

— 5 —

Francia

Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística*

Martín BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá, Madrid

RESUMEN: El sistema urbanístico francés es un ejemplo de centralidad legislativa, de desarrollo formal y de control tutelar de las actuaciones en poder del Estado sin perjuicio del significativo proceso de descentralización que se ha operado a partir de 1982. Un poderoso y meticuloso aparato reglamentista y jerarquizado de planeamiento unifica y hace homologables hasta la terminología de los planes municipales, apurando bien una de las ventajas del centralismo. Por esta misma tradición la intervención del promotor o aménageur, como agente subsidiario del Estado, adquiere un gran protagonismo en la gestión del urbanismo local, frente al propietario del suelo, salvo instituciones muy marginales, llevando aquél la iniciativa empresarial del desarrollo urbano, cada vez más, en forma de concertación público-privada. La reciente legislación del 2000 introduce innovaciones relativamente importantes de forma, contenido, procedimiento y gestión, pero mantiene, no obstante, las principales instituciones anteriores, por lo que este trabajo, basado aún en el sistema precedente, explica y cierra mejor toda una época del urbanismo francés conservando su validez histórica comparatista con otros sistemas europeos.

Descriptores: Legislación urbanística, Planeamiento, Gestión urbanística, Francia.

* El presente trabajo se entregó en marzo de 1995 al coordinador del equipo, Profesor D. Andrés Betancor, de la Universidad Carlos III, encargado por la Dirección General de la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, de elaborar un estudio sobre los Urbanismos Europeos Comparados. El trabajo estaba concebido como contestación a un pormenorizado cuestionario-guión, preparado y concebido por Javier García-Bellido, de la DGVUA. Este formato del trabajo explica en gran medida su forma expositiva y el contenido de las distintas contestaciones que no siempre pueden alcanzar las matizaciones y ponderaciones de un trabajo de índole y metodología doctrinales. Al mismo tiempo, la propia estructura del cuestionario-guión —en cuanto pretendía un análisis comparativo entre las instituciones urbanísticas del Derecho francés y el español, con el marco, a su vez, de otros estudios comparados— obligaba a buscar equivalencias en las técnicas urbanísticas que hubiesen requerido explicaciones suplementarias que no encajaban en la índole del trabajo, conforme se ha señalado.

Transcurridos cerca de siete años desde su elaboración, su redacción original mantiene un interés puramente histórico, máxime cuando el Ordenamiento jurídico-urbanístico francés ha sido objeto de una importante reforma, a raíz de la Ley núm. 2000-1208, de 13 de diciembre, sobre la Solidaridad y la Renovación Urbanas, que alteran en gran medida la mayoría de las cuestiones formuladas en el presente trabajo. La insistencia por parte de García-Bellido en la conveniencia de su publicación como antecedente, para valorar el alcance de la reforma a que hemos hecho referencia —que se analiza en otro trabajo de este número— me ha determinado a actualizar algunas cuestiones de la redacción inicial para su mejor comprensión. Agradezco vivamente a Javier García-Bellido su interés en la publicación de este trabajo, así como la serie de sugerencias y cuestiones complementarias que me ha formulado, además de sus dibujos y esquemas técnicos explicativos que lo ilustran que, sin duda contribuirán a una mayor información y comprensión por parte del lector.

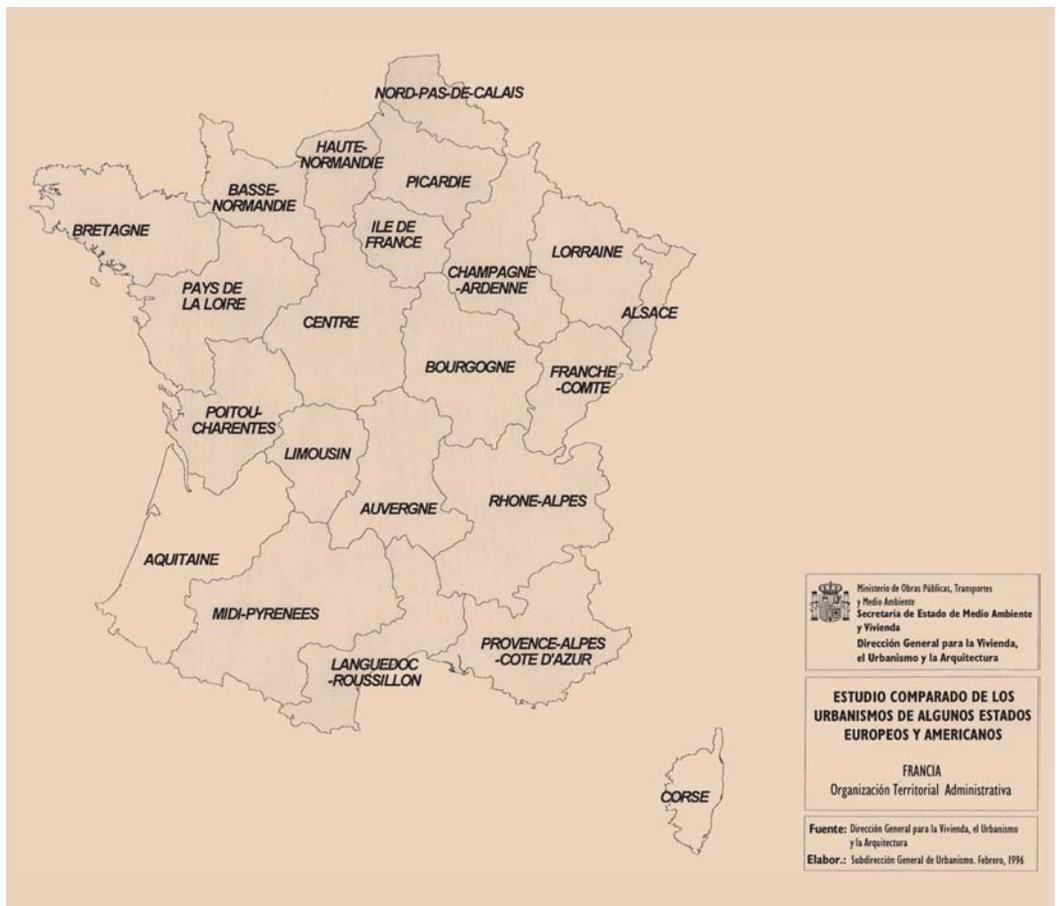
PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS

F&I. Estructuración elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

1. Francia, en el marco de la Constitución Francesa actualmente vigente de la V República (en adelante CF, 1958) constituye un Estado unitario que reconoce, según el artículo 72 CF, las **N** colectividades territoriales [*collectivités territoriales*] de la República formadas por los 36.000 municipios [*communes*], los 96 Departamentos provinciales [*départements*] y territorios de Ultramar [*départements d'outre-mer*]. Cualquier otra colectividad territorial debe ser creada por Ley. Estas colectividades se administran libremente por Consejos elegidos y en las condiciones previstas por la Ley (FIG. 1).

2. A esta enunciación constitucional hay que añadir las 22 Regiones [*régions*], reconocidas inicialmente (ley 5-VII-1972) como entidades públicas [*établissements publics*] y que alcanzaron con la Ley de 2-III-1982 (*relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*) [de derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones] la condición de colectividades territoriales, en la inteligencia de que su constitución no comporta ni atenta a la unidad de la República ni a la integridad del territorio (art. 59 CF).

3. Como colectividades territoriales locales sometidas a un régimen especial figuran los Municipios de París, Marsella y Lyon.



F§2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo (en su totalidad o en materias parciales específicas)

1. En concordancia con este carácter unitario del Estado:

«Las colectividades territoriales, contrariamente al Estado, son exclusivamente institucionales administrativas. No tienen ni constitución propia, ni poder legislativo, ni tribunales. Únicamente disponen de una administración, como es normal en un Estado en la que descentralización no excluye su carácter unitario» (R. CHAPUS, 1988: 168).

Por tanto, el poder legislativo en Francia es único y se ejerce por el Parlamento [*Assemblée Nationale*] (art. 34 CF), si bien las materias reservadas a la Ley son objeto de una enumeración específica siendo de naturaleza reglamentaria las no incluidas en dicha lista. En el referido artículo 34 no existe ninguna referencia concreta al Urbanismo, si bien cabe señalar como materias indirectamente relacionadas con él, las competencias que afectan al «régimen de propiedad», competencias y recursos de las colectividades territoriales, régimen fiscal, etc. Estas circunstancias

explican que la mayoría de la producción de normas urbanísticas (tanto de procedimiento, como de fondo) sean de origen reglamentario estatal, sin perjuicio de que también existan disposiciones con rango de Ley.

2. La única fuente de producción normativa del urbanismo es pues estatal y abarca, tanto las materias típicamente urbanísticas como las conexiones con materias afines (medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, etc.). Esta única fuente normativa, legal y reglamentaria, facilita —conforme los métodos de codificación seguidos en la V República— la existencia de un Código de Urbanismo [*Code de l'Urbanisme*] (cfr., F. BOUYSSOU & J. HUGOT, 1978) en el que oficialmente se sistematizan y actualizan las normas de carácter legislativo (I parte) y Reglamentaria (II Parte). Este Código —segregado del Código de la Construcción y Vivienda— fue inicialmente autorizado por el Decreto de Codificación n.º 73-1022 de 8-XI-1973.

F§3. Nivel territorial en el que están residenciadas las principales competencias de planeamiento, ejecución y control urbanísticos (en el Estado central, en las Regiones, ¿existe una Administración «de tutela» y control de los actos de la Administración Municipal?)

1. El urbanismo en Francia, como en la mayoría de los países, fue inicialmente, una competencia típicamente local, tanto en materia de reglamentación como de ejecución. Sin embargo, a partir de la Ley de 15-VI-1943 (del Gobierno de Vichy) se inició un fuerte proceso de estatalización de las competencias urbanísticas reglamentarias; estatalización que encontró en el campo de la ejecución urbanística su máxima expresión en la Ley-marco de 7-XI-1957, así como en la legislación posterior.

2. La ruptura del sistema centralizado tiene lugar con la promulgación de las Leyes de descentralización 83-8 de 7-I-1983 (*relative a la repartition de competances entre les communes, les départements, les Régions et l'État*) [sobre la distribución de competencias entre los Municipios, Departamentos Regiones y el Estado] y la Ley n.º 83-663 de

22-VII-1983 completando la anterior. En virtud de esta norma descentralizadora se declara que los Municipios, Departamentos y Regiones:

«... concurren con el Estado a la administración y ordenación del territorio, al desarrollo económico y social, sanitario, cultural y científico, así como a la protección del Medio Ambiente y a la mejora de la calidad de vida». «Los Municipios, los Departamentos y las Regiones constituyen el marco institucional de la participación de los ciudadanos en la vida local y garantizan la expresión de su diversidad» (art. 1.º).

Por lo que afecta al «Urbanismo y a la salvaguardia del Patrimonio y del Paisaje», la Ley de 7 de enero 1983 dispone que:

«El territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad pública es su

gestor y garante en el marco de sus competencias...» (art. 35 L. 83-663)¹.

3. En virtud de estos principios el urbanismo experimentó una descentralización prácticamente total, pasando a los Municipios (individualmente o a través de formas asociativas, especialmente fomentadas con la Ley de la Administración Territorial de la República de 6-II-1992 para la constitución de *Établissements publics de coopération intercommunale* [entes públicos de cooperación intermunicipal]) toda la ejecución y gestión urbanística, en cuanto competencia estrictamente administrativa. El municipio dispone de capacidad para elaborar y aprobar el *Plan d'Occupation des Sols* (POS) [plan de ocupación o usos del suelo] y los demás instrumentos de ejecución. Esta descentralización se ha potenciado a nivel de obtención de fines institucionales de política urbana con la Ley n.º 91-662 de *Orientation pour la Ville* [orientaciones sobre la ciudad], en cuyo artículo 1.º se reconoce a los ciudadanos:

«el derecho a la ciudad», a cuya consecución los Municipios, otras colectividades territoriales, sus agrupaciones, el Estado y sus organismos públicos aseguran a todos los habitantes de las ciudades las condiciones de vida y de vivienda, favoreciendo la cohesión social y de naturaleza, a fin de evitar o hacer desaparecer el fenómeno de la segregación. Esta política debe permitir insertar cada barrio en la ciudad y asegurar en cada aglomeración la coexistencia de diversas categorías sociales» (art. 1 L. 91-662).

4. Sin perjuicio de esta descentralización en favor de los Municipios hay que tener en cuenta que el Estado se ha reservado algunos campos de actuación, especialmente los siguientes:

- (i) Intervención en los Municipios sin Plan d'Occupation des Sols [POS, Plan de ocupación del suelo].

¹ El artículo 35 de la Ley 83-663, incorporado como artículo L 110 *Code de l'Urbanisme*, dice literalmente: «Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la

- (ii) Imposición de prescripciones supramunicipales de origen sectorial (protección del medio ambiente, régimen de costas, patrimonio histórico, etc.) y de aplicación todo el territorio.
- (iii) Imposición y aprobación de los *Schéma d'aménagement regional* [SAR, Esquema de ordenación regional] (en especial el relativo a *l'Île de France*).
- (iv) Aprobación e implantación de los Proyectos de Interés Nacional [*projets d'intérêt general de l'Etat*] que pueden comportar la modificación del planeamiento municipal (nuevas aglomeraciones, zonas industriales y portuarias, el barrio de la *Défense*, en París, zona del entorno de túnel de la Mancha).

Además de estas intervenciones, el Prefecto ha conservado determinadas funciones de cuasi-tutela en salvaguarda de los intereses supramunicipales (art. L.122-1.3 Code de l'Urbanisme).

Dichos poderes consisten en:

- a) Posibilidad de exigir al Municipio la modificación de los instrumentos de urbanismo, un a modo de derecho de veto en los actos de aprobación de los Esquemas Directores [*Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU)] o una vez dada publicidad al POS antes de su aprobación [*vide* F§10(a)]; y
- b) Poder de subrogación o sustitución, en caso de que el Municipio no atienda las peticiones de modificación sugeridas por el Prefecto.

5. A efectos de aprobación de los planes y como medio de concertación existen a nivel Departamental, la *Commission de Conciliation en Matière d'Urbanisme* [Comisión de Conciliación Urbanística] en la que participan las distintas Administraciones.

protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace».

PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD FUNDIARIA Y EL URBANISMO

F§4. Función social de la propiedad. Fundamentos constitucionales o consuetudinarios. Mecanismos e instrumentos para la consecución de la función social de la propiedad inmobiliaria. ¿Impide la especulación inmobiliaria la Constitución

1. La Constitución Francesa actual no contiene una declaración de Derechos. Su preámbulo simplemente proclama su adhesión «a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidos en la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de 1946». Según esta declaración:

«la propiedad es un derecho inviolable y sagrado del que nadie puede ser privado, si no es por causa de utilidad pública o, legalmente verificada, y bajo la condición de una justa y previa indemnización».

Estos principios constitucionales han tenido su reflejo en el tema que nos ocupa en los artículos 544 («la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera mas absoluta, siempre que no se haga uso prohibido por las leyes y reglamento») y 552 («la propiedad del suelo comporta la propiedad del vuelo y del subsuelo») del Código Civil [*Code Civil*, CC].

2. Ahora bien, si estos principios mantienen su vigor como plenos valores constitucionales —así se declara en una importante Decisión [*Décision*] de 16-I-1982 del Consejo Constitucional [*Conseil Constitutionnel*] sobre la Ley de Nacionalizaciones—, no obstante, su

interpretación ha tenido que atemperarse a las limitaciones y exigencias del interés general. Por lo que afecta al campo del urbanismo son relevantes de una aceptación implícita del principio de la función social de la propiedad o, al menos, del reconocimiento de su uso conforme a las exigencias del interés general, las siguientes declaraciones insertas en el *Code de l'Urbanisme* modificado por la ley de 1994 [en adelante CU, Código de Urbanismo, seguido del año de la respectiva ley]:

«El territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad pública, es su gestor y garante en el marco de sus competencias. Con el fin de ordenar el marco de vida (asegurar sin discriminación a las poblaciones residentes y futuras las condiciones de vivienda, empleo, servicios y transportes adecuadas a sus necesidades y a sus recursos), gestionar el suelo economizándolo [*de gérer le sol de façon économe*], asegurar la protección del medio natural y del paisaje, la seguridad y la salubridad públicas, y promover el equilibrio entre las poblaciones residentes en las zonas urbanas y rurales, las colectividades públicas armonizan, en el respeto recíproco a su autonomía, sus previsiones y decisiones de utilización del espacio.» (L.110 CU-94) (cfr., nota 1 precedente en F§3.2 con el art. 35 de la Ley 83-8).

F§5. Estatutos de la propiedad del suelo: civil o administrativo. ¿Lo definen las leyes o los planes? ¿deriva del planeamiento o es previo a éste? Contenido urbanístico mínimo de la propiedad ¿hay un *ius aedificandi* mínimo? Regímenes urbanísticos específicos de la propiedad del suelo en cada clase o situación: obligaciones/deberes del propietario de suelo o promotor en el urbanismo: cesiones, obras, uso, conservación, rehabilitación, etc. Diferenciar el *ius urbificandi* (derecho a promover una nueva urbanización) del *ius aedificandi* (derecho a construir)

Antes abordar el concepto del presunto «estatuto» de la propiedad fundiaria, conviene situar la institución jurídico-económica del PLD, por ser la más relevante en relación a la propiedad en general en el contexto francés.

a) Derecho de propiedad y *plafond legal de densité* (PLD)

1. Según el Código de Urbanismo de 1975 (promulgado por la L. n.º 75-1328, 31-XII-1975, CU-1975):

«*Le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol. Le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction*

est ou doit être implantée définit la densité de construction» [«El derecho de construir está vinculado (*attaché*, “ligado, adscrito, fijado, unido; agregado”) a la propiedad del suelo. Se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo. La relación entre la superficie de suelo forjado (techo) de una construcción y la superficie del terreno sobre la cual está o debe estar instalada determina la densidad de construcción»] (art. L.112-1 CU-75).

Desde esta perspectiva apenas puede decirse que exista diferencia sobre la concepción liberal del derecho de propiedad mantenido en el Código Civil, en los artículos 544 y 552, antes transcritos en F§4.1. Sin embargo, la subordinación del ejercicio del derecho de construcción a lo dispuesto en las leyes y reglamentos ha sido fuente de

importantes limitaciones.

2. Con el Código de Urbanismo de 1975 se crea o instituye «*une limite de densité, appelée “plafond légal de densité”...*» [«Un límite de densidad llamado “techo legal de densidad edificable] (PLD)»] aplicable a todo el territorio nacional —exista o no un POS o plan de urbanismo— fijándolo en un coeficiente inamovible de $1,0 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ (un metro cuadrado de techo por cada metro cuadrado de suelo poseído), salvo para la *ville* de París donde se elevaba a $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$. Fue establecido como una referencia límite o techo legal muy global de la facultad de edificación de cualquier propiedad fundiaria y para toda clase de terrenos, sin prejuzgar que el plan u otras circunstancias anularan o ampliaran la edificabilidad precisa en cada zona concreta [ver FIG. 2].

