”¹², la ley de orientación del 4 de febrero de 1995 entra en esta lógica y constituye, más allá del cambio de terminología, la expresión jurídica de la nueva planificación francesa, es decir, un “procedimiento concertado llevando a establecer un programa de acción prospectivo basado en el análisis del estado actual de la situación y en una previsión, y tendiendo a organizar de manera coherente las intervenciones de los distintos decidores concernidos.”¹³

La ley de orientación del 4 de febrero de 1995 ha conocido una aplicación muy difícil, hasta tal punto que se podía pensar legítimamente que sería papel mojado. Sin embargo, antes de condenar definitivamente el renacimiento de la planificación y de la política de ordenación y de desarrollo del territorio en

Francia, el gobierno ha reformado la ley de 1995 por el voto de la ley N° 99-533 del 25 de junio de 1999; dicha ley da orientación para la ordenación y el desarrollo durable del territorio¹⁴, que permanece fiel a la filosofía de la ley de 1995, mientras refuerza la dimensión europea de la política de ordenación y de desarrollo del territorio y corrige algunas insuficiencias de la ley de 1995.

Así se consagra el renacimiento y el resurgimiento de la planificación en Francia. Quedando fiel a cierta tradición centralizadora que legitima el intervencionismo económico del Estado, integra la mutación del método de planificación, necesaria por su objeto. La ordenación del territorio tiene una doble dimensión local y europea que justifica el ejercicio por el Estado de una función de impulsión y de coordinación a fin de obtener una coherencia global del proyecto. La envergadura de las realizaciones que se tienen que efectuar y la necesidad de evaluar sus efectos con cierto alejamiento llevan a inscribir la nueva planificación en una perspectiva a largo plazo, pero la evolución incierta y la mundialización de la economía vuelven arriesgado este método y han dictado la opción de una planificación “prospectiva”.

I. UNA PLANIFICACIÓN DOMINADA POR EL ESTADO

La nueva planificación confiere al Estado un papel central en la elaboración y en la aplicación de la política de ordenación del territorio, cuyo carácter local se toma en cuenta por la intervención de autoridades desconcentradas, por la consulta de elegidos locales o de representantes de las colectividades territoriales, y por el ejercicio por éstas de una actividad de planificación. El Estado interviene como iniciador y como coordinador de la política de ordenación del territorio, determinando sus grandes orientaciones y condicionando las modalidades de su ejecución, en particular desde el punto de vista financiero.

¹¹ La región Ile-de-France cuenta 130 000 habitantes más cada año.

¹² J.-M. AUBY, *Institutions administratives*, París, Précis Dalloz, 6ª ed., 1991, p. 501.

¹³ Y. JEGOUZO, *Les plans de protection et de gestion de l'environnement, Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1994, p. 609.

¹⁴ *Journal Officiel*, 29 de junio de 1999, p. 9515.

A. *La determinación de las orientaciones de la política de ordenación del territorio*

La ley de orientación del 4 de febrero de 1995 consagra la rehabilitación del Estado, reafirmando su papel esencial en la elaboración de la política de ordenación del territorio, y las colectividades locales no tienen más que una función planificadora limitada.

1. Una descentralización limitada de la política de ordenación del territorio

La ley de orientación del 4 de febrero de 1995 asocia las colectividades locales a la política de ordenación del territorio, pero conserva al Estado un doble papel de determinación de las grandes orientaciones y de coordinación de las distintas intervenciones.

El Estado establece las grandes orientaciones de la política de ordenación del territorio, en concertación con las colectividades locales. La ley del 4 de febrero de 1995 le confiaba un papel esencial en la elaboración del esquema nacional de ordenación y desarrollo del territorio¹⁵ que determinaba las grandes orientaciones de la política nacional de ordenación del territorio y precisaba las distintas políticas sectoriales concernidas. El esquema nacional fue suprimido por la ley del 25 de junio de 1999. Se puede lamentarlo porque su elaboración daba una gran importancia a la concertación entre los distintos interlocutores nacionales¹⁶ y regionales¹⁷ de

la política de ordenación del territorio. La consulta de las colectividades locales permitía al esquema nacional efectuar la “síntesis de las elecciones sectoriales y territoriales” y garantizar la compatibilidad de las intervenciones locales con las orientaciones de la política nacional. Era completado por nueve esquemas sectoriales, y por algunas partes del territorio nacional por directivas territoriales de ordenación y de desarrollo del territorio¹⁸, a fin de conciliar los grandes proyectos de equipamiento con la protección del medio ambiente¹⁹.

El conjunto del dispositivo era coherente, pero demasiado complejo para ser eficaz. Fue reemplazado por ocho esquemas de servicios colectivos²⁰, establecidos por decreto²¹, que ponen en marcha las opciones estratégicas teniendo en cuenta las particularidades de las cuestiones o de las zonas geográficas concernidas, en particular de las regiones “ultraperiféricas” francesas²².

¹⁸ En esta lógica, una concertación previa fue conducida con las regiones, los departamentos, los municipios capitales de distrito, los municipios con más de 20 000 habitantes, las agrupaciones competentes en el asunto de ordenación y de urbanismo, y llegado el caso los comités de macizos concernidos.

¹⁹ Artículo 4 de la ley del 4 de febrero de 1995. Estas directivas tienen que reemplazar las “prescripciones nacionales y particulares fijadas en aplicación de las leyes de ordenación y de urbanismo”.

²⁰ Esquema de servicios colectivos de la enseñanza superior y de la investigación, esquema de servicios colectivos culturales, esquema de servicios colectivos sanitarios, esquema de servicios colectivos de la información y de la comunicación, esquemas “multimodales” de servicios colectivos de transporte de viajeros y de transporte de mercancías, esquema de servicios colectivos de la energía, esquema de servicios colectivos de los espacios naturales y rurales, esquema de servicios colectivos del deporte.

²¹ Artículo 10 de la ley del 4 de febrero de 1995.

²² Véase J. J. GOUGUET, Schémas de services collectifs; une nouvelle ambition pour les territoires, *Revue juridique et économique du sport*, N° 58, 2001, p. 74.

