

Jerarquía normativa en el Derecho urbanístico francés

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. ¿COMO SE ESTABLECE LA JERARQUIA NORMATIVA EN EL DERECHO URBANISTICO FRANCES? A. Los fundamentos de la jerarquía. B. El alcance de la jerarquía. III. ¿COMO SE ASEGURA EL RESPETO DE LA JERARQUIA ENTRE LAS NORMAS DE DERECHO URBANISTICO? A. Los mecanismos administrativos. B. Los mecanismos jurisdiccionales.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la jerarquía de las normas de Derecho urbanístico francés plantea un problema previo de definición.

Dentro de la categoría de normas de urbanismo se incluyen indiscutiblemente las **reglas de fondo** establecidas con arreglo a la legislación urbanística con vistas a favorecer una ordenación armoniosa de las ciudades y relativas especialmente al emplazamiento de las dotaciones públicas y a la localización de las edificaciones y construcciones. Pero también hay que tener en cuenta las normas que surgen de las legislaciones sectoriales que persiguen otros fines distintos a la ordenación: conservación del patrimonio natural o cultural, utilización de ciertos recursos y equipamientos, sanidad y seguridad públicas, etc. Estas legislaciones tienen su origen en los servicios de utilidad pública que afectan a la utilización de los suelos, y algunos de las cuales son reconocidos por el Derecho urbanís-

tico ¹ y sancionados en el momento de la concesión del permiso de construcción.

Las normas establecidas por estas legislaciones sectoriales se combinan con las normas de urbanismo y no es posible hacer caso omiso de ellas cuando se examina el problema de su jerarquía: están integradas en el sistema de reglas que jurídicamente encuadran el urbanismo en Francia ².

Este sistema, que ahora es bastante complejo, se ha constituido progresivamente. Las primeras normas se establecieron en Francia a nivel local. Tenían su origen en los «planes de urbanismo» elaborados por iniciativa de los municipios en aplicación de la ley de 14 de marzo de 1919 ³, completada por la ley de 10 de julio de 1924 ⁴. Estas son, en efecto, las dos leyes que introdujeron en Francia una reglamentación que tenía como objeto específico el urbanismo. Con anterioridad a los poderes públicos, para ordenar el crecimiento urbano, sólo se disponía de legislaciones sectoriales que perseguían principalmente otros fines (la legislación municipal con el procedimiento de alineación y diversas políticas de la propiedad privada).

A partir de 1919-1924 aparecieron los primeros planes de urbanismo locales denominados proyectos de ordenación, de embellecimiento y de extensión de las ciudades.

Estos planes dividían el terreno municipal en zonas destinadas a usos diferentes y regulaban las condiciones de construcción en cada zona. Más tarde, esta planificación de utilización del espacio, que no había tenido un gran éxito ⁵, se va a desarrollar y a diversificar.

En esta evolución se pueden destacar las siguientes etapas:

— La ley de urbanismo del 15 de junio de 1943 que procede de una reforma del régimen de planes de 1919 y que generaliza la posibilidad de establecer, al lado de los proyectos municipales, proyectos supramunicipales y, sobre todo, que hace del urbanismo un «asunto de Estado» ⁶.

¹ Esta lista aparece adjunta al Artículo R. 126-1 del código de urbanismo.

² Ocurre de forma diferente a las legislaciones sectoriales que pueden tener incidencia en la ocupación o en la utilización del suelo, pero que están en una situación de total independencia frente a la legislación de urbanismo, especialmente desde el punto de vista de su sanción. El problema de su posición en la jerarquía de las normas de urbanismo no se plantea. Para un ejemplo de aplicación de estas legislaciones sectoriales, véase TA de Estrasburgo de 21 de diciembre de 1992, aff. Association fédérative régionale pour la protection de la nature c/ Ville de Wissembourg et Football club d'Alterstadt, AJDA 1993, obs. H. JACQUOT.