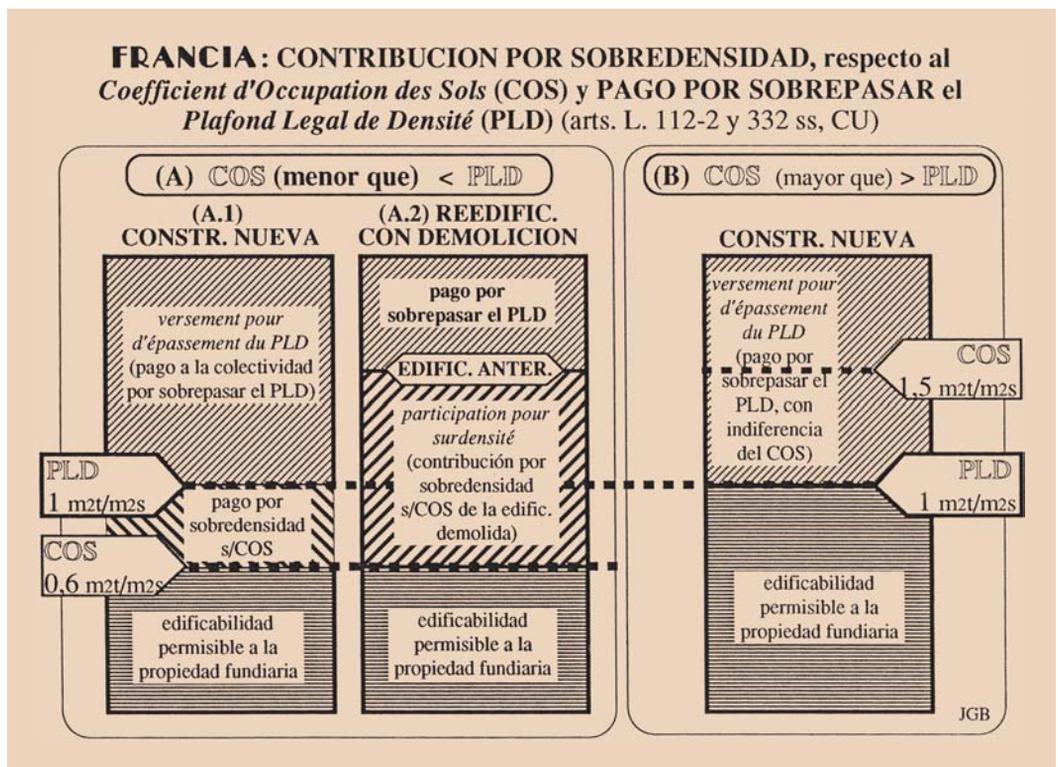


FIG. 2. Efectos parafiscales de las posibles relaciones entre el Plafond legal de densité PLD y el Coefficient d'occupation des sols COS establecidos por los Planes y las opciones voluntarias de los constructores en cada actuación urbanística o eficatoria permitida (J. GARCIA-BELLIDO, 1995)

Nota: El PLD legalmente fue al principio (1975) de $1 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ en toda Francia, excepto en París que estaba comprendido entre $1,5$ y $3 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$. Desde 1986 quedó como opción libre de los Planes el establecerlo o no como medida de política de desdensificación urbana.

Fuente: DANAN & FORGET, 1986, Processor: 39-40

3. Si el planeamiento municipal (POS) autorizase a superar dicho límite (del PLD), dice el Código de Urbanismo (según el art. 64 de la Ley 86-1290 de 23-XII-1986):

«Au-delà du plafond, s'il en est fixé un, l'exercice du droit de construire relève de la collectivité en las condiciones fijadas por las disposiciones del presente capítulo [Por encima del techo legal de densidad edificable, si éste estuviese fijado, el ejercicio del derecho de construir procede de la colectividad ...]» (art. L.112-1 CU-1986).

Como destaca SAVY (1981: 296) la utilización final del verbo «relèver» [«elevarse; proceder, emanar, surgir, salir»] —en lugar de «appartenir» [«pertener, ser propio de algo o alguien»], que era la expresión utilizada por el Proyecto de Ley— es harto expresiva de la intención última de los legisladores, que no

ha pretendido otra cosa que una mera disociación o municipalización parcial de la facultad de construir *por encima* del PLD en relación al derecho de propiedad del suelo. De esta suerte, la propiedad del suelo confiere directa y solamente la facultad de poder construir, elevar o edificar una superficie de techo igual a la superficie del terreno (salvo en París que es superior en un 50%), sin pago de canon o tasa a la colectividad, como derecho propio, si el plan o POS lo autoriza. En caso de que el POS permita superar opcionalmente este límite deberá abonarse el exceso (*versement pour dépassement du PLD*, «pago por sobrepasar el PLD») una suma igual al valor del incremento virtual necesario de suelo, en el propio solar, para igualar el exceso de edificabilidad de la construcción solicitada por encima de dicho *plafond* [techo, límite] [ver FIG. 3]. Es decir:

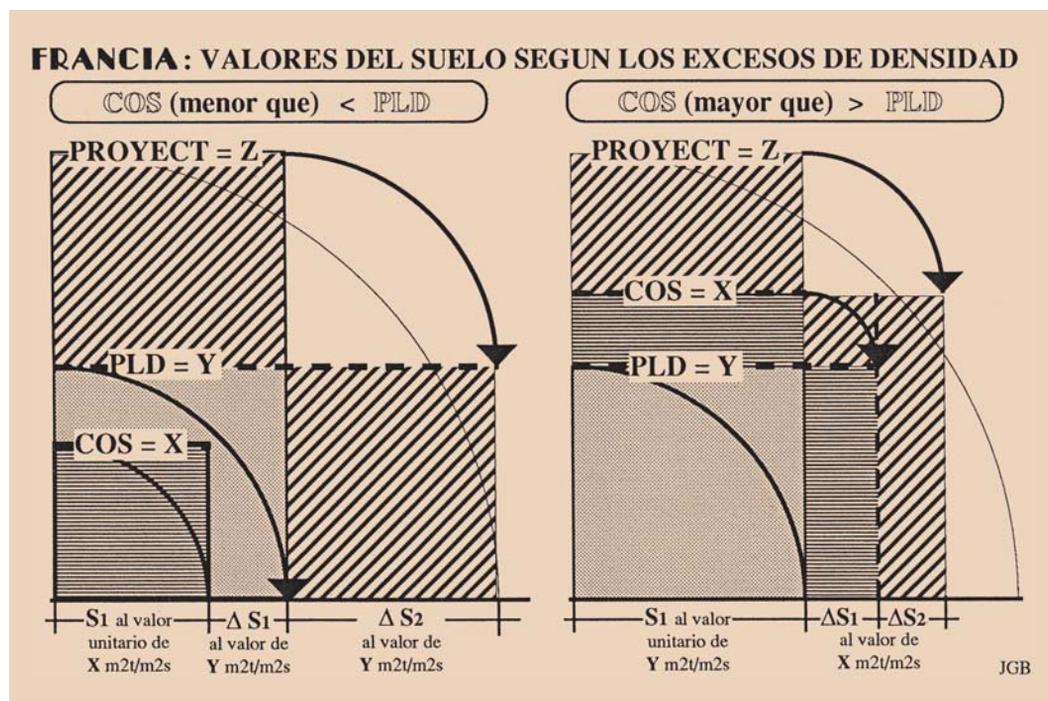


FIG. 3. Cálculo del suelo virtual necesario y de su valor relativo a efectos de determinar la cuantía de las contribuciones por sobredensificación al sobrepasar opcionalmente el Plafond legal de densité o/y el Coefficiente d'occupation des sols COS establecidos por los Planes, según los casos de la fig. 2 anterior (J. GARCÍA-BELLIDO, 1995).

Nota: El PLD legalmente fue al principio (1975) de 1 m2/m2s en toda Francia, excepto en París que estaba comprendido entre 1,5 y 3 m2/m2s. Desde 1986 quedó como opción libre de los Planes el establecerlo o no como medida de política de desdensificación urbana.

Fuente: DANAN & FORGET, 1986, Processor: 39-40

«El PLD es el umbral por encima del cual el derecho a construir, cuando exista [*s'il existe*, según el POS], se paga a la colectividad y no al propietario del terreno. ...el PLD no limita en modo alguno la posibilidad de que los POS prevean edificabilidades (coeficientes de ocupación de suelo, COS) superiores a él» (Conseil d'Etat, 1-VI-84, S.C.I. L'Île de France, requête. 45571, cit. en DANAN & FORGET, 1986: 38).

En su formulación inicial se aplicaba con carácter general y afectaba a todo tipo de constructores públicos o privados, salvo los supuestos de los llamados derechos adquiridos (casos de edificios anteriores o reconstrucción de edificios). Con el establecimiento del PLD se pretendía: frenar la densificación del centro de las ciudades, financiar la política de ordenación urbana de los Municipios y frenar la especulación urbanística (al fijar la máxima edificabilidad vinculada a la propiedad del suelo, se pensaba que los vendedores reducirían sus pretensiones y los adquirentes tenderían a descontar los valores que ellos deberían abonar al Municipio con el cálculo de la superación del límite de densidad, en su caso. Sin embargo, este objetivo ha fracasado y se ha desvirtuado convirtiéndose en una sobretasa que paga el constructor (cfr., LEBRETON, 1993: 345-6). El éxito de esta innovación en el período 1975-1982 ha sido relativo, aún cuando se ha reconocido que ha ayudado a disminuir la densificación de los centros de las ciudades. Sin embargo, a partir de 1982 empieza a cuestionarse y sufrir importantes modificaciones hasta el punto que pueda hablarse de un desmantelamiento del mismo.

4. La Ley de Presupuestos de 1983 lo descentraliza legalmente y convierte en una horquilla de valores más elástica, permitiendo a los Municipios de más de 50.000 habts. modular su aplicación entre un *mínimo* de 1 (en la Ville de París de 1,5) y un *máximo* de 2 (de 3 París); los Municipios podían acordarlo no antes de transcurridos seis meses desde la renovación electoral de sus órganos de gobierno. La Ley urbanística 85-729 de 18-VII-1985 (art. 25) mantiene estos coeficientes pero los extiende a todo tipo de Municipios, si bien con la prescripción estabilizadora de que su fijación no pueda ser modificada durante, al menos, tres años. Al mismo tiempo —y por primera vez— exonera del PLD a las construcciones pertenecientes

al Estado, Departamento, Municipio o Entidad pública, a los *établissements publics administratifs* que gestionen un servicio público o de utilidad general y que no sean productores de rentas.

Finalmente, con la Ley n.º 86-1290, de 23-XII-1986 (CU-86), el PLD nacional se convierte en municipal o supramunicipal. Las Corporaciones Locales pueden instituirlo, suprimirlo o, en su caso, restablecerlo, con el umbral *mínimo* de $1 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ («*la limite de densité ne peut être inférieur à 1*») y para París de $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$, no pudiendo modificar su régimen sin haber transcurrido tres años de su fijación, a excepción de que durante este período se produjera una renovación electoral de los órganos de gobierno, en cuyo caso cabe su modificación transcurridos seis meses a partir de las elecciones. La misma Ley permite la exoneración del pago a las construcciones edificadas en las ZAC [*Zones d'Aménagement Concerté*, zonas de ordenación concertada o convenida] y destinadas a viviendas (principal o secundaria, a excepción de los hoteles) (cfr. JACQUOT, 1989: 388-90).

5. Mientras el *coefficient d'occupation des sols* [COS, coeficiente de ocupación del suelo, *vide ut infra*, F§10.12] es un parámetro típicamente urbanístico que expresa la densidad máxima de ocupación o edificación del suelo (edificabilidad en sentido objetivo) previsto en el POS para cada zona, área urbana o parcela, el PLD es una medida de política fundiaria o antiespeculativa que actúa como un límite superior de referencia de los valores potenciales del suelo atribuidos a todas las propiedades del país, aunque *sólo utilizable legalmente al solicitar la licencia cuando se vaya efectivamente a edificar*, pudiendo construirse, según dónde y cuánto marquen los planes concretos, sin que sus propietarios tengan que pagar una cantidad a la comunidad al hacerlo igual o por debajo de éstos; por lo que, sólo cuando se prevé y autorice su superación opcional con el COS y otros límites superadores de éste, se genera lógicamente esta obligación de pago.

Conviene esclarecer cuanto antes que estos coeficientes y valores del PLD no son ni pueden ser «legalmente» añadidos o apropiados por el dueño del terreno como patrimonio privado o base del cálculo del valor del suelo en caso de valoración, venta forzosa o expropiación, ya que oficialmente:

«Los derechos de edificación en el sentido del Código de Urbanismo no pueden ser reconocidos nada más que en el marco de una solicitud de *certificat d'urbanisme* [certificado de urbanismo] o de *permis de construire* [licencia de edificación], bajo las condiciones previstas por la reglamentación» (Conseil d'Etat, 10-III-1989, n.º 53593, cit. en coment. al art. L. 112-1 CU, ed. Dalloz, 1996).

Ello, claro es, sin perjuicio de que el mercado libre tienda a absorber los derechos potenciales o expectantes del plan integrándolos en la propiedad del suelo².

6. En algunos supuestos ambos coeficientes se condicionan, especialmente cuando el COS asignado a una parcela concreta sea inferior al PLD general, en cuyo caso este último cesa de ser operante, refiriéndose los valores del suelo o de la propiedad sólo al potencial inferior señalado por el COS.

En los demás casos actúan uno y otro sucesivamente, al extremo de que, cuando el COS es superior al PLD —en los casos tasados en que así se señale y admita por el POS—, además del exceso sobre el PLD (*versement pour dépassement du PLD*, «pago por sobrepasar el PLD»), el constructor [*constructeur*] o el 'beneficiario de la autorización de construir' [*le bénéficiaire de l'autorisation de construire*, sujeto activo de todo el urbanismo francés y no sólo el propietario del suelo, como ocurre en España], si quiere y puede sobredensificar la parcela, está obligado a pagar un canon o tasa reglada [*participation pour surdensité*] por superación del límite de densidad establecido por el COS o a efectuar una transferencia de las posibilidades de edificabilidad [*transfert des possibilités de construction du COS*] que le faltasen (*vide infra* F§10 y F§20).

b) Estatutos y regímenes urbanísticos de la propiedad del suelo

7. A la vista de lo expuesto en lo que antecede y en F§4, es obvio que el «estatuto

jurídico» del suelo —en la medida que pueda hablarse de tal concepto en el Derecho urbanístico francés— es mixto: sobre el trasfondo civil se superpone una abundante legislación urbanística dictada en distintas etapas de su evolución sometida a una constante modificación, revisión y puesta al día. [Frente a la relativa estabilidad y organicidad de la legislación urbanística española hasta fechas recientes, la francesa se caracteriza por su extremada movilidad revisionista que, a pesar de poder condensarse en un Código de Urbanismo, sus distintas piezas clave son de difícil encaje].

El estatuto de la propiedad del suelo lo define básicamente la Ley: «el derecho de construir está ligado o vinculado (*attaché*) a la propiedad del suelo» [ver *supra* punto 1, art. L.112-1 CU]. Ahora bien, la concreción de su edificabilidad o inedificabilidad, en cada caso, deriva del planeamiento (POS) y en concreto del COS establecido por éste para cada zona, área y parcela concreta (*vide ut infra*, F§10.12), teniendo como límite de referencia institucionalizada el *Plafond legale de densité* [PLD; *vide ut supra* F§5(a)].

Ahora bien, hay que tener en cuenta que —como se ha dicho *supra* en el punto 5— el PLD ni es medida urbanística de densidad potencial, ni funciona como un coeficiente mínimo de edificabilidad reconocido a todo terreno frente a expropiaciones, limitaciones, servidumbres o cesiones³, sino como una referencia para «más allá del límite» o facultad opcional de los planes y los constructores que sólo actúa cuando el plan autorice una superación del mismo, dando lugar al pago de un canon o tasa a la comunidad municipal en concepto de exceso de densidad autorizable, no siendo materializable ni siquiera en caso de transferencias de las posibilidades de construcción del COS (TPC, TCOS) [ver *infra* F§20.3].

8. Por análogas razones, tampoco puede hablarse que exista un «contenido mínimo edificable» de la propiedad rústica, para lo que hubiera podido servirse del PLD

² Situación jurídico-económica trascendente, ya que en el urbanismo español el aprovechamiento creado por el plan es atribuido a la propiedad y utilizado como base legal del cálculo del valor urbanístico y de la fiscalidad de su terreno, incluso aunque no urbanice ni edifique (JGB).

³ Como, en cambio, era el 0,2 m²/m² de la Ley del Suelo de 1956 española y la idea patrimonial del derecho

al *aprovechamiento urbanístico* que han seguido las Leyes de 1975, 1990 y 1998, implicando incluso la cesión gratuita del terreno por traslado de su aprovechamiento en la reparcelación y hasta el derecho a indemnizar al propietario cuando el plan le atribuye una edificabilidad menor que la del aprovechamiento tipo genérico (JGB).

nacionalmente establecido. Cuando exista POS el contenido edificable estará sometido al régimen urbanístico de la correspondiente zonificación que indicará su edificabilidad o su inedificabilidad (*vide ut infra*, F§10.10).

Y cuando no exista POS, se aplicará la regla de la edificabilidad limitada, por la que solo se admiten determinadas construcciones en las zonas exteriores a las ya edificadas o urbanizadas, ampliación de edificios existentes, edificaciones vinculadas a equipamientos colectivos, explotaciones agrarias o de recursos naturales o para operaciones de interés municipal. Este régimen limitativo cede en el caso de aprobarse una Carta Municipal para el término municipal (régimen de urbanismo simplificado; *vide ut infra*, F§10.13).

9. No hay propiamente un régimen urbanístico o estatutario específico de la propiedad fundiaria que se derive de la «clasificación» urbanística del suelo y que implique estatutos diferenciados de deberes y derechos legales, ni del propietario ni del promotor, pues el término *clasificación* no existe en el sentido jurídico español, y el de *calificación* del suelo sería el *zonage* [zonificación, división por zonas de usos del suelo] del territorio sometido a planificación, sin una auténtica distinción jurídico-económica de los derechos y deberes de la propiedad entre dichas zonas *antes* de iniciarse las obras de urbanización de éstas [ver *infra* F§§13 y 14].

Ello pone de relieve que el urbanismo francés se apoya en un modelo de mera policía administrativa externa al derecho civil de la propiedad [frente a la concepción española de una internalización del contenido urbanístico expectante de la

propiedad según la *clasificación* legal y administrativa de los suelos, completado con la *calificación* de usos del mismo].

En el ordenamiento urbanístico francés, las limitaciones a la propiedad son externas al mismo y, en consecuencia, cada limitación o servidumbre impuesta por el urbanismo, en atención a los intereses que regula, determina los derechos y cargas que comporta el objetivo de la medida de policía urbanística concreta que se aplique (urbanizar, edificar, rehabilitar, etc.). Con ello también se percibe que la mayoría de las cargas no se imputan propiamente a la propiedad, sino expresamente al constructor, parcelador (*lotisseur*), promotor (*aménageur de zone*) o «beneficiario de la autorización de construir», que puede ser o no propietario del suelo, procurándose que los sobrevalores añadidos por el plan no sean absorbidos por éste, sino por la colectividad al devengárselos directamente y sólo al promotor-constructor contra la obtención de la autorización o la licencia.

10. Dado que los deberes y obligaciones del CU se refieren al promotor o constructor, sin referirse nunca a los propietarios, es claro que el «derecho de urbanizar» no existe como tal facultad de la propiedad ni mucho menos como «deber de urbanizar», sometible a plazos o prescripciones cuasi-sancionatorias por «incumplimiento de la función social de la propiedad» [tal y como aparece en el Derecho urbanístico español vigente]. El derecho a construir ya se ha dicho que está ligado, agregado o vinculado (*attaché*) a la propiedad fundiaria, apareciendo como derecho facultativo, tampoco como deber u obligación de la propiedad.

F§6. Indemnizaciones por privación del derecho o facultad de edificar. ¿Cuál es el reconocimiento que se hace al propietario del suelo, en su caso: un valor, una edificabilidad o un aprovechamiento?

¿Qué contenido mínimo de valor tiene la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo?

Otros aspectos relativos al reconocimiento que se hace a efectos de indemnización a los titulares del derecho de propiedad del suelo

1. Respecto a la idea de privación del derecho de edificar es necesario distinguir la *causa* que ocasione esta limitación:

(i) Si la privación deriva de una limitación o servidumbre urbanística [*servitude d'urbanisme*] impuesta [*instituée*] por el planeamiento (servidumbre «*non*

aedificandi»), rige el principio general de no indemnización [*non-indemnisation*] de las limitaciones urbanísticas, previsto en el Código de Urbanismo:

«No confieren derecho a indemnización las servidumbres impuestas por aplicación del presente Código en materia de vialidad, higiene

y estética o por otros motivos y, en particular, por la utilización del suelo, la altura de las construcciones, la proporción entre la superficie edificable y no edificable en cada propiedad, la prohibición de construir en determinadas zonas y en los límites de ciertas vías públicas, o la partición del inmueble entre diversas zonas [de usos]» (art. L.160-5 CU-76).

Este principio general (muy cuestionado por la doctrina; cfr., R. HOSTIUIO, 1993: 27) tiene dos excepciones, causar daño a los derechos ya adquiridos o alterar el estado preexistente:

«No obstante, una indemnización procederá si, como resultado de la imposición de las servidumbres, se afectan derechos adquiridos [*droits acquis*] o una modificación del estado preexistente [*l'état antérieur des lieux*] que determine un daño material, directo y cierto. En defecto de acuerdo, la indemnización será fijada por el Tribunal Administrativo que deberá tener en cuenta la plusvalía dada a los inmuebles por la realización del POS» (*ibidem*).

Sobre el cuestionamiento de la no indemnización de las limitaciones urbanísticas, debe tenerse en cuenta su posible colisión con el artículo 1.º del Protocolo adicional núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos del Hombre de 4 de noviembre de 1950, que dice:

«Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.»

El *Conseil d'État* ha tenido ocasión en el *Arrêté BITOUZET* de 3 de julio de 1998, de reinterpretar el artículo L. 160-5 del Código de Urbanismo, a la luz del artículo transcrito del Convenio Europeo de Derechos del Hombre, precisando que los propietarios afectados por limitaciones y servidumbre urbanísticas pueden ser objeto de indemnización cuando, no solamente experimenten una lesión a sus derechos

adquiridos o una modificación del estado preexistente determinante de un daño directo, material y cierto, sino también en los casos en que «el propietario deba soportar una carga especial y exorbitante, desproporcionada con el objetivo de interés público perseguido» (*vide.*, J-F STRULLOU, 1999).

La jurisprudencia del orden civil ha intentado corregir indirectamente la no indemnización de las limitaciones urbanísticas al fijar los justiprecios a afectos de expropiación forzosa: cuando se trata de la expropiación de un terreno reservado al dominio público por el POS, al considerar el terreno afectado como si estuviera libre de la limitación; o, bien, por la vía de considerar dolosa o fraudulenta la expropiación, en el sentido de que primero se desvaloriza el terreno con la imposición de la limitación y posteriormente se le justiprecia al menor precio posible.

(ii) El sistema de cesiones *gratuitas* de terrenos para usos públicos previstos en el planeamiento y al servicio de cada actuación opera (ver *infra* F§10.12 con nota 5):

- a) Sólo hasta el límite del 10% de la superficie del terreno.
- b) Para ampliación, modificación o creación de vías públicas e instalación de postes de transformación eléctrica o distribución de gas.
- c) Sólo en los casos de construcción de nuevos edificios o superficies construidas (art. L. 332-6-1 CU); dicha obligación se materializa con ocasión del otorgamiento de la licencia de construcción o parcelación urbanística.

La legislación permite que en el resto del terreno edificable el propietario acumule, en su caso, el COS y PLD de la parte cedida [ver *infra* F§20.2].

Ante este margen escaso de las cesiones, el sistema determina la necesidad de las Administraciones de adquirir los terrenos destinados por el planeamiento a la implantación de servicios. Así el Código de Urbanismo dispone que:

«el propietario de un terreno, edificado o no edificado, reservado por un POS para una obra pública, una vía pública, una instalación de interés general o un espacio verde, puede desde

el momento de aprobación del Plan... exigir de la entidad o servicio público beneficiario del terreno reservado que proceda a su adquisición» (art. L.123-9, CU-86).

La Administración debe pronunciarse en el plazo de un año desde el requerimiento del propietario para ser compensado (*droit de délaissement*, derecho de denuncia de mora o de reclamación a la Administración por incumplimiento de plazos). En caso de llegar a un acuerdo en el precio, éste deberá pagarse como límite antes de los dos años. En defecto de acuerdo o de expiración del plazo, sin haberse materializado la adquisición, el Juez competente en materia

de expropiación decretará la transferencia de la propiedad y fijará el precio del terreno de forma análoga a los justiprecios expropiatorios, si bien el terreno se valorará como si no estuviera afectado por un emplazamiento reservado a un equipamiento público (matiz introducido por la Ley 89-550 de 2-VIII-1989, CU-89).

(iii) El último supuesto de privación del derecho de edificación es el que puede derivarse de la utilización de la vía expropiatoria como privación singular. Los factores a tener en cuenta para la determinación del justiprecio se examinan a continuación.

F§7. Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro? ¿Se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores de futuro del planeamiento o expectativas?; ¿quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan? [*vide ut infra* §26]

1. Para las valoraciones de los bienes a efectos expropiatorios deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios (*vide*, JACQUOT, 1989: 326 y LEBRETON 1993: 312-4):

(i) Fecha de referencia de la valoración: se toma como referencia el «uso efectivo del terreno» un año antes de la apertura de la información pública previa a la declaración de utilidad pública (es decir, antes de aprobarse el plan que legitime la expropiación). Esta regla obedece a la precaución de evitar computar las plusvalías o minusvalías generadas por el mero anuncio de la expropiación (art. L. 213-4, a del CU y art. 13-15 del Código de expropiación [*Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*])

(ii) Para valorar el uso efectivo de un terreno edificable, se requiere: *a*) que el terreno tenga la condición o servicios urbanísticos propios de un solar (vías de acceso, redes eléctricas y de agua, saneamiento, etc.); *b*) estar enclavado en un sector calificado como edificable por un POS o bien, en ausencia de un instrumento urbanístico, esté enclavado en la zona urbanizable del Municipio; *c*)

tener en cuenta las limitaciones y servidumbres que afectan al terreno (este criterio no se aplica a las expropiaciones para terrenos reservados por el POS). Estas limitaciones operan desde la Ley 85-729 de 18-VII-1985, que fue declarada conforme a la Constitución por la Decisión del Consejo Constitucional de 17 de julio de 1985⁴.

(iii) Por último, para determinar el justiprecio, el Juez deberá tener en cuenta las evaluaciones administrativas de carácter fiscal y las declaraciones fiscales efectuadas por los expropiados antes de la declaración de utilidad pública. Conforme al Código de Expropiación, (arts. 13-16 y 13-17), el justiprecio o indemnización no podrá exceder de las estimaciones fiscales en los cinco años anteriores (cfr., JACQUOT, 1989: 327).

2. En referencia a quien sea el *dominus* del aprovechamiento creado por el Plan, en principio, ya se ha señalado que la facultad edificatoria la ejerce el propietario («el derecho de construcción está vinculado a la propiedad del suelo», del art. L.121-1 CU-75), mas sólo hasta el límite del *plafond legal de densité*

⁴ En Francia, la intervención del Consejo Constitucional es previa a la promulgación de la Ley. Por esto la Decisión es del

día anterior a la aprobación de la Ley.

(PLD); a partir de este límite el derecho de construcción emana (*relève*) de la colectividad y a ella pertenece.

Por todo ello, como ha sido caracterizado por la doctrina, el aprovechamiento

futuro establecido por el plan se divide entre el propietario y la colectividad municipal (una semimunicipalización del aprovechamiento del suelo)

[sobre estos detalles *vide ut supra*, F§5].

F§8. Igualdad versus eficacia: ante la disyuntiva en que se sitúa la propiedad frente al urbanismo, es decir, *igualdad compensatoria* entre propietarios (reparto equidistributivo entre todos los propietarios del suelo) versus *desigualdad-eficacia* de la actuación directa e individualizada (relación directa y fiscal, caso a caso, entre el propietario/empresario y la Administración), ¿por qué línea se inclina la legislación respectiva?; el titular del derecho a urbanizar y/o edificar ¿es el promotor o el propietario?; ¿qué límites extremos de valor o aprovechamiento pueden establecerse para las diferencias entre propietarios originarios?

1. El dilema entre igualdad y desigualdad, pero eficacia, se resuelve, en líneas generales por el principio de la eficacia y con un claro protagonismo del promotor [*lotisseur, aménageur, constructeur, operateur*].

2. En el Derecho urbanístico francés —como se tendrá ocasión de reiterarlo en distintos epígrafes— existe una clara división entre el llamado urbanismo reglamentario [*urbanisme réglementaire*] —regulador del régimen de uso y aprovechamiento del suelo— y el urbanismo operacional [*urbanisme opérationnel*], es decir, el destinado a la gestión y realización efectivas de la urbanización por un activo *constructeur*. Mientras el primero afecta pasivamente al derecho de propiedad, el segundo se sitúa en el marco de la iniciativa urbanística empresarial, pública o privada. Pues bien, en el Derecho francés la ejecución de las operaciones urbanísticas son mayoritariamente de iniciativa pública, aunque la realización material (por vía contractual o concesional) pueda corresponder a urbanizadores-constructores privados (*vide, ut infra*, Parte IV, F§17 ss).

El margen de juego del asociacionismo de los propietarios de suelo (*associations*

foncières urbaines) para la realización conjunta en régimen solidario o colectivo es absolutamente marginal, a pesar de la protección fiscal que para la reajuste parcelario (*remembrement foncière*, sólo parecido en el nombre a la «reparcelación» española) ofrece el ordenamiento jurídico (LEBRETON, 1993: 381).

3. La doctrina española ha puesto de relieve (TEJEDOR BIELSA, 1998) la ausencia de preocupación por la equidistribución en el modelo francés. MODERNE (1998: 371) confirma esta valoración: «los propietarios no pueden ser considerados como actores de primer rango en el modelo urbanístico francés. En nuestro ordenamiento no existen técnicas equidistributivas análogas a las existentes en España. No tienen los propietarios un derecho adquirido a una redistribución más o menos equitativa de los beneficios y cargas derivadas del desarrollo urbanístico. Lo que si va a interesar al urbanismo [francés] será la intervención activa constructora o urbanizadora de los propietarios, es decir, la utilización del suelo en una actividad empresarial o por lo menos en una actuación urbanística determinada».

F§9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística

1. Para las actuaciones individuales —no ejecución de los trabajos de construcción en relación con la licencia de construcción— o bien en la parcelación urbanística, la no realización de la urbanización se sancionan

con la caducidad de las respectivas licencias.

2. Respecto a las demás operaciones urbanísticas de tipo colectivo, al examinar los distintos medios de ejecución de planeamiento se contestará a esta pregunta.

PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO Y LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS PARA EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y DE CALIDAD AMBIENTAL

[NOTA ACLARATORIA: Esta Parte III muy especialmente ha sufrido importantes cambios con la reciente Ley de *Solidarité et Renouveau Urbains*, de 13 de diciembre de 2000, por lo que su lectura ahora reúne caracteres meramente historicistas. No obstante y precisamente para poder entender cómo y por qué se han producido los cambios con la nueva ley, se mantiene el texto anterior que permita establecer las bases de partida del panorama actual y, sobre todo, permita establecer su adecuada comparación sincrónica con los demás ordenamientos europeos contemporáneos a la legislación anterior a finales del año 2000.]

F§10. Tipología y caracterización de los planes. Carácter del planeamiento: físico-indicativo o jurídico-vinculante, prescriptivo y programador. Grado de vinculación del Plan: vinculante o indicativo; en todo o en parte de sus determinaciones; para la Administración y para los particulares. Contenido físico o jurídico-económico del Plan que «delimita» el contenido de la propiedad fundiaria

1. El Planeamiento urbanístico ordinario se articulaba [hasta la LRS de 2000 que ha cambiado sensiblemente las denominaciones y articulación de los planes] en dos niveles y en dos figuras urbanísticas distintas: *Schéma Directeur* (SD) [Esquema Director] y *Plan d'Occupation des Sols* (POS, plan de ocupación y usos del suelo) [cfr., arts 121 a 160, Libr. I, Tits. 2.º-6.º, CU].

Dichos instrumentos urbanísticos, por vía de remisión de la legislación urbanística, integran la reglamentación urbanística de base local y descentralizada. Sus determinaciones, no obstante, están subordinadas a la observancia de determinadas normas o estándares de calidad medioambiental de contenido urbanístico superior que se enumeran *ut infra* en F§§15 y 16.

a) Los Esquemas Directores (SD)

2. Los SD (a partir de la Ley de 7-I-1983) han sustituido a los *Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU, Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo). Se trata de un instrumento de carácter prospectivo que define las orientaciones fundamentales de la ordenación de los territorios de aquellos municipios o partes o conjuntos de ellos que presenten una comunidad de problemas e intereses ecológicos, económicos y sociales y que constituyan a estos efectos una unidad geográfica (aglomeración y sus municipios del entorno o una micro región rural).

Los SD son, no obstante, de vocación supramunicipal, sus determinaciones son de

carácter directivo, prospectivo y programático, con un horizonte a medio y largo plazo. Sus determinaciones son fundamentalmente de carácter físico.

3. En cuanto a los efectos y grado de vinculación de los SD debe retenerse que es un tema muy discutido por la doctrina. La tesis tradicional consideraba que los SD eran vinculantes directamente para las Administraciones públicas, pero no para los particulares, salvo por mediación de los POS. La doctrina destacó la inconsistencia de esta argumentación puesto que lo decisivo no es *a quién* vincula, sino *qué* vincula de los SD, en la medida que las licencias y demás autorizaciones que conceden las Administraciones pueden estar mediatizadas por los SD. Como interpretación general cabe resumir que son solo vinculantes para las Administraciones públicas afectadas y, sólo a través de los POS (en la medida que éstos desarrollen a los SD), para los particulares.

A partir de los años setenta la cuestión se centra sobre la idea de la compatibilidad que los demás instrumentos deben mantener con los SD, en concreto: los POS, *Zones d'Aménagement Concerté*, ZAC y proyectos de adquisición de suelo por los entes públicos. De esta enumeración la doctrina excluye las parcelaciones y las licencias de urbanismo, por lo que puede concluirse que no son directamente vinculantes para los particulares.

4. El procedimiento de formación y aprobación de los SD intenta conciliar los intereses supramunicipales con los de cada Municipio y, en particular, con los del Estado. De ello se deriva la tramitación muy compleja —ordinariamente a través de un

Établissement public de coopération intercommunale (ente público de cooperación intermunicipal) que, en caso de no existir, se constituye al efecto— y una vez aprobado no es ejecutivo hasta el transcurso de sesenta días, a fin de que el Estado o alguno de los Municipios afectados puedan solicitar su modificación por no respetar los intereses o proyectos de estos Entes. Como procedimiento excepcional, se prevé la posibilidad de que el Estado solicite la formación de un SD, en caso de que no se haya aprobado en el plazo de dos años, y sustituya por vía de subrogación a los Municipios.

La revisión de los SD debe hacerse ordinariamente con arreglo al mismo sistema y procedimiento que su aprobación. Sin embargo, para la revisión de los anteriores a 1983 se ha habilitado un procedimiento especial decidido por el Prefecto en atención a la inserción de «Proyectos de interés general» [*Projet d'intérêt général relevant de l'État, de la région, du département*] o bien a petición del Municipio cuyo POS en elaboración sea contrario al SD. Así mismo se puede solicitar la aplicación anticipada de un SD en vía de revisión para la implantación de nuevas infraestructuras y programas, a petición de los Municipios y por acuerdo del Prefecto. La Ley 94-112 de 9-II-1994 ha previsto (art. 1) que la anulación o declaración de ilegalidad de un SD, comporte de nuevo la entrada en vigor del anteriormente derogado.

5. En atención a la complejidad del proceso de elaboración y revisión de los SD —pues desde 1983 solo se han aprobado 9 y hasta 1991, después de 20 años de vigencia, solo habían sido aprobados 196—, el *Conseil d'État* (*Rapport*, 1992: 68-74) ha sugerido la eliminación de esta figura de planeamiento por sus disfunciones y situaciones de descoordinación con los POS. En su lugar propone la elaboración de unas Directrices Territoriales de Ordenación [*Directives territoriales d'aménagement*] de estructura y procedimiento más flexibles. El Proyecto de Ley de reforma del Código Urbanístico de 1992, siguiendo las recomendaciones del *Conseil d'État*, suprimía los SD y articulaba unas Directrices Territoriales (esta iniciativa legislativa no prosperó, al cambiar la mayoría parlamentaria, a raíz de las elecciones de 1994.

Efectivamente, con la Ley núm. 95-115 de 4 février 1995 *d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (marco de la ordenación y desarrollo del territorio) se instituyeron: el *Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire* (CNADT) (con cincuenta y dos miembros en la que están representados los intereses económicos y sociales y 18 representantes de los Entes locales y ocho parlamentarios); el *Schéma National d'Aménagement et de développement du territoire* y las *Directives Territoriales d'Aménagement*. Dichas *Directives Territoriales d'Aménagement* (art. 4) tienen por objetivo básico clarificar las responsabilidades del Estado para fijar en determinadas partes del territorio orientaciones fundamentales en materia de ordenación y equilibrio entre las perspectivas de desarrollo y de protección del medio ambiente, así como fijar los principales objetivos en materia de localización de las grandes infraestructuras del transporte y de los grandes equipamientos; y, análogamente, en materia de preservación de espacios naturales, sitios y paisajes. Las Directivas se elaboran a iniciativa del Estado y son aprobadas por Decreto, si bien en el proceso de su formación participan las regiones, los departamentos y los municipios de más de 20.000 habitantes. Los POS y los documentos de urbanismo deben ser compatibles con las Directivas Territoriales.

Debe tenerse en cuenta que posteriormente la *Loi d'Orientation* 99-533 de 25 junio de 1999 *pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (de ordenación y desarrollo sostenible del territorio) ha revisado la Ley de 1995 anteriormente citada. Sus objetivos fundamentales son promover un desarrollo equilibrado del conjunto del territorio nacional e inscribir la política nacional de ordenación del territorio en el espacio europeo. En materia de planificación se abandona la idea del *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire* e introduce los *Schémas de service collectifs* (esquemas de servicios colectivos) de carácter nacional destinados a fijar las estrategias territoriales sectoriales en materia de enseñanza superior e investigación; cultura, sanidad, información y comunicación, transportes de viajeros y

mercancías, espacios naturales y deportes. A nivel regional se establecen los *Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire* (SRADT, Esquemas regionales de ordenación y desarrollo del territorio).

[Con la reciente Ley 2000/1208 de Solidaridad y Renovación Urbanas de 13 de diciembre de 2000, todos estos planes de arriba abajo han sido sustituidos por los *Schémas de Coherence Territoriale*, SCOT de abajo arriba.]

b) *Los Planes de ocupación y uso del suelo (POS)*

6. Los POS son los planes urbanísticos del nivel municipal y constituyen la figura ordinaria de planeamiento de este ámbito. Se trata de un planeamiento físico (zonal y de detalle) y a la vez jurídico vinculante por sus limitaciones, de carácter normativo y de fijación indicativa del uso del suelo de cada zona (Reglamento) y de la edificabilidad de cada finca en particular a través del coeficiente de ocupación del suelo (COS).

El papel fundamental del POS es crear y fijar las reglas o régimen urbanístico relativo a la utilización del suelo de todas las parcelas en su ámbito territorial de aplicación. Y, en segundo lugar, a través de su documentación, informar a cualquier ciudadano de las limitaciones administrativas existentes sobre uso del suelo.

«El POS es el principal documento jurídico productor de una zonificación reglamentaria [*zonage réglementaire*], pero no es nada más que eso. El error habitual es tomar al POS como un plan de urbanismo que describa, a través de su reglamento (normas), las características deseadas del estado futuro de la ciudad, cuando la mayor parte de las operaciones importantes no se realizarán dentro de su marco. El POS no es nada más que una herramienta entre otras para la realización de los objetivos de la ordenación. Actúa menos de modo positivo, definiendo los volúmenes de construcción que autoriza directamente, que de modo negativo, constriñendo a los operadores a salir de su marco a través de procedimientos de urbanismo negociado con la colectividad pública. El único documento que puede ser asimilado a un verdadero plan de urbanismo determinando los objetivos de la ordenación, las características de la nueva urbanización y de la organización deseada de la ciudad futura es el Esquema Director» (COMBY & RENARD, 1996: 11-12).

Su delimitación territorial es variable y flexible: el término municipal íntegramente o solo alguna parte. Al mismo tiempo puede afectar a varios términos municipales (supuesto de las Comunidades Metropolitanas Urbanas de Burdeos o Lille).

7. Así pues, los POS fijan y definen las reglas generales y las servidumbres que determinan y rigen la utilización del suelo y los actos de construcción o edificación. Esta función la desarrollaba en el marco de la determinación de un SD, en el caso de que éste esté formalmente aprobado. Esta determinación, sin embargo, en la actualidad ha desaparecido o ha sido superada por la práctica, pues la mayoría de los POS son aprobados antes de los SD.

El POS es el instrumento de derecho común de la ordenación urbanística y prevalece sobre cualquier otro, a excepción de los Planes de Ordenación de una Zona Concertada (*ZAC, Zone d'aménagement concerté*) o de una zona de protección regida por la legislación sectorial (costas, patrimonio histórico-artístico, etc).

A partir de la Ley de 7-I-1983 se ha institucionalizado el llamado «POS à *géométrie variable*» [POS de geometría variable], lo cual permite que los Municipios rurales, anteriormente dispensados o no interesados en su redacción, se acojan a la implantación de esta figura.

Desde la Ley de 1967 que institucionalizó los POS, puede decirse que ha conocido un gran campo de aplicación en todo el territorio francés. En 1991 existían 13.388 POS aprobados y, si se tenían en cuenta los que estaban en proceso de aprobación, la suma se elevaba a 18.313 POS que correspondían a un territorio de 375.000 km² y a 52 millones de habitantes (cfr., CONSEIL D'ETAT: *Rapport*, 1992: 75).

8. Los POS, considerados por la doctrina como actos de naturaleza reglamentaria, tienen eficacia vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares, provisionalmente y por espacio de tres años desde que el Plan se hace público (a nivel de Proyecto o de aprobación provisional, según el Derecho español); y de forma definitiva una vez ha sido aprobado con carácter definitivo. Sus determinaciones son vinculantes «ante terceros» (*opposable à tiers: le plan rendu public est opposable à toute personne publique ou privée* [el plan

aprobado obliga a todas las personas públicas o privadas) «para la ejecución de todas las obras, construcciones, plantaciones, excavaciones o movimientos de tierra, para las parcelaciones y para la apertura de las actividades clasificadas (equivale a nuestras industrias insalubres, nocivas y peligrosas) pertenecientes a las categorías determinadas por el propio plan» (art. L. 123-5 CU).

La doctrina discute sobre el grado de vinculación, en el sentido de si se trata de una mera compatibilidad con el planeamiento o de estricta conformidad con el mismo. La opinión mayoritaria —con apoyo en la jurisprudencia— se pronuncia por que, al menos en el otorgamiento de las licencias de construcción y en las parcelaciones, el grado de vinculación debe ser de absoluta conformidad (SAVY, 1981: 228; JACQUOT, 1989: 242). En determinados supuestos la eficacia de los POS es meramente indirecta, pues sus determinaciones se limitan a delimitar espacios, pero sin determinar su contenido sustantivo que viene impuesto por otra normativa (espacios clasificados o reservados para vías de comunicación, obras públicas, instalaciones generales, zonas verdes, etc.).

Por último, hay que señalar que el grado de vinculación y su rigidez hay que contemplarlo en función de las posibilidades de modificación o revisión de los POS, tema que se analizará, *ut infra*, en F§12.

9. **Documentos:** el POS (según los arts R.123-15 a 25 CU), consta de los siguientes documentos:

- **Memoria** (*rapport de présentation*), conteniendo los análisis de la información del medio territorial y la ciudad existentes que justifiquen las perspectivas adoptadas de la evolución demográfica, económica y social, de vivienda, empleo, servicios, equipamientos y transportes, etc., «determinando las perspectivas de la evolución de las zonas urbanizadas del municipio y las condiciones que le permitan a éste dirigir/gobernar (*de maîtriser*) su urbanización futura» (art. R-123-17), justificando su compatibilidad con el Esquema Director, en su caso.
- **Documentos gráficos** (*documents graphiques*) para localizar (*zonage*) sobre el terreno las zonas, sectores o emplazamientos reservados [*emplacements réservés*] que el Plan debe fijar, debiendo ser muy precisos para poder determinar el régimen urbanístico de cada parcela (escala 1/2.000 para zonas urbanas y escala 1/5.000 o 1/10.000 para las poco urbanizadas o naturales).
- **Normas** (*règlement*) que es el documento básico que fija las reglas aplicables a los diversos terrenos cubiertos por el plan y grafiados con sus correspondientes zonas y perímetros en los documentos gráficos.
- **Anexos** (*annexes*) que acompañan al Plan que, si bien no forman parte del mismo, son esenciales para su existencia, jurídica, estando contenida su representación y localización en los documentos gráficos; dichos Anexos son (art. R-123-24):
 - a) Destino, superficie y titulares beneficiarios de los emplazamientos reservados para vías de comunicación, obras públicas, instalaciones de interés general y espacios verdes.
 - b) Lista de operaciones declaradas de utilidad pública.
 - c) Elementos sanitarios, relativos a redes de aguas, saneamiento y eliminación de basuras.
 - d) Relación de servidumbres de utilidad pública, conocidas como limitaciones administrativas a la propiedad que son de aplicación nacional y comprenden una lista de sesenta y que (según JACQUOT, 1989: 137-41) pueden agruparse en: relativas a conservación del patrimonio, utilización de determinados recursos y equipamientos, y sanidad y salubridad.
 - e) Lista de las directivas de ordenación nacional y de las prescripciones nacionales o particulares de aplicación al lugar en materia de urbanismo.
 - f) Parcelaciones cuyas reglas urbanísticas se mantienen.
 - g) Planes de protección contra el ruido en los aeropuertos.

10. La **zonificación** o división del territorio afectado por el Plan (*zonage réglementaire*) determinado en los

documentos gráficos constituye una pieza básica del POS (art. R.123-18 CU). La división en zonas (cada una permite su división en sectores) se lleva a cabo discrecionalmente por la planificación, con independencia absoluta de la división parcelaria del suelo, lo cual permite separar los usos incompatibles y agrupar, en su caso los compatibles. La división debe responder a dos grandes categorías: «Zonas Urbanas» y «Zonas Naturales» y sobre las mismas se superponen los espacios sometidos a Estatutos especiales. Sobre cada una de estas divisiones se proyecta la *reglamentación urbanística* [*règlement*] y las condiciones de edificabilidad y uso de sus diversas clases.

(a) Las **Zonas Urbanas** (*Zones urbaines U*) son aquellas que se definen como tal porque «la capacidad de los equipamientos públicos existentes o en vías de realización permiten de inmediato las construcciones». Sólo en ellas, en su caso, deberán establecerse los COS. De ello no se deriva que todos los terrenos sean edificables, sino que en su interior los habrá ineducables, por afectar a espacios libres, zonas verdes, terrenos agrícolas cultivados y protegidos, viario, etc. Dentro de las Zonas Urbanas se permite, en sentido propio la zonificación de los usos, con las indicaciones de **UA, UB, UC**, etc. en relación a la vivienda, industria, comercio, etc. La nomenclatura, sin embargo, se establece en atención a la mayor o menor proximidad al centro urbano.

(b) Las **Zonas Naturales** (*Zones naturelles N*) son aquellas que, estén o no equipadas, en atención a sus características, deben ser temporal o definitivamente no urbanizadas o, dicho literalmente, «en las que las anteriores reglas y coeficientes de las zonas **U** pueden expresar la prohibición de construir». El artículos R.123-18, CU-83/86, la tipifica, «cuando sean necesarias», en las siguientes:

(i) Zonas de urbanización futura (*Zones d'urbanisation future* o **Zonas NA**), que «pueden» ser urbanizadas «por modificación del POS o mediante una ZAC o con operaciones de ordenación o construcción compatibles con una ordenación coherente de la zona» que vendrá definida en las Normas del POS, a través de la iniciativa privada o pública.

(ii) Zonas naturales ordinarias (*Zones NB*), zonas donde se admiten construcciones poco densas, en áreas poco o parcialmente servidas por equipamientos que no está previsto reordenarlos y en las que algunas construcciones ya están edificadas, sometidas a estrictas condiciones de uso y volumen.

(iii) Zonas de riquezas naturales (*Zones NC*), a proteger por razón de sus valores agrícolas o por la riqueza del suelo o subsuelo (agricultura, minería, forestal, etc.), que deben ser protegidas de la urbanización y solo se permiten construcciones directamente vinculadas al ejercicio de actividades productivas.

(iv) Zonas sensibles (*Zones ND*) a proteger de la urbanización por razón de la existencia de riesgos o ruidos (áreas inundables, avalanchas, deslizamientos, aeropuertos) o por su calidad ecológica, paisajística, histórica o estética, en cuyo interior pueden aplicarse las transferencias de la posibilidad de construir (TPC, ver *infra*, F§19.2).

(c) Superpuestas a las zonas urbanas o naturales, en su caso, se comprenden los espacios sometidos a un régimen especial, tales como:

(i) Las zonas de actividades especializadas, emplazamientos reservados [*emplacements réservés*] para equipamientos tales como vías públicas, obras públicas, instalaciones de interés general y espacios verdes, que se someten a un régimen provisional de ineducabilidad hasta que son adquiridos por el ente público beneficiario de la reserva (Estado, Municipio o entidad urbanizadora).

(ii) Los espacios forestales clasificados a conservar o a crear (bosques, parques, zonas verdes, etc.), en los que su clasificación por el POS es un medio de asegurar su salvaguardia.

(iii) Los sectores en los que deben imponerse prescripciones arquitectónicas mediante un Plan de conjunto acotado en tres dimensiones (*plan masse coté a trois dimensions*), definido por disciplinas especiales.

Obsérvese que el POS tiende a ser un instrumento preservador de las zonas

naturales y muy ceñido a lo que ya es urbano con medidas remediales, de sutura, compleción y preservación de lo existente, sea continuo o disperso, no delimitando zonas de futura urbanización obligada (como se hace entre nosotros con el suelo clasificado de urbanizable), sino es por modificación del propio POS o por concertación convenida con las ZAC (zonas NA).

11. El **Reglamento** del POS o normativa urbanística del plan es el documento jurídico y de naturaleza reglamentaria que define el régimen jurídico de los usos y formas de utilización. Documentalmente ha sido tipificado (art. R. 123-21 CU) en:

- (i) Reglamento General (con disposiciones generales, disposiciones aplicables a las Zonas Urbanas y disposiciones aplicables a Zonas Naturales).
- (ii) Reglamento particular de cada zona, cuyo contenido está también tipificado: naturaleza de la ocupación y utilización del suelo, condiciones de ocupación del suelo y posibilidades máximas de ocupación del suelo (*vide*, JACQUOT, 1989: 183, que expone los epígrafes y sistemática de los Reglamentos).

El contenido del Reglamento o Reglamentos debe ser exclusivamente de reglas o normas substantivas de urbanismo, no pudiendo establecer cuestiones procedimentales o alterar las competencias. Puede estructurarse su contenido en dos grandes partes a lo largo de 15 artículos o secciones:

- 1.^a Normas relativas a la naturaleza y condiciones de ocupación del suelo definiendo para cada una de las zonas los derechos y servidumbres que sean aplicables (construcciones autorizadas y prohibidas, tamaño mínimo de parcelas, altura máxima de las edificaciones, aspecto de las fachadas, etc., con el detalle propio de nuestras Normas y Ordenanzas urbanísticas), en los trece primeros artículos.

⁵ «La autoridad competente para otorgar la licencia de edificación o la autorización de parcelación solamente puede exigir la cesión gratuita de terrenos cuando sea para ensanchar, rectificar o crear vías públicas y con la condición de que las superficies cedidas no representen más del 10% de la superficie total del terreno sobre el que debe edificarse la construcción proyectada o que sea objeto de la autorización de parcelación»; posibilidad de

2.^a Fijación del *coefficient d'occupation des sols* (COS) y sus normas de superación y transferencia de la posibilidad de construir [*transfert de COS*], en el artículo 14.

12. Los POS «inciden» —la expresión «delimita» debe ser matizada en atención a lo expuesto *ut supra* en F§§4 y 5— sobre el contenido del derecho de la propiedad fundiaria tanto desde el punto de vista físico, en función de la zona o zonas en que esté enclavada la finca, como desde el punto de vista jurídico-económico, a través de su reglamentación de detalle y, en especial, por el señalamiento a cada finca del **coefficient d'occupation des sols** (COS) que puede ser superado o transferido a terceros.

El *coefficient d'occupation des sols* determina urbanísticamente «la densidad de construcción admisible para cada tipo de construcción» que pueda ser permitida en las zonas delimitadas por el POS (art. 123-1, 4.º CU-91). Técnicamente expresa la edificabilidad potencial objetiva de cada finca [el límite subjetivo de esta edificabilidad está condicionado por el *plafond légal de densité*, PLD; ver F§5(a)]. «El COS es la relación que expresa el número de metros cuadrados netos de techo construible [*surface hors œuvre nette de planchers*, SHON] por cada metro cuadrado de suelo» [m^2t/m^2s], y puede ser único para toda la zona o sector o para sólo parte de la zona) (art. R.123-22 CU).

Para el cálculo de la superficie neta total de techo edificable [SHON] que genera este coeficiente, el suelo o terreno generador del mismo irá referido a la superficie total del terreno a construir o parcelar, incluidos los terrenos cedidos gratuitamente para viales (cuya cesión no podrá sobrepasar el límite máximo del 10% de la superficie total)⁵, excluyendo la superficie de suelo correspondiente a los edificios ya edificados y a conservar (según dicho COS) y las zonas reservadas para usos públicos; si bien, en caso de que éstas últimas también se quieran ceder gratuitamente, el propietario puede

cesión gratuita que será excluida cuando la licencia de edificación sea para un edificio agrícola no habitable. «Si hubiere fijado un COS, la superficie de los terrenos así cedidos gratuitamente se tendrá en cuenta para el cálculo de las posibilidades de construcción, así como para determinar la densidad de una construcción según el PLD» (art. R. 332-15 CU) [ver *supra* F§6.1(ii)].

incluir —y la Administración podrá aceptar— la superficie de los mismos en el cálculo del COS total correspondiente, acumulando su «constructibilidad» en la parte edificable del terreno [ver FIG. 4]. Las superficies de viales por encima del 10% y las zonas reservadas que no se quieran ceder no generan COS (o volumen edificable) y serán expropiadas al valor inicial del terreno sin tener en cuenta la edificabilidad potencial para su justiprecio (arts. L.111-5 y 123-2; R.123-22 y 132-15 del CU).

El COS de un terreno puede ser superado, cuando:

(i) El POS así lo haya previsto expresamente para todas las zonas o parte de ellas.

(ii) Reúna las condiciones objetivas previstas (no poder edificar satisfactoriamente un edificio por razones arquitectónicas o urbanísticas, supuestos de reconstrucción de edificios respecto a la primitiva densidad, previsión de reforzamiento capacidad de equipamientos colectivos).

(iii) Se efectúe el pago de un canon financiero o tasa igual al valor de la superficie suplementaria de terreno que

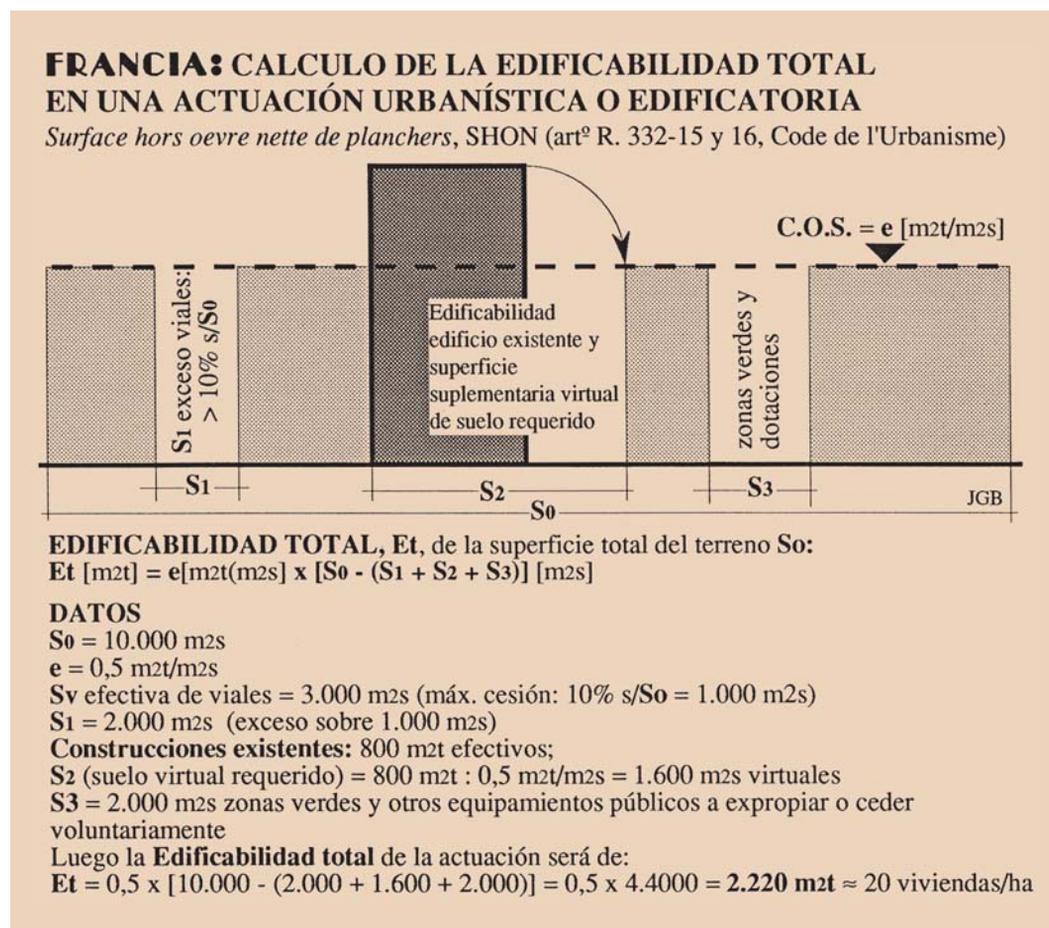


FIG. 4. Un ejemplo del cálculo numérico de la edificabilidad de una actuación urbanística en Francia (según J. GARCÍA-BELLIDO, 2000)

Nota: El PLD legalmente fue al principio (1975) de $1 \text{ m}2t/\text{m}2s$ en toda Francia, excepto en París que estaba comprendido entre $1,5$ y $3 \text{ m}2t/\text{m}2s$. Desde 1986 quedó como opción libre de los Planes el establecerlo o no como medida de política de desdensificación urbana.

Fuente: DANAN & FORGET, 1986, Processor: 39-40

hubiera sido necesario para la edificación prevista, si el COS hubiese sido respetado (art. L. 332-2 CU-75) [ver FIGS. 2 y 3].

13. Por la llamada regla de la construcción limitada [*règle de constructibilité limitée*], aplicable en aquellos **Municipios que carecen de POS**, en principio, la construcción está prohibida fuera de los perímetros ya urbanizados, con las siguientes excepciones tasadas: adaptación o ampliación de las construcciones e instalaciones necesarias para equipamientos colectivos; explotaciones agrícolas, explotación de recursos naturales o

para operaciones de interés nacional [art. L.121-1 CU].

La Ley de 1986 ha permitido también la excepción basada en consideraciones de interés municipal. Este régimen excepcional cesa, sin embargo, cuando se aprueba una Carta Municipal [*carte communale de développement et d'aménagement*], documento urbanístico específico y atípico que divide el territorio en zona urbana y natural o no urbanizable (a modo de los Proyectos de Delimitación del suelo urbano en España) con aplicación de las normas generales de urbanismo. Se trata de una categoría muy controvertida, doctrinal y jurisprudencialmente (*vide*, LEBRETON, 1993: 132-5).

F§II. Garantías públicas de la participación activa de los propietarios o ciudadanos en general en el proceso de información pública del planeamiento: derechos derivados

1. En cuanto a la elaboración y aprobación del POS, a partir de la legislación descentralizadora de 1983, la iniciativa y responsabilidad de la tramitación corresponde a los Municipios, si bien el Estado sigue interviniendo en la fase de estudio (apoyo técnico) y en la de control de legalidad. Una vez elaborado el Proyecto de POS se publica (previamente ha habido una importante etapa de negociación con distintos actores públicos) y se le otorga la correspondiente publicidad a afectos de información pública [*rendu publique*]. Durante esta fase y a lo largo de un mes se verifica el control de legalidad del Estado, a través del Prefecto: si existe SD y si fuera contrario, se remite al Tribunal el acto aprobatorio, con petición de suspensión. Si no existe SD, el Prefecto puede solicitar la modificación del POS por incurrir en ilegalidad o bien por incompatibilidad con los planes de los municipios limítrofes o por comprometer esquemas directores o de sectores en vías de elaboración (litoral) e, incluso, porque sus determinaciones comprometen el urbanismo futuro [ver art. L. 123-3 CU].

Una vez incorporadas estas determinaciones es finalmente aprobado [*approuvé*] por el Municipio de forma definitiva (o por el órgano supramunicipal si abarca a varios Municipios) y se notifica en los diarios oficiales y en los lugares y dependencias donde

los particulares puedan conocer su contenido. La doctrina es unánime en subrayar que se trata de un procedimiento de aprobación muy lento y complejo que, no obstante, contrasta con la facilidad de su posterior modificación o revisión (*vide*, SAVY, 1981: 181-7; JACQUOT, 1988: 204-33; LEBRETON, 1993: 92-7) [Las cuestiones sobre modificación y aplicación anticipada se analizan seguidamente en §12].

2. La información pública (*enquête publique*) —cuyo régimen jurídico general fue modificado y perfeccionado por la Ley de 12-VII-1983 sobre «democratización de las informaciones públicas y la protección del medio ambiente»— es exigida para la aprobación de los POS, del plan de ordenación de una ZAC [*zone d'aménagement concerté*], de un plan de reparcelación de una AFU [*association foncière urbaine*] y de los proyectos de parcelación (*lotissement*).

La Ley 85-729 de 18-VII-85 dio nueva redacción al artículo L. 300-2 CU, exigiendo además que las grandes decisiones relativas a: modificación o revisión del POS, creación de un ZAC o bien para toda operación de ejecución urbanística que por su importancia o naturaleza modificara de modo sustancial las condiciones ambientales [*cadre de vie*] o la actividad económica del municipio y que no estuviera situada en un

sector ya modificado o revisado, deberá procederse a una concertación entre la autoridad municipal y los habitantes y las asociaciones locales, sobre los objetivos de dichas operaciones a lo largo de la ejecución de los proyectos de las mismas. La Ley no articula el régimen jurídico de esta concertación, permitiendo que cada Municipio establezca su régimen jurídico al respecto.

La Ley 91-662 de 13-VII-91 *d'orientation pour la ville* [de la ciudad] ha ampliado esta concertación a los supuestos de modificación de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios o conjuntos inmobiliarios. En esta concertación pueden además participar miembros representantes locales de las

Asociaciones de Arrendatarios que formen parte del Consejo Nacional de la Vivienda. Y así mismo los constructores que participen en las operaciones inmobiliarias.

3. Además de estas medidas de participación pública, los ciudadanos pueden utilizar los recursos jurisdiccionales procedentes [que serán examinados *ut infra* en F§33].

Sin embargo, conviene anotar que el art. L.300-2 CU establece que no puede reputarse ilegal una autorización de ocupación o utilización del suelo basada exclusivamente en infracciones producidas en la adopción por el Municipio del correspondiente instrumento de concertación y en su ejecución.

F§12. Grado de flexibilidad del planeamiento. Procesos generales de tramitación: cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión. Condiciones y cautelas

1. Si bien el artículo L. 123-1 CU proclama que las reglas y servidumbres del POS no pueden ser objeto de derogación, a excepción de «las adaptaciones menores necesarias impuestas por la naturaleza del suelo, configuración de las parcelas o el carácter de las construcciones limítrofes», lo cierto es que esta aparente inflexibilidad se torna, por razón de la práctica observada, en la mayor flexibilidad imaginable; hasta el punto que uno de los puntos en que el CONSEIL D'ÉTAT (1992: 85 ss) ha puesto más énfasis en denunciar ha sido precisamente la necesidad de combatir esta práctica que atenta a la credibilidad de los POS y sus normas, así como a la seguridad jurídica de los afectados. Con independencia de otras disfunciones que la práctica ha alumbrado⁶, todo ello implica que las determinaciones del POS en materia de reglamentación de zonas, emplazamientos reservados, afectaciones, etc., obliguen a un mayor número de revisiones y modificaciones en atención a la evolución de las circunstancias.

2. Los cambios en el planeamiento pueden tener su origen en el propio Municipio o a

petición del Estado (art. L. 123-4 CU). En el primer supuesto cabe:

A) La revisión [*révision*] no tiene motivos tasados y puede proyectarse sobre todas las determinaciones. Su procedimiento era, en principio, el mismo que se seguía para su aprobación inicial [*rendu publique*]. Sin embargo, pronto se introdujeron dos modificaciones importantes: la no necesidad de publicación del proyecto de revisión por considerar que seguía rigiendo todavía el Plan inicial; y la llamada «derogación-anticipación» [*dérogation-anticipation*], práctica que consiste en considerar vigente o aplicable anticipadamente el futuro Plan en revisión [*l'application anticipée* desde que se ha hecho público, *rendu publique*] para el otorgamiento de las licencias de urbanismo [análogo a nuestras licencias otorgadas tras la aprobación inicial y antes de la definitiva del plan revisado]. Esta vigencia anticipada del nuevo Plan en revisión sólo puede pretenderse, en

⁶ Téngase en cuenta que en Francia no existen Planes parciales o especiales como instrumentos derivados para el desarrollo inmediato del Plan General y con predeterminaciones inviolables, sino que el POS asume sólo algunas de las determinaciones genéricas del suelo urbano de nuestros Planes Generales, dejando su aplicación pormenorizada en las zonas

urbanas **U** sometida a toda suerte de ajustes e interpretaciones generosas (no derogatorias, pero sí discrecionales y negociables), mientras que en las zonas naturales **NA** de futura urbanización con o sin ZAC (como en nuestro suelo urbanizable no programado y sus PAU) se requiere modificar o revisar el POS para su aplicación convenida [ver *supra* F§10.10(b)(i)].

principio, por un período de seis meses, aunque es prorrogable, y ha sido la causa de los máximos atentados a la disciplina urbanística (CONSEIL D'ÉTAT, 1992: 83).

B) La modificación [*modification*] se caracteriza por ser un procedimiento rápido y puntual que solo requiere aprobación municipal inicial y exposición al público, siendo efectiva con su aprobación definitiva y publicación. Sus límites: no afectar a la economía general del plan ni a la afectación de los espacios libres y verdes; tampoco comporta posibilidad de suspensión de licencias ni aplicación anticipada de sus determinaciones. El CONSEIL D'ÉTAT (1992: 84) ha criticado también severamente el abuso de la utilización fraudulenta de estas modificaciones que terminan por comportar auténticas revisiones.

C) Supresión de emplazamientos reservados [*emplacements réservés*], para los que, a partir de la Ley de 23-XII-1986, se facilita el cambio de espacios reservados para dotaciones públicas que con la evolución de las circunstancias han devenido inútiles o innecesarios. Requiere simple acuerdo municipal.

3. En el segundo supuesto de modificaciones o revisiones a requerimiento del Estado, se ejerce a modo de una tutela de los intereses supramunicipales o nacionales surgidos con posterioridad a la aprobación del POS: ejecución del proyectos de interés general o nuevas determinaciones derivadas de un SD o previstas en leyes posteriores de Urbanismo y Ordenación. Para ello el Prefecto se dirige al Municipio para que proceda a la revisión o modificación y en el plazo de un mes debe contestar. Si su respuesta es negativa o por silencio, el Prefecto procede a la tramitación de la revisión o modificación. Al mismo tiempo cabe la revisión a instancia estatal en los supuestos de declaración de

utilidad pública de una obra o proyecto cuyo emplazamiento no esté reservado en el Plan y éste haya de ser objeto de modificación para su implantación. El Prefecto somete a información pública el proyecto y con los resultados de la encuesta reúne al Alcalde y al Presidente de la Región para examinar la compatibilidad del proyecto con el POS. A la vista de este intercambio de información pronuncia la definitiva declaración de utilidad pública, que comporta la modificación del POS [ver art. L. 123-7 y 8 CU].

4. En el informe del CONSEIL D'ÉTAT (1992: 83-90) se formularon distintas propuestas para terminar con las corruptelas de revisión y modificación del POS, algunas de las cuales fueron recogidas en el Proyecto de Reforma del mismo año, aun cuando por motivos electorales dicho Proyecto no fue finalmente aprobado. La Ley núm. 94-112 de 9-II-1994, de modificación parcial en materia de urbanismo y la construcción, no recoge estas sugerencias. Sólo en sus artículos 1 y 2 introduce dos reglas que hacen referencia a aspectos puntuales muy controvertidos. La anulación o declaración de ilegalidad, ambas por vía judicial, de un SD, POS u otro documento de urbanismo, produce la entrada en vigor del instrumento urbanístico correspondiente inmediatamente anterior al anulado o declarado ilegal (art. 1). Si el Municipio aprecia motivadamente que el SD o POS anteriores a los anulados o declarados ilegales ha devenido a su vez ilegal por cambio en las circunstancias de hecho o de derecho, se aplicarán las reglas generales de urbanismo [*règles générales de l'urbanisme*] previstas en el Código de Urbanismo (art. L.111). Los actos reglamentarios o administrativos, anteriores a la entrada en vigor de la Ley de 1994, dictados con fundamento en un POS inmediatamente anterior a otro POS luego declarado judicialmente ilegal o anulado, conservarán su vigencia (*vide*, BOUYSSOSU, 1994: 209 ss).

F§13. «Clasificación» de la propiedad del suelo: ¿se producen «clasificaciones» de suelo con efectos determinantes del régimen jurídico-económico y estatutario del derecho de propiedad del suelo?

Si bien en el Derecho español cabe una neta distinción entre «clasificación» del suelo que determina para cada una de las tres «clases»

un régimen jurídico sustantivo específico, y la «calificación» de los usos del suelo (zonificación propiamente dicha) que atribuye usos e

intensidades a cada una de las distintas zonas urbanas, en el ordenamiento jurídico francés esta distinción no puede mantenerse. Conforme a lo visto *ut supra*, en F§10, 10 y 11, sólo puede hablarse de «calificación» o zonificación del Suelo (*zonage*), aun cuando en sentido amplio asuman dicha calificación

aspectos parcialmente clasificatorios: Zonas Urbanas (U) y Zonas Naturales (N).

Los resultados en ambos ordenamientos pueden ser los mismos, pero sustantivamente en el ordenamiento francés no cabe la distinción entre clasificación y calificación del suelo.

F§14. Calificación o zonificación de usos del suelo y su control: determinaciones de usos globales o/y pormenorizados y su intensidad de edificabilidad que se especifican en los planes; niveles o grados de vinculación de su fijación; usos exclusivos, dominantes y prohibidos; ¿hay libertad y flexibilidad de usos?; en este último caso, modo de establecimiento de las infraestructuras, servicios y dotaciones, que deben ser prácticamente previos a la implantación real de los usos; ¿cómo se producen las recalificaciones del suelo y cómo participa o interviene la propiedad en su tramitación?

1. Los POS contienen simultáneamente una calificación global y pormenorizada o de detalle de los usos del suelo. Global en la división en Zonas Urbanas (U), Zonas Naturales (N) y espacios sometidos a Régimen Especial Pormenorizado o de detalle para cada una de las subdivisiones que admiten dichas zonas en la forma expuesta, *ut supra*, en F§10.10.

2. Los Niveles y grados de fijación de usos y su consideración de exclusivos, dominantes o prohibidos, según se especifica *ut supra* en F§10.10, dependerá de cada Zona. Por ejemplo en las Zonas urbanas (U) los usos serán exclusivos y dominantes. Por el contrario en las Zonas naturales, en unos casos serán dominantes (NA, urbanizables) y en otros prohibidos (ND, sensibles protegidas).

3. En los supuestos de flexibilidad de uso en zonas urbanizables (NA) la implantación de las infraestructuras puede ser por vía de concertación (ZAC) o por vía de implantación a través de la expropiación.

4. Las recalificaciones del suelo son abundantísimas, tal como se han descrito en F§12, por la flexibilidad de la revisión y modificación del planeamiento y las prácticas disfuncionales que la acompañan. Al mismo tiempo debe recordarse que, al no existir Planes Parciales, esta recalificación se hace más necesaria. Desde el punto de vista jurídico-formal, la propiedad participa en la tramitación por vía de información pública. Desde un punto de vista material su participación tiene lugar por vía de petición.

F§15. Estándares urbanísticos para reservas de suelo público ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas (determinar el nivel competente para fijarlos) sobre dotaciones mínimas de reservas de suelo para uso público con destino a zonas verdes, deportivas, escolares y otros equipamientos públicos, de aparcamientos, de densidades máximas, alturas máximas, etc.?

A través de las Reglas generales o nacionales de Urbanismo [*Règles générales de l'urbanisme*], codificadas en el art. 111-1 a 26 del Código Urbanístico, y a lo dispuesto en las leyes urbanísticas o sectoriales (del litoral, de montaña, del patrimonio histórico artístico y paisaje) se atienden a estos estándares de

densidades, alturas, distancias, etc., unas veces con carácter imperativo (Municipios sin POS) y las consideradas de orden público por la jurisprudencia, y en otros casos, con carácter subsidiario respecto a las determinaciones de los POS (*vide*, JACQUOT, 1989: 96-113; LEBRETON, 1993: 123-150).

F§16. Otros parámetros normativos medioambientales para los planes sobre la calidad de vida, tanto en zonas urbanas como rurales: ¿existen normas sobre las condiciones de soleamiento, higiene, seguridad y calidad de la urbanización, sobre arbolado urbano, dotación mínima de agua, calidad de los servicios, de usos nocivos, admisibles y prohibidos, de protección del patrimonio histórico, estudios de impacto ambiental, paisajismo, etc.?

La Ley 92-1444 de 31-XII-1992 relativa a lucha contra el ruido, ha establecido una serie de parámetros en relación a la prevención del ruido en las zonas urbanas. Para los aeródromos y aeropuertos (leyes urbanísticas y de prevención de ruidos n.º 85-696, de 11-VII-1985, *relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes*). En 1993 se ha aprobado la

Ley de Protección del Paisaje (Ley 93-24, de 8-I-1993, *sur la protection et la mise en valeur des paysages*). También por Ley de 7-I-1993 se ha aprobado la Ley de Protección del Patrimonio arquitectónico y urbano.

Todas estas disposiciones influyen en la inserción de la problemática ambiental en el urbanismo.

PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA URBANIZACIÓN

F§17. Aspectos conceptuales de la ejecución del planeamiento: ¿Proviene la gestión de un «urbanismo prescriptivo y dibujado» o de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación? La ejecución del planeamiento ¿conlleva la edificación? ¿se vincula la autorización de urbanizar y edificar a alguna condición respecto al producto terminado, como precio máximo, calidades, etc.?) [vide §8]

1. La tajante división entre un urbanismo reglamentario y un urbanismo operativo y la ausencia de un planeamiento parcial o detallado (aspectos que se han puesto reiteradamente de manifiesto) explican que la ejecución urbanística esté subordinada a las iniciativas públicas o privadas que en cada caso se susciten. Se trata, por tanto, de un urbanismo concertado o debatido a nivel de cada actuación. Es precisamente a este nivel de actuación donde se materializa el desarrollo del POS, bien a través de un PAZ [*Plan d'Aménagement de Zone*] en cada ZAC o bien en el reglamento de la parcelación urbanística (*lotissements*) (ver *infra* 3)].

2. La acción o unión de propietarios para urbanizar se materializa a través de las *Associations Foncières Urbaines* (AFU) [*Agrupación de propietarios de fincas urbanas*] que pueden tener por objeto (L. 322.2, CU):

- (i) *Le remembrement foncière urbaine* [la rearticulación, reajuste o reparcelación urbanística].
- (ii) La simple agrupación de parcelas.
- (iii) La restauración inmobiliaria de edificios existentes.

La importancia de su contribución a la urbanización es escasa, si bien en los últimos años ha experimentado un crecimiento, especialmente en lo que se refiere a la restauración inmobiliaria. Las AFU pueden ser (L.322-2 a 4, CU):

- (i) Libres [*AFU libres*] con consentimiento unánime de todos los propietarios y como entes de derecho privado.
- (ii) Autorizadas [*AFU autorisées*] con mayoría cualificada de los propietarios y autorización administrativa que las dota de la condición de entes públicos administrativos con posibilidad de ser beneficiarios de la expropiación y de aplicación del procedimiento de apremio para el cobro de las cuotas.
- (iii) Forzosas [*AFU constituées d'office*] o impuestas de oficio por el Prefecto, en el caso de que se frustren las voluntarias o autorizadas o para situaciones excepcionales de interés público, también tiene la condición de ente público administrativo.

Análogamente, en la parcelación urbanística (*lotissement*) existe la iniciativa privada del propietario (directamente o por persona interpuesta) que promueve la

división en lotes de propiedad con destino a la urbanización. La autorización del «*lotissement*», previa la correspondiente autorización (con la consiguiente aprobación del Reglamento del uso del suelo y el Programa de equipamientos colectivos que deben establecerse) comporta la necesaria constitución de *l'Association syndicale des propriétaires* [asociación voluntaria de propietarios fundiarios] que deberán hacerse cargo de los equipamientos colectivos y su conservación a través de la Asociación o, bien convenir con el Municipio su cesión, bajo las condiciones que éste establezca. A efectos no solo de garantizar las parcelas, sino también la realización de los equipamientos se exige garantía bancaria de terminación de las obras (cfr., art. L. 322-2 CU)⁷.

3. La fórmula habitual de la ejecución de la urbanización es la de iniciativa pública: los ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*) en la que la Administración (municipal o de organismos públicos estatales) delimita una zona para implantar una operación de urbanismo con vistas a la construcción de viviendas (o bien zonas comerciales, industriales o servicios) y a proceder a la instalación de los equipamientos colectivos, públicos o privados, que debe contener el ZAC. Hasta la Ley de 18-VII-1985, las ZAC y sus precedentes los *Zones à urbaniser en priorité* (ZUP) [zonas de urbanización prioritaria] (inaugurado en 1958) han sido el instrumento de la urbanización masiva de los grandes conjuntos que tantas críticas han recibido por su propensión a la masificación y a la derogación de los POS preexistentes.

Hasta 1980 su número era de 1.683 intervenciones, de las cuales 956 eran de índole residencial. A partir de 1976 comienza

el proceso de revisión de las ZAC, reduciendo el número de viviendas a construir a 2.000 y en las poblaciones de menos de cincuenta mil habitantes a 1.000 viviendas. La Ley de 1985 ha supuesto también una revisión de su filosofía informadora: tendencia a la iniciativa municipal, mayor salvaguardia con las prescripciones del POS, reducción de su densidad así como la posibilidad de su no continuidad territorial, lo cual permite su diversificación funcional y superficial (sólo en zonas urbanas o calificadas de urbanización futura).

Una vez delimitada su extensión se procede a la redacción de un *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ) que permite la formulación de las normas o reglas urbanísticas de detalle [*Règlement d'urbanisme d'un ZAC*] (a nivel detallado de nuestro Plan Parcial) que pueden modificar el POS pero que deben ser compatibles con el mismo. Al mismo tiempo se formula el Programa de equipamientos públicos a desarrollar en la zona [*Programme des équipements publics de la zone*]. Este programa comprende el inventario de dichos equipamientos, así como la estimación de costes y recursos económicos, el compromiso del órgano gestor de los ZAC para su financiación y las etapas de su realización.

La realización de los ZAC puede desarrollarse por las llamadas vías públicas (*en régie* [gestión directa por administración] o por concesión administrativa [*concession*] a una Sociedad de Economía mixta municipal o con capital público procedente de otros entes públicos) en las que el órgano promotor ostenta la responsabilidad financiera de la operación urbanística. Por el contrario, en los ZAC por vía privada, inaugurados a partir de

⁷ La aparente similitud entre las instituciones francesas de las AFU y el *remembrement foncière urbaine* y las españolas *Asociaciones administrativas de propietarios* y la *reparcelación* se limita a que ambas son agrupaciones de propietarios que asumen los gastos de urbanización y las cesiones de suelo oportunas, reajustándose entre ellos las parcelas nuevas. Las AFU, por su parte, son casi siempre voluntarias y sólo se reparten los gastos o costes de las obras a realizar sin posibilidad legal de repartirse los aprovechamientos futuros como beneficios expectantes garantizados por ley; por tanto, su financiación no está asegurada por ningún contravalor asegurado de sus tierras, sino sólo por lo que ellos aporten como fianza a precios de mercado. La *reparcelación* española, en cambio, comporta operaciones normalmente obligatorias (con expropiación-cuasi-sanción al valor añadido por el plan del terreno renuente), con el reparto exclusivo entre los propietarios del 90% del futuro valor añadido por la edificabilidad garantizada por el plan (del

aprovechamiento urbanístico generado por el propio plan), como derechos patrimonializados y reales, viniendo garantizados tales valores futuros en y por la propia Ley de valoraciones del suelo (clave de la financiación hipotecaria por el valor virtual futuro otorgado al suelo y del éxito de esta técnica en España). La no garantía legal de ese valor potencial futuro es la causa de la marginalidad anecdótica en Francia del *remembrement foncière*, a pesar de estar ya en uso desde la ley de *Associations Syndicales de Propriétaires* de 21 de junio de 1865, reiterada en Decreto de 18 de diciembre de 1927, y más desarrollada por las leyes de 1967, 5 de julio de 1972, 18 de julio de 1985 y Ley n.º 96-987, de 14 de noviembre de 1996, pero sin otorgarles a los propietarios fundiarios el valor futuro de las construcciones sobre sus terrenos, es decir, sin derecho adquirido al valor del aprovechamiento establecido por el plan, que es la clave de las cesiones de suelo gratuitas españolas (JGB).