¹⁵ Artículo 2 de la ley del 4 de febrero de 1995. El procedimiento de elaboración está dictado por dos circulares del 25 de agosto de 1995 (*Journal Officiel*, 31 de agosto de 1995, p. 12 886-12 888).

¹⁶ En la primera circular del 25 de agosto de 1995, el Primer Ministro indica: “... tratándose de un documento que empeña el futuro, es importante que la elaboración del esquema se base en un método riguroso y que el conjunto de los actores nacionales y territoriales, institucionales y socio-profesionales, colectivos e individuales, puedan ser asociados a su elaboración desde el comienzo.”

¹⁷ Las regiones son los interlocutores privilegiados del Estado, y el Presidente del Consejo Regional es el Copresidente de la Conferencia Regional de Ordenación y de Desarrollo del Territorio.

Pues las colectividades locales son asociadas a la determinación de las grandes orientaciones de la política de ordenación del territorio por el Estado. Ejercen también una función planificadora limitada en una lógica de descentralización²³. Los Consejos Regionales elaboran los esquemas regionales de ordenación y de desarrollo del territorio, junto a los departamentos, las aglomeraciones, los "países", los parques naturales regionales, los municipios capitales de departamentos o de distrito, los municipios de más de 20 000 habitantes o los agrupamientos de municipios competentes en materia de ordenación o de urbanismo²⁴, así como los representantes de las actividades económicas y sociales, en particular los organismos consulares y asociaciones. Adoptan estos esquemas después de la consulta de los consejos generales de los departamentos concernidos y de los consejos económicos y sociales regionales. Los agrupamientos de municipios pueden también elaborar y ejecutar planes de gestión de los espacios naturales y del patrimonio²⁵, lo que puede provocar un riesgo de desacuerdo entre los agrupamientos de municipios y los departamentos a propósito de la política que se tiene que llevar a cabo.

²³ Las instancias europeas han insistido sobre la importancia de la intervención de las colectividades locales en la política europea de ordenación del territorio. En el informe *Europe 2000*, elaborado por la Comisión europea, el señor Bruce Millan escribió: "una cooperación más sistemática entre los planificadores regionales es evidentemente necesaria al nivel comunitario y las políticas y los planes establecidos en los ámbitos como los transportes o la energía tienen también que ser examinados desde el punto de vista regional". (Comisión des Communautés Européennes, *Europe 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991, p. 3).

²⁴ Artículo 6 inciso 4 et 5 de la ley del 4 de febrero de 1995.

²⁵ Artículo 32 de la ley N° 95-101 del 2 de febrero 1995 relativa al reforzamiento de la protección del medio ambiente (*Journal Officiel*, 3 de febrero de 1995, p. 1840).

Las particularidades²⁶ de las zonas montañosas y litorales son objeto de algunas disposiciones. Los artículos 7 y 8 permiten a los consejos regionales elaborar políticas interregionales, lo que constituye una respuesta parcial a la flaqueza de los departamentos y que difumina sus delimitaciones a menudo artificiales. Los consejos regionales de regiones litorales limítrofes pueden elaborar esquemas interregionales de litoral²⁷, y los consejos regionales de macizos de montañas pueden elaborar esquemas interregionales de ordenación y de desarrollo de macizos²⁸.

En el mismo sentido, la ley del 29 de junio de 1999 ha previsto la posibilidad para las regiones de elaborar esquemas interregionales de ordenación y de desarrollo del territorio, puesto que territorios justifican un enfoque global y concertado de su ordenación y de su desarrollo.

Debido a la importancia de su dimensión local, la planificación de la política de ordenación del territorio fue progresivamente descentralizada, en primer lugar por la ley de 1995, luego y especialmente por la ley de 1999. Esta evolución lógica está sin embargo inquietante debido al número excesivo de las colectividades locales²⁹, a su coherencia económica y geográfica, a veces imperfecta, y a sus medios financieros a menudo insuficientes.

²⁶ El papel de los macizos montañosos en el marco de un desarrollo equilibrado del territorio nacional, así como los caracteres específicos del litoral como "lugares de intercambios, de comercio y de producción" fueron subrayados cuando la elaboración de la ley de orientación, en particular en los documentos transitorios (véase *Débat national pour l'aménagement du territoire*, document d'étape avril 1994, París, La Documentation Française, 1994, p. 47). Eso condujo a insistir sobre la realización de la "vía de circunvalación de los estuarios" en la fachada atlántica, y del TGV Barcelona-Italia.

²⁷ Artículo 7 de la ley del 4 de febrero de 1995.

²⁸ Artículo 8 de la ley del 4 de febrero de 1995.

²⁹ H. ROUSSILLON, *Réflexions sur les acteurs décentralisés de l'aménagement du territoire*, in J.-C. NEMERY (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, París, Economica, 1994, p. 95.

2. Una respuesta imperfecta a la inadaptación de las colectividades locales

El artículo 22 de la ley del 4 de febrero de 1995, modificado por la ley del 25 de junio de 1999, proyecta la creación de “países”³⁰. Definidos en la primera redacción de la ley como “cuencas de vida”³¹, son territorios que tienen una cohesión geográfica, cultural, económica o social. Del mismo modo, el artículo 23, también modificado por la ley de 1999, evoca las aglomeraciones que pueden ser creadas en las áreas urbanas que tienen al menos 50 000 habitantes y en las cuales uno o varios municipios cuentan más de 15 000 habitantes³². Los proyectos de creación de aglomeraciones son elaborados por los establecimientos públicos de cooperación competentes en materia de ordenación del espacio y de desarrollo económico, y por los municipios del área urbana que no son miembros de estos establecimientos públicos, sino que desean ser asociados a los proyectos.

El alcance del trámite está limitado: los países y las aglomeraciones no constituyen circunscripciones administrativas, sino simples zonas geográficas para las primeras y eventualmente establecimientos públicos para las segundas. Sin embargo, estas entidades permiten la racionalización de algunos servicios públicos sin creación de una nueva colectividad local: tienen que ocasionar una mayor continuidad geográfica a la política de ordenación del territorio, emancipándola de los límites de las colectividades locales.

Vinculado a la ciudad principal que permite la federación de proyectos y de medios por la integración de territorios más o menos heterogéneos alrededor de intereses comunes, el país permite difuminar la distinción entre

zonas urbanas y zonas rurales, pero a menudo es difícil obtener la ósmosis entre éstas, y la evocación de una identidad común para justificar la creación de los países oculta las diferencias de necesidades de las poblaciones, de las empresas y de la administración por lo que se refiere a la ordenación del territorio. La noción de país no es muy clara, y el hecho de que no tenga instituciones propias y que constituya el marco de la desconcentración y de la descentralización de la política de ordenación del territorio mantiene una carencia de claridad jurídica³³. Desde luego, se puede presentar el país como el “más pequeño divisor común del territorio nacional desde el punto de vista del desarrollo y de la ordenación del territorio y el territorio el más pequeño que reúne con este fin energías descentralizadas llevadas por colectividades locales de derecho común”³⁴, pero eso no permite poner de manifiesto su papel de federación de intereses comunes de colectividades locales.

Las soluciones a la inadaptación de las colectividades locales a su misión en el ámbito de la ordenación del territorio no son más que parciales, y la insuficiencia de sus medios financieros y de su capacidad de peritación³⁵ hace necesaria la coordinación y la síntesis de las políticas locales por el Estado a fin de asegurar su compatibilidad con las

³³ Así en el país convergen las políticas del Estado y de las colectividades locales, y eso favorece la coherencia de la política de ordenación del territorio, permitiendo al Estado desarrollar su acción al nivel local (artículo 24 de la ley del 4 de febrero de 1995), en particular permitiendo una mejor organización de los servicios del Estado. En el marco de los países, las colectividades locales y sus agrupaciones pueden consultar los actores socioeconómicos y poner en acción proyectos comunes de desarrollo del territorio en concertación con el Estado.

³⁴ F. LEFEBVRE, Les pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *Revue Française de Droit Administratif*, 1995, p. 887.

³⁵ J. PALARD, Communes rurales, décentralisation et coopération, in G. GILBERT, A. DELCAMP (dir.), *La décentralisation dix ans après*, actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, Paris, LGDJ, 1993, p. 217.

³⁰ P. LE LOUARN, L'environnement peut-il faire le pays?, *Droit de l'environnement*, no 84, 2000, p. 4.

³¹ Y. JEGOZO, Intercommunalité, décentralisation et aménagement du territoire, in J.-C. Nemery (dir.), *op. cit.*, p. 101.

³² I. MULLER-QUOY, Le renouveau de la notion juridique d'agglomération, *Revue générale des collectivités territoriales*, N° 9, 2000, p. 77.

orientaciones de la planificación nacional. Desde otro punto de vista, la política de ordenación del territorio entra en una lógica geoestratégica³⁶ de defensa del sitio de Francia en Europa, lógica que sólo una planificación nacional puede asimilar³⁷. La busca del desplazamiento hacia el oeste del centro de gravedad económico, que tiene inclinación a situarse al este de un eje Londres-Milán³⁸, es un asunto de interés general³⁹ que justifica la limitación del papel de las colectividades locales en la determinación de las grandes orientaciones, el interés general no pudiendo resumirse a una suma de intereses locales. El Estado tiene que ejercer una función planificadora primordial, y las colectividades locales un papel subordinado de aplicación de las grandes orientaciones nacionales. Por su capacidad a tener un enfoque global de la política de ordenación del territorio, el Estado tiene que efectuar una síntesis de las opciones de las colectividades locales⁴⁰.

B. *Las condiciones de aplicación de la política de ordenación del territorio*

La opción de planificar a largo plazo la política de ordenación del territorio y de asociar las colectividades locales a ésta, provoca un riesgo de contradicciones entre las inter-

venciones de los varios actores. El Estado puede entonces garantizar cierta coherencia al conjunto del dispositivo al usar ciertos mecanismos financieros.

1. Un riesgo de orientaciones contradictorias

A pesar de las precauciones tomadas para limitar el riesgo, la multiplicación de los actores de la política de ordenación del territorio y de los documentos de planificación puede ocasionar contradicciones entre las intervenciones del Estado y las de las colectividades locales.

No se puede excluir la eventualidad de divergencias entre los esquemas de servicios colectivos y los esquemas regionales de ordenación y de desarrollo durable del territorio, los proyectos de inversión del Estado, de las colectividades locales, de los establecimientos públicos y de los organismos públicos. Desde luego, el riesgo de contradicciones entre los esquemas regionales y los esquemas de servicios colectivos está limitado, los primeros habiendo de tener cuenta de las orientaciones de los segundos. Asimismo, teniendo en cuenta en caso de incompatibilidad entre un esquema regional y un proyecto de inversión, el Prefecto puede intervenir, en particular, recurriendo a la noción de proyecto de interés general⁴¹ si se trata de un proyecto de inversión del Estado⁴². La obligación de adaptar la política nacional de ordenación del territorio a las grandes orientaciones europeas en este asunto constituye también una fuente de contradicciones eventuales.

³⁶ Véase *Débat national pour l'aménagement du territoire, débat introductif*, París, La Documentation Française, 1993, p. 41.

³⁷ Parece muy difícil pedir a un elegido local que haga prevaler el interés nacional sobre el de su circunscripción electoral, lo que corresponde muy pocas veces a su propio interés político.

³⁸ Este eje corresponde al eje histórico de la emergencia y del desarrollo del liberalismo político y del capitalismo en Europa, que no hace más que rozar Francia en beneficio de Alemania, de Suiza y del norte de Italia. Véase *Débat national pour l'aménagement du territoire*, document d'étape avril 1994, París, La Documentation Française, 1994, p. 15.

³⁹ Véase M. CASCALES, Les opérateurs des services publics, partenaires de l'aménagement du territoire, in J.-C. NEMERY (dir.), *op. cit.*, p. 143.

⁴⁰ O. DUPERON, Les schémas directeurs d'infrastructures de transports: le cas des transports aériens, in J.-C. Nemery (dir.), *op. cit.*, p. 279.

⁴¹ Véase J.-C. BOUZELY, La notion de projet d'intérêt général dans le droit de l'urbanisme, *Revue Administrative*, 1987, p. 169; F. MODERNE, Les projets d'intérêt général dans le droit de l'urbanisme (ou une anticipation des règles juridiques), *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, agosto-septiembre de 1986, p. 301; J.-B. Auby, H. Perinet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, París, Montchrestien, 4^a ed., 1995, p. 238.

⁴² Véase F. ASTIER, Loi "Pasqua" et les documents d'urbanisme: réformette ou révolution?, *Droit de l'environnement*, N° 30, abril-mayo de 1995, p. 40.

Por lo que se refiere a las regiones litorales y montañosas, la multiplicación de los documentos de planificación, con la necesidad de una conciliación de las exigencias del desarrollo del turismo y de la protección del medio ambiente, también puede llevar a contradicciones, en particular con las leyes “montaña” y “litoral” y con las orientaciones de los esquemas interregionales de litoral y de los esquemas interregionales de ordenación y de desarrollo de macizos. El régimen de la ordenación de las zonas litorales y montañosas es un ejemplo de complejidad: en efecto, estas zonas están concernidas por los esquemas de servicios colectivos, los esquemas regionales, los esquemas interregionales de litoral, eventualmente los esquemas interregionales de macizos, sin olvidar otros textos como los planes departamentales de medio ambiente, las cartas comunales de medio ambiente, y varios documentos previstos por la ley del 2 de febrero de 1995 sobre el reforzamiento de la protección del medio ambiente⁴³, etc.

Algunas imprecisiones de redacción empeoran el riesgo de orientaciones contradictorias: así pues, es difícil distinguir los esquemas de servicios colectivos que traducen “las elecciones estratégicas de la política de ordenación y de desarrollo durable del territorio”, las directivas territoriales de ordenación que “pueden determinar las orientaciones fundamentales del Estado en materia de ordenación y de equilibrio entre las perspectivas de desarrollo, de protección y de valorización de los territorios”⁴⁴, y los esquemas regionales de ordenación y de desarrollo del territorio que “determinan las orientaciones fundamentales, a medio plazo, del desarrollo durable del territorio regional”⁴⁵.

Desde otro punto de vista, el legislador considera las relaciones entre los diferentes textos de planificación en términos de com-

patibilidad, solución poco satisfactoria. Por ejemplo, los esquemas de coherencia territorial y los esquemas de sectores tienen que ser compatibles con las directivas territoriales de ordenación y con las prescripciones previstas por el III del artículo L. 145-7 del Código del urbanismo o con las disposiciones particulares a las zonas de montaña o de litoral, y los planes locales de urbanismo y los mapas comunales tienen que ser compatibles con las orientaciones de los esquemas de coherencia territorial y de los esquemas de sector.

La noción de compatibilidad⁴⁶ es imprecisa jurídicamente, definiéndose ante todo por oposición con la de conformidad⁴⁷. Pues se puede definir la compatibilidad como la carencia de diferencias sensibles entre los elementos confrontados, o como cierta armonía entre ellos, pero es necesario fijar un umbral de incompatibilidad. Una circular del ministerio encargado del urbanismo del 21 de julio de 1987⁴⁸ da algunas indicaciones: “Se distingue la compatibilidad de la conformidad. Un documento o una operación es compatible con una regla de urbanismo en la medida en que esta regla no lo prohíbe. En cambio, la conformidad exige el respeto de una disposición de regla de urbanismo superiora.”

Respecto a la jurisprudencia, muchas veces no se distingue claramente la noción de compatibilidad con la de conformidad, hasta se confunde con ella cuando el juez estima la primera con severidad⁴⁹ o la segunda con fle-

⁴⁶ Véase W. COULET, La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme, *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1976, p. 291.

⁴⁷ CHARLES EISENMANN afirmaba: “El principio del compatibilidad o de no contrariedad representa una exigencia infinitamente más modesta que el principio de conformidad.” (C. EISENMANN, *Le droit administratif et le principe de légalité*, EDCE, 1957, p. 25).

⁴⁸ Circular N° 87-64 del 21 de julio de 1987 sobre la aplicación del artículo L. 123-8 del Código del urbanismo.

⁴⁹ CE 1 de marzo de 1968, CROISSANT (*Lebon*, p. 157); CE 30 de marzo 1973, Sieur Schwetzoff (*Lebon*, p. 264).

⁴³ *Journal Officiel*, 3 de febrero de 1995, p. 1840.

⁴⁴ Artículo L. 111-1-1 del Código del urbanismo.

⁴⁵ Artículo 34 de la ley del 7 de enero de 1983 modificado por el artículo 6 de la ley del 4 de febrero de 1995.

xibilidad⁵⁰. Sin embargo el juez administrativo ha desarrollado una concepción flexible de la compatibilidad, autónoma con relación a la noción de conformidad, exigiendo solo cierta armonía entre los diversos textos⁵¹. Entonces la flexibilidad de la apreciación depende de la precisión de los documentos⁵². Esta es la concepción de compatibilidad, la que fue elegida, en particular por lo que se refiere a los esquemas regionales de ordenación y de desarrollo del territorio que tienen que ser compatibles con los esquemas de servicios colectivos, o las directivas territoriales de ordenación que deben tener en cuenta las orientaciones generales de los esquemas de servicios colectivos. La obligación de “tener en cuenta” constituye una obligación de compatibilidad poco apremiante.

Tal flexibilidad es oportuna respecto a la importancia del riesgo de divergencias de orientaciones entre los diversos textos y documentos de planificación previstos por la ley de orientación del 4 de febrero de 1995, pero no es satisfactoria desde el punto de vista jurídico. El establecimiento del vínculo de compatibilidad depende de los criterios de apreciación elegidos por el juez. Además, es poco conforme con el principio de jerarquía de las normas; no imponer una conformidad de las directivas territoriales con las leyes de ordenación y de urbanismo que esas han de precisar conduce a emancipar el poder reglamentario del respeto de las normas legislativas.