³ Ley referida a los planes de extensión y de disposición de la ciudad (JO de 15 de marzo de 1919, p. 2.726).

⁴ Ley que completa la ley de 14 de marzo de 1919 relativa a los planes de extensión y de disposición de las ciudades (JO de 22 de julio de 1924, p. 6.538).

⁵ En 1940 sólo había 273 proyectos declarados de utilidad pública y 158 en preparación (cv. L. MOINE, «Vers une nouvelle charte française de l'urbanisme», *Urbanisme* n° 72, nov. 1941).

⁶ Sobre la ley de 15 de junio de 1943, véase el número especial de la revista *Urbanisme* n° 89/90, 1943.

— El decreto n° 58-1463 de 31 de diciembre de 1958 que realiza una nueva reforma del régimen de planificación urbana y prevé la sustitución de los proyectos de ordenación de 1943 por planes de urbanismo directores y planes de urbanismo detallados. Esta disposición será completada en 1962⁷ por los planes de urbanismo de contenido elemental para los pequeños municipios rurales. Estas tres categorías de planes tenían un carácter reglamentario.

— La última etapa de esta breve historia de la planificación local está constituida por la **Ley de Orientación Territorial de 30 de diciembre de 1967** que ha previsto la reforma de los planes de urbanismo de 1958 por dos documentos:

- un documento preventivo de orientación: el **plan director de ordenación y de urbanismo (PDOU)**, que debería permitir orientar el crecimiento urbano en una época en el que era particularmente rápido y se había colocado a niveles de aglomeración;
- un documento legal: el **Plan de Ocupación del Suelo (POS)**, que tenía como objetivo fijar el derecho del suelo, instalado sobre todo a nivel municipal.

Paralelamente a este sistema de planificación local se desarrollaron otras reglamentaciones de utilización del suelo con fines urbanísticos, al mismo tiempo a un nivel geográfico superior y a un nivel geográfico inferior.

— **A nivel geográfico superior**, se procura poner en vigor en los años 1930-35 un sistema de planificación del espacio a **nivel regional** de carácter reglamentario, como el que se puso en vigor a nivel municipal⁸. Esta tentativa fracasó, excepto en la región de París donde un Plan de Ordenación de la Región Parisina (PORP) fue aprobado en 1939. A continuación, siempre en la región de París, este plan reglamentario fue transformado en un Plan de Ordenación (acta de previsión y de «orientación»).

A nivel nacional se elaboró en 1955⁹ un **Reglamento Nacional de Urbanismo (RNU)** que estaba destinado principalmente a llenar las lagunas de la planificación del espacio (ausencia física de documento local o mala definición de éste). Es preciso señalar que dentro de la primera hipótesis las modalidades de aplicación del RNU a partir de los años setenta se especificó el cuadro de lo que se han llamado

⁷ Decreto n° 62-400 de 13 de abril de 1962 que modifica el decreto n° 58-1463 de 31 de diciembre de 1958 relativo a los planes de urbanismo.

⁸ Decretos de 15 de julio de 1935 relativos a los proyectos regionales de urbanismo y tendientes a facilitar la realización del proyecto de disposición de la región parisina.

⁹ Decreto de 29 de agosto de 1955.

«documentos municipales», que aparecen como un procedimiento paralelo de planificación del espacio en los municipios que no disponen de POS. Por último, desde 1977, habían sido tomadas sobre la base de un artículo del RNU que se convirtió en el artículo R.111-15 del Código de Urbanismo, las **Directrices de Ordenación Nacional** para regular la construcción en las zonas sensibles como la montaña o la costa.

— **A nivel geográfico inferior al POS** —es decir, a nivel de los barrios ya existentes o futuros— desde la ley de 14 de marzo de 1919, sancionada por la ley de 1924, existen los **Planes de Ordenación de las Parcelaciones**, combinados hoy día con **reglamentos** que pueden prever normas de urbanismo específicas para aquéllos.

Para la ordenación de los barrios antiguos se pueden elaborar, con arreglo a la ley de 14 de agosto de 1962 para los sectores protegidos, **Planes de Salvaguardia y de Valoración**, que se establecen en la parcela y que fijan reglamentos muy detallados para la restauración de inmuebles.

Finalmente, con arreglo al procedimiento de **zonas de ordenación concertada (ZOC) creadas en 1967**, se establecen **Planes de Ordenación de Zona (POZ)** que fijan normas de urbanismo específicas para la zona.

Esta era la situación en Francia con anterioridad a la **ley de 7 de enero de 1983** modificada por la ley de 22 de julio del mismo año que transfirió una parte de las competencias de urbanismo a los municipios. Esta ley no ha modificado fundamentalmente los instrumentos de producción de las normas de urbanismo tal como existían anteriormente. Incluso se ha dicho que la transferencia de competencias debía efectuarse «a paso constante». En nuestra materia esto no es completamente verdad porque se han visto aparecer nuevas obligaciones jurídicas en materia de urbanismo:

— **A nivel nacional Leyes y Reglamentos de Ordenación y de Urbanismo** que sustituyen las directrices de ordenación nacional, así como la **Norma de Construcción Limitada** que prohíbe en principio las construcciones fuera de zonas urbanizadas en los municipios que no estén dotadas de un POS o de un acta municipal.

— **A nivel local los Proyectos de Interés General (PIG)** donde la puesta en marcha debe estar prevista por los documentos de urbanismo local y **documentos supramunicipales de desarrollo y ordenación** ¹⁰.

¹⁰ A los que es preciso añadir los programas locales de viviendas renovadas por la ley de orientación para la ciudad del 13 de julio de 1991 y que ahora deben ser tenidos en cuenta para los documentos urbanos.

Pero si esta ley, completada por la de 18 de julio de 1985, no ha modificado fundamentalmente el paisaje en lo que concierne a las normas de urbanismo, ha planteado por contra en términos nuevos el problema de su jerarquía, en la medida en que desde 1983 estas normas han dejado de ser promulgadas por las autoridades actuando por cuenta de la misma colectividad. Esta facultad se repartió, según aparece en la siguiente tabla, entre el Estado y los municipios. Las otras colectividades territoriales sólo tienen en este campo competencias secundarias, normalmente consultivas.

CUADRO DE NORMAS DE URBANISMO EN EL DERECHO FRANCÉS

NIVEL NACIONAL	Leyes y Reglamentos Nacionales de Ordenación y de Urbanismo (Estado) Reglamento Nacional de Urbanismo (Estado)
NIVEL REGIONAL	Reglamentos Particulares de Ordenación y de Urbanismo (Estado). Planes Directores de Ordenación Regional (Plan Director de la Región de Ile-de-Francia, de Córcega, de los departamentos de ultramar, de aprovechamiento del mar) (Estado)
NIVEL DE AGRUPACION ENTRE MUNICIPIOS	Proyectos de Interés General (Estado) Planes directores (agrupación de municipios) Documentos supramunicipales de desarrollo y de ordenación (agrupación de municipios) Programa local de la vivienda (agrupación de municipios)
NIVEL MUNICIPAL	Servicios de utilidad pública L. 126-1 (Estado) * Planes de Ocupación del Suelo (municipios) * Artículos de orden público del Reglamento Nacional de Urbanismo (Estado) o * Reglamento Nacional de Urbanismo (Estado) * Documentos municipales (Estado y municipios) o * Reglamento Nacional de Urbanismo (Estado) * Norma de construcción limitada (Estado)
NIVEL INFRA MUNICIPAL	* Plan de Salvaguardia y de aprovechamiento (Estado) * Plan de Ordenación de Zona (Estado o municipio) * Reglamento de Parcelación (Estado o municipio)

Este reparto de las competencias de urbanismo entre el Estado y los municipios ha venido a complicar el problema de la jerarquía de las normas de urbanismo de dos formas:

- Primero, en la fase del propio establecimiento de la jerarquía entre las normas, donde ha sido preciso tener en cuenta este nuevo elemento.
- Después, en la fase de la aplicación en la medida en que la jerarquía entre las normas es más difícil de hacer respetar desde el momento

en que éstas se establecen bajo la responsabilidad de colectividades diferentes.

— ¿Cómo se establece, pues, actualmente la jerarquía de la normativa urbanística en el Derecho francés? Y ¿qué hacer para asegurar su respeto? Estas son las dos preguntas que intentaremos responder.

II. ¿CÓMO SE ESTABLECE LA JERARQUÍA NORMATIVA EN EL DERECHO URBANÍSTICO FRANCÉS?

Se trata de saber sobre qué bases se establece en Francia la jerarquía de las normas de urbanismo y cuáles van a ser las consecuencias de esta relación jerárquica en las normas inferiores. En otras palabras, se trata de saber cuáles son los fundamentos del alcance de esta jerarquía.

A. *Los fundamentos de la jerarquía*

El problema se ha planteado de forma diferente antes y después de las leyes de descentralización del urbanismo. Antes, los fundamentos de la jerarquía eran exclusivamente técnicos; después, se convirtieron en políticos.

1°. Al principio, la jerarquía entre las normas de urbanismo se estableció sobre bases técnicas fáciles de comprender.

— La primera de estas bases es la base geográfica. Cuando existen una serie de planes de urbanismos «superpuestos» cubriendo cada uno de ellos un área geográfica distinta, parece normal hacer prevalecer las opciones del que cubre el mayor espacio por encima de las opciones del que se aplica a un área más restringida. Es así que los POS, que por lo general se establecieron a nivel municipal, no deben ser contrarios a los planes directores elaborados a nivel supramunicipal (a nivel de mancomunidades de municipios). Estos Planes Directores de Agrupación no deben entrar en contradicción con los Planes Directores Regionales si existen. Del mismo modo, los planes establecidos a nivel inframunicipal (a nivel de zona) deben respetar en principio a aquellos relacionados con niveles geográficos superiores. Es así que los Reglamentos de Parcelación deben respetar los POS.

El problema es más delicado para los Planes de Orientación de Zona (POZ), de Zonas de Orientación Concertada (ZOC) y los Planes de Protección y de Aprovechamiento (PPA) de los sectores protegidos. Estos son, en efecto, planes de urbanismo que tienen por objeto promulgar, para una zona o un barrio determinado, que está en

principio excluido del campo de aplicación del POS, reglamentos diferentes. Tratándose de POZ, es preciso, sin embargo, señalar que en los municipios dotados de un POS, las ZOC sólo pueden ser creadas en el interior de zonas urbanas (U) o de futura urbanización delimitadas por el POS y deben respetar la aplicación dominante en la zona (vivienda, actividades) que prevea. Por otro lado, el POZ debe ser compatible con los Planes Directores Locales y Regionales si existen y con las Leyes y Reglamentos de Ordenación y de Urbanismo ¹¹.

En efecto, si se quiere que haya una cierta coherencia en la ordenación del espacio, es necesario que estos diferentes planes se ajusten de alguna manera los unos con los otros como muñecas rusas y que, en una zona en la que el Plan Director haya previsto un espacio agrícola protegido, el POS no abra la posibilidad de crear una zona industrial. Es ésta una cuestión de sentido común que no requiere mayores comentarios pero que constituye un primer elemento de jerarquización de las normas urbanísticas.

— El segundo criterio técnico que permite hacer prevalecer una norma de ocupación de suelo sobre otra, particularmente cuando están situadas al mismo nivel geográfico, es la primacía, que se ajusta a las normas emanadas de las legislaciones sectoriales que permiten establecer «servicios de utilidad pública que afectan a la utilización del suelo» que figuran en la lista adjunta al artículo R-126-1 del Código de Urbanismo, sobre las normas emanadas de la legislación urbanística. Estos servicios de utilidad pública que persiguen unos fines particulares —conservación del patrimonio nacional o cultural, protección de la sanidad pública, de la seguridad, etc.— priman sobre los reglamentos establecidos a nivel local con arreglo a la legislación sobre urbanismo y éstos deben respetarlos ¹². Del mismo modo son consideraciones técnicas —los objetivos considerados prioritarios perseguidos por las legislaciones sectoriales en relación con aquellos perseguidos por la legislación urbanística— las que explican esta jerarquía. Pero es preciso subrayar que hasta las leyes de descentralización, tanto el urbanismo de Derecho común como el que resulta de la aplicación de estas legislaciones sectoriales, estaban en las mismas manos: las de los agentes del Estado.

2°. A partir de la ley de 7 de enero de 1983 todo ha cambiado. A las razones puramente técnicas de la jerarquización de las normas

¹¹ Por contra, ciertas normas de urbanismo en el Derecho francés no están integradas en esta jerarquía. Es así que las disposiciones del reglamento nacional de urbanismo establecido a nivel nacional no se oponen a los planes de urbanismo y en particular a los POS incluso en aquellos artículos que se aplican en los municipios dotados de un POS (CE 24 julio 1981, Association pour le sauvegarde du Pays de Ruys, *AJDA*, 1982, 173, obs. J. CHAPUISAT); es únicamente en el momento de la concesión del permiso de construcción o de parcelación cuando se podrá eventualmente hacer prevalecer las disposiciones del RNU sobre las del POS.

¹² Tratándose del POS, véase el código de urbanismo, artículo L. 123-1, último apartado.

de urbanismo se han añadido razones más políticas que resultan de la división de competencias urbanísticas entre el Estado y los municipios.

La jerarquía de las normas de urbanismo le permite al Estado continuar haciendo prevalecer los imperativos de la política nacional de ordenación del territorio sobre las políticas de urbanismo dirigidas a nivel local por los municipios que tienen ahora competencia para establecer los documentos de urbanismo locales.

Como recuerda en efecto el artículo L. 110 del Código de Urbanismo, «el territorio francés es patrimonio común de la Nación»¹³ y no ha parecido oportuno dejar a los municipios una completa libertad para ordenar el suyo. Dentro de esta perspectiva han sido creadas las Regulaciones de Ordenación y de Urbanismo, en las que el Estado conserva el dominio y que se imponen a los planes de urbanismo locales ahora establecidos por los municipios o sus agrupaciones. Estas Regulaciones de Ordenación y de Urbanismo pueden ser de naturaleza legislativa¹⁴ o reglamentaria¹⁵. Pueden tener un carácter nacional, es decir, relativas al conjunto del territorio nacional que entra dentro de su objeto, o ser particulares a ciertas zonas determinadas. Por el momento, las regulaciones que han sido adoptadas tienen en su mayor parte un carácter nacional y se refieren, además de al principio de equilibrio entre ordenación y protección que deben respetar los documentos de urbanismo (C. Urb., art. L. 120-10), al urbanismo en la montaña, en la costa y en la proximidad de los aeropuertos. Pero el legislador ha conferido valor de regulaciones de ordenación y de urbanismo a los planes regionales existentes o en tramitación, que se unen así a las regulaciones particulares.

Dentro del mismo espíritu se ha creado una nueva obligación jurídica en materia de urbanismo para los municipios y que está constituida por los Proyectos de Interés General.

Son proyectos de obras, obras públicas o de protección en los que la realización es competencia de una colectividad distinta a la que tiene la responsabilidad de la elaboración del planeamiento urbanístico local. Esta última debe tener en cuenta en el momento de la elaboración del planeamiento (Plan Director o POS) los proyectos de interés general de otras colectividades previendo las medidas necesarias de su aplicación (reserva de emplazamiento principalmente).

Finalmente, es preciso recordar que el establecimiento de dotaciones públicas que afectan a la utilización del suelo que se imponen a las autoridades encargadas de establecer los POS siguen siendo, con una excepción parecida, competencia exclusiva del Estado y que después

¹³ «Cada colectividad pública es el gestor y el garante en el marco de sus competencias», código de urbanismo, artículo L. 110.

¹⁴ Contenidas en las leyes de ordenación y de urbanismo (LOU).

¹⁵ Contenidas en los decretos de aplicación de las LOU.

de las medidas de descentralización tienen tendencia a desarrollarse bajo formas similares de planeamiento ¹⁶.

B. *El alcance de la jerarquía*

La extensión de las obligaciones que resultan de la relación jerárquica para las normas inferiores ha sido definida por los textos y precisada por la jurisprudencia.

1°. Los textos han previsto que las normas inferiores debían ser, según los casos, **conformes, compatibles** o únicamente **tener en cuenta o en consideración las normas superiores**.

— La conformidad sólo está relacionada con las dotaciones públicas que afectan a la utilización del suelo y las disposiciones necesarias para la aplicación de interés general que los POS deben «respetar».

— El régimen de compatibilidad es el más corriente. Está relacionado con las regulaciones de ordenación y de urbanismo y los Planes Regionales que tienen «los mismos efectos», así como las orientaciones de los Planes Directores de Agrupación con los cuales los POS y los POZ deberán ser compatibles. A diferencia de la obligación de conformidad, la compatibilidad no prohíbe ninguna diferencia entre la norma superior y la norma subordinada. Implica únicamente que no hay contrariedad entre ellas, que la segunda no permite una forma de utilización del suelo que la primera prohíbe.

— La toma en consideración o la toma en cuenta de las normas superiores estaba relacionada inicialmente con las relaciones entre los documentos supramunicipales y los principales planes de urbanismo. En el momento de elaboración de los POS o de los Planes Directores había que tener en cuenta programas previstos por los documentos supramunicipales, particularmente cuando se trataba de POS, para reservar los emplazamientos necesarios para la implantación de equipamientos programados. Pero se podían tener en cuenta las modificaciones de estos programas y de su localización tal como estaban previstos por el documento. Esta obligación de tener en consideración documentos supramunicipales para los planes de urbanismo que estaba prevista en la ley de 7 de enero de 1983, relativa a la repartición de competencias entre el Estado, las regiones, los departamentos y los municipios, ha sido suprimida por la ley de 13 de julio de 1991 de orientación para la ciudad. Pero ha sido reintroducida por esta última

¹⁶ Como los Planes de Exposición a Riesgos Naturales (PER) o las Zonas de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Urbano (ZPPAU).

para los Programas Locales de la Vivienda (PLV) que deben tenerse en consideración por los POS y los POZ.

2°. Sea como fuere, el juez administrativo no ha tenido todavía ocasión de pronunciarse sobre esta noción de toma en consideración. La jurisprudencia, por el contrario, es abundante en todo lo que se refiere a la relación de compatibilidad que debe existir especialmente entre los Planes Directores, de una parte, y los Planes de Ocupación del Suelo o los Planes de Ordenación de Zona, de otra. El juez precisó el alcance de esta noción a la vez en el espacio y en el tiempo ¹⁷.

— Durante mucho tiempo el juez tuvo una concepción relativamente flexible de la compatibilidad en el espacio. Admitía ciertos defectos de concordancia entre las indicaciones gráficas del plan y las del POS, ya que estas diferencias no obstaculizaban las opciones del plan ¹⁸. Incluso un trazado de zona reduciendo en una decena de hectáreas un espacio arbolado protegido, con el fin de permitir la instalación de un complejo turístico del Club Mediterráneo, no ha sido considerado incompatible con el Plan Director. Y ello teniendo en cuenta la mediocridad de las plantaciones de árboles, la superficie de terreno tan pequeña en comparación con el conjunto de las superficies protegidas y más aún porque entre los objetivos del plan figuraba la apertura de «nuevos espacios para el ocio» ¹⁹.

Pero en el transcurso de los últimos años el juez ha reforzado su control y cuando las disposiciones de los planes (informes y documentos gráficos) son precisos y detallados, la valoración de la compatibilidad se hace más estricta y se acerca a la conformidad. Sólo se toleran diferencias menores ²⁰.

— El problema de la no contrariedad de Planes Directores y de Planes de Ocupación se ha planteado igualmente en el tiempo. En efecto, las operaciones previstas en los Planes Directores están llamadas a ser realizadas en un largo período (entre 20 y 25 años), mientras que los POS se establecen por un período más corto (unos 5 años). En estas

¹⁷ Ministerio del equipamiento, de la vivienda, de transportes y del espacio. Dirección de Arquitectura y de Urbanismo, «La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme», *Jurisprudence administrative illustrée*, septiembre 1991; W. COULET, «La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme», *AJDA*, 1979, p. 291; J. P. LEBRETON, «La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme», *AJDA*, 1991, p. 491; M. H. SAVINAS HUBERTY, «La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme», *Le Quotidien juridique*, 1991, n° 22, p. 2; B. STIRN, «Le juge administratif et les documents d'urbanisme», *AJDA*, 1992, p. 390.

¹⁸ Que no es el caso de un POS que había localizado una importante zona NA destinada a acoger actividades artesanales e industriales allí donde el plan director preveía el mantenimiento de una zona rural (CE 17 diciembre 1982, Cámara de Agricultura y de Industria, *AJDA*, 1983, p. 2085, chron. B. LASSERRE y J. M. DELARUE, p. 178; *RDP*, 1983, 217, conc. B. GENEVOIS; *JCP*, 1983, II, 20017, obs. J. MORAND-DEVILLER).

¹⁹ CE 3 abril 1987, Ministerio de Urbanismo c/ Association pour la protection de l'environnement des habitants de Châteauneuf-de-Grasse, *AJDA* 1987, 695, nota J.B. AUBY.

²⁰ CE 25 abril 1990, Commune de Villemoisson-sur-Orge, req. n° 92.782; CE 21 septiembre 1992, Aso. de défense de Juan-les-Pines y de ses pinèdes, req. n° 110.165.

condiciones el juez ha podido considerar que un POS no era incompatible con un Plan Director por el solo hecho de que no había reservado los terrenos necesarios para el paso de una carretera de circunvalación prevista por éste último, carretera que no podía ser realizada a largo plazo ²¹.

De forma más general el Consejo de Estado, en un dictamen de 5 de marzo de 1991 relativo a los efectos del Plan Director de la Región de Ile-de-France (PDRIF) sobre los Planes de Urbanismo Locales ²², estima que para ser compatible un POS con el PDRIF, debe permitir, por una parte, la realización de los objetivos y opciones que el PDRIF ha obtenido por el período de aplicación del POS, y por otra no comprometer la realización de los objetivos y opciones retenidos por una fase posterior. Estos principios son aplicables a las relaciones entre los POS y los documentos de urbanismo que tienen lugar y los Planes Directores Locales ²³.

III. ¿CÓMO SE ASEGURA EL RESPETO DE LA JERARQUÍA ENTRE LAS NORMAS DE DERECHO URBANÍSTICO?

De nuevo nos encontramos el problema de la descentralización del urbanismo.

— Antes de 1983 el respeto de la jerarquía de las normas de urbanismo que descansaba en unas bases esencialmente técnicas no planteaba grandes dificultades en la medida en que estas normas, a fin de cuentas poco numerosas ²⁴, estaban establecidas bajo la responsabilidad de la misma colectividad (el Estado). Un control jurisdiccional *a posteriori*, como en el Derecho común, era suficiente. Se temieron las dificultades a partir del momento en el que se quiso que una parte de estas normas fuera establecida bajo la responsabilidad de los municipios. Más aