

# **LAS RESTRICCIONES MEDIOAMBIENTALES, PATRIMONIALES, URBANÍSTICAS Y VINCULADAS AL TERRITORIO SOBRE LA REALIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS, OBRAS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS EN FRANCIA**

HUBERT ALCARAZ

**SUMARIO:** I. LAS RESTRICCIONES GENERALES QUE PESAN SOBRE LA REALIZACIÓN DE OBRAS, EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS: 1. Las restricciones urbanísticas. 2. Las exigencias medioambientales: A) Las restricciones medioambientales en la fase de elaboración de los proyectos. B) Las restricciones medioambientales en la fase de ejecución de las obras.– II. LAS RESTRICCIONES ESPECÍFICAS QUE PESAN SOBRE LA REALIZACIÓN DE OBRAS, EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS: 1. Las restricciones financieras. 2. Las restricciones patrimoniales y geográficas.

**RESUMEN:** Hoy son de dos tipos los imperativos que pesan sobre la acción del poder público en materia de planificación y de infraestructuras públicas: restricciones generales y restricciones específicas. En cuanto a las generales, son esencialmente normas urbanísticas y exigencias medioambientales. Esas últimas son renovadas muy a menudo, sobre todo después de la Ley Grenelle 2, e intervienen en cada etapa de la formación de las obras públicas. En cuanto a las restricciones específicas, primero contamos con imperativos financieros, que juegan un gran papel y pueden acelerar o frenar las realizaciones públicas. Las segundas exigencias son relativas a la preservación del patrimonio y la sensibilidad de ciertas zonas geográficas.

**Palabras clave:** obras públicas; urbanismo; infraestructuras; exigencias medioambientales; Ley Grenelle 2; Francia; sensibilidad geográfica; patrimonio público; contratación pública; fondos públicos.

**ABSTRACT:** Today the public activity of planning and infrastructure construction is subject to two types of imperatives: general restrictions and specific restrictions. General restrictions are essentially urban planning regulations and environmental requirements. Environmental requirements change frequently, specially after the Grenelle Act 2, and affect all stages of preparation of a public work. The first specific restrictions are financial imperatives, which are of great importance and may speed up or slow down a public works. Finally there are specific requirements that relate to the preservation of the heritage and the sensitive nature of certain geographical areas.

*Key words: public works; urban planning; infrastructure; environmental requirements; Grenelle Act 2; France; geographic sensitivity; public heritage; public procurement; public funds.*

El periódico *Le Moniteur* publicó el pasado diciembre un artículo tristemente titulado «2015, año negro para las obras públicas» (1). En él se precisa que «las empresas de obras públicas atraviesan una crisis sin precedentes». Aparte de la constatación, poco sorprendente en Europa, el estudio en cuestión añade que en 2014 la actividad «debería acabar bajando un 5% para hundirse de manera catastrófica por debajo del 8% en 2015». Una evolución de este tipo se acompañará, sospecho, por un descenso en el empleo: 16.000 puestos de trabajo son susceptibles de desaparecer en el curso de este año. Además de la crisis económica, que afecta a los principales Estados del viejo continente, «la pasividad» de los poderes públicos concurre en esta situación, en particular por el hecho de «una ausencia generalizada de decisiones de gobierno sobre los aspectos que afectan a la financiación de las infraestructuras».

Pero las restricciones financieras no son las únicas responsables y las autoridades públicas toman poco a poco conciencia de la existencia y del peso de otros imperativos que gravan igualmente la realización de equipamientos, de obras y de infraestructuras públicas. Por otra parte, así lo constata el informe *Duport* (2), remitido el 3 de abril de 2015 a las Ministras de Ecología y de Vivienda, relativo a la aceleración de los proyectos de construcción, a la simplificación de los procedimientos medioambientales y a la modernización de la participación pública (3). A este respecto, a día de hoy, la realización de infraestructuras públicas debe respetar múltiples exigencias, tanto medioambientales, como protectoras del patrimonio cultural, e incluso las normas de urbanismo, al mismo tiempo que dichas infraestructuras requieren una capacidad financiera suficiente por parte de los entes públicos.

Además, la ingeniería de la realización de las infraestructuras públicas constituye para los entes territoriales y para el Estado una misión técnica delicada, como pone de relieve la lectura conjunta del Código del Medio Ambiente, del Código de Urbanismo, del Código de Contratación Pública y del Código del Patrimonio. El conjunto de estas exigencias se despliega, en primer lugar,

---

(1) O. BAUMANN, «2015, année noire pour les travaux publics», <http://www.lemoniteur.fr/article/2015-annee-noire-pour-les-travaux-publics-26624917>.

(2) J.P. DUPORT, *Accélérer les projets de construction Simplifier les procédures environnementales Moderniser la participation du public*, Informe remitido a Ségolène Royal y a Sylvia Pinel el 3 de abril de 2015; [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_duport.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_duport.pdf)

(3) Respectivamente, Ségolène Royal, Ministra de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía, y Sylvia Pinel, Ministra de Vivienda, de Igualdad Territorial y de Ruralidad.

a través de las restricciones de orden general, impuestas esencialmente por el derecho de urbanismo y la protección del medio ambiente; éstas condicionan la realización de obras, de equipamientos y de infraestructuras públicas desde su planeamiento hasta su ejecución. Son, en segundo lugar, completadas por restricciones más particulares, en el sentido de que están vinculadas a las finanzas de los entes, cuyo volumen y calidad varían en el tiempo, y también al patrimonio o, incluso, a ciertas zonas particulares del territorio; estas situaciones especiales reclaman, por su propia naturaleza, una regulación específica. Por consecuencia y sintéticamente, hay dos tipos de imperativos que pesan sobre la acción del poder público en materia de planificación y de infraestructuras públicas: por un lado, restricciones generales (§ I) y, por otra parte, restricciones específicas (§ II).

## **I. LAS RESTRICCIONES GENERALES QUE PESAN SOBRE LA REALIZACIÓN DE OBRAS, EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS**

La realización de obras, trabajos e infraestructuras públicas debe ser conforme con las normas urbanísticas (1) y respetar las exigencias medioambientales (2)

### **1. Las restricciones urbanísticas**

El derecho de urbanismo enmarca la realización de trabajos, de obras y de infraestructuras públicas, en primer lugar, vía las autorizaciones de urbanismo, tales como la licencia de construcción, la licencia de acondicionamiento o de demolición, indispensables con carácter previo a la ejecución de tales operaciones. Estos procedimientos pueden, a veces, articularse y se les añaden legislaciones específicas, en particular en materia de protección del patrimonio y del medio ambiente. Así, los artículos L. 123-14 y R. 123-23 del Código de Urbanismo definen un cierto número de límites, entre los que figura en primer lugar la compatibilidad con el plan local de urbanismo (PLU) (4). En la hipótesis de que el proyecto no sea compatible con el PLU, esta incompatibilidad puede subsanarse con una declaración de utilidad pública, bajo la condición de demostrar el interés para el ente, es decir, el interés público, de un proyecto de tal condición y de seguir el procedimiento, gravoso, correspondiente a una declaración del género. El artículo L. 123-14 dispone que «cuando la

---

(4) El PLU sustituye al plan de ocupación del suelo (POS) después de la adopción de la ley relativa a la solidaridad y a la renovación urbana, llamada «SRU», del 13 de diciembre de 2000.

realización de un proyecto público o privado de obras, de construcción o de operaciones de acondicionamiento, que presente un carácter de utilidad pública o de interés general, necesite ser compatible con un plan de urbanismo, dicho proyecto puede ser objeto de una declaración de utilidad pública o, si una declaración de utilidad pública no se requiere, de una declaración de proyecto». En este caso, la consulta pública tiene por objeto establecer la pertinencia de un proyecto de tales características apoyado a la vez sobre la utilidad pública o el interés general del proyecto y sobre la compatibilidad con el plan del que es consecuencia». Finalmente el plan local de urbanismo será objeto de una comprobación de compatibilidad, la declaración de utilidad pública «comporta la aprobación de nuevas disposiciones del plan local de urbanismo cuando esta declaración no dependa de la competencia del prefecto», conforme a las disposiciones del artículo R. 123-23 del Código de Urbanismo. Si no es el proyecto de la infraestructura pública el que debe ser revisado, resulta obvio que el procedimiento aquí expuesto lastra gravemente su realización, ya que impone numerosas condiciones de fondo y forma, entre las cuales destacan la consulta pública, la audiencia de las asociaciones interesadas, la consulta a los órganos deliberantes de las entidades territoriales interesadas e incluso el acuerdo del Ministro encargado del urbanismo.

Por añadidura, la ejecución de ciertos proyectos exige la expedición de un número importante de autorizaciones, sometidas, en la mayor parte, a evaluaciones medioambientales y al procedimiento de consulta pública. El informe *DUPORT* (5) insiste en la simplificación de las normas que gravan el proceso indicando que la sumisión al conjunto de tales exigencias para los directores de obra, «entraña costes administrativos, una pérdida de tiempo y riesgos jurídicos», mientras que «para el público, impide toda visibilidad del conjunto del proyecto y suscita una incompreensión en cuanto a la sinceridad de la participación esperada». Por consiguiente, se encuentran afectados, a la vez, la eficacia y la efectividad del principio de la participación pública: el formalismo y la temporalidad del proceso de participación no permiten al ciudadano participar auténticamente en las decisiones susceptibles de tener una incidencia sobre su entorno, sobre su hábitat.

## 2. Las exigencias medioambientales

Por lo que respecta a la integración de las consideraciones medioambientales en la elaboración de un proyecto de infraestructuras públicas, el artículo L. 122-1 del Código del Medio Ambiente presenta un marco general aplicable al momento de elaboración de los proyectos, porque prevé que «los proyectos

---

(5) J.P. DUPORT, *op. cit.*

de trabajos, de obras o de acondicionamientos públicos y privados que, por su naturaleza, sus dimensiones o su localización sean susceptibles de tener incidencias notables sobre el medio ambiente o la salud humana han de venir precedidos por un estudio de impacto» (A). El Código de Contratación Pública extiende estas exigencias a su ejecución, como indica su artículo 14: «las condiciones de ejecución de un contrato o de un acuerdo marco pueden comportar elementos de carácter social o medioambiental que tomen en consideración los objetivos de desarrollo sostenible, conciliando desarrollo económico, protección y puesta en valor del medio ambiente y del progreso social». Los ejemplos y las aplicaciones prácticas son numerosos. Sin multiplicarlas y a título ejemplificativo, es posible mencionar la eficiencia energética de los edificios y el recurso a las energías renovables, la gestión de los residuos, la gestión del agua, la integración de la preservación de la biodiversidad en los acondicionamientos exteriores o, incluso, el recurso a los materiales ecológicos (B).

### **A) Las restricciones medioambientales en la fase de elaboración de los proyectos**

Estos imperativos medioambientales se expresan, esencialmente, a través de la confección de un estudio de impacto y la celebración de una consulta pública.

Conforme a las disposiciones del artículo L. 122-1 del Código de Medio Ambiente, el estudio de impacto es obligatorio para todo proyecto de trabajos, de obras o de acondicionamientos público y privados desde que, por su naturaleza, sus dimensiones, o su ubicación, sea susceptible «de tener incidencias notables sobre el medio ambiente o la salud humana». Introducido por la Ley de 10 de julio de 1976 relativa a la protección de la naturaleza, el estudio de impacto ha sido objeto de numerosas evoluciones (6), incluso recientemente con ocasión de la adopción de la *Ley Grenelle 2*, de 12 de julio de 2010, que ha reformado su procedimiento al instaurar un estudio caso por caso. En 2012, se produjeron dos decretos (7) que, a su vez, han modificado la evaluación medioambiental de los planes, de los programas y de los documentos de urbanismo. Hoy, la evaluación medioambiental debe comprender el medio ambiente globalmente (recursos, biodiversidad, riesgos naturales o tecnológicos, energía, patrimonio, ordenación y gestión del territorio) y per-

---

(6) Este fue el caso con la ley de 26 de octubre de 2005, que transponía diversas disposiciones comunitarias en el ámbito del medio ambiente, que ha impuesto el parecer del Estado competente en materia de medio ambiente en lo que respecta a los proyectos sometidos a estudio de impacto. Los artículos L. 122-1 y L. 122-7 del Código del Medio Ambiente fijan hoy la competencia de esta autoridad.

(7) Decretos de 2 de mayo de 2012 y de 23 de agosto de 2012.

mitir asegurar la transparencia de las elecciones de los poderes públicos, en particular a través de la información y la participación pública. El estudio de impacto supone la apreciable ventaja de proporcionar un marco de análisis transversal y de permitir una apertura de temáticas y de estudios.

En cuanto a su contenido, está fijado por el artículo L. 122-3 del Código de Medio Ambiente, mientras que su ámbito de aplicación emana de los artículos R. 122-5 a R. 122-8. Precisamente, por cuanto concierne a los planes y a los programas, su evaluación medioambiental está expresamente prevista por los artículos L. 122-4 a L. 122-11 y R. 122-17 a R. 122-24 del Código del Medio Ambiente, así como por diversas disposiciones del Código de Urbanismo (8) y del Código General de las Entidades Territoriales (9).

La Ley *Grenelle 2* ha jugado un papel importante en la materia, pues ha modificado el Código del Medio Ambiente añadiendo un cierto número de elementos al contenido del estudio de impacto (10). Así, por ejemplo, deben figurar en el estudio de impacto una descripción del proyecto, un análisis del estado inicial de la zona susceptible de ser afectada y de su entorno y un estudio del proyecto sobre el medio ambiente o la salud humana (comprendidos en el mismo los efectos acumulados con otros proyectos conocidos). Un decreto de diciembre de 2012 y un decreto de noviembre de 2013 (11) detallan los proyectos sometidos a estudio de impacto y los proyectos sometidos al procedimiento «caso a caso» (12).

El litigio sobre el estudio de impacto es bastante denso y el juez administrativo pone en marcha un control muy preciso del contenido de los mismos. Sin entrar en muchos detalles, ha de subrayarse que un estudio de impacto que no incluya alguno de los elementos de información requeridos será considerado ausente, no presentado (13). De manera general, la imprecisión puede ser

---

(8) Artículos L. 121-10 a L. 121-15 y R. 121-14 a R. 121-17.

(9) Artículos L. 4424-13, L. 4433-7, R. 4424-6-1, R. 4433-1 y R. 4433-1-1.

(10) El artículo L. 122-3 ha sido modificado.

(11) Decreto n° 2012-1529 de 28 de diciembre de 2012 y decreto n° 2013-1030 de 14 de noviembre de 2013, hoy incorporados al artículo R. 122-2 del Código de Medio Ambiente.

(12) El procedimiento llamado de «caso a caso» se ejecuta por la autoridad medioambiental competente, es decir, y con carácter general, el prefecto de la región. Es él, en particular, quien deberá precisar, por un dictamen motivado, si el proyecto debe someterse o no a este tipo de estudio.

(13) CE de 29 de julio de 1983 *Commune de Roquevaire*, Rec 353; en el mismo sentido, el tribunal administrativo de Besançon, en una sentencia de 29 de marzo de 1990 ha considerado que del hecho de la insuficiencia de la rúbrica concerniente al estado inicial, el estudio de impacto no estaba presente: TA Besançon, 29 de marzo de 1990, *Commission permanente d'études et de protection des eaux de sous-sol et des cavernes de Franche-Comté contre Préfet du territoire de Belfort*, *Revue juridique de l'environnement*, 1991, n° 2, p. 207.

igualmente asimilada a la ausencia del estudio de impacto (14). De manera que hay que resaltar que, en materia de acondicionamiento viario «el estudio de impacto debe permitir apreciar de manera suficiente las consecuencias de la puesta en servicio de la vía sobre la calidad del aire y exponer las medidas compensatorias destinadas a reducir las molestias generadas por el proyecto y ello incluso aunque no sea necesario consagrar una rúbrica particular a la polución atmosférica» (15). Por otra parte, el Consejo de Estado ha considerado que el contenido del estudio de impacto debe ser adecuado a las características del proyecto y a la sensibilidad del medio (16). En consecuencia, los jueces no dudan en aportar precisiones en cuanto al contenido del estudio de impacto y a la necesidad de analizar el medio sobre el cual el proyecto tendrá consecuencias medioambientales (17).

Junto con el estudio de impacto, está igualmente prevista la organización de una consulta pública. Este mecanismo se introdujo en materia medioambiental de manera que «la realización de acondicionamientos, de obras o de trabajos, ejecutadas por personas públicas o privadas, debe ir precedido de una consulta pública (...), cuando en razón de su naturaleza, de su consisten-

---

(14) Es el caso, por ejemplo, de un formulario de estudio de impacto que no permite, por su contenido extremadamente sumario e impreciso, apreciar los efectos sobre el medio ambiente de la instalación litigiosa y del hecho que ningún análisis serio permite, por otra parte, tomar en consideración de manera suficientemente precisa, el estado inicial del lugar y de su entorno y los efectos de la explotación sobre el medio ambiente y, principalmente, sobre las aguas superficiales: TA Rennes, 25 de agosto de 1989, *Revue juridique de l'environnement*, 1990, n° 1, p. 113.

(15) CAA Nancy, 21 de octubre de 2004, *Département de la Moselle*, n° 00NC00105. En este caso, el estudio no comportaba «ningún análisis de los efectos actuales del tráfico en materia de polución atmosférica, ni ningún elemento sobre las incidencias previsibles del proyecto previsto, mientras que, tales incidencias, tratándose de la creación de una desviación doble con dos vías cada una, no podían ser consideradas por naturaleza como inexistentes o despreciables; que, entonces, la insuficiencia de un estudio de impacto que no incluye ninguna mención relativa a la eventualidad de un aumento de la polución atmosférica bajo el efecto del incremento del tráfico rodado (...) vicia el procedimiento».

(16) CE de 12 de noviembre de 2007, *Commune de Folschviller*, n° 296880; cf. igualmente, TA Clermont— Ferrand, de 16 de julio de 2010, *Commune Sainte Anastasie et a.*, n° 0901615 y 100092 (resolvió que el estudio de impacto era insuficiente en relación a su análisis sobre la fauna y sobre la flora).

(17) En este sentido, el tribunal administrativo de Grenoble ha anulado las decisiones de los Alcaldes de los municipios de Allevard y de la Chapelle de Bard que concedieron al sindicato mancomunado de Collet d'Allevard una licencia de construir un telesilla y un permiso de acondicionamiento del dominio esquiable a la vista de la insuficiencia del estudio de impacto, principalmente en lo que concierne a la rúbrica del estado inicial, pero también en materia de análisis del impacto que tendrá el proyecto sobre la fauna y la flora y, más precisamente, sobre dos especies de libélulas de la «Tourbière du col de l'occiput», sobre las especies vegetales protegidas y sobre las nava alcalinas: TA Grenoble, de 12 de febrero de 2013, n° 1101160. Sobre el mismo asunto: CAA Lyon, de 15 de octubre de 2013, n° 13LY00894.

cia o del carácter de las zonas afectadas, estas operaciones sean susceptibles de afectar al medio ambiente» (18). Se trata de responder al problema de asegurar la participación pública: «cada ciudadano debe tener acceso a la información relativa al medio ambiente, incluida en ésta las relativas a las sustancias y actividades peligrosas» (19). Por otra parte, hay disposiciones tanto legislativas, como las ya mencionadas, como constitucionales que garantizan este principio; así, el artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente dispone que «toda persona tiene derecho, con las condiciones y límites definidos por la ley, a acceder a la información relativa al medio ambiente de que disponen las autoridades públicas y de participar en la elaboración de las decisiones públicas que tengan incidencia sobre el medio ambiente» (20).

El objetivo de la consulta pública está, asimismo, claramente definido por el artículo L. 121-3 del Código del Medio Ambiente que precisa que «la consulta pública tiene por objeto garantizar la información y la participación pública así como que se tengan en consideración los intereses de terceros cuando se elaboren las decisiones susceptibles de afectar al medio ambiente mencionadas en el artículo L. 123-2. Las observaciones y propuestas recogidas en el transcurso de la consulta son tomadas en consideración por el director de obra y por la autoridad competente para tomar la decisión» (21). Aquí también, el no cumplir con esta consulta puede dar lugar a un litigio y el juez administrativo vela por el respeto del derecho a la participación pública en

---

(18) Es la ley n° 83-630 de 12 de julio de 1983 relativa a la democratización de las consultas públicas y a la protección del medio ambiente que, en su artículo 1°, establece este dispositivo.

(19) Artículo 1° de la ley n° 95-101 de 2 de febrero de 1995 relativa al refuerzo de la protección del medio ambiente. La ley n° 2002-276 de 27 de febrero de 2002 relativa a la democracia de proximidad, en su título IV, reafirma la participación del público general en la elaboración de los grandes proyectos de acondicionamiento. La ley *Grenelle 2*, en si misma, simplifica el procedimiento de la consulta e introduce dos novedades: por un lado, a partir de ese momento será posible que el director de obra suspenda la consulta pública durante seis meses con el objeto de modificar el proyecto y, por otra parte, será posible igualmente modificar el proyecto a la vista de las conclusiones del comisario instructor.

(20) En materia de empleo, el párrafo 8 del Preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946 prevé que «Todo trabajador participa, por medio de sus delegados, a la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como a la gestión de las empresas».

(21) El artículo R. 123-1 del Código proporciona una lista de las operaciones y de los documentos de urbanismo que son sometidos al procedimiento de la consulta pública. El desarrollo de este procedimiento está previsto en los artículos R. 123-6 y siguientes. El Presidente del tribunal administrativo o la prefectura del departamento designan un comisario instructor y un decreto prefectoral se adopta a fin de organizar la instrucción. Se publica la instrucción en los diarios de anuncios legales. La duración de la instrucción es de dos meses y durante este periodo el público en general puede reunirse con el comisario instructor para someterle a consideración su opinión.

la política medioambiental (22). En un reciente e interesante caso, el Consejo de Estado ha operado un control de proporcionalidad entre el derecho de participación pública y el imperativo de la seguridad jurídica. El Consejo de Estado fija un límite beneficioso a los litigios en materia de derecho a la participación pública para evitar la explosión de un alto número de conflictos. En el caso en cuestión, a propósito de tres proyectos de acondicionamiento sometidos a consulta pública, la ausencia aparente de consulta pública había conllevado la anulación por el Tribunal administrativo de apelación de las órdenes que adoptaron la declaración de utilidad pública, justo por contravenir el principio de participación. Ante el Consejo de Estado, se modifica la solución adoptada en apelación pues las consultas públicas requeridas habían tenido lugar efectivamente, lo que había permitido a la población ser consultada, y, además, este caso había sido objeto de una amplia cobertura mediática (23). Una vez que el proyecto finaliza, su ejecución debe igualmente respetar las consideraciones medioambientales.

## **B) Las restricciones medioambientales en la fase de ejecución de las obras**

La toma en consideración de las preocupaciones medioambientales en el marco de la contratación pública ha ido evolucionando, especialmente, por la integración de consideraciones medioambientales (24). Esta exigencia apareció bajo la influencia de los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y también del derecho de la Unión Europea. En materia de infraestructuras públicas, obras y trabajos públicos, una Comunicación de 2001 de la Comisión precisa que «los contratos públicos de trabajos cubren no sólo el producto final, los trabajos, sino también la concepción y la ejecución de los trabajos» (25). No obstante, es durante

---

(22) Por ejemplo, la Corte administrativa de apelación (CAA) de Burdeos ha anulado un decreto prefectoral de expropiación porque «la consulta pública relativa al proyecto de expropiación llevada a cabo por el municipio de Cambon d'Albi ha comenzado el 10 de abril de 2002; que la publicación del anuncio de la instrucción en uno de los dos periódicos locales tuvo lugar únicamente el 5 de abril de 2002, es decir, menos de 8 días antes del comienzo de la mencionada instrucción; que de este modo las disposiciones precitadas del artículo R. 11-4 del Código de Expropiación no han sido respetadas; que, por consiguiente, el decreto declarativo de utilidad pública de 28 de agosto de 2002 ha sido producido a través de un procedimiento irregular»: CAA de Burdeos, 21 de noviembre de 2005, n° 05BX00260.

(23) CE, de 27 de febrero de 2015, n° 382502.

(24) M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 6ª edición, 2011, especialmente, p. 48.

(25) *Communication interprétative sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés*, de 28 de noviembre de 2001. La Comisión europea alienta, de esta manera, tener en cuenta el

la fase de la concepción que el poder adjudicador puede tener en cuenta mejor consideraciones medioambientales. Puede dar instrucciones claras a los arquitectos o a los ingenieros para que ellos conciban, por ejemplo, un edificio administrativo con un bajo consumo energético, teniendo cuenta no sólo el aislamiento o la utilización de materiales específicos de construcción, sino también la instalación de paneles solares destinados a generar calor. Puede también exigir que el edificio sea concebido de manera que no necesite más que una baja utilización de los ascensores y también que la orientación de las oficinas y de las mesas limiten el uso de la luz artificial. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea va, naturalmente, en la misma línea y reafirma el tener en cuenta las exigencias medioambientales en el marco de la contratación pública. El Tribunal precisa, asimismo, que «los criterios de elección de carácter medioambiental deben estar en relación con el objeto de la contratación» (26). Dos directivas de 31 de marzo de 2004, la directiva 2004/18/CE sobre los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, y la directiva 2004/17/CE relativa a los sectores especiales, consagran el lugar de la preocupación medioambiental en el dominio de la contratación pública.

El derecho interno, desde 2001, sigue el movimiento impulsado por el derecho de la Unión y, desde 2006, el Código de Contratación Pública impone a los entes públicos integrar las exigencias medioambientales en la realización de sus equipamientos y de sus infraestructuras. Apuntan más especialmente a la eficiencia energética de los edificios y el recurso a las energías renovables, la gestión ejemplar de los residuos, la gestión del agua, la integración de la preservación de la biodiversidad en los acondicionamientos exteriores, o incluso el recurso a los eco-materiales. En la fase de ejecución de las obras, el pliego de condiciones puede apuntar a la protección del medio ambiente y exigir, por ejemplo, la calidad ambiental de los embalajes, la buena gestión del medio ambiente durante las obras, la sensibilización y la formación medioambiental del personal o la eliminación de los residuos sobre la obra. Incluso en el nivel de escoger la oferta, el criterio medioambiental puede ser tenido en cuenta. En el marco de una compra pública, los entes públicos pueden exigir un producto con etiqueta ecológica.

A día de hoy, el artículo 14 del Código de Contratación Pública dispone que «las condiciones de ejecución de un contrato o de un acuerdo marco pueden comportar elementos de carácter social o medioambiental que tengan

---

medio ambiente en los contratos públicos, publicando en 2005 un manual sobre los contratos públicos ecológicos llamado «¡Compra Pública Verde!».

(26) CJCE, de 17 de septiembre de 2002, *Concordia Bus Finland*, aff. C-513-99. El Tribunal admite, en este asunto, que « para la compra de un autobús, criterios como el nivel de emisiones de óxido nítrico o el nivel sonoro del autobús», pueden ser tenidos en consideración.

en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible, conciliando el desarrollo económico, la protección y la puesta en valor del medio ambiente y el progreso social. Estas condiciones de ejecución no pueden tener efectos discriminatorios respecto de candidatos potenciales. Deben ser indicadas en el anuncio de licitación pública o en los documentos de la licitación». El artículo 53 añade que para atribuir el contrato al candidato que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa, el poder adjudicador se funde, principalmente, sobre «los resultados en materia de protección del medio ambiente», en caso de selección del adjudicatario a partir de una pluralidad de criterios. Más generalmente, incluso, se observa, junto con Michel PRIEUR, que «una generalización de la política de compras eco-responsables ha sido confirmada por las revisiones sucesivas del Código de Contratación Pública en 2004 y en 2006» (27). A este respecto, la jurisprudencia acepta tomar en cuenta la exigencia del criterio de calidad ambiental en los equipamientos públicos y el Consejo de Estado ha admitido, por ejemplo, que la Comunidad Urbana de Niza-Costa Azul rechace la oferta de una empresa de tratamiento de residuos porque no satisfacía los criterios ambientales exigidos, principalmente por lo que se refería al transporte de tales residuos (28). Los problemas medioambientales y urbanísticos afectan, así, de manera muy general a la realización de las obras, equipamientos e infraestructuras públicas, distinguiéndose, en este punto, de las exigencias financieras, patrimoniales y geográficas que se difuminan en los sectores específicos.

## II. LAS RESTRICCIONES ESPECÍFICAS QUE PESAN SOBRE LA REALIZACIÓN DE OBRAS, EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS

Las finanzas del Estado y de las colectividades territoriales juegan un gran papel en la realización de infraestructuras y equipamientos públicos, hasta el punto de que según la coyuntura económica, estas realizaciones pueden ser frenadas o, al contrario, aceleradas (1); aunque su influencia parece más puntual, la preservación del patrimonio y la sensibilidad de ciertas zonas geográficas pueden igualmente constituir un obstáculo a la realización de tales infraestructuras (2).

---

(27) M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 49.

(28) CE, de 23 de noviembre de 2011, *Communauté urbaine Nice-Côte d'azur*, n°351570.

## 1. Las restricciones financieras

La realización de obras, equipamientos e infraestructuras públicas proviene de la competencia del Estado y de los entes territoriales. Estas operaciones pueden ser financiadas bien por recursos permanentes de los entes, es decir, de tasas e impuestos, bien por recursos temporales, como puede ser el recurso a la deuda pública. En periodo de crisis económica, el descenso de los recursos propios y de la dotación pagada por el Estado a los entes territoriales conlleva — como no podría ser de otra manera — la paralización de la realización de las infraestructuras públicas. A este propósito, se hace notar, en primer lugar, que en el mes de febrero pasado, los elegidos locales, es decir, los cargos electos de los municipios, de los departamentos y de las regiones, así como el patronato de las obras públicas, han reclamado el mantenimiento de las bases de la inversión pública local, con vistas de llamar la atención sobre la «grave amenaza» que pesa sobre el sector (29). En segundo lugar, en un comunicado conjunto de la Asociación de Alcaldes de Francia (AMF), de la de Departamentos (ADF) y de la de Regiones (ARF), asociadas para el caso a la Federación Nacional de Obras Públicas (FNTP), han acordado alertar colectiva y solemnemente al Gobierno sobre la urgencia de mantener la inversión pública local para relanzar el crecimiento y el empleo. Los signatarios recuerdan que «la inversión pública la llevan a cabo principalmente las entidades locales, que realizan el 70% de la misma» y afirman que «está hoy gravemente amenazada por la reducción drástica de las dotaciones pagadas por el Estado», estas últimas pierden este año 3,67 millardos de euros, después de una disminución de 1,5 millardos en 2014. Desde ahora hasta finales de 2017, se pagarán 28 millardos de euros menos a los entes territoriales. Según ellos, de ello resulta «un riesgo de desaparición de una parte importante del tejido de pequeñas y medianas empresas en el sector de las obras públicas». Según ciertas cifras, 8.000 empleos habrían sido destruidos en este sector en 2014, en razón de una caída del «30% de las encargos» (30).

El impacto de la disminución de los fondos públicos se ha traducido en la ralentización de las inversiones públicas en materia de infraestructuras y de equipamientos públicos. Para remediar esta situación, se ha barajado el recurso a financiación privada. Se ha pensado una nueva forma de convenio, la cooperación público-privada, creada por una ley de febrero de 2009, consagrada a la aceleración de los programas de construcción y de inversión públicos y privados (31). Asimismo, el artículo L. 332-11-3 del Código de Urbanismo

---

(29) AFP, de 23 de febrero de 2015.

(30) Publicado el 24 de febrero de 2015 por AFP Finance.

(31) Ley n° 2009-179, de 17 de febrero de 2009 para la aceleración de programas de construcción y de inversiones públicas y privadas.

dispone que «en las zonas urbanas y urbanizables delimitadas por los planes locales de urbanismo o los documentos de urbanismo que hagan las veces de aquellos, cuando una o varias operaciones de acondicionamiento o de construcción necesiten la realización de equipamientos distintos a los mencionados en el artículo L. 332-15, los propietarios de los terrenos, los acondicionadores o los constructores pueden concluir con el municipio o el establecimiento público competente en materia local de urbanismo o el representante del Estado, (...) un convenio de proyecto urbano cooperativo previendo la asunción de la carga financiera en todo o en parte de dichos equipamientos». Sin embargo, según ciertos observadores, «estas fórmulas también conllevan riesgos presupuestarios y financieros». En efecto, la larga duración de los contratos puede, a su vez, petrificar los presupuestos públicos y las prestaciones proveídas (32). La cooperación público-privada induce también riesgos financieros que necesitan el establecimiento de mecanismos de garantía.

## 2. Las restricciones patrimoniales y geográficas

La realización de infraestructuras públicas debe igualmente tener en consideración el patrimonio cultural, arqueológico y natural. A este respecto, la legislación relativa a los descubrimientos arqueológicos fortuitos, codificada en los artículos L. 531-14 a L. 531-16 del Código de Patrimonio, se aplica en el conjunto del territorio. Asimismo, conforme a las disposiciones de este Código, las operaciones de acondicionamiento, de construcción de obras o de obras que, en razón de su localización, de su naturaleza o de su importancia, afecten o sean susceptibles de afectar a los elementos del patrimonio arqueológico, no pueden ser acometidas sino respetando las medidas de detección y, según el caso, de conservación y de preservación (33). Por su parte, el Código de Urbanismo prevé que «los documentos y decisiones relativos a la aptitud de zonas o a la ocupación y a la utilización de los suelos preservan especies terrestres y marinas, lugares y paisajes singulares o características de patrimonio natural y cultural del litoral, y los medios necesarios para el mantenimiento de los equilibrios biológicos» (34).

A fin de preservar el patrimonio, el legislador ha adoptado la ley de 7 de enero de 1983 creando las zonas de protección del patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico. La ley *Grenelle 2*, por su parte, ha modificado el régimen instaurando las áreas de realce de la arquitectura y del patrimonio. Esta toma

---

(32) F. MARTY y A. VOISIN, « Finances publiques et financements privés : quel nouvel équilibre pour les investissements des Etats ? », *Politiques et management public*, 2007, vol.25, n° 3.

(33) Artículo R. 523-1 del Código de Patrimonio.

(34) Artículo L. 146-6 del Código de Urbanismo.

en consideración del patrimonio ha sido objeto de una regulación específica en materia de urbanismo en lo que concierne a los accesos a los monumentos históricos, pero también a los barrios y lugares que merecen protección por razones históricas o estéticas. El artículo L. 642-1 del Código de Patrimonio precisa que «un área de realce de la arquitectura o del patrimonio puede ser creada a iniciativa bien de los municipios, bien de un establecimiento público de cooperación mancomunal cuando sea competente en materia de elaboración del plan local de urbanismo, sobre uno o los territorios que representen un interés cultural, arquitectónico, urbano, paisajístico, histórico o arqueológico». Se trata de promover el valor del patrimonio edificado y de los espacios dentro del respeto al desarrollo sostenible. Por ello, conviene a los operadores públicos apoyarse sobre un diagnóstico arquitectónico, patrimonial y medioambiental, teniendo en cuenta las orientaciones del proyecto de acondicionamiento y de desarrollo sostenible del plan local de urbanismo, con el objetivo de garantizar la calidad arquitectónica de las construcciones existentes y por existir, pero también la ordenación de los espacios.