1985, el ente público promotor por vía de «convenio» [*convention*] puede conceder o negociar con operadores privados la realización de los ZAC, descargándose así de los riesgos financieros de la operación. De esta suerte, previo aseguramiento por entidad financiera de la realización final de la operación, se permite la venta anticipada de los terrenos a urbanizar, como medio de allegar fondos para la financiación de las operaciones.

Frente al protagonismo público, las ZAC privadas van abriéndose paso en la ejecución normal urbanística al compás de la reducción superficial de las ZAC y de las nuevas fórmulas de ocupación del suelo que se registran en Francia a partir de los años setenta, como son las urbanizaciones de baja densidad en las periferias y en los municipios limítrofes de las grandes ciudades, lo que determina un mayor protagonismo de la iniciativa privada.

F§18. Normativa por la que se rige la ejecución urbanística: ¿el Derecho civil-mercantil o el Derecho administrativo? Actores o agentes reales de la ejecución del planeamiento y la urbanización. ¿Quedan claramente diferenciados los deberes, derechos y roles de cada uno de los tres agentes principales en la ejecución urbanística: propietarios suelo, promotores-urbanizadores y administración pública?

1. Los actores reales de la ejecución del planeamiento son:

Associations Foncières Urbaines (AFU).

a) La iniciativa pública, a través de las *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC) que a partir de 1976 sólo pueden ser delimitadas y creadas en Zonas Urbanas (U) o Naturales de Urbanización futura (NA). La realización material de la urbanización puede ser encomendada a un ente público o a una sociedad económica mixta.

Como ya se ha destacado el peso importante en la ejecución del planeamiento en Francia corresponde a la iniciativa pública, ocupando el sistema de *lotissement* un puesto complementario y el régimen de los AFU un papel meramente marginal.

b) La iniciativa privada, a través de:

2. De la delimitación de los actores de la ejecución, se desprende que, sobre un transfondo de derecho privado en la regulación de las formas que se comprenden en esta clase, la regulación de Derecho Administrativo ha venido a disciplinar su régimen jurídico. En las actuaciones de iniciativa pública, lógicamente el Derecho Administrativo cubre toda la organización y el funcionamiento. Ahora bien, también existen materias reguladas por el Derecho privado o mercantil en lo que se refiere a las Sociedades de Economía mixta y en determinados aspectos de la propia concertación urbanística.

- (i) Parcelación urbanística (*lotissement*) personificada por un urbanizador o *aménageur* privado que adquiere el suelo (o concierta su adquisición con los propietarios con fórmulas privadas mercantiles), emprende la división de un terreno, la urbanización de los lotes y posterior venta de los terrenos para edificación.
- (ii) Los propios propietarios en comunidad solidaria, a través de las

F§19. Formas de gestión pública, privada o mixta de ejecución de los planes. Modo de realizar la ejecución del planeamiento: ¿existen «sistemas de actuación» *ad hoc* o cómo se regulan o se interviene en los procesos de urbanización entre particulares? [para la actuación directa de la Administración *vide* §21]

1. La ejecución del planeamiento no es propiamente sistemática, en el sentido que esta terminología tiene en el urbanismo

español, ya que no están prefijadas unidades de ejecución o polígonos (recuérdese además que como se ha dicho no existen planes

parciales), ni existen propiamente sistemas orgánicos de ejecución predeterminados.

Al no existir un encadenamiento jerárquico entre el planeamiento municipal-parcial y la ejecución, ésta se desarrolla por iniciativas públicas (ZAC) o privadas (*lotissement* o AFU; ver *supra* en F§18) y en torno a estas iniciativas se determinan territorialmente la extensión de la urbanización, las normas urbanísticas de detalle que complementan el POS (normativa del *lotissement* [*règlement du lotissement*; ver *supra* F§10.9, 10 y 11] o el Plan de ordenación de la zona del ZAC) y el Programa y realización de los equipamientos colectivos. Esto explica que dentro de cada procedimiento de iniciativa privada o pública existan modalidades y subsistemas en relación a la obtención de suelos, cesiones y financiación de los equipamientos. Así mismo, dentro de cada procedimiento existe un amplio campo para la concertación y el convenio urbanístico en alguna de sus fases.

De esta suerte las normas generales del Código de Urbanismo se limitan a definir los grandes objetivos de la ejecución-urbanización («llevar a cabo la política local de la vivienda, ordenar la implantación de actividades económicas, favorecer el

desarrollo de los *loisirs* [alquileres] y el turismo, realizar los equipamientos colectivos, luchar contra la insalubridad, salvaguardar y potenciar el patrimonio edificado y los espacios naturales») y a precisar el concepto de *aménagement* [ordenación] como el «conjunto de acciones de los entes locales y *établissements* públicos de cooperación intermunicipal, en el marco de sus competencias, destinadas a dirigir o autorizar las acciones u operaciones indicadas y armonizar dichas acciones y operaciones» (art. L.300-1 CU).

El artículo L.300-4 CU reconoce al Estado, a las colectividades locales y a sus *établissements* públicos la competencia para confiar el estudio y ejecución de las operaciones de *aménagement* a toda persona pública o privada que manifieste su interés. En aquellos municipios en que el estado de la vivienda, requiera actuaciones de mejora y rehabilitación, se podrá elaborar un programa destinado a servir de referencia a la ejecución de las operaciones de *aménagement* y singularmente de mejora de los barrios antiguos, protección del patrimonio histórico y arquitectónico y a la lucha contra la insalubridad y por la mejor del confort de las viviendas.

F§20. Formas de obtención de los suelos para los equipamientos públicos: por expropiación, cesión obligatoria y gratuita o convenio. Caso de que se obtengan por expropiación, ¿qué contenido edificable se considera en el justiprecio para el caso de suelos dotacionales?; si se obtienen por cesión gratuita, ¿cuáles son los límites legales de la cesión imponible a la propiedad?; ¿cesiones abiertas por negociación-convenio y no fijas? ¿Tienen los Municipios importantes superficies de suelo patrimonial para planificar el futuro sobre suelos públicos?

1. En relación a las formas de obtención de los suelos para dotaciones (cuestión distinta es la de la financiación de los edificios e instalaciones de los equipamientos que deben construirse sobre dichos suelos) deriva de su calificación o *zonage* en el POS como «emplazamientos reservados» [*emplacements réservés*] (terrenos para los servicios y equipamientos colectivos, como vías de comunicación, espacios libres y verdes, estacionamientos, escuelas, hospitales, etc.). El POS en uno de sus anexos (ver F§10.9) fija su emplazamiento, superficie, afectación y designación de la autoridad encargada de su adquisición. Los propietarios de estos espacios, desde la publicación del POS, pueden solicitar de la

Administración o del ente público beneficiario de la reserva, la adquisición del terreno por vía de convenio. Transcurrido un año desde la solicitud, sin que sea atendida, el Juez competente para decretar la expropiación forzosa declara la enajenación del terreno y fija el precio de adquisición.

2. [JGB]. Para la fijación del justiprecio de la superficie reservada al uso público [conforme se ha destacado, *ut supra*, en F§6] se tendrá presente el valor real de mercado del terreno con el uso existente y los bienes que tuviese incorporados antes del plan, sin tomar en consideración la edificabilidad potencial del PLD ni de los terrenos contiguos con COS asignado por el plan, sino exclusivamente el valor de situación y uso

que tuviera objetivamente. Del mismo modo puede solicitar la adquisición total de su terreno al justiprecio, entonces sí, teniendo en cuenta el derecho de constructibilidad potencial que le confiriese el Plan como expectativa en el resto de la finca (nunca como derecho adquirido por el valor residual futuro).

Cuando la reserva afecte a sólo una parte de la finca, siendo edificable el resto, el propietario puede ceder voluntaria y gratuitamente el suelo afectado por dicho uso público, en cuyo caso puede transferir la misma constructibilidad señalada por el COS en su parte edificable [*transfert de COS*, no del PLD, tanto si éste es superior o inferior al COS, ver FIG. 2] —extendiendo virtualmente esa constructibilidad sobre la zona reservada inedificable (ver FIG. 5)— a la parte apta para la edificación o incluso a otro solar edificable ajeno, siempre que, en todo caso, esté autorizado por el POS a una cierta *surdensité* (exceso sobre el COS) o incluso un cierto *dépassement du PLD* (sobrepasar el PLD):

«Las zonas de reserva pública (*emplacements réservés*) serán deducidas de la superficie a tener en cuenta para el cálculo de la edificabilidad neta (*possibilités de construction*). El propietario de un terreno, en el que una parte quede comprendida en una

de estas zonas reservadas y que acepte ceder gratuitamente dicha parte a la colectividad beneficiaria de tal reserva, puede ser autorizado a acumular sobre la parte restante de su terreno el derecho de edificación correspondiente a todo o parte del COS que afecte a la superficie del terreno a ceder gratuitamente a la colectividad» (art. R. 123-22).

La eventual cesión gratuita de zonas públicas es, pues, siempre voluntaria cuando se acepta como sustitución reglada de la expropiación o cuando así lo proponga el promotor. No hay pues cesión gratuita y obligatoria para terrenos públicos, como en la legislación española, ya que si es obligatoria es por expropiación y si es voluntaria es porque lo quiera su propietario.

En el cálculo de la edificabilidad neta del COS del predio se descuentan las zonas que hayan de ser expropiadas y que se evaluarán al precio anterior al derivado del plan; excepto si, como se ha visto, el propietario quiere *cederla voluntaria y gratuitamente* —para evitar su expropiación al valor existente (sin PLD)—, en cuyo caso incorporaría el COS que ésta genera en su edificabilidad neta total (art. R-332-15 CU). Así se tiene que, si se cede gratis el terreno se sobrevalora en su transferencia más que si tuviese que ser expropiado.

FRANCIA: TRANSFERENCIA DE LA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR

TRANSFERT DE POSSIBILITÉ DE CONSTRUCTION OU DROITS DE CONSTRUIRE DU COEFFICIENT D'OCCUPATION DU SOL (artº. L. 123-2, R. 123-22 y R. 332-15 CU)

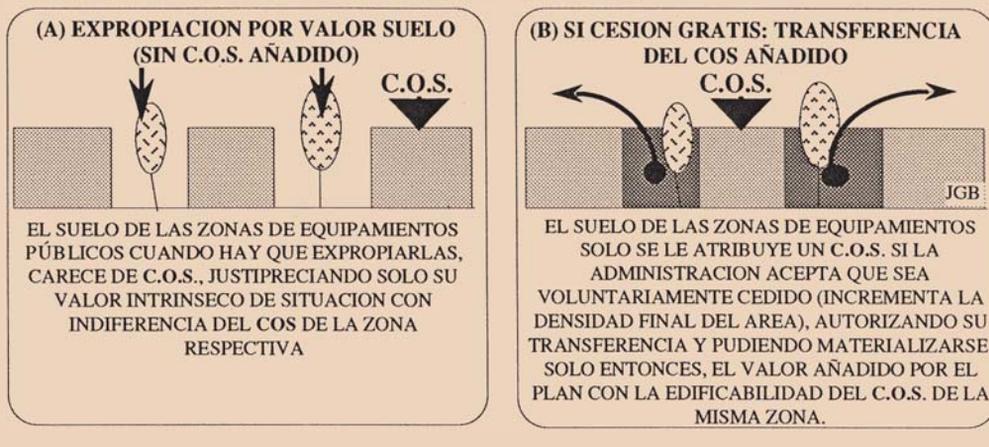


FIG. 5. Transferencia de derechos de edificación en Francia (según J. GARCÍA-BELLIDO, 2000)

3. [JGB]. Las *Transferts des Coefficient d'Occupation des Sols* (TCOS)⁸ se basan en que POS puede señalar facultativamente para todo el municipio el «techo legal de densidad» (PLD, en m^2/m^2s) que es el «límite o umbral de densidad» (no de derechos) [ver *supra* F§5(a) *in totum*]. Por encima de este PLD general el ejercicio del derecho de construcción surge (*relève*) de la colectividad, no de la propiedad privada (art. L-112-1 CU-75; ver *supra* F§5.3). Por ende, toda autorización para construir por encima del PLD —cuantía siempre y sólo determinada por los coeficientes de ocupación del suelo (COS, también en m^2/m^2s , indicados por el POS) en cada subzona, grupo de edificios o edificios

individuales— está sometida al pago (*versement pour dépassement du PLD*) al Municipio de [ver FIG. 3]:

«una cantidad igual al valor del terreno suplementario cuya adquisición sería necesaria para que la densidad de la edificación no exceda de este PLD» (art. L-112-2 CU-75).

De esta manera, cuando el POS señale la posibilidad de un exceso de densidad (*dépassement de surdensité*) por encima del COS en un predio (urbano U o en zona natural protegida ND) que resulte ser superior al PLD, el constructor que voluntariamente quiera sobrepasarlo (*parcelle réceptrice*) debe aportar en dinero el valor del terreno cuya adquisición sería

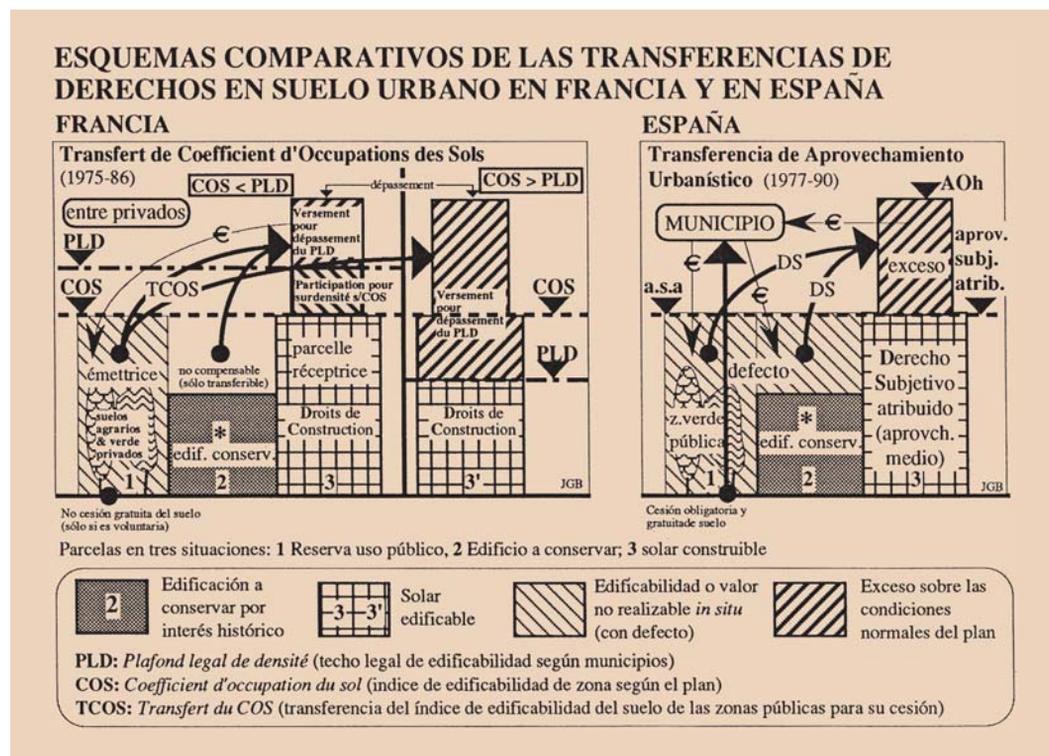


FIG. 6. Esquemas comparando las transferencias de derechos edificatorios en Francia y en España (extraído de J. GARCÍA-BELLIDO, 1999” “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”, *Documentación administrativa*, 252-253: 63, fig. 13)

⁸ Las transferencias del derecho a construir un cierto techo o umbral límite de densidad o trasvase físico-económico del valor de la constructibilidad de un predio a otro (si bien ya ha perdido todo interés en Francia desde la última reforma legislativa de 2000) tiene en cambio un enorme interés para el urbanismo español, puesto que permite ver las trascendentales diferencias entre uno

y otro urbanismos basadas en el concepto de umbral de densidad o constructibilidad (= derecho de construir) que es el COS y la facultad voluntaria de sobrepasarlo en determinados casos, frente a como es en España un *derecho subjetivo*, material y real, otorgado al patrimonio material del propietario con el aprovechamiento urbanístico medio del plan atribuido al suelo (JGB).

necesaria para que la densidad de la construcción no excediera de dicho PLD. Deberá pagar dicho suelo correspondiente al «exceso» al precio unitario que él mismo declare que tiene su mismo predio en esa fecha.

O bien sustitutoriamente aportando unos derechos de edificabilidad equivalentes al exceso (*dépassement de COS, participation pour surdensité*) mediante su transferencia voluntaria (*transferts de COS*) de su equivalente en la densidad del COS) desde otra finca vecina en la misma unidad geográfica cuyo propietario acepte, con autorización administrativa, vender/transferir todas o parte de sus posibilidades de edificar (*parcelle émettrice*), sin que por ello deba ceder gratis su dominio del suelo (como necesariamente ocurre en España), quedando dicha parte como inedificable pero en dominio y de uso privado [ver FIGS. 5 y 6]. Textualmente se articulan estas transferencias en las zonas **U** e incluso en terrenos rurales de espacios protegidos **ND** para resolver futuras demandas de construcciones rústicas (como las *Transfer of Developments Rights*, TDR, estadounidenses).

«En las zonas naturales protegidas por la calidad de su paisaje [**ND**] cuya delimitación esté fijada... los POS pueden determinar las condiciones en las que las posibilidades de construcción resultantes del COS fijado para el conjunto de la zona podrán ser transferidas con el fin de favorecer un reagrupamiento de la construcción sobre otros terrenos situados en uno o varios sectores de la misma zona, en los cuales la densidad máxima de construcción viene fijada por el plan. En caso de transferencia, la totalidad del terreno cuyas posibilidades de construcción (edificabilidad) han sido transferidas queda gravado (*frappé*) de pleno derecho por una servidumbre administrativa de prohibición de construir inscrita por un acto auténtico publicado en la Oficina de Hipotecas (Registro de la Propiedad). Esta servidumbre no puede ser liberada nada más que por decreto, previo informe del Consejo de Estado» (art. L. 123-2 CU76).

«(...) El pago de la contribución por el exceso de densidad que deberá abonar el constructor no es necesaria: ... b) En las zonas urbanas [**U**], cuando el *dépassement* (exceso de sobredensificación) esté justificado por normas urbanísticas o arquitectónicas y cuando, con el acuerdo de la

autoridad administrativa, los propietarios de los terrenos vecinos acepten transferir una cantidad de sus posibilidades de construcción (edificabilidad) equivalentes al *dépassement* en cuestión...» (art. L. 332-1 CU 75 y 85).

Si el precio es aceptado se le otorga la licencia de construcción, pero si el precio declarado es muy bajo el Alcalde puede ejercitar el derecho de tanteo o retracto o de adquisición preferente [*droit de préemption*] a favor del Municipio a ese mismo precio, o si es muy alto y en caso de falta de acuerdo municipal se liquida la tasa por los servicios fiscales del Departamento, a cuenta de la definitiva fijación del valor por el Juez competente (*reféré*) en materia de fijación de los justiprecios expropiatorios escogido por la parte más diligente:

«... *fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente*» (art. L. 333-1 CU-75).

Los valores declarados deben ser los de mercado y son objeto de verificación por los servicios fiscales. En todo caso, el valor declarado final es remitido al sistema fiscal sobre la propiedad inmueble, que actualiza y revisa los precios mediante estas declaraciones comprometedoras que formulen los mismos interesados (cfr.: ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, 1979; DANAN & FORGET, 1986; LEBRETON, 1993; COMBY & RENARD, 1996) [JGB].

4. La cesión obligatoria gratuita de terrenos sólo está prevista (art. R. 332-15 CU) hasta el límite del 10% de la superficie del terreno afectado (ver FIG. 4; ver F§5.6), verificada en el momento del otorgamiento de la licencia de construcción o de parcelación [*lotissement*] a fin de atender la ampliación, rectificación y creación de vías públicas. Así mismo los constructores y promotores de parcelaciones deben ceder los terrenos necesarios para los postes de transformación de energía eléctrica o para las canalizaciones de gas.

Al margen de estas cesiones forzosas, deben contemplarse las que puedan tener un carácter voluntario o convencional en los ZAC y en los *lotissements*.

5. El POS planifica a nivel municipal (o parte del término municipal) o supramunicipal, con absoluta independencia de la naturaleza jurídica de los terrenos afectados, sean de propiedad

privada o de dominio público. Ahora bien, la incidencia de la planificación sustantiva sobre el suelo público queda muy condicionada en la práctica por las siguientes razones:

- (i) Muchos espacios públicos (costas, forestales, naturales o reservas de espacios protegidos) sólo son delimitadas por el POS, ya que sus determinaciones sustantivas están regidas por la legislación urbanística general o especial.
- (ii) Subjetivamente, la Administración del Estado tiene reconocidos privilegios para modificar el planeamiento por razón de implantación de proyectos de interés general, etc. [vide, ut supra F§12].

6. La legislación francesa se caracteriza por el constante apoyo a los patrimonios públicos de suelo, constituidos fundamentalmente por la vía de los *Droits de preemption* [derechos de adquisición preferente] en sus diversas modalidades. Los órganos gestores de estos patrimonios públicos reciben la denominación de *Établissement public fonciers de l'État* [organismos públicos de suelo estatal] (entre ellos pueden singularizarse tres de carácter

regional: el de la Región Parisina (AFTRP), el de *Basse-Seine* (EPBS) y el metropolitano de *Lorraine* (EPML).

A partir de la Ley 91-662 *d'Orientation pour la Ville* de 13-VII-1991 se ha impulsado la política municipal y supramunicipal de la vivienda, para lo cual se habilitaba a los municipios o agrupaciones de municipios para crear los *Établissements publics fonciers locaux* [organismos públicos locales de suelo] como organismos de carácter local (municipales o supramunicipales) para llevar a cabo todas las adquisiciones de suelo (por libre acuerdo, expropiación o derechos de adquisición preferente) con vistas a la constitución de reservas a los fines de la urbanización y edificación de viviendas. Para la financiación de estas adquisiciones, se ha establecido una «tasa especial de equipamiento» [*taxe spéciale d'équipement*] (art. 29). Las adquisiciones deben atemperarse al Programa de Vivienda que la nueva Ley ha instruido como uno de los objetivos de armonizar el urbanismo con la política de la ciudad. Dichos organismos se benefician por delegación del Estado del ejercicio de los derechos de adquisición preferente de terrenos.

F§21. La Administración interviene como agente directo e impulsor positivo del urbanismo o como mera «policía» de control subsidiaria: formas de intervención pública para la ejecución (adquisición de suelo, expropiaciones urbanísticas, urbanización, etc.). En caso de actuación patrimonial privada, ¿cómo pactan entre sí las diferentes Administraciones?: ¿pueden obtener plusvalías de la acción urbanística, por *reclasificación* o *recalificación* de sus patrimonios? Modos de comportamiento de los Patrimonios Públicos de Suelo de cualquier Administración pública

1. En la fase de la gestión-ejecución urbanística el papel de la Administración pública es la propia de un agente directo e impulsor positivo del urbanismo, especialmente en el marco de los ZAC. Ahora bien, por Administración, a los efectos de la gestión urbanística, hay que entender tanto la acción directa de la Administración municipal *en régie*, como la actuación de los organismos públicos estatales o municipales (*établissements publics d'aménagement* [organismos públicos de ordenación] y *Établissements publics fonciers*) y como las sociedades de economía mixta (municipales, estatales o mixtas). A partir de los años ochenta, los municipios han acudido

masivamente a esta forma de gestión urbanística. La actuación de estas sociedades con el apoyo crediticio de la *Société central pour l'équipement du territoire* [sociedad central para el equipamiento territorial] explica el éxito de esta forma de actuación.

La actuación con meras funciones de policía en la gestión urbanística tiene lugar únicamente en relación con las urbanizaciones de iniciativa privada por vía de su parcelación (*lotissements*) y por la acción de los propietarios por vía asociativa (*Associations foncières urbaines*). Aun cuando estas formas privadas han experimentado cambios notables, siguen

siendo minoritarias respecto a la acción pública dominante.

2. La posibilidad de que la Administración obtenga plusvalías de sus propios patrimonios por vía de recalificación de terrenos no puede destacarse a la vista del Informe del *Conseil d'État* de 1992, en el que ha llamado insistentemente la atención sobre las disfunciones que ocasiona la facilidad de las revisiones y modificaciones que experimentan los planes urbanísticos (pp. 67-75) y los cambios de uso de los terrenos adquiridos para emplazamientos reservados (pp. 132-143) pasando posteriormente a ser edificadas (sugiriendo al efecto un nuevo sistema de derecho de reversión [*droit de retrocession*]).

3. Respecto al modo de comportamiento de los Patrimonios públicos de suelo, en cuanto a su enajenación, debe recordarse que la nueva Ley de 13-VII-1991 (*d'orientation pour la ville*) ha facilitado la creación de los *établissements publics foncières* de carácter municipal o supramunicipal con la misión de adquirir y, en su caso, enajenar el suelo. En cualquier caso, los problemas relacionados con la transparencia de la acción

administrativa han tenido también su repercusión en el campo del urbanismo (Ley 93-122, de 29-I-1993, relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos, ha impuesto a la Administración y a todos los organismos públicos y sociedades de economía mixta que enajenen terrenos susceptibles de aprovechamiento urbanístico en favor de particulares la obligación de dar publicidad a las condiciones de venta, salvo cuando el destino fuera para la construcción de viviendas de protección pública. Esta garantía —frente a posibles abusos de plusvalías— ha sido, sin embargo, derogada por la Ley núm. 94-112, de 9-II-1994, de modificación parcial de la legislación urbanística. La norma sobre publicidad de las condiciones de enajenación, bajo pena de nulidad en caso de incumplimiento, suscitó una gran oposición en especial en el Congreso anual de Notarios de Francia de 1993. La norma derogatoria de 1994 tiene efectos para el futuro y para el pasado, en cuanto convalida las enajenaciones que hubiesen vulnerado la legislación anticorrupción.

F§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros. ¿Existen estándares o cánones para el pago del equivalente económico de ciertas externalidades destinado a la «cesión» de suelo, la «urbanización» (primaria y secundaria), etc., para toda la ciudad o por áreas? ¿cómo se formalizan? Cánones o módulos de coste de urbanización (reparto de los costes de urbanización entre la Administración y los promotores) ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate de plusvalías por vía fiscal en §27)

1. No existe propiamente una fijación de estándares o cánones modulares, sino que simplemente el artículo R. 111 del 1 al 27 CU, contiene una serie de prescripciones específicas que deben respetarse en materia de instalaciones, distancias, volúmenes, prescripciones específicas en materia ambiental que pueden ser exigidas en cada caso.

2. La determinación del alcance de los equipamientos es fijada en detalle en los programas de los ZAC y, al propio tiempo, en la determinación de la serie de tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de los constructores y urbanizadores a la financiación de los equipamientos que se examinará, *ut infra*, en la Parte V.

3. La obligación de pago cuando el promotor se acoge a la opción de construir el exceso de edificabilidad autorizada sobre el PLD (*versement pour dépassement du PLD*) [visto en F§5.6, F§10.12 y F§20.2 y 3] sólo se genera evidentemente al solicitar la licencia de tal construcción [*permis de construire*] y, se reviste con forma de tasa o canon proporcionado a un aprovechamiento excepcional y por una sola vez. Los métodos para calcular las superficies y los excesos admitidos sobre el PLD (que son comunes a las reglas del COS, como se ha visto en F§20.3) le permiten al constructor declarar obligatoriamente el valor unitario que estima tenga su propio solar en ese momento para el pago de la tasa, la cual ha de ser equivalente

a «la superficie suplementaria de terreno cuya adquisición sería necesaria para que la densidad de la construcción no excediera del PLD». Es, en teoría, como si adquiriese a la colectividad el volumen extra autorizable a precio de mercado, es decir, la comunidad le advierte que ese exceso no es propio de su derecho subjetivo y que ha de comprárselo a su titular, recobrando la comunidad la plusvalía del suelo).

4. Como situaciones especiales hay que señalar que en los supuestos de los ZAC (*zones d'aménagement concerté*) el pago del

PLD corresponde a la empresa u organismo encargado de la urbanización de forma global para el conjunto de la zona y no a los propietarios. Lo mismo ha sido últimamente admitido por las parcelaciones o urbanizaciones de iniciativa privada.

El producto del PLD en sus 3/4 partes se atribuye al Municipio y el 1/4 restante al Departamento (provincia). A partir de la descentralización de 1983 los municipios tienen libertad de aplicación del producto de la recaudación por tal concepto.

F§23. La urbanización es gravosa al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades

Como norma general hay que indicar que, a través de las contribuciones y medios financieros, que se señalarán en F§27, el Municipio se reintegra de los gastos de urbanización por la vía de la fiscalidad. No

obstante, cuando en los ZAC los entes públicos toman a su cargo (*en régie*) la urbanización, ésta puede resultar gravosa para las arcas municipales por motivos políticos y coyunturales.

F§24. Los plazos en la ejecución del urbanismo: Exigencia obligatoria o sólo indicativa de plazos para urbanizar, edificar y usar; ¿están determinados en la ley o en el planeamiento?; grado de programación económica real de las actuaciones desde el planeamiento ¿Se sanciona el incumplimiento de los plazos? ¿cómo? [*vide*, también, §9]

1. Como norma general hay que indicar que no existe una programación temporal vinculante en la ejecución del planeamiento, dada la reiterada separación entre las fases de planeamiento-reglamentación y ejecución o urbanización. Los Planes, por tanto, no adoptan determinaciones temporales sólo surgen en materia de urbanización a partir de las iniciativas concretas (ZAC, *Lotissement* o AFU).

De ello se deduce que serán los instrumentos convencionales o por la vía de la concesión administrativa entre el organismo promotor del ZAC y sus operadores, cuando podrán pactarse o asignarse los plazos de ejecución de las distintas operaciones urbanísticas. Precisamente, en las operaciones urbanísticas de los llamados ZAC privados, se exige el afianzamiento bancario en garantía de los futuros equipamientos cuando los promotores o constructores enajenan las correspondientes parcelas.

2. En orden a la ejecución de las obras en

la concesión de las licencias de construcción o de reparcelación, se imponen por vía legal la realización de los mismos en un plazo de dos y cinco años, respectivamente. El incumplimiento de los plazos lleva aparejada la caducidad de la correspondiente autorización.

3. No existe en el ordenamiento urbanístico francés un sistema de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los particulares y, en todo caso, nunca contra los propietarios de suelo como tales. Por el contrario, puede afirmarse que existen mecanismos automáticos en orden a la adquisición de los bienes sometidos a expropiación, adquisición preferente (tanteo y retracto) y emplazamientos reservados, así como para la fijación de los justiprecios en los casos en que la Administración deje transcurrir los plazos fijados al efecto. En diversos apartados anteriores se han examinado estos mecanismos (*droit de délaissement*, denuncia de mora).

PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANÍSTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA

F§25. Valoraciones urbanísticas: ¿son objetivas, administrativas o de mercado? ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

Las valoraciones urbanísticas son fundamentalmente de carácter fiscal y se rigen por la normativa propia fiscal. En cada Municipio existe una Comisión municipal de impuestos directos integrada por representantes municipales y de los propietarios que lleva a cabo una evaluación y clasificación de los inmuebles del Municipio en trece categorías asignando a cada terreno un valor a efectos de determinación de la imposición local. Estos valores, por lo tanto, tienen una gran importancia por cuanto sobre los mismos se calculan los impuestos y contribuciones que los constructores aportan a la financiación de los equipamientos. Como se

observa en el próximo punto, la financiación de origen es básica en el urbanismo francés.

Ahora bien estas valoraciones no tienen una determinación directa sobre los justiprecios expropiatorios o derivados del ejercicio del derecho de tanteo y retracto que son fijados, en caso de falta de acuerdo mútuo, por el Juez civil [*reféré*] competente en materia de expropiación forzosa que aplica criterios objetivos, apreciados con arreglo a ciertas reglas, algunas de las cuales se han examinado en anteriores apartados (*le droit de délaissement* en la expropiación, adquisición de terrenos emplazados en zonas reservadas, etc).

F§26. Valor actual (uso y realidad existentes) **o derivado del plan que se ejecuta.** ¿Hay una valoración por la posición diferente de la del aprovechamiento futuro? [*vide*, §7]. Grado de informatización de las bases imponibles; estabilidad de las mismas en el tiempo. Grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: «catastro», «registro de la propiedad» y la gestión urbanística municipal.

1.
2. Por lo que afecta al grado de informatización y coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad es importante por cuanto el Registro confecciona el fichero inmobiliario sobre la base de los

datos catastrales. Sin embargo, en la consulta de este archivo inmobiliario existen para los particulares algunas restricciones, dado que su finalidad es de tipo civil y no administrativo. Se aprecia, al mismo tiempo, descoordinación con los registros municipales.

F§27. La fiscalidad en el urbanismo: ¿Es la fiscalidad mero instrumento recaudatorio o es coadyuvante de los objetivos urbanísticos? ¿Hay beneficios fiscales para determinadas actuaciones o usos? Formas de recuperación fiscal de plusvalías y de los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento. Catastros fiscales actualizados o meramente informativo-registrales. Imposición local o central o regional. ¿Cómo se reparten los ingresos?

1. La fiscalidad urbanística ocupa en el Derecho urbanístico francés un protagonismo clave, al no existir (como se hace en España) propiamente un sistema de deberes o cargas atribuidos a la propiedad urbanística. Esta fiscalidad pretende dos objetivos fundamentales: recuperación de plusvalías y contribución a la financiación de los equipamientos públicos por parte de los constructores.

2. Antes de examinar esta fiscalidad urbanística, hay que indicar que, aún cuando se presenten bajo la forma de tasas, contribuciones y otros instrumentos exigibles a nivel municipal, dicha fiscalidad en cuanto a la fuente jurídica de su producción es estatal, en congruencia con el carácter centralista unitario del Estado francés, analizado, *ut supra*, en F§§1, 2 y 3.

Las principales figuras impositivas son las siguientes (según la clasificación que formula JACQUOT, 1989: 174-185):

(i) Contribuciones a las cargas generales de la ordenación:

1. *La taxe locale d'équipement* [tasa local de equipamiento] aplicable a los Municipios de más de 10.000 habitantes y que grava toda construcción, reconstrucción y ampliación de edificios. El tipo del impuesto es del 1% sobre el valor fiscal del terreno que se toma como base, cuya determinación y revisión se rige por el Código general de Impuestos.

2. *La taxe departamentale des espaces naturels sensibles* [tasa provincial por espacios naturales] con un tipo del 2% sobre el valor de los terrenos. Es de aplicación facultativa por los Departamentos.

3. *La taxe departamentale du Conseil d'Architecture, l'Urbanisme et l'Environnement* [tasa provincial para financiar los Consejos departamentales de arquitectura, urbanismo y medioambiente].

(ii) *Les versements* [contribuciones] por la superación del *Plafond legale de densité* (PLG) que ha sido examinado en F§5 y F§20. Así mismo, para la superación del COS puede establecerse una tasa, así como para la creación de oficinas o locales de investigación en la región *Île-de France*.

(iii) Contribuciones para la realización de equipamientos públicos específicos (canalizaciones, aparcamientos públicos, equipamientos al servicio de servicios públicos industriales y comerciales).

(iv) La Ley de 18 de julio de 1985 permitió un sistema de participaciones de los organismos urbanizadores públicos (municipios y otros entes públicos) en las operaciones de equipamiento de las zonas a urbanizar. Este derecho de participación, ha sido limitado por el artículo 18 de la Ley 94-112, de 9 de febrero de 1994, a fin de fijar el grado de equipamiento de futuros habitantes de la zona y su fraccionamiento en atención a las etapas de su imposición.

Al margen de estas figuras, existen los impuestos ordinarios sobre la posesión del suelo y por incremento del valor de los terrenos.

PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

F§28. La autorización o licencia del Municipio para realizar la urbanización, ¿es precisa para realizar la urbanización? Quién otorga la autorización de urbanización, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento? ¿Para quién es la autorización de urbanización: propietario de suelo o urbanizador?

1. La licencia de construcción (*le permis de construire*) ocupa una posición clave en el Derecho urbanístico francés en orden al control de la utilización y ocupación del suelo. Por lo tanto se trata de una licencia de construcción o de modificación de las construcciones existentes y presupone lógicamente la urbanización previa del suelo o al menos su aptitud para la edificación.

2. Según el artículo L.421-1 del Código de Urbanismo, la licencia se exige para la realización de toda construcción destinada o no a vivienda (edificios, instalaciones

industriales, canalizaciones, piscinas, etc) y para la modificación de los edificios existentes (cambio de destino, modificación de uso y aspecto exterior o modificación del volumen, etc). Según el artículo R.421-1 CU se excluyen una serie de actuaciones de la correspondiente licencia: infraestructuras de vías de comunicación (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), construcciones provisionales y determinadas construcciones de escasa importancia (superficie inferior a 2 metros y altura no superior a 1,5 metros, etc.).

Desde el punto de vista de los sujetos exentos, no precisan licencia de construcción: las operaciones sobre monumentos histórico-artísticos, las construcciones afectadas por el secreto de la Defensa nacional, obras relacionadas con determinados servicios públicos (comunicaciones, telecomunicaciones, distribución de gas electricidad, enumeradas en su detalle en el art. R.422-2 CU); sin embargo, estas operaciones exentas precisan de un certificado de conformidad [*certificat de conformité*] con las normas urbanísticas de la correspondiente autoridad administrativa.

3. A partir de la Ley 83-8 de 7-I-1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, sobre descentralización en materia de urbanismo, la competencia para el otorgamiento de la licencia de construcción ha experimentado una importante reforma. Debiéndose tener en cuenta el siguiente cuadro de situaciones, según que el Municipio tenga aprobado o no su respectivo POS:

- (i) En los Municipios que no disponen de POS, la competencia para el otorgamiento de las licencias sigue siendo responsabilidad del Estado y en su nombre se conceden, bien por el Alcalde, bien por el Prefecto, en atención a las características de las operaciones contempladas. Si bien la solicitud de licencia se presenta ante el Municipio, la instrucción del procedimiento corresponde a los servicios periféricos del Estado (*Directeur départemental de l'équipement* [dirección provincial del equipamiento]).
- (ii) Si el Municipio dispone de POS, la competencia corresponde al Alcalde. El Alcalde puede delegar su competencia en el Presidente del *Établissement public de coopération intercommunale* del cual el Municipio, en su caso, forma parte. Para la instrucción del expediente, el Alcalde también puede solicitar el auxilio administrativo de los servicios periféricos del Departamento ministerial encargado del Urbanismo. La competencia decisora del Alcalde, no obstante, experimenta ciertas modulaciones en atención a informes, vinculantes o no vinculantes,

que la legislación específica subraya (*vide* LEBRETON, 1993: 169).

El principio general sufre una excepción, a pesar de que el Municipio cuente con un POS, en los siguientes casos en que la competencia estatal resurge y las licencias deben seguir otorgándose por el Alcalde o el Prefecto en nombre del Estado: solicitudes de construcción del propio Estado, colectividades territoriales supramunicipales y demás entes públicos; obras de producción, transporte y distribución de energía, obras a realizar en un perímetro afecto a la Defensa nacional y en los perímetros relativos a un *projet d'intérêt national* [proyecto de interés nacional] definido por el Consejo de Estado.

4. Para la solicitud de la licencia se requiere disponer de algún título de disponibilidad del suelo, pues según el artículo R.421-1 CU se requiere ser: propietario del terreno o su mandatario, persona que justifique un título habilitante para llevar a cabo la construcción (según la doctrina encajan en este supuesto [cfr., LEBRETON, 1993: 193] promotores beneficiarios de una promesa de venta, el beneficiario del derecho de superficie [*bail à construction*], el arrendatario con autorización del propietario, etc.) o bien el beneficiario de la expropiación forzosa.

Pese a estos requisitos de legitimación, la licencia no se considera un acto real, sino personal, por lo que puede ser posteriormente objeto de transmisión a un tercero, si bien el nuevo adquirente deberá ostentar análogamente los requisitos anteriormente señalados. La jurisprudencia del Consejo de Estado exige autorización municipal para la transferencia (LEBRETON, 1993: 209). Esta autorización está simplemente regulada en la Circular de 16 de marzo de 1973.

5. En orden a las cesiones del derecho de superficie [*bail à construction*]. El régimen jurídico del Derecho de superficie por parte de los entes públicos se contiene el ordinario (en el Código Civil, art. 1.713 que admite prórrogas sucesivas, lo cual le hace inviable) y el específico (*bail à construction* [alquiler o cesión del derecho de superficie o de vuelo]), instituido por la Ley de 31-XII-1964, con una duración entre 18 y 99 años, sin posibilidad de prórroga y que dentro de estos márgenes temporales es ampliamente usado.

F§29. La licencia de edificación: (*idem* que en §28) ¿es reglada? o ¿es negociable su contenido? ¿Es «constitutiva» o «declarativa» del derecho a edificar? (para las cuestiones relativas a los procedimientos de tramitación de las licencias, *vide infra* §30)

1. Según el Código de Urbanismo:

«la licencia de construcción no puede concederse sino cuando las construcciones proyectadas son conformes a las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la implantación de las edificaciones, su destino, naturaleza, arquitectura, dimensiones, ordenación de sus límites, etc.» (art. L.421-3 CU).

En consecuencia la denegación de la licencia de construcción tiene un carácter eminentemente reglado. Por el contrario, su otorgamiento, siendo en principio de carácter reglado, contiene algunos márgenes de discrecionalidad en cuanto se permite su otorgamiento condicionado al cumplimiento de determinadas prescripciones. Las licencias de contenido derogatorio al planeamiento han sido reducidas al mínimo, manteniéndose esta posibilidad solo para cuestiones de mero detalle, exigidas por la configuración del suelo o adaptaciones menores (SAVY, 1981: 592 y ss).

2. A la vista de la declaración de que el derecho de edificar hasta el límite PLD (*vide ut supra*, partes II y III) está vinculado a la propiedad del suelo y el carácter de mera contribución pecuniaria que requiere la superación del PLD hay que concluir que la licencia de edificación o construcción tiene carácter meramente declarativo.

3. En el procedimiento de otorgamiento de la licencia, únicamente se otorga publicidad, a través de un anuncio en el Municipio en el que se hace constar durante el período de instrucción que la licencia ha sido solicitada con los siguientes datos: nombre del solicitante, número y fecha de la petición, dirección y localización del terreno con superficie y altura y destino de la construcción. No se permite hasta el definitivo otorgamiento de la licencia conocer el contenido del expediente. Una vez otorgada la licencia, ésta es objeto de publicidad en el Ayuntamiento por espacio de dos meses; el cumplimiento de este plazo determina el plazo del recurso contencioso-administrativo (*recours contentieux-*

administrative). Desde esta publicidad hasta la declaración de terminación de las obras, cualquier persona puede consultar el expediente.

En algunos supuestos especiales, recogidos en la Ley de 12-VII-1983, (edificios superiores a 50 metros, superficies comerciales superiores a 10.000 m²) se exige con carácter especial una información pública.

4. Respecto al número de autorizaciones que se precisan, la regulación general está orientada a buscar un procedimiento de fusión o de coordinación de las autorizaciones especiales o complementarias con la licencia de construcción, a modo de integración en esta última. Así el artículo R. 421-38-1 CU prevé el supuesto de integración en la licencia de construcción de las autorizaciones relativas a la protección del patrimonio histórico-artístico, protección de obras militares, marítimas y aéreas, aguas interiores, zonas limítrofes al dominio público marítimo, cambio de afectación de instalaciones deportivas, zonas de servidumbre próximas a los cementerios, edificios de gran altura. De esta suerte, el Municipio durante el proceso de instrucción o tramitación del expediente de la licencia de construcción, solicita de las autoridades con competencia sectorial la correspondiente autorización que finalmente se integra en la que corresponde a la licencia de construcción.

Ahora bien, algunas autorizaciones o licencias permanecen al margen de la licencia de construcción. El caso más notable es el relativo a la autorización especial para la instalación de grandes superficies comerciales que ha sido profundamente modificado por la Ley 93-122, de 29-I-1993, sobre prevención de la corrupción. La Autorización de dichas instalaciones corresponde a una Comisión de Equipamientos comerciales a nivel departamental y contra sus actos puede recurrirse ante una Comisión Nacional de Equipamientos Comerciales (*vide*, BASSOLS COMA, 1994: 29-31).

F§30. La licencia de edificación: procedimiento y controles. La ejecución de la edificación —conformada por la licencia de edificación— ¿deriva objetivamente del plan o es un acto con cierta carga discrecional? En este caso, ¿qué controles se producen sobre la licencia? Procedimiento para el otorgamiento de la licencia de edificación. ¿Existe en él un trámite de información pública?; ¿quiénes intervienen?, ¿se quejan de la dilación y trámites necesarios? ¿Cuántas autorizaciones se precisan hasta que la edificación queda definitivamente a disposición de su propietario?

1. En F§29 ya se ha indicado que la licencia entraña un acto declarativo de derechos y de contenido eminentemente reglado, aunque con algunos márgenes de discrecionalidad.

2. Como acto eminentemente de control su finalidad es permitir a la Administración asegurar el respeto a las normas urbanísticas y a las determinaciones del POS. Por ello se establece una serie de controles:

- (i) El control temporal: toda licencia otorgada en la que no se inician las obras en el plazo de dos años caduca. Seis meses antes de la caducidad, si la ordenación urbanística no ha sufrido modificaciones, puede solicitarse la prórroga por año.
- (ii) Al iniciarse las obras, debe remitirse una comunicación al Alcalde indicando el comienzo de las mismas. Durante la ejecución y dos años posteriores a la terminación de las obras,

el titular de la licencia debe permitir la visita e inspección del Alcalde, del Prefecto o de los agentes públicos competentes.

(iii) A los treinta días de la terminación de las obras, deberá comunicarse al Alcalde dicha circunstancia. Desde esta fecha y hasta el transcurso de tres meses la autoridad competente puede otorgar el Certificado de Conformidad de la terminación de las obras [*certificat de conformité*].

El otorgamiento del certificado puede ser expreso o tácito, en este último caso, una vez transcurrido el indicado plazo, requeriría el acuse de mora a la Administración y transcurrido un mes más sin que la Administración conteste se considerará otorgado por silencio administrativo. En caso de desestimar la conformidad se comunicará al interesado y se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes.

F§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias de edificación con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?

En el artículo L.123-5 CU se contiene esta posibilidad cautelar de suspender licencias (*surseoir à statuer*) a las «solicitudes de licencia referentes a las construcciones, instalaciones u operaciones cuya naturaleza comprometa o haga más onerosa la ejecución del futuro plan» [en

cuyos precisos términos ha pasado a figurar en el nuevo art. L.123-6, párrafo 2, que el art. 4 de la nueva Ley 2000-1208, de 13 de diciembre, de Solidaridad y Renovación Urbanas ha recogido; verlo en sección «Documentación» de este mismo núm. de *CyTET*] [JGB].

F§32. Políticas de intervención administrativa para impulsar y regular el mercado de suelo.

Grado de intervención administrativa directa. Áreas de preferente adquisición y desarrollo. Cesiones del derecho de superficie. Derechos de tanteo y retracto, ayudas financieras, etc. (para la descripción de la actuación directa de la Administración en la ejecución, *vide* §21)

1. Ya se ha señalado y descrito en F§17, la importante participación de la iniciativa pública en la urbanización, especialmente en los ZAC y sus distintas modalidades de actuación. Sobre esta

iniciativa pública ha recaído gran parte del proceso urbanizador francés desde 1956 hasta los años setenta.

2. Para la adquisición de la propiedad necesaria para la realización de la

urbanización (terrenos para futura edificación y terrenos o reservas para la implantación de los servicios públicos) la utilización de los derechos de tanteo-retracto o preferente adquisición (*droit de préemption*) es muy intensa en el Derecho francés. Este instrumento menos

agresivo que la expropiación forzosa, permite además de su escalonamiento en el tiempo al programar las adquisiciones cuando los propietarios deciden vender, al mismo tiempo permite un conocimiento y control indirecto de los precios del suelo.

F§33. Impugnación de los actos administrativos urbanísticos: ¿Quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos de contenido urbanístico? ¿existe la acción pública en el urbanismo? ¿Cuánto tarda, como media, en resolverse una reclamación administrativa o contenciosa? Derechos de recurso contra planes aprobados, ¿dónde, quién y por qué?

1. Tal como se ha indicado, *ut infra*, en F§33, el contencioso urbanístico se rige por las normas generales del recurso contencioso-administrativo, con las adaptaciones precisas en razón de la naturaleza de los actos urbanísticos, bien sean estos de carácter general a (POS y reglamentos), bien, de carácter singular (actos administrativos en sentido estricto) como en el caso de la licencia de construcción.

2. En el régimen contencioso-administrativo francés se distingue en atención al pronunciamiento del Juez:

(i) *Le recours pour excès de pouvoir* [recurso por exceso de poder], en cuyo seno se solicita la anulación de un reglamento o acto administrativo en razón a su ilegalidad, comprobada esta ilegalidad el reglamento o el acto es anulado y desaparece del ordenamiento jurídico. En esta modalidad de recurso, la legitimación es muy amplia y prácticamente puede decirse que contiene una acción popular [*action populaire*] (CHAPUS, 1988: 503).

(ii) *Le contentieux de pleine juridiction* [contencioso de plena jurisdicción], en cuyo marco el Juez no se limita a anular un reglamento o un acto administrativo, sino que reconoce una situación jurídica individualizada o un derecho subjetivo. En este tipo de recurso de carácter subjetivo, se requiere demostrar poseer un interés legítimo o justificativo para lo que se pretende demandar. Este interés puede ser individual o colectivo, siendo una práctica muy extendida la defensa de los intereses colectivos por las asociaciones.

Si se trasladan estas observaciones al campo del urbanismo podrá afirmarse que en cuanto se pretenda la simple ilegalidad de los instrumentos urbanísticos (especialmente el planeamiento) rige prácticamente el principio de la acción pública, por el contrario cuando se pretenda, además de la defensa de la legalidad, una situación jurídica individualizada se exige la previa existencia de un interés. Así en lo que afecta a la licencia de construcción se reconoce legitimación no solo para la declaración de nulidad, sino para el reconocimiento de situaciones subjetivas a los propietarios limítrofes en atención a la mayor o menor proximidad y a las asociaciones para la defensa de intereses colectivos. La nueva Ley 94-112, de 9-II-1994, exige la notificación de la interposición del recurso contencioso por particular o por el Prefecto, al titular de la licencia concedida para su posible personación en autos (art. L.600-3 CU).

3. Las reclamaciones o recursos administrativos (*recours contentieux-administrative*) en el ordenamiento francés son meramente potestativos y no constituyen un presupuesto para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos.

4. De la excesiva duración en la tramitación de los recursos contencioso-administrativos da idea el informe del *Conseil d'État* (1992: 52 a 55) en el que se critica vivamente el retraso que experimentan, así como las dificultades para obtener la suspensión de los actos recurridos. Dicho organismo pone el acento en una serie de medidas para agilizar la tramitación de los recursos y, en especial, la ejecución de las sentencias. Algunas de estas medidas fueron incorporadas a un Proyecto

de Ley de 1992 que paralelamente no prosperó y han sido recogidas sólo parcialmente en la Ley 94-112, de 9-II-1994, y a la que hemos hecho referencia, *ut infra* en F§33.

En cualquier caso debe tenerse en cuenta el incremento que han experimentado los recursos contencioso-administrativos en materia de urbanismo. Los recursos *pour excès de pouvoir* han pasado de 3.700 en 1986 a 10.500 en 1991 (*vide*, BOUYSSOU, 1994: 208, nota 3).

5. Hasta la Ley núm. 94-112, de 9 de febrero 1994, por la que se da nueva redacción al libro VI del Código de Urbanismo, con la significativa rúbrica de *Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme* (Disposiciones relativas al contencioso de urbanismo) (arts. L.600-1 a 5), no existían propiamente reglas específicas en el orden contencioso-administrativo para el urbanismo. Se aplicaba en bloque el sistema general —con la distinción vista entre *le contentieux pour excès de pouvoir* [exceso de poder] con pretensiones de mera anulación de los planes de urbanismo (POS) y *le contentieux de plein juridiction* en el que además de la anulación se postulaba el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, entre las que cabe considerar la indemnización, en su caso, por responsabilidad patrimonial de la Administración (*vide ut supra*, F§33)— con las especialidades o modulaciones que la práctica y la experiencia jurisprudencial habían destacado.

De esta suerte los POS y demás instrumentos urbanísticos podían impugnarse directamente en el plazo de dos meses desde su publicación o por vía indirecta, dada la naturaleza reglamentaria de los POS, en virtud de la técnica de *l'exception d'illégalité* (impugnación indirecta, no sometida a plazo) de los actos de aplicación del POS (con ocasión de atacar los actos de aplicación se impugna al POS o la norma reglamentaria). Los motivos de impugnación son por razón de vicios de forma (ampliamente reconocidos) y vicios de fondo o de contenido que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, sólo son objeto de un control mínimo (JACQUOT, 1989: 208-211 y LEBRETON, 1993: 104-110).

No obstante, la doctrina ha intentado un mayor rigor, con éxito relativo en la

impugnación por razones de fondo en el control interno de los POS (aplicación de las técnicas del “error manifiesto de apreciación” [*l'erreur manifeste d'appréciation*], desviación de poder, error de derecho o de violación de la Ley en relación a las normas y leyes superiores al planeamiento). La jurisprudencia del Consejo de Estado ha elaborado una serie de reglas en orden a las consecuencias que se derivan para los supuestos de declaración judicial de nulidad al plan (dado que el plan no puede ser *abrogé* [derogado], ello comporta la formulación inmediata de uno nuevo, y la entrada en vigor del POS precedente). Por el contrario cuando la anulación del POS deriva de una *déclaration d'illégalité* [impugnación indirecta], mientras se elabora un plan nuevo, seguía rigiendo el declarado ilegal. Asimismo, los actos de aplicación dictados durante la vigencia del plan declarado ilegal subsisten y no pueden ser objeto de revisión.

6. Precisamente en atención a la amplitud del régimen impugnatorio de los POS, el Consejo de Estado ha recomendado la reducción de alguna de estas consecuencias que afectan a la excesiva facilidad impugnatoria de los planes, motivo que redundaría en la falta de estabilidad de los planes. Recogiendo algunas de estas ideas, la Ley 94-112 de 9 de febrero, ha introducido una serie de reglas específicas en el contencioso urbanístico que pueden resumirse de la siguiente forma:

a) El Plan de Ocupación del Suelo (POS) tiene la consideración de un acto de naturaleza reglamentaria pudiendo ser impugnado directa (*voie d'action*) o indirectamente (*voie d'exception; exception d'illégalité*).

b) El Recurso directo contra el POS (o en su caso modificación o revisión del mismo) debe interponerse en el plazo de dos meses desde su aprobación o bien desde su publicación. El interés para recurrir es apreciado libremente por el Juez administrativo de forma amplia y generosa. En los recursos individuales, además de los propietarios afectados, la condición de vecino del municipio confiere interés para poder recurrir. El interés colectivo para recurrir se reconoce a las Asociaciones en defensa del medio ambiente.

Con la interposición del recurso de puede solicitar la suspensión del POS impugnado (*le sursis à la execution*). La Jurisprudencia ha exigido para otorgar la suspensión que al menos uno de los motivos invocados para la suspensión este fundamentado y que la ejecución del POS pueda generar un perjuicio de difícil reparación. Como innovación de la Ley 94-112, de 9 de febrero, debe destacarse que todo acto de suspensión en materia de urbanismo (y, por tanto, también en el caso del POS) debe ser acordado en procedimiento contradictorio y puede ser adoptado por un órgano jurisdiccional unipersonal (presidentes de los Tribunales Administrativos; presidentes de Tribunales Administrativos de Apelación; el vicepresidente del Tribunal de París y los presidentes de sección de los Tribunales Administrativos de Apelación).

c) El recurso indirecto (*l'exception d'illegalité*) una vez el POS ha adquirido firmeza en vía administrativa, podía suscitarse indefinidamente con ocasión de la impugnación de cada acto de aplicación del mismo (especialmente con motivo de las licencias de edificación y otros actos de uso del suelo, pudiendo invocarse toda clase de vicios de forma, procedimiento o de fondo. Precisamente, por esta amplitud temporal y de los motivos de impugnación, la jurisprudencia postuló una interpretación restrictiva por considerar que se ponía en peligro la seguridad jurídica, especialmente cuando se invocaban motivos de impugnación formales. Haciéndose eco de esta interpretación jurisprudencial y de las críticas doctrinales, la Ley 94-112 de 9 febrero (actual art. L.600-1 del Código de Urbanismo) ha establecido que:

«La ilegalidad por vicio de forma o de procedimiento de un Plan director (ED), de un Plan de uso del suelo (POS) o de un documento de urbanismo puede ser invocada por vía de

excepción (impugnación directa), una vez transcurridos seis meses a contar desde el inicio de la vigencia del documento en cuestión» (análogamente se aplica esta limitación a los actos que prescriben la elaboración o la revisión de un documento de urbanismo o que constituye una zona de urbanización concertada). Sin embargo, se excepcionan de la regla limitativa anterior:

«Cuando el vicio de forma afecte, bien a la ausencia de puesta a disposición del público de los planes directores, bien por desconocimiento sustancial o violación de las reglas de la información pública sobre planes de uso del suelo; bien por falta del informe de presentación o de los documentos gráficos.»

d) Con el fin de fortalecer la seguridad jurídica en materia de urbanismo se han establecido algunas reglas específicas: La anulación o la declaración de ilegalidad de un POS o de un documento de urbanismo, comporta la aplicación del POS o documento inmediatamente anterior al mismo. Del mismo modo, cuando se ha denegado jurisdiccionalmente una licencia de edificación o uso del suelo, la solicitud de nueva licencia no podrá ser denegada por el órgano administrativo en base a motivos o fundamentos amparados en disposiciones urbanísticas posteriores a la fecha de la denegación, siempre que está sea firme y la nueva solicitud de licencia se efectúe dentro de los seis meses a la notificación de la denegación.

e) Por último con carácter general, cuando se impugne un acto urbanístico por un particular o por el Prefecto, el recurrente deberá, so pena de inadmisibilidad, notificar la interposición del recurso al titular de la licencia y al órgano administrativo que haya adoptado el acto urbanístico. Dicha notificación deberá hacerse por carta certificada y acuse de recibo en el plazo de quince días desde la interposición del recurso.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CODE DE L'URBANISME, edit. y anotado por F. MODERNE & H. CHARLES (1996), 9.ª ed., Edit. Dalloz, París, 1996; también existe una edición de F. BOYSSOU y J. HUGOT, E. Libraires Techniques, París, 1987.
- AA.VV. (1989): *40 ans de politique fonciere en France*, Económica, París, 1989.
- AA.VV. (1993): «Droit L'urbanisme. Bilan et perspective», *AJDA, L'actualité juridique Droit Administratif*, mayo 1993, número especial.
- BOUYSSOU, F. (1994): «Nouvelles dispositions en matiere d'urbanisme», *AJDA*, marzo: 208-19.
- BASSOLS COMA, M. (1994): «La gestión del urbanismo en Europa» en *Encuentro de gerencias municipales de urbanismo*, Gerencia municipal de Urbanismo, Madrid, 1994.
- CONSEIL D'ÉTAT, Rapport (1992): *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, La Documentation Francaise, París.
- COMBY, J. & V. RENARD (1996): *Les politiques foncières*, Col. Que sais-je?, n.º 3143, PUF, París.
- CHAPUS, R. (1988): *Droit administratif general*, vol. I, 4.ª ed., Montcheestien, París.
- DANAN, Y. M. & J.-P. FORGET (1986): *Processor: Procédures d'aménagement et d'urbanisme*, 2 vols., Dalloz, París.
- ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L. (1979): «La transferencia del derecho de edificación en la legislación francesa», *Revista de Derecho Urbanístico*, vol. XIII, 65, 113-119.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO (1996): «Urbanismo y contencioso administrativo (Breves reflexiones en torno a la Ley francesa de 9 de febrero de 1994)», *Revista de Administración Pública*, 141: 301-312, septiembre-diciembre 1996.
- HOSTIU, R. (1993): «La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme», *AJDA* (número especial citado), mayo: 27-33.
- JACQUOT, H. (1989): *Droit de l'urbanisme*, 2.ª ed. Dalloz, París.
- LEBRETON, J. P. (1993): *Droit de l'urbanisme*, PUF, París.
- MODERNE F. (1998): «Problemas actuales del Urbanismo francés», en *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, M. Pons, Madrid.
- SAVY, R. (1981): *Droit de l'urbanisme*, PUF Themis, París.
- STRUILLOU, J. F. (1999): «Cour Européenne des Droits de l'Homme et le Conseil d'État: une nouvelle limitation au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme», en *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et l'Habitat*, Dalloz, 61-38.
- TEJEDOR BIELSA, J. C. (1998): *Un modelo urbanístico alternativo: el derecho francés*, Cedes, Barcelona.