Al reforzar todavía más la flexibilidad de la planificación, la ley de orientación del 4 de febrero de 1995 no requiere más que

una compatibilidad limitada entre los documentos⁵³: cada uno tiene que ser compatible con el documento inmediatamente superior⁵⁴. Por ejemplo, los esquemas directores y los esquemas de sectores tienen que ser compatibles con las directivas territoriales de ordenación, y en su defecto con las leyes de ordenación y de urbanismo, y los planes de ocupación de los suelos tienen que ser compatibles con las orientaciones de los esquemas directores y de sectores, en su ausencia con las directivas territoriales de ordenación, o en su defecto con las leyes de ordenación y de urbanismo. Este principio de compatibilidad limitada tiene que permitir evitar la multiplicación de los recursos, ya que sólo se podrá evocar la incompatibilidad con el texto inmediatamente superior, pero se arriesga a posibilitar una acumulación de orientaciones divergentes entre los diferentes documentos de planificación, por ejemplo, entre dos textos ninguno de los cuales es superior al otro.

Así pues, el principio de compatibilidad parece poco satisfactorio. Desde luego, da al conjunto del dispositivo una flexibilidad apreciable y evita los bloqueos en caso de eventuales contradicciones menores entre diversos documentos de planificación, pero hubiera sido preferible procurar que tales contradicciones sean imposibles, en particular limitando el número de los actores de la planificación. Sin embargo, el Estado puede dar cierta coherencia al conjunto de la política de ordenación del territorio controlando bastante ampliamente las condiciones de su financiación.

⁵⁰ CE 26 de noviembre de 1969, Société agricole et forestière de l'Eure (*Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1970, p. 239, conclusiones Rougévin-Baville).

⁵¹ CE 4 de abril de 1914, Gomel (*Lebon*, p. 488; *Sirey*, 1917.3.25).

⁵² CE 22 de febrero de 1974, Sieur Adam (*Lebon*, p. 145 ; *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1974, p. 212, crónica Franc y Boyon, p. 196; *Revue du Droit Public*, 1975, p. 468, conclusiones M. Gentot; *Jurisclasseur Périodique*, 1975.II.18064, observaciones B. Odent).

⁵³ Véase H. PERINET-MARQUET, Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme, *Revue Française de Droit Administratif*, 1995, p. 910.

⁵⁴ Este principio fue afirmado por el artículo L. 111-1-1 incisos 5 y 6 del Código del urbanismo, así como por algunas disposiciones sobre la puesta en conformidad de los textos de urbanismo previstos por el artículo 5 de la ley de orientación del 4 de febrero de 1995.

2. La financiación reorganizada de la política de ordenación del territorio

A fin de dar coherencia a la política de ordenación del territorio, el Estado dispone de mecanismos financieros permitiéndole jerarquizar los diversos proyectos planificados afectando créditos con prioridad a algunos de ellos. El legislador ha definido de nuevo algunos instrumentos financieros⁵⁵.

El Fondo de ordenación y de desarrollo del territorio, administrado por un comité presidido por el Primer Ministro⁵⁶, reagrupa medios financieros dedicados a la política de ordenación del territorio⁵⁷, excepto los créditos de la prima a la ordenación del territorio. Garantiza una mayor coherencia de la intervención del Estado en las regiones⁵⁸, evitando la dispersión de los créditos y una excesiva multiplicación de los objetivos perseguidos. La función centralizadora del fondo está limitada por la existencia de otros fondos, en particular el fondo de transportes aéreos⁵⁹, administrado sin participación del

Estado, o el fondo de gestión del espacio rural⁶⁰ cuya administración está desconcentrada al nivel de cada departamento⁶¹.

Así pues, aunque se inscribe en el marco de un Estado descentralizado, la nueva planificación da al Estado un papel muy importante en la determinación de los grandes objetivos de la política de ordenación del territorio, y le confía medios eficaces de orientar su ejecución. A priori, esta rehabilitación del Estado podría dar que pensar que su intervención puede ocasionar una coherencia global del conjunto de la política de ordenación del territorio. Ahora bien, debido al objeto de esta política y a la naturaleza de las infraestructuras que tienen que ser realizadas, el legislador eligió una planificación prospectiva que se sitúa en largo plazo y prevé pocas disposiciones imperativas.

II. UNA PLANIFICACIÓN “PROSPECTIVA”

El método de la nueva planificación instaurado por la ley de orientación del 4 de febrero de 1995, muy influenciado por su objeto y por su marco institucional, rompe con la práctica anterior. La elección de la política de ordenación del territorio como objeto de la planificación ha hecho indispensable su desarrollo a largo plazo, a pesar del carácter aleatorio del método. Al mismo tiempo, la

⁵⁵ Medios presupuestarios (Fondo nacional de ordenación y de desarrollo del territorio, Fondo de gestión del espacio rural), o no presupuestarios (Fondo de transportes aéreos Fondo de inversión de los transportes terrestres).

⁵⁶ Sin embargo, se tiene que consultar los comités de macizos, previstos por la ley del 9 de enero de 1985 sobre el desarrollo y la protección de la montaña, en las prioridades de intervención y las condiciones de atribución de las ayudas acordadas por este Fondo.

⁵⁷ Medios financieros del FIAM (ayudas a la montaña), del FIAT, del FIDAR (ayudas a la ordenación rural), del FRILE (ayudas a las iniciativas locales para el empleo), del FAD (desplazamiento de las empresas) y del GIRZOM (reestructuración minera).

⁵⁸ Los actores locales fueron a menudo críticos con el antiguo sistema que permitía una intervención puntual con arreglo a las particularidades locales pero que desfavorecía los acercamientos globales y complicaba inútilmente los procedimientos de atribución de las financiaciones.

⁵⁹ Decreto N° 95-698 del 9 de mayo de 1995 relativo al funcionamiento del Fondo de perecuación de los transportes aéreos. Este fondo tiene que garantizar el equilibrio financiero de las líneas mantenidas en interés de la ordenación del

territorio. El 19 de febrero de 1996, la señora ANNE-MARIE IDRAC, Secretaria de Estado de los transportes, presentó una lista de veinticinco líneas aéreas concernidas (véase *Le Monde*, 20 de febrero de 1996, p. 16).

⁶⁰ Decreto N° 95-360 del 5 de abril de 1995 relativo a la gestión del espacio rural. Este fondo afecta prioritariamente a los agricultores y a sus agrupaciones los créditos necesarios para la financiación de proyectos de interés colectivo tratando del mantenimiento o de la rehabilitación del espacio rural.

⁶¹ La participación de los actores locales ambiciona garantizar la transparencia de su gestión, y se puede lamentar que los textos no precisen el origen de los fondos y no definan claramente los objetivos que han de justificar la atribución de las financiaciones.

orientación liberal de la mayoría al poder ha llevado al gobierno y el legislador a adoptar el principio de una planificación flexible, favoreciendo la incitación y la concertación en detrimento de las disposiciones imperativas.

A. Una planificación a largo plazo

La nueva política de ordenación y de desarrollo del territorio se plantea en una perspectiva a largo plazo. Este método está impuesto por la naturaleza de las realizaciones que tienen que ser efectuadas y por la necesidad de evaluar los resultados obtenidos con cierto retroceso, pero parece arriesgado en el contexto político y económico incierto.

1. Una opción novadora

La ley del 4 de febrero de 1995 considera un conjunto de obras que tienen que favorecer el desarrollo equilibrado del territorio⁶² y cuyo efecto práctico tiene que ser evaluado a largo plazo⁶³ debido a la importancia y al coste, y por consecuencia ha impuesto la opción de una planificación a largo plazo. El artículo 2 no indica un año tope, pero indica que las opciones estratégicas de la política de ordenación y de desarrollo durable del territorio son establecidas para los veinte próximos años.

La planificación a largo plazo de la política de ordenación del territorio es una novedad⁶⁴. La ordenación del territorio siempre fue un elemento menor de los diferentes planes⁶⁵, y el derecho tuvo que adaptarse a la

gestión a largo plazo, lo que ha ocasionado la multiplicación de los documentos de planificación que debía facilitar una gestión más completa y más flexible del conjunto de los problemas de los que se trata.

Así la planificación a largo plazo de la política de ordenación del territorio toma en cuenta los plazos necesarios para crear las infraestructuras y para apreciar sus efectos. Este método es lógico pero presenta algunos riesgos.

2. Una opción aventurada

Una planificación a largo plazo de la política de ordenación del territorio parece aventurada. La determinación de los objetivos está condicionada por la evolución de la situación económica. La incertidumbre del mundo contemporáneo, que priva a los gobiernos de puntos de referencia fiables⁶⁶, ha dictado la opción de una práctica prospectiva a largo plazo, mientras que la crisis económica impide que los gobiernos alcancen sus objetivos⁶⁷. El carácter imprevisible de los acontecimientos políticos constituye otro riesgo⁶⁸, privando a los gobiernos de métodos prospectivos eficaces.

tos por el VI° Plan, de tres de los veintiséis programas de acción prioritaria del VII° Plan.

⁶⁶ Como la internacionalización de la economía que refuerza la interdependencia de las economías nacionales, las fluctuaciones de las cotizaciones de las materias primas, de los cambios, y de los déficits públicos. Véase G. S. VLACHOS, *Droit de la planification et de la politique économique*, Perpignan, Publications des Cahiers de l'Université de Perpignan, 1990, p. 7.

⁶⁷ Por ejemplo, en materia de tasa de crecimiento anual, no se ha podido lograr las previsiones expuestas por los VI° y VII°, de tal modo que el VIII° Plan ignoró este asunto y que el IX° Plan lo enfocó tímidamente. Solo se consideró una cuantificación, en términos relativos, por comparación con los asociados principales de Francia.

⁶⁸ Una evocación de los distintos fracasos de los planes sucesivos no incita mucho al optimismo. El III° Plan (1958-1961) fue interrumpido por el plan intermediario de 1960-1962, debido al advenimiento del V°. El IV° Plan (1962-1965) fue remplazado desde 1962 por un plan de estabilización para oponerse al efecto inflacionista de repa-

⁶² Se prevé en particular la construcción de establecimientos de salud, de infraestructuras de transportes y de telecomunicaciones y de establecimientos de enseñanza y de investigación.

⁶³ Por ejemplo, el impacto del desenclavamiento de carreteras de una región sobre la instalación de empresas nuevas.

⁶⁴ Véase Y. MADIOT, *L'aménagement du territoire et le droit*, *Revue Française de Droit Administratif*, 1995, p. 894; Y. MADIOT, *Aménagement du territoire*, Paris, A. Colin, 3ª ed., 1996, p. 49.

⁶⁵ Es evocado en el IV° y el V° Plan. Su objeto es uno de los diez programas finalizados previs-

La ley N° 82-653 del 29 de julio de 1982 reformando la planificación había intentado remediar la debilidad de la planificación ex-ceptuando el proceso de decisión de algunas molestias económicas y financieras. En la lógica del artículo 1 que precisa que “el plan determina las opciones estratégicas y los objetivos a medio plazo del desarrollo económico, social y cultural de la nación así como de los medios necesarios par alcanzarlos”, la ley preveía el voto de dos leyes indicando separadamente los objetivos y los medios. Así se podía enfocar una planificación a largo plazo, en la medida en que los medios podían ser adaptados a la evolución de la situación económica sin que los objetivos sean siempre afectados⁶⁹.

Durante el último decenio del siglo XX varios acontecimientos han reforzado la incertidumbre del contexto en el cual los gobiernos tienen que intervenir. La liberalización de Europa del Este originó nuevos asociados, la crisis económica empeoró, y la mundialización creciente de la economía reforzó la interdependencia de los Estados⁷⁰, limitando cada vez más las posibilidades de acción de los gobernantes⁷¹. Estas mutaciones, a menudo imprevisibles, sin volver a dis-

triación de los franceses de Argelia. El V° Plan (1966-1970) fue casi abandonado después de los Acuerdos de Grenelle concluidos después de la crisis de mayo de 1968. El VI° Plan (1971-1975) tuvo que ser reformado después del primer choque petrolero de 1973, y fue prolongado hasta 1976. El VII° plan (1976-1980) se conformó con la ejecución de los programas de acción prioritaria, simples previsiones presupuestarias. El VIII° Plan (1981-1985) fue abandonado después de la alternancia política de 1981, y fue remplazado por un plan intermediario (ley del 7 de enero de 1982).

⁶⁹ Anunciando aparentemente un renacimiento de la planificación, la ley del 29 de julio de 1982 no regió más que el IX° Plan (1984-1988), y fue abandonado para el X° Plan (1989-1992) y el proyecto de XI° Plan (1994-1998).

⁷⁰ Y. CHAIGNEAU, Avis présenté au nom du Conseil économique et social sur le projet de loi approuvant le plan 1989-1992, JOCES, 3 de marzo de 1989, p. 4.

⁷¹ J.-P. VIGNAU, Les grandes orientations du Gouvernement pour le XIe Plan (1993-1997), JOCES, 15 de marzo de 1993, p. 6.

cutir la utilidad de una planificación a largo plazo⁷², han puesto de relieve la dificultad del ejercicio y la gravedad de las consecuencias de su fracaso⁷³.

La incertidumbre del mundo contemporáneo hace que a la vez una planificación a largo plazo sea necesaria⁷⁴ y que una cuantificación precisa de los objetivos y de los medios en el mismo cuadro temporal sea ilusoria: la planificación tiene que ser actualizada permanentemente, y cesa de ser un ejercicio periódico para ser una actividad continua⁷⁵, integrando el ejercicio cotidiano de gobierno y no limitándose a una previsión más arriba de la decisión política. Se insta una interacción entre la forma y la naturaleza de la planificación. La ley del 4 de febrero de 1995 prevé también una revisión periódica de las grandes orientaciones dictadas en los esquemas de servicios colectivos.

⁷² Prospectiva, planificación y programación en la Europa del Mercado Único, JOCES, N° 3, 18 de junio de 1994, p. 8. Sin embargo el asunto fue pocas veces evocado. Véase la intervención del señor JEAN LE GARREC cuando su presentación de las opciones del IX° Plan: “¿A qué sirve planificar cuando todo es incierto?” (J. LE GARREC, Pour un grand débat national, *La lettre du 9e plan*, suplemento al N° 2, abril de 1983, p. 1). Al contrario, JEAN MONNET definía el Plan como “el instrumento del anti-azar”. Véase *Réforme ou démantèlement du Plan?*, *Les cahiers de l'économie*, N° 20, junio-julio de 1993, p. 3.

⁷³ Como lo ha notado el señor HENRI GUAINO, Comisario al Plan: “... en el contexto financiero actual, los mayores errores en las políticas macroeconómicas como en las políticas industriales son más rápidamente y quizás más duramente sancionadas que en el pasado, y... en adelante la búsqueda de la credibilidad forma parte de las preocupaciones de los responsables de la política económica confrontada con las anticipaciones y con las reacciones rápidas y a menudo exageradas de los operadores de mercado.” (H. GUAINO, *Le mythe de la mondialisation*, *Le Monde*, 24 de mayo de 1996, p. 16).

⁷⁴ M. PEYREFITTE, *Développement régional et planification décentralisée*, Tesis de ciencias económicas, Universidad de Bordeaux I, 1990, p. 6.

⁷⁵ E. QUINET, *Le Monde*, 8 de mayo de 1990.

B. Una planificación poco apremiante

La ley del 4 de febrero de 1995 consta de pocas disposiciones imperativas. La asociación de las colectividades locales y de las personas privadas a la política de ordenación del territorio y la opción de una planificación a largo plazo han incitado al legislador a privilegiar las medidas incitativas y el procedimiento contractual.

1. La utilidad de un marco flexible

La planificación de la ordenación del territorio no puede ser sometida a un marco jurídico demasiado apremiante⁷⁶, ni tampoco ser emancipada de toda regulación jurídica. El enfoque prospectivo responde a esta doble exigencia, mientras está adaptado al marco y al objeto de la planificación nueva. Por otra parte, no es una novedad: la creación en 1963 de la DATAR⁷⁷, y la elaboración de un esquema de ordenación de Francia⁷⁸, tenían la misma lógica, pero el ocaso de la política de ordenación del territorio durante los años ochenta había ocasionado el abandono de toda práctica prospectiva. La ley de orientación del 4 de febrero de 1995 rehabilita cada una.

La prospectiva se acomoda mal de un encuadramiento jurídico demasiado estricto, y en el pasado tuvo tendencia a desarrollarse

fuera del derecho, no teniendo ni los mismos objetivos, ni las mismas técnicas. Un desarrollo de una perspectiva jurídica⁷⁹ ocasionaría una renovación de prácticas anteriores y, en su ausencia, la planificación tiene que ser poco apremiante y acudir a medidas incitativas y a la práctica contractual para la aplicación de la política de la ordenación del territorio. Ante todo la prospectiva tiene que constituir una ayuda a la decisión al servicio de las autoridades encargadas de la aplicación de la política de ordenación del territorio.

2. La preferencia para las medidas incitativas y la práctica contractual

La ley del 4 de febrero de 1995 enfoca numerosas medidas incitativas, en una lógica de asociación de las colectividades locales⁸⁰ y de las personas privadas a la ejecución de la política de ordenación del territorio, principio reafirmado por el artículo 1. El inciso 4 indica que el Estado determina las grandes orientaciones de la política de ordenación y de desarrollo del territorio, pero que las aplica en asociación con las colectividades locales en el marco de la descentralización y del principio de libre administración. Del mismo modo, el inciso 7 prevé la participación de las personas privadas a la realización de los objetivos dictados por el Estado, lo que justifica el uso de medidas incitativas.

Esta doble opción se traduce por el alcance insuficiente de algunas proposiciones. Así pues, según el artículo 3, el Consejo nacional de ordenación y de desarrollo del territorio “formula avisos y sugerencias sobre las orientaciones y las condiciones de ejecución de la política de ordenación y de desarrollo durable del territorio.” Las directivas

⁷⁶ Precedentes tentativas fracasaron. Así, la ley del 29 de julio de 1982 sobre la reforma de la planificación había instaurado un procedimiento muy preciso de preparación de los planes, pero no pudo ser respetada completamente: fue casi aplicada para el IX° Plan, muy mal para el X° Plan y completamente abandonada para el XI° Plan; los plazos no fueron respetados, las dos leyes previstas no fueron votadas, y la duración del X° Plan pasó de cinco a cuatro años. Véase Y. MADIOT, *L'aménagement du territoire et le droit*, *Revue Française de Droit Administratif*, 1995, p. 895.

⁷⁷ Direction à l'aménagement du territoire et à l'action rurale (dirección a la ordenación del territorio y a la acción rural).

⁷⁸ Este esquema preveía las grandes orientaciones de la política de ordenación del territorio hasta los años 2000-2010.

⁷⁹ Y. MADIOT, art. cit., p. 894. Véase también J.-C. NEMERY, S. WACHTER, *Entre l'Europe et la décentralisation: les institutions territoriales françaises*, París, DATAR - Editions de l'Aube, 1993.

⁸⁰ Era necesario respetar el artículo 72 inciso 2 de la Constitución que afirma el principio de libre administración de las colectividades locales.

territoriales de ordenación previstas por el artículo 4 dictan las “orientaciones fundamentales” y los “objetivos principales” de la política del Estado. El capítulo III de la ley define los documentos de ámbito regional en términos similares. Los esquemas sectoriales no tienen una mayor autoridad: las medidas enfocadas son poco apremiantes, a menudo incitativas, en la lógica de la asociación de las personas privadas a la realización de los objetivos elegidos. Así el artículo 14 de la ley del 4 de febrero de 1995 prevé incitar los laboratorios privados a elegir una localización conforme con las orientaciones de los esquemas de servicios colectivos.

La ley prevé también algunas medidas para favorecer la creación de pequeñas y medianas empresas, reforzar la lucha contra el desempleo y frenar la desertificación rural. Un fondo nacional de desarrollo de las empresas tiene que permitir un reforzamiento de los fondos propios y un acceso más fácil al crédito. El artículo 44 prevé incitaciones fiscales a la creación de empresas en las zonas rurales y en las zonas de revitalización urbana, a la creación de empleos de indeterminada duración, a la adquisición de comercios y de clientelas en municipios que cuentan menos de 5 000 habitantes. Son también previstas incitaciones fiscales para luchar contra la desertificación rural y exoneraciones para facilitar la adquisición o el alquiler de inmuebles, en particular de inmuebles industriales o comerciales, en las zonas de revitalización rural. Los consejos generales pueden intervenir en este sentido.

En la misma lógica, el recurso al procedimiento contractual tiene que permitir a los poderes públicos que apliquen una política económica y social intervencionista en el marco de una política de ordenación del territorio mientras respetan los derechos de las personas privadas en una lógica liberal y las competencias de las colectividades locales en el respeto de la descentralización. El procedimiento contractual, flexible y perfectamente compatible con el credo liberal, a menudo fue presentado como siendo más eficaz que las disposiciones apremiantes, y preferido por

numerosos actores sociales⁸¹. Se reafirmó la posibilidad de un recurso a los contratos de plan Estado-regiones⁸². El Estado puede concluir con las colectividades locales contratos que se insertan en los contratos de plan Estado-regiones previstos por la ley del 29 de julio de 1982, para reforzar la acción pública en las zonas de revitalización rural⁸³. Puede concluir contratos de plan y contratos de servicio público con los establecimientos públicos, los organismos públicos y las empresas públicas bajo tutela del Estado y encargadas de un servicio público⁸⁴. Estos contratos precisan las medidas que se han de tomar para garantizar un acceso idéntico de todos a los servicios públicos, y las compensaciones de las cargas inducidas por este objetivo y que el Estado tiene que tomar a su cargo.

Numerosas otras medidas incitativas, cuyo análisis sobrepasaría el marco de nuestro estudio, tienen también como objeto de obtener la participación de personas privadas o públicas en la aplicación de la política de ordenación del territorio.

El modelo francés de planificación tenía algunos caracteres arcaicos y una ineficacia que han ocasionado su abandono progresivo. Su falta de flexibilidad y su voluntarismo ilusorio han acabado de desacreditarlo. Pero eso no podía hacer desaparecer la necesidad de una planificación de la política económica y social del Estado. El abandono del proyecto de Plan dejó un vacío que llenó la ley no 95-115 del 4 de febrero de 1995 que establece un nuevo modelo de planificación mientras da a la política de ordenación y de desarrollo del territorio, e indirectamente a las inter-

⁸¹ Véase un informe presentado al Comité económico y social durante las sesiones del 28 y 29 de junio de 1994, que preconiza una generalización de los “experimentos contractuales”: M. LEDRU, *L'espace rural entre protection et contraintes*, *JOCES*, 25 de julio de 1994.

⁸² J.-M. PONTIER, *Les contrats de plan État-régions 2000-2006*, *Revue administrative*, no 319, 2001, p. 58.

⁸³ Artículo 63 de la ley del 4 de febrero de 1995.

⁸⁴ Artículo 29 de la ley precitada.

venciones de los poderes públicos que participen, una orientación general obviamente definida con arreglo a objetivos precisos, y evita la rigidez de la práctica anterior de la planificación.

Pero la lógica parece ser exagerada. Aunque es demasiado temprano para evaluar la eficacia de la nueva planificación, la búsqueda de una gran flexibilidad ha ocasionado una gran complejidad formal, imperfectamente corregida por la ley del 25 de junio de 1999, y se puede temer que ocasione una falta de eficacia, aunque la demarcación es legítima en el marco de un Estado descentralizado y de una economía liberal. Del mismo modo, la amplitud de las infraestructuras que tienen que ser realizadas y la incertidumbre del contexto político y económico han incitado al legislador a adoptar un método

prospectivo a largo plazo cuyo carácter aleatorio aparece claramente.

Las imperfecciones de la planificación son debidas en lo esencial a la opción de someter a ésta la política de ordenación del territorio que tiene un carácter global: la política de ordenación del territorio concierne a la mayoría de las actividades económicas, sociales y culturales de los hombres, lo que ocasiona una multiplicación de textos y de actores. La pesadez de la nueva planificación reemplaza la rigidez de la antigua, y los riesgos de fracaso son tan importantes como antes.

Así pues, las leyes de orientación del 4 de febrero de 1995 y del 25 de junio de 1999 no garantizan un renacimiento de la planificación en Francia, pero tienen el mérito de rehabilitar su principio.