Finalmente, en torno de estas zonas existen prescripciones particulares que los entes deben respetar. A título ejemplificativo, puede hacerse notar que, por una parte, la publicidad está prohibida y, por otra, que las obras de construcción, de modificación o de demolición en el perímetro de estas zonas son sometidos a la autorización del Arquitecto de Edificios de Francia y de la autoridad competente en materia de permisos de construcción. Por esta razón, la realización de obras e infraestructuras públicas puede ser frenada si no responde a las exigencias legales que atañen a la protección del patrimonio. Y, como es sabido, los monumentos históricos gozan de una protección específica: todas las construcciones, demoliciones o modificaciones de inmuebles que estén situados en el campo de visión de un edificio clasificado o inscrito, es decir, según la jurisprudencia, en un radio de 500 metros alrededor del monumento (35), se someten a autorización previa especial (36).

Acabamos indicando que sobre el territorio nacional, ciertos espacios dependen de regímenes particulares, que imponen una reglamentación específica en materia de realización de obras, trabajos e infraestructuras públicas. Pueden citarse, en particular, el litoral, las montañas, las zonas húmedas y los espacios dotados de «paisajes». Por lo que concierne al litoral, es objeto de una protección y de una técnica de ordenación específicas. La directiva de ordenación nacional de 26 de agosto de 1979 impone un cierto número de reglas de ordenación, completadas por la ley de 3 de enero de 1986

---

(35) CE, de 29 de enero de 1971, *SCI La Charmille de Monsoult*, Rec. p. 87.

(36) Artículo L. 621-31 del Código de Patrimonio.

relativa a la ordenación, protección y ejecución del litoral (37). Los artículos L. 146-1, L. 160-6 y R. 146-1 del Código de Urbanismo imponen, además, reglas que afectan a la regulación del litoral. Así, en materia de ocupación del suelo, los planes locales de urbanismo deben ser compatibles con las reglas específicas que permanecen de manera evidente, y teóricamente, exigibles a los constructores, principalmente públicos. La extensión de la urbanización sólo puede hacerse a continuación de las aglomeraciones existentes y, fuera de los espacios urbanizados, las construcciones están prohibidas, excepción hecha de los acondicionamientos ligeros, como la realización de un sendero. En los términos del artículo L. 2124-2 del Código General de la Propiedad de los Entes Públicos: «fuera de las zonas portuarias e industrio-portuarias, y bajo reserva de la ejecución de las operaciones de defensa contra el mar y de la realización de obras e instalaciones necesarias a la seguridad marítima, a la defensa nacional, a la pesca marítima, a la actividad salinera tradicional y a los cultivos marinos, no puede perjudicar al estado natural de la ribera del mar, principalmente por la construcción de un dique, de una escollera o de un terraplén o por desecación, excepto por obras o instalaciones vinculadas al ejercicio de un servicio público o la ejecución de una obra pública en el cual la situación a la orilla del mar se impone por razones imperativas de tipo topográficas o técnicas y que han dado lugar a una declaración de utilidad pública». En la ejecución de este régimen particular, el juez administrativo ejerce un control de proporcionalidad verificando que se han respetado las estrictas condiciones impuestas con ocasión de la realización de una infraestructura (38).

A propósito de los montes, el Código de Urbanismo regula, en sus artículos L. 145-1, L. 445-1, R. 145-1 y R. 445-1, la ocupación del suelo en la montaña, el régimen de urbanización de estas zonas y el régimen de las operaciones de acondicionamiento. Los documentos y las decisiones relativas a la ocupación del suelo deben preservar los espacios, paisajes y medios característicos del patrimonio natural y cultural de las montañas. La urbanización sólo puede efectuarse dando continuidad a las aldeas, pueblos y villas o núcleos de población existentes. Todas las construcciones, como las nuevas carreteras o las extracciones, están prohibidas en un radio de 300 metros alrededor de los cuerpos de agua de menos de 1.000 hectáreas. Pero estas reglas de urbanismo han sufrido numerosas derogaciones. Una derogación general existe por cuanto respecta a los servicios públicos, principalmente en caso de necesidad técnica imperativa (39). Añádase que, desde la ley de urbanismo y vivienda

---

(37) Ley nº 86-2 de 3 de enero de 1986 relativa a la ordenación, a la protección y a la ejecución del litoral

(38) Por ejemplo, CAA Burdeos, de 28 de abril de 2015, nº14BX00039.

(39) Artículo L. 145-8 del Código de Urbanismo.

de 2 de julio de 2003 (40), la construcción fuera de las zonas urbanizadas en los municipios de montaña es posible después de la realización de un estudio de compatibilidad con el esquema de coherencia territorial (SCOT) (41) o el plan local de urbanismo.

---

(40) Ley n° 2003-590 de 2 de julio de 2003, de Urbanismo y de Vivienda.

(41) Teniendo como objetivo asegurar la coherencia del conjunto de las políticas sectoriales llevadas a cabo sobre un territorio dado, principalmente en materia de urbanismo, de vivienda, de desplazamientos y de equipamientos comerciales, en un ambiente preservado y valorado, el SCOT se instauró por la ley SRU de 13 de diciembre de 2000.