

LAS COLECTIVIDADES LOCALES Y EL URBANISMO EN FRANCIA EN EL MARCO DE LA NUEVA DESCENTRALIZACIÓN *

POR

FRANCK MODERNE

Profesor de Derecho Público de la Universidad de París, 1 (Panthéon - Sorbonne)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LAS NUEVAS COMPETENCIAS LOCALES Y LA ELABORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE URBANISMO. A) *Los municipios y los esquemas directores:* 1.º El papel de los municipios en la elaboración de los esquemas directores. a) Un actor privilegiado: la agrupación de municipios. b) Un actor siempre presente: el municipio. 2.º El papel del Estado en la elaboración de los esquemas directores: un contrapeso al poder municipal. B) *Los municipios y los planes de ocupación del suelo.* 1.º Una nueva aproximación del plan de ocupación del suelo. 2.º Una nueva articulación del poder de elaboración de los POS. a) La principal responsabilidad de los municipios. b) La vigilancia del Estado.—II. LOS MUNICIPIOS Y LAS AUTORIZACIONES DE OCUPACIÓN DEL SUELO. A) *Amplia transferencia de competencias a los municipios.* B) *El mantenimiento de ciertas competencias estatales.*

INTRODUCCIÓN

El urbanismo ha sido, en principio, un asunto local: los primeros grandes textos adoptados en 1919-1924, aun cuando su alcance haya sido limitado, confiaban a las «ciudades» las principales competencias en materia de extensión, de ordenación y embellecimiento urbano. Pero hay que reconocer que al término de la Primera Guerra Mundial las preocupaciones sobre urbanismo no eran prioritarias, y que los municipios afectados no han hecho un uso excesivo de los nuevos poderes puestos a su disposición.

Fue el régimen de Vichy el primero que hizo del urbanismo cuestión de Estado. Además, la filosofía dominante en este período de nuestra historia abordaba el urbanismo, sobre todo, en términos de equipamientos colectivos, necesitando recursos que a los municipios aisladamente les hubiera resultado muy difícil conseguir; por lo demás, convenía asegurar, bajo los auspicios del Estado, una cierta armonización del desarrollo urbano.

* Traducido por José Ramón Codina Vallverdú.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el urbanismo pasó a un primer plano: los problemas de la reconstrucción de las ciudades siniestradas, la precisión demográfica, el éxodo rural, forzaron al Estado a adoptar una política de urbanismo, jalonada por diversos grandes textos (de los cuales, los más importantes son los de 1958 sobre los planes de urbanismo y de 1962 sobre las intervenciones territoriales).

Sin duda, el desequilibrio que se constataba entre el Estado y los municipios había creado tensiones bastante fuertes del lado de los elegidos locales (*élus locaux*), al menos en lo que se refiere al difícil problema de la elaboración de los planes de urbanismo, pues la ley de orientación territorial del 30 de diciembre de 1967, que revisa profundamente la materia, crea la noción de elaboración conjunta respecto a los «esquemas directores» (*schémas directeurs*) de ordenación y urbanismo, y a los planes de ocupación del suelo. Pero estos textos han sido o mal interpretados o tergiversados en su significado y, una vez más, los servicios del Estado (llamados servicios de equipamientos) se repartían la mejor parte, considerando el urbanismo, de algún modo, como una cacería privada. Es inútil explicar los métodos adoptados por los servicios interesados: nadie ignora que las comisiones encargadas de elaborar los SDAU y los grupos de trabajo competentes en materia de POS eran, a menudo, dominados por los representantes del Estado y que los estudios de urbanismo llegaron a ser (salvo en algunas ciudades que se habían procurado una agencia de urbanismo o un taller de urbanismo) un quasi-monopolio. Sobre todo, cuando las autorizaciones de ocupación del suelo (licencias de obras, autorizaciones de parcelación, etc.) siempre se concedían en nombre del Estado. Las competencias de los alcaldes eran más bien formales, ya que (salvo raras excepciones) la tramitación de las solicitudes se les escapaba.

La ley de 1983 es, de algún modo, una recuperación. Sin duda, algunos elegidos locales (*élus locaux*) mantenían una posición ambigua y de hecho disfrutaban de una situación que les permitía achacar al Estado la responsabilidad de algunas decisiones difíciles. Pero el informe Aubert, titulado «La respuesta de los alcaldes de Francia», mostraba al menos una cierta impaciencia...

Los municipios y sus agrupaciones son indiscutiblemente los grandes beneficiarios de la reforma. Verdaderamente, el urbanismo no ha sido jamás asunto del departamento o de la región y la presencia de

estas colectividades no aparece, en el nuevo texto, más que de manera marginal.

Antes de abordar los aspectos principales de la Ley de 7 de enero de 1983 desde la perspectiva del urbanismo, hay que señalar que los municipios pueden ya intervenir más allá del urbanismo propiamente dicho, en el ámbito de la «planificación» (a su escala) y de la ordenación del territorio. Se trata de «cartas intermunicipales» (*chartes * intercommunales*) de desarrollo y ordenación previstos por el artículo 29 de la Ley del 7 de enero de 1983: «los municipios pueden elaborar y aprobar "cartas" intermunicipales de desarrollo y organización que definan las perspectivas a medio plazo de su desarrollo económico, social y cultural, determinen los programas de acción correspondientes y precisen las condiciones de organización y de funcionamiento de los equipamientos y servicios públicos».

Parecería, por tanto, oportuno que los municipios colindantes empiecen por esta reflexión sobre su devenir común y elaboren «cartas» cuyos objetivos se irán concretando inmediatamente a medida que los planes de urbanismo vayan tomando forma.

¿Cómo deben ser elaboradas estas "cartas" intermunicipales? La iniciativa llega a los municipios interesados que deciden examinar juntos las perspectivas de desarrollo y ordenación a medio plazo (por ejemplo, para los próximos diez años). El perímetro de la zona lo establece el representante del Estado en el departamento; por tanto, el prefecto, oído el Consejo General (o por el prefecto de la región, oído el Consejo Regional, si se trata de una población de más de 100.000 habitantes o de municipios situados en departamentos diferentes). Se prevé que los municipios «se asocien» para la elaboración de su "carta", se pueden imaginar estructuras flexibles (órganos de concertación) o más rígidas (establecimiento público intermunicipal del tipo de sindicato de municipios de estudio). Las modalidades de «concertación» con el Estado y los principales organismos profesionales, económicos y sociales que lo pidan (la fórmula es muy vaga) deberán estar determinadas por los municipios asociados (por ejemplo, grupo de trabajo). Una vez establecida la "carta" los proyectos y los programas de desarrollo serán eventualmente realizados con el apoyo del departamento, de la región o del Estado, según el caso; seguidos de convenios que tengan en cuenta los contratos de

* N. del T.—Los posibles equivalentes al concepto *charte* podrían ser: convenio, consorcio, contrato o pacto.

ciudad media o los contratos del país, haciendo notar que el Estado ya no es el único participante.

Uno de los objetos de las "cartas" intermunicipales, evocados por la Ley misma, es la creación de un parque natural regional. Preciando más, si la región estima que la zona afectada por la "carta" intermunicipal presenta un equilibrio frágil y dispone de un rico patrimonio natural o cultural, tomará la iniciativa de la creación de un parque natural regional y la (o las) "carta" intermunicipal determinará los modos de llevar a cabo los objetivos a alcanzar, así como el órgano de gestión del parque.

¿Cuál es el valor de estas "cartas"? Aparentemente no constituyen documentos muy vinculantes: en ellos puede encontrarse, sobre todo, catálogos de objetivos establecidos por los municipios interesados para los próximos diez años. Pero pueden servir de punto de partida a estructuras más elaboradas (sindicatos de municipios) que, de este modo, se constituirán en potenciales interlocutores del Estado y de organismos profesionales, económicos o sociales interesados. Igualmente da pie para pensar que los «convenios» aprobados para la realización de proyectos y programas permitirán solicitar una ayuda financiera de los miembros de los municipios.

No es inútil señalar que en zona rural las "cartas" intermunicipales serán sustituidas por los planes de ordenación rural. Se puede, pues, operar una aproximación entre estos dos tipos de documentos, pero, por supuesto, el objeto de las "cartas" intermunicipales está más diversificado que el de los PAR.

Vamos, pues, al urbanismo propiamente dicho. Procede separar los problemas planteados por la elaboración de los documentos de urbanismo y los que plantean las autorizaciones de ocupación del suelo, bajo todas sus formas. En los dos casos, los municipios juegan un papel importante y nuevo, pero el Estado está siempre presente y vigilante y otras instituciones locales deberán ser invitadas, llegado el caso, a dar su parecer o a asociarse a la operación.

A partir de la Ley de 7 de enero de 1983 se instituirán, necesariamente, nuevas reglas de juego; los textos de aplicación, de los que se debe desear una próxima aparición, precisarán del marco jurídico, por el momento bastante confuso, en el que desde ahora se incluirá el urbanismo. Aquí nos limitaremos a indicar algunos de los proble-

mas más inmediatos e importantes que se plantearán a este nivel. En cuanto a la práctica, harán falta, por supuesto, muchos años, antes de sacar enseñanzas útiles.

I. LAS NUEVAS COMPETENCIAS LOCALES Y LA ELABORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE URBANISMO

La planificación urbana es, para los municipios, una labor a la vez ingrata y esencial. Ingrata porque supone un sentido de la previsión que sólo puede alcanzarse a base de numerosos estudios demográficos, económicos, sociológicos, etc., y también porque ello implica arbitrajes siempre difíciles entre intereses contrapuestos. Nadie ignora que el urbanismo puede ser creador de desigualdades («las servidumbres del urbanismo»...) y que no existe ningún remedio milagroso para evitarlas.

El urbanismo previsor se encuentra, entre tanto, en el fondo de toda gestión racional en la materia. La presión territorial, las necesidades de equipamientos colectivos, las necesidades de alojamientos, etcétera, obligan a las ciudades a programar sus intervenciones, a intentar prever las modificaciones más viables en la trama urbana, en las relaciones entre el centro de la ciudad y la periferia, etcétera.

Es por eso que desde hace tiempo se han puesto en marcha planes de urbanismo. Desde 1967 se vienen llamando SDAU y POS (para los más importantes). Hoy los nombres han sido ligeramente modificados, pero la división subsiste:

- Los esquemas directores.
- Los POS.

A) *Los municipios y los esquemas directores*

El «esquema director» (1) conserva las funciones de los ex SDAU. Sigue tratándose de documentos con carácter intermunicipal, destinados a asegurar un cierto equilibrio entre la ocupación del suelo y la preservación del medio. Un nuevo artículo, L. 110 C. Urb., recuerda que cada colectividad es garante del territorio francés, «patrimonio común de la nación», y debe administrar el suelo de manera que se

(1) A los «esquemas directores» se equiparán los «esquemas sectoriales» que pueden complementarlos en algunas de sus partes (art. L. 122.1, párrafo 4.º, C. Urb.).

asegure la protección de los medios naturales y del paisaje y se promueva el equilibrio entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

Los «esquemas directores» tienen por misión fijar las orientaciones fundamentales de la ordenación de las zonas afectadas, determinar el destino general del suelo, la naturaleza y el trazado de los grandes equipamientos de infraestructura.

Se podrá ver que aquí los municipios se contemplan no aisladamente, sino en el marco de la máxima solidaridad, a pesar de que el Estado no se desentienda totalmente, sino todo lo contrario.

1.º *El papel de los municipios en la elaboración de los esquemas directores* (2).

Más que el municipio, lo que aquí se privilegia es la agrupación de municipios en tanto que actor del urbanismo. Los municipios, en sí mismos, intervienen en segundo término, pero de manera que puede ser eficaz.

a) *Un actor privilegiado: la agrupación de municipios.*

El esquema director incide necesariamente sobre varios municipios. La Ley de 7 de enero de 1983 ha querido generalizar el procedimiento pero sin hacerlo obligatorio: es por eso por lo que no se ha hecho alusión a la proporcionalidad de las aglomeraciones y se precisa (art. L. 122.1.1 C. Urb.) que el esquema director es elaborado o revisado por iniciativa de los municipios que presenten unos intereses económicos y sociales comunes.

Desde esta perspectiva, una "carta" intermunicipal podría ser una buena introducción para un esquema director.

Aparentemente no existen límites demasiado precisos en cuanto al número de municipios susceptibles de estar interesados en la elaboración de un esquema director: simplemente deben «presentar una comunidad de intereses económicos y sociales» (lo que es vago). Si la noción de aglomeración urbana no está contemplada en los textos, por razones evidentes, permanece el marco de base de todo esquema director. Pero nada prohíbe a los municipios rurales colindantes elaborar un esquema de este tipo, aun cuando se pueda estimar que una "carta" intermunicipal sería suficiente en este caso.

La redacción del esquema director debe ser confiada (no se trata de una facultad: véase art. L. 122.1.1 párrafo 4.º C. Urb.) a un estableci-

(2) A la elaboración de los «esquemas directores» se equiparará su revisión.

miento público intermunicipal, ya se trate de un establecimiento existente (por ejemplo, un distrito, una comunidad urbana, un sindicato de municipios que tenga competencia en materia de urbanismo), o bien de un nuevo establecimiento que llevará el nombre de «sindicato intermunicipal de estudios y de programación» (este sindicato obedecerá a normas comunes en materia de creación de sindicatos municipales). En todo caso, el establecimiento público intermunicipal creado especialmente para la elaboración de un esquema director no debe sobrevivir a la redacción del documento. El artículo L. 122.1.1 C. Urb., fija un plazo de tres años, al término del cual el sindicato intermunicipal de estudios y de programación se disuelve. La disolución es automática, lo que puede plantear algunos problemas, pero cualquier otro establecimiento público del mismo tipo podría crearse para realizar «esquemas sectoriales».

El procedimiento lo gestiona, a partir de ahora, el establecimiento público de reagrupación municipal. ¿Desaparece la antigua «Comisión local de ordenación y urbanismo» en beneficio del «Consejo» o de un «Comité» del establecimiento público? No exactamente: se puede pensar, por el contrario, que un organismo de estudios y de reflexión, sea cual sea su denominación, ayudará al establecimiento público. Pero es el mismo establecimiento público quien, en definitiva, establece el esquema director. El artículo L. 122.1.2 dispone al respecto que «el proyecto del esquema director... se adopta por deliberación del órgano deliberante del establecimiento público de cooperación intermunicipal». Esto es solamente en una primera etapa. En efecto, el mismo establecimiento público intervendrá de nuevo, después del plazo de puesta a disposición del público, durante un mes, del proyecto adoptado (3) para la aprobación del esquema director (art. L. 122.1.3).

b) *Un actor siempre presente: el municipio.*

La preponderancia otorgada a los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal no significa que los municipios sean relegados sistemáticamente a los bastidores. Por el contrario, están presentes en las etapas más importantes del proceso.

En primer lugar, el perímetro del esquema director no se decidirá si no es a propuesta de los Consejos Municipales de, al menos, los dos tercios de los municipios interesados que representen más de la

(3) Hay aquí una interesante innovación que aproxima el proceso de elaboración de los esquemas directores al de los planes de ocupación del suelo.

mitad de la población total de aquél, o de los Consejos Municipales de, al menos, la mitad de los municipios interesados que representen más de dos tercios de la población total. Es decir, que los municipios (y especialmente los más poblados) pueden bloquear en su origen un proyecto de esquema.

A continuación, los municipios miembros del establecimiento público deberán ser consultados desde que el proyecto ha sido adoptado por el órgano deliberante del establecimiento público y antes de que sea definitivamente aprobado (art. L. 122.1.2). Si en un plazo de tres meses no dan su opinión, ésta se considera favorable.

Por otra parte, y sobre todo, los municipios disponen de un derecho a retirarse si estiman que el esquema aprobado perjudica a alguno de sus intereses esenciales, imponiéndoles en particular obligaciones o perjuicios excesivos. Hará falta una deliberación motivada del Consejo Municipal, aunque se puede imaginar que esta prerrogativa, protectora de los municipios es, de por sí, minadora del edificio construido penosamente y, en la práctica, paralizará la ejecución del esquema director si se utiliza indiscriminadamente.

Las disposiciones del artículo 122.1.3, párrafo 3.º y siguiente, ha sido adoptadas a petición del Senado que, en este caso, se ha mostrado defensor incondicional de los municipios (mientras que en el proyecto de ley que había votado en 1981, en el marco de los trabajos preparatorios de la Ley de 2 de marzo de 1982, confiaba la elaboración de los esquemas directores de ordenación y urbanismo al Consejo General y no preveían en absoluto una eventual retirada de los municipios...) (4).

En la práctica, los municipios que estimen que pueden poner en juego su derecho a retirarse, deberán dirigir sus deliberaciones motivadas al establecimiento público de cooperación intermunicipal y al representante del Estado. Pertenece, entonces, al representante del Estado el pedir al establecimiento que introduzca las modificaciones requeridas. En la hipótesis de que éste se niegue, el Consejo Municipal afectado tiene derecho a pedir la retirada del municipio, y el representante del Estado no puede más que constatar esta retirada, que supone, a la vez, la retirada del mismo de la institución pública y del perímetro.

Si el representante del Estado no estima necesario introducir en el esquema director las modificaciones pedidas por el municipio, este

(4) Doc. Ass. Nat. 1981, núm. 563, artículo 44.

último puede apelar al «colegio de los elegidos locales» (*collège des élus locaux*), instituido en el seno de una comisión de conciliación prevista en el artículo L. 121.9 C. Urb. (compuesta, a partes iguales, de «elegidos municipales» designados por los alcaldes, y de personalidades cualificadas, designadas por el representante del Estado). Por tanto, es ese «colegio» quien notificará al establecimiento público las modificaciones que se deben introducir en el esquema director. La negación a efectuar estas modificaciones por parte del establecimiento supondrá eventualmente la retirada del municipio.

Esto supone, quíerese o no, una amenaza temible para los esquemas directores. Ciertamente, será necesario evitar que, por el juego de las mayorías en el seno del establecimiento público, ciertos municipios (más débiles debido a una orientación política minoritaria) se vean coaccionados a aceptar obligaciones excesivas. Los mecanismos empleados constituirán una espada de Damocles permanente durante todo el proceso de elaboración del esquema director. Puede pensarse, también, que surgirán conflictos entre éste o aquél municipio y el representante del Estado...

2.º *El papel del Estado en la elaboración de los esquemas directores: un contrapeso al poder municipal.*

Si los municipios y sus agrupaciones ocupan el centro de la escena, por su parte, el Estado ha conservado armas que subestimar su eficacia sería un grave error. En efecto, el Estado interviene a través de su representante el prefecto, comisario de la República, a diferentes niveles:

— En primer lugar, decide el «perímetro» del esquema director, teniendo en cuenta las normas anteriormente examinadas (art. 122.1.1, párrafo 3.º).

— Puede tomar la iniciativa de un esquema director si su elaboración es necesaria para la aplicación local de las prescripciones nacionales o particulares en materia de urbanismo o para la realización de un proyecto de interés general (que, por otra parte, no tiene por qué ser necesariamente un proyecto del Estado) (véase artículo 122.14 C. Urb.).

— Está asociado a la elaboración del esquema director y, en calidad de tal, pone en conocimiento del establecimiento público de cooperación intermunicipal los «proyectos de interés general» del

Estado, de la región, de los departamentos o de «otros participantes» (cuya lista será establecida por Decreto en Consejo de Estado); así como todas las informaciones necesarias para la elaboración del esquema (v. art. 122.1.1, párrafos 5.º y 6.º Con este propósito, el Estado puede apelar a la Comisión de Conciliación en el caso de que su dictamen sobre el proyecto adoptado por el órgano deliberante del establecimiento público de reagrupación municipal sea desfavorable (véanse artículos L. 122.1.2 y L. 121.9 C. Urb.).

Además, no es fácil saber lo que encubre el término «asociación»: aparentemente se distingue del dictamen, ya que el artículo L. 122.1.1, párrafo 5.º C. Urb. separa claramente los dos conceptos (5). ¿Se puede ver en ello el resurgir de una elaboración conjunta? Los decretos de aplicación precisarán sin duda ese punto. Nos parece que el Estado estará necesariamente representado en el organismo encargado de revisar el proyecto adoptado por el órgano deliberante del establecimiento público. Sólo podrá dar su parecer y, si lo estima oportuno, apelar a la Comisión de Conciliación.

— Asimismo, interviene después de la aprobación del esquema director en condiciones tales que, según algunos, significan una vuelta ofensiva de la tutela *a priori* (6).

Es indiscutible que el sistema previsto se aleja algo de los mecanismos de la Ley de 2 de marzo de 1982, modificada por la Ley de 22 de julio de 1982: la deliberación del órgano competente del establecimiento público sólo deviene ejecutoria al término de un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a su comunicación al representante del Estado, salvo si en este plazo éste ha notificado las modificaciones que estime necesarias introducir en el esquema, cuando sus disposiciones no son compatibles con las reglas generales de urbanismo o con las disposiciones particulares de ciertas regiones, o comprometen la realización de los «proyectos de interés general».

Se ha dicho más arriba que el Estado podía intervenir cuando un municipio, estimando que sus intereses esenciales se ven comprometidos, le haya hecho saber sus quejas (véase sobre todos estos puntos, el artículo L. 122.1.3 C. Urb.). Todavía más, si el establecimiento pú-

(5) El presidente del establecimiento público competente puede solicitar el parecer de los organismos que tengan competencia en materia de obras, ordenación y urbanismo.

(6) Y. M. DANAN: *El urbanismo en descentralización vigilada*, Mon. Trav. Publ. 18 marzo, 1983, pp. 44 y s.

blico compelido por el representante del Estado o por el colegio de los «elegidos locales» (*élus locaux*) de la Comisión de Conciliación rehúsa introducir las modificaciones pedidas, el esquema puede ser establecido por el representante del Estado que, no obstante, sólo está habilitado para introducir las modificaciones en litigio.

Dispone de poderes análogos en la hipótesis de que habiendo pedido la elaboración de un esquema director (art. L. 122.1.4), dicha petición haya quedado sin respuesta durante dos años consecutivos: es entonces cuando, entra en juego el procedimiento de los artículos L. 122.2 y L. 122.3 del Código de Urbanismo (es decir, el procedimiento actual de la elaboración conjunta), en este supuesto, la región y el departamento pueden, a su requerimiento, estar asociados a esta elaboración (véase art. 75.1, Ley del 7 de enero de 1983).

Esta es la arquitectura del sistema respecto a los esquemas directores. ¿Qué significa esto para los planes de ocupación del suelo?

B) *Los municipios y los planes de ocupación del suelo.*

Los planes de ocupación del suelo constituyen para los municipios el teatro de operaciones donde, concretamente, se pondrá a prueba la descentralización del urbanismo. Puede verse que el legislador de 1983 ha adoptado otra aproximación global de los planes de ocupación del suelo en función de la política de descentralización. No ha dudado, además, en dar a los municipios el papel más importante en la confección de estos documentos de urbanismo, pero no ha privado por ello al Estado de todo medio de acción.

1.º *Una nueva aproximación del plan de ocupación del suelo.*

Aquí deben ser examinados algunos puntos.

La definición del plan de ocupación del suelo no ha sido sensiblemente modificada en el nuevo artículo L. 123.1 C. Urb. Igualmente parece que se ha omitido el que figure la regla según la cual los POS delimitan eventualmente los sectores en los cuales la concesión de licencias de obra puede estar subordinada a la demolición total o parcial de edificaciones existentes sobre el terreno en el que se proyecta la implantación de una nueva construcción (7).

El POS queda como documento único a nivel de la planificación urbana, lo cual condena la tentativa de oficialización de las «cartas

(7) Según ciertos autores (F. Bouvsson, AJDA, 1983, p. 95), esta omisión es tan sorprendente que da lugar a ver en ello un descuido en la redacción.

municipales», mini-POS al uso de los municipios rurales que ya habían conocido algunas aplicaciones en la práctica, pero cuya ilegalidad era evidente.

En revancha, el POS se generaliza: todos los municipios son susceptibles de elaborar un plan de ocupación del suelo. Si existe un esquema director, será preciso que el POS sea compatible con ese esquema (véase art. L. 122.1, último apartado, y art. L. 123.1, párrafo 1.º) (8).

De otra parte, el contenido de los POS será en adelante variable. Como mínimo deberán incluir enunciados básicos, es decir, la delimitación de zonas urbanas (teniendo en cuenta el valor agronómico del suelo y de las estructuras agrícolas del lugar), la determinación de zonas de afectación del suelo (según el uso principal que se haga del mismo o la naturaleza de las actividades dominantes que en él pueden ejercerse) y la definición de las reglas que se refieren a la naturaleza, implantación y destino de las construcciones.

Pero, llegado el caso, los POS podrán contener otras prescripciones más detalladas de acuerdo con su finalidad, que es la de determinar de cerca los modos de ocupación del suelo.

El principio según el cual solamente las adaptaciones menores serán admitidas, ha sido felizmente mantenido... Se puede apreciar una curiosa disposición de la ley prohibiendo la derogación de un POS y previendo que una anulación contenciosa obligue a la autoridad competente a elaborar, sin dilación, un nuevo POS (art. L. 123.4.1).

¿Quiere esto decir que los POS deben ser obligatorios? No, ya que la situación de los «municipios sin POS» está prevista y reglamentada por el legislador mismo (art. L. 111.1.2 nuevo). Pero los municipios son intensamente estimulados a elaborar sus POS, no sin haber cedido terreno en relación con el proyecto inicial. En el nuevo artículo L. 111.1.2, cuya primitiva redacción suscitó vivas controversias, ya que se evocó la hipótesis de un recurso al Consejo Constitucional, se in-

(8) Aparte de los esquemas directores (o sectoriales), los POS se encontrarán en presencia de otras reglas con respecto a las cuales la libertad de maniobra de los municipios es, más o menos, grande: deberán ser «compatibles» con las prescripciones del artículo L. 111.1.1 C. Urb., es decir, las prescripciones nacionales o particulares destinadas a completar el Reglamento nacional de urbanismo; deberán «respetar» las servidumbres de utilidad pública, que afecten la utilización del suelo y las disposiciones necesarias, la puesta en marcha de proyectos de interés general relevantes del Estado, de la región, del departamento y de otros «que intervengan»; pero se limitarán a «tomar en consideración» las orientaciones de las cartas (*chartes*) intermunicipales (v. art. L. 123.1, último apartado). Añadamos que las «servidumbres de utilidad pública» deben figurar en un anexo al plan de ocupación del suelo (art. L. 126.1 C. Urb.).

troducen, en efecto, restricciones a las posibilidades de construcción: sólo se autorizan «fuera de las partes actualmente urbanizadas del municipio» (lo que sólo está medianamente aclarado) la adaptación, reparación o ampliación de las construcciones existentes; las construcciones necesarias para los equipamientos colectivos, la explotación agrícola, a la valoración de los recursos naturales y para la realización de actividades de interés general; las construcciones e instalaciones incompatibles con la proximidad de zonas habitadas y la «mesurada» ampliación de construcciones e instalaciones ya existentes. A esas excepciones hace falta añadir otras que atenúan en gran manera el alcance del texto del artículo L. 111.1.2. Así, el Consejo Municipal puede solicitar una derogación del principio de inedificabilidad «en interés del municipio»; la autorización (que depende de la competencia del representante del Estado) podrá ser concedida si el proyecto no es contrario a la reglamentación de urbanismo o a los objetivos generales del artículo L. 110.

Por lo demás, las disposiciones del artículo L. 111.1.2 son pura y simplemente eliminadas cuando el municipio ha decidido en el plazo de un año, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley del 7 de enero de 1983, un proyecto de plan de ocupación del suelo: en tal caso la suspensión de los efectos del artículo L. 111.1.2 dura cuatro años (a contar desde la misma fecha).

En los municipios que tienen impuesto un POS (sin haberlo por tanto decidido ni *a fortiori* aprobado) pueden acordarse derogaciones suplementarias para ciertas construcciones o instalaciones, a condición de que el Consejo Municipal y el representante del Estado hayan precisado «conjuntamente» las modalidades de aplicación de las disposiciones nacionales o particulares sobre el territorio del municipio (art. L. 111.1.3 C. Urb.) y que el proyecto sea compatible con los objetivos del artículo L. 110. La duración del período derogatorio se limita a dos años (a partir del momento en el que el Consejo Municipal ha precisado las modalidades de aplicación del citado art. L. 111.1).

Da la impresión de que las excepciones y derogaciones acumuladas en el artículo L. 111.1.2 están privadas de una gran parte de su virtud conminatoria.

2.º *Una nueva articulación del poder de elaboración de los POS.*

No se podrá negar que, en relación con la situación anterior, la voluntad de cambio es sensible. Los planes de ocupación del suelo en

lo sucesivo se dejan bajo la responsabilidad de los municipios. De ahí que el Estado habitual colaborador del municipio se aparta, aunque, si lo juzga necesario, disponga de medios para hacerse oír.

a) *La principal responsabilidad de los municipios.*

Aun cuando desde 1967 el principio de «elaboración conjunta» de los planes de ocupación del suelo hacía intervenir constantemente al Estado con los municipios en los procesos de elaboración de los POS, de ahora en adelante el municipio se encuentra situado en el primer puesto: «el plan de ocupación del suelo se elabora por iniciativa y bajo la responsabilidad del municipio», dispone claramente el artículo L. 123.3, nuevo, del Código de Urbanismo.

¿Desaparecen los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal? No del todo: los municipios interesados pueden confiarles la elaboración de sus POS (9) después de una deliberación especial de sus Consejos Municipales.

Los municipios están presentes en todas las etapas de elaboración del POS (o de su revisión) (10):

— Toman la iniciativa (recuérdese que la elaboración de un POS no es una obligación jurídica para un municipio pero, si no lo hace, puede encontrarse con limitaciones para construir en terrenos fuera de las zonas «actualmente urbanizadas» que prevé el artículo L. 111.1.2, nuevo, del Código de Urbanismo).

— Dirigen la operación de principio a fin. En ese sentido pertenece al Consejo Municipal decidir el plan de ocupación del suelo. Es necesario admitir que el «grupo de trabajo» que hasta ahora estaba encargado de preparar los proyectos del POS se mantendrá, tal vez con otro nombre, en la medida en que una estructura de concentración sea necesaria para asociar a todas las partes interesadas en la elaboración del POS (es decir, el Estado y a su petición la región, el departamento y

(9) Lo que de algún modo es una puerta falsa respecto a la obligación de disolverse un sindicato intermunicipal de estudios y de programación encargado de la redacción del SDAU, al término de un plazo de tres años (v. *supra*). Si un establecimiento público intermunicipal está encargado de elaborar un POS, le corresponde dirigir el procedimiento, pero debe consultar a los municipios interesados desde que se establece el proyecto (art. L. 123.3, párrafo 6.º, C. Urb.).

(10) La revisión de los POS sigue el mismo proceso que el previsto para su establecimiento (art. L. 123.4 C. Urb.). En ese caso, se puede hacer una aplicación anticipada de las disposiciones del plan en curso de elaboración a partir de la decisión que suspende el proyecto del plan, salvo en los municipios no amparados por un esquema director aprobado, si el representante del Estado se opone por uno de los motivos enumerados en el artículo L. 123.4, párrafo tercero.

otros organismos, tales como las Cámaras de Comercio, de Agricultura, y de Oficios).

Una vez establecido, el POS se declara público por el alcalde y resulta, por eso mismo, alegable ante toda persona pública o privada para la ejecución de cualquier obra, construcciones, edificaciones, derribos, elevaciones, parcelaciones o instalaciones clasificadas (artículo 123.3, *in fine*). Pero esta disposición sólo es aplicable plenamente a los municipios amparados por un esquema director (o un esquema sectorial) aprobado (o establecido) por la autoridad competente (artículo L. 123.3).

Se verá que en tanto no haya un esquema director (o sectorial) los poderes del representante del Estado son mucho más importantes. Además, parece que, a pesar de una redacción y disposición defectuosa del texto, todos los planes de ocupación del suelo deben ser declarados públicos y sometidos a discusión por el alcalde (11).

Después de la encuesta pública (mantenida por el artículo L. 123.3.1), el plan de ocupación del suelo, eventualmente modificado, es aprobado por deliberación del Consejo Municipal (art. L. 123.3.1, párrafo 2.º).

Es de prever que los efectos de la publicación y aprobación de los POS serán de la misma naturaleza que los que sus líneas generales ya han sido definidas por el Código de Urbanismo y la jurisprudencia administrativa.

Se podría creer que el Estado ya no tiene mucho que ver en dicho proceso. Pero en realidad, aún existen diversas medidas que le permiten expresar y, a veces, imponen sus puntos de vista.

b) *La vigilancia del Estado.*

El Estado ejerce una vigilancia «de cerca» sobre los planes de ocupación del suelo; vigila ciertos intereses generales que podrían encontrarse gravemente comprometidos por las decisiones caprichosas de los Consejos municipales, tanto más cuanto que, una vez adoptadas las decisiones urbanísticas, su realización resulta muy difícil de alterar.

Esta presencia del Estado se verifica desde diversos puntos de vista:

— Excepcionalmente, el Estado puede disponer y aprobar la revisión o la modificación de un POS para hacerlo compatible con las disposiciones nacionales o particulares, resultantes de nuevas leyes en ma-

(11) Véase sobre este punto, Y. M. DANAN, *op. cit.*, p. 47; F. BOUYSSON, *op. cit.*, página 95.

teria de ordenación y urbanismo (art. L. 123.7.1 C. Urb.), o con las orientaciones de un esquema director aprobado o establecido después de la aprobación del POS, o aun para permitir la realización de un nuevo proyecto de interés general cuya competencia pertenece al Estado, a la región, al departamento o a otros participantes (*ibíd.*).

— Está «asociado» para la elaboración de los POS (art. L. 123.3, nuevo, C. Urb.), del mismo modo que para la elaboración de los esquemas directores (pero otros entes públicos locales, tales como el departamento o la región, pueden igualmente estar «asociados» a los municipios, en esta fase del proceso). Pone en conocimiento de los municipios las prescripciones, servidumbres y otras disposiciones que considere útiles para la elaboración del plan (*ibíd.*). En cuanto a las servidumbres de utilidad pública, está habilitado, por el artículo L. 126.1, párrafo 2.º, para obligar al alcalde a que los incorpore al plan de ocupación del suelo y, si este requerimiento no se ha hecho efectivo en el plazo de tres meses, podrá proceder de oficio.

— Es «consultado» (como todos los demás entes asociados: municipios limítrofes y establecimientos públicos interesados) después de que el proyecto del plan de ocupación del suelo haya sido establecido por el Consejo Municipal (art. L. 123,3, párrafo 5.º).

— Puede suspender la oponibilidad de los efectos de un plan de ocupación del suelo hecho público, en los municipios que no están amparados por un esquema director aprobado (art. L. 123.3.3). En este supuesto, sus poderes son considerables: el auto por el que el POS es oponible a terceros sólo deviene ejecutorio al término de un plazo de un mes después de su comunicación al representante del Estado. Este último tiene derecho a notificar al municipio las modificaciones que estime necesarias para poner fin a una ilegalidad, o por razones de oportunidad (cuando el POS puede comprometer la realización de un esquema director o sectorial o de un esquema revalorizador del mar en vías de ser establecido, cuando sus disposiciones son insuficientes para asegurar el dominio de la urbanización futura, o cuando existen incompatibilidades manifiestas entre el POS en cuestión y la utilización o la afectación del suelo de los municipios colindantes). El plan quedará inoponible en tanto que las modificaciones solicitadas no sean incluidas, lo que se parece mucho a un poder de veto. El juez administrativo prácticamente sólo podrá ejercer un control restringido sobre las decisiones tomadas por el representante del Estado en dicho contexto.

¿Hace falta hablar de un restablecimiento de la tutela *a priori*? (12). La expresión puede que sea demasiado fuerte, porque los poderes más coactivos del Estado sólo le son conferidos en algunas situaciones y para la realización de ciertos objetivos.

Pero, en fin, hay un margen notable entre los mecanismos de la Ley de 2 de marzo de 1982 modificado y los de la Ley de 7 de enero de 1983 en sus disposiciones relativas al urbanismo.

Nuestras observaciones serán más breves al tratar los distintos tipos de autorizaciones de ocupación del suelo.

II. LOS MUNICIPIOS Y LAS AUTORIZACIONES DE OCUPACIÓN DEL SUELO

En materia de autorizaciones de ocupación del suelo, el legislador de 1983 ha acelerado una evolución que había sido iniciada algunos años antes, y cuyos beneficiarios casi exclusivos serán los municipios (mientras que en materia de planificación urbana son otras colectividades partes receptoras).

En el fondo del problema se encuentra la licencia de obras, aunque otras formas de ocupación del suelo han seguido lógicamente la misma suerte: la licencia de demolición, la autorización de parcelación (13) y vallado, la ordenación de los terrenos de campings y de estacionamiento de caravanas, la tala de árboles en los espacios clasificados. Se razona a partir de la licencia de obras a la que se le añade la concesión de dos certificados referentes, igualmente, a la operación de construcción: el certificado de urbanismo y el certificado de conformidad. Eso puede deducirse por la redacción misma del título del capítulo V nuevo del Código de Urbanismo: «De la licencia de obras y de los diversos modos de utilización del suelo».

Aunque los planes de ocupación del suelo y los esquemas directores proporcionan reglas generales de encuadramiento susceptibles de ser aplicadas en los casos de intervenciones de las personas públicas o

(12) Y. M. DANAN, *op. cit.*, p. 47.

(13) A este respecto se ha observado que las parcelaciones se equiparaban a un modo de ocupación del suelo y no a una operación urbanística, aunque el Código de urbanismo, tomado al pie de la letra, justificará otra apreciación (el urbanismo operacional no ha sido abordado por la Ley del 7 de enero de 1983) (sobre las parcelaciones, véase F. BOUYSSON y J. HUGOT: *Parcelaciones y divisiones territoriales*, LITEC, 1982).

privadas (14), los permisos de ocupación o utilización del suelo se presentan como medidas individuales cuyo régimen jurídico y contencioso obedece a principios específicos.

La nueva ordenación de competencias se apoya en la idea de su amplia transferencia a favor del municipio, reteniendo el Estado ciertas competencias tasadas y disponiendo de medios de control, a veces incluso reforzados.

A) Amplia transferencia de competencias a los municipios.

Desde ahora, los municipios disponen, en principio, del derecho a otorgar las licencias de obras y las otras autorizaciones de ocupación del suelo. Pero esta transferencia de competencias está ligada a la existencia de un plan de ocupación del suelo aprobado, y que haya devenido ejecutorio (es decir, que la deliberación del Consejo Municipal que lo aprueba se convierta en ejecutoria), lo que traduce claramente la voluntad de estimular a los municipios a elaborar un POS sin contar con el principio de inedificabilidad relativo a terrenos situados en las zonas actualmente no urbanizadas de los municipios no dotados de un POS o de cualquier otro documento de urbanismo idóneo (artículo L. 111.1 v. supra).

En términos del artículo L. 421.2.1 C. Urb., «en los municipios donde un plan de ocupación del suelo ha sido aprobado y llegado a ser ejecutorio, la licencia es otorgada por el alcalde en nombre del municipio».

Además, se determina que «la transferencia de competencias al alcalde actuando en nombre de los municipios, es definitiva», lo que prohíbe a los alcaldes rechazar el regalo que se les hace (el Senado había propuesto una redacción más ligera previendo, por ejemplo, que los municipios pudieran rechazar sus competencias en materia de elaboración de planes de ocupación del suelo y, por lo mismo, en materia de concesión de autorizaciones individuales de ocupación del suelo.

(14) No se examinará aquí el problema, controvertido en la doctrina, de saber si los esquemas directores producen efectos reglamentarios susceptibles de ser aplicados en materia de concesión de licencias de obras. El hecho de que, desde ahora, el esquema director sea puesto a disposición del público durante un plazo de un mes (art. L. 122.1.2) asemeja este documento al del plan de ocupación del suelo. Además, el artículo L. 121.1, último párrafo, ha mantenido la fórmula anterior según la cual las «decisiones administrativas» relativas a los esquemas directores deben ser compatibles con sus disposiciones. Sin embargo, no se eliminan todos los obstáculos por el simple reconocimiento de la equivalencia de resultados entre el esquema director y el POS.

A juzgar por ciertas expresiones de la Ley del 7 de enero de 1983, la transferencia de competencias a las autoridades municipales es concebida con mucha amplitud. No se ha tenido en cuenta, entre otras cosas, el hecho de que numerosos POS han sido elaborados según el antiguo procedimiento que confería al Estado un papel decisivo. Para la tramitación de la licencia de obras el alcalde podrá disponer gratuitamente y, en la medida que le sea necesaria, de los servicios exteriores del Estado (art. L. 421.2.6 C. Urb.). Desde el momento que los POS pueden ser, hoy, POS simplificados (y que el legislador ha eliminado las «cartas municipales» («cartes communales»), al mismo tiempo que ha suprimido las zonas medio ambientales protegidas: v. art. L. 143.1 C. Urb.), el POS llegará a ser la referencia casi obligada para las licencias de obras y los otros modos de ocupación del suelo.

Digamos aún que las licencias de obras concedidas por el alcalde son ejecutorias de pleno derecho desde que se ha procedido a su notificación y comunicación al representante del Estado: el artículo L. 421.2.4 C. Urb. se limita a reproducir las disposiciones de la Ley de 2 de marzo de 1972 modificada, mas es sin duda para marcar mejor la diferencia establecida entre los documentos de urbanismo previsibles y las autorizaciones individuales de ocupación del suelo. Por lo demás, el alcalde recibe un ejemplar de la petición de licencia, aunque, excepcionalmente, él no sea competente para ortogarla (art. L. 421.2.3, párrafo 2.º), y el municipio está en el derecho de acompañar su recurso eventual ante el juez administrativo de una petición de suspensión de ejecución en las condiciones previstas normalmente (según la Ley de 2 de marzo de 1982) para las «atribuciones» del representante del Estado (recordemos que las condiciones para la suspensión de ejecución están sensiblemente simplificadas).

La consecuencia de esta transferencia de competencia es la transferencia de responsabilidades primarias: los municipios serán los únicos responsables de las ilegalidades cometidas con motivo de la concesión o denegación de las licencias de obras, certificados de urbanismo o de conformidad, autorizaciones de parcelación, etc., lo que a corto plazo planteará el problema de la seguridad.

Sin embargo, el artículo L. 421.2.1 admite que los municipios que formen parte de un establecimiento público de cooperación intermunicipal podrán delegar su competencia en materia de licencia de obras a ese establecimiento. El presidente del mismo ejercerá entonces esta competencia en nombre del establecimiento, pero la delegación debe ser

confirmada después de cada renovación del Consejo Municipal. Al existir una delegación de competencia se deduce que, mientras dura la delegación, el municipio ya no está habilitado para conceder las correspondientes autorizaciones.

B) *El mantenimiento de ciertas competencias estatales.*

Mientras el Estado no se desentienda de la planificación urbana, la responsabilidad de las licencias de obras y de otros posibles modos de ocupación del suelo no recaerá totalmente sobre los municipios o sus agrupaciones. La Ley de 7 de enero de 1983 organiza su intervención a diversos niveles:

— En cuanto al «control administrativo»: las licencias de obras, los certificados de urbanismo o de conformidad y las otras autorizaciones individuales de ocupación del suelo han sido añadidas (véase artículo 65 de la Ley) a la lista de los documentos que deben ser obligatoriamente comunicados al representante del Estado. Este puede, pues, llevarlos ante el juez administrativo con la petición de suspensión de ejecución (en las condiciones previstas por el art. 3 de la Ley de 2 de marzo de 1982, modificado).

Además, algunas de estas autorizaciones no son inmediatamente ejecutorias a contar desde su comunicación: un plazo de quince días (a contar desde su notificación y comunicación al representante del Estado) es el impuesto, por ejemplo, para los permisos de demolición y para la tala de árboles (art. L. 430.4 y L. 130.1 C. Urb.).

El representante del Estado, en todo caso, debe recibir un ejemplar de la solicitud de licencia de obras (art. L. 421.2.3 C. Urb.) en un plazo de una semana después de la entrega.

— Respecto al «visto bueno» (*avis conformes*), el representante del Estado deberá dar su conformidad cuando las obras proyectadas estén situadas en una zona del territorio municipal no cubierta por un POS (o por un documento equivalente) o en ciertos perímetros determinados por iniciativa de personas ajenas a los municipios en los que pueden ser aplicadas medidas de protección (art. L. 421.2.2 C. Urb.).

Se supone que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en este caso preciso, la responsabilidad del municipio, a pesar de todo, podrá ser mantenida. Teniendo en cuenta que sin el «visto bueno», el poder de decisión se puede paralizar, la competencia perte-

nece siempre al alcalde (más, se puede pensar que los municipios cuya responsabilidad se hubiera visto comprometida en relación al peticionario, después de una denegación ilegal de licencia de obras, intentarán dirigirse contra el Estado si esta denegación es imputable a la ausencia del «visto bueno»).

— A nivel de decisión, el Estado conserva la competencia para otorgar licencias de obras en tres clases de supuestos: construcciones o instalaciones realizadas por cuenta de diversos entes públicos distintos de los municipios, o de sus concesionarios, o de Estados extranjeros o de organizaciones internacionales; obras de producción, almacenaje, transporte o distribución de energía o utilización de materias nucleares; construcciones o instalaciones realizadas en el interior de las zonas de operaciones de interés nacional.

Es necesario determinar de manera más precisa la noción de «zonas de operaciones de interés nacional» que es susceptible de interpretaciones múltiples.

La ordenación de las nuevas competencias locales en materia de urbanismo necesitará numerosos textos de aplicación y probablemente algunas correcciones pormenorizadas legislativas. Puestas así las reglas del juego, corresponderá a los municipios ejercer los poderes que le son conferidos. ¿Serán los mecanismos de estímulo a la reagrupación municipal suficientemente numerosos para romper las tentaciones de aislamiento municipal? Puede ser. En todo caso, la creación de una función pública local reestructurada condiciona el futuro de la reforma.

ABREVIATURAS PRINCIPALES:

PAR: Plan de ordenación regional.
 POS: Plan de ocupación del suelo.
 SDAU: «Esquema director» de ordenación y urbanismo.

REVISTAS:

AJDA: Actualidad Jurídica, Derecho Administrativo.
 Mon. Trav. Publ.: Monitor de los Trabajos Públicos.

DOCUMENTOS OFICIALES:

JO: «Boletín Oficial».
 JONC: «Boletín Oficial», número complementario.
 Doc. Ass. Nat.: Documentos de la Asamblea Nacional.
 Coc. Sénat: Documentos del Senado.

OBRAS:

C. Comm.: Código Municipal.
 C. Urb.: Código de Urbanismo.
 N. B.: En los códigos, la letra L. (art. L...) remite a la parte legislativa del Código y la letra R. (art. R...) a su parte reglamentaria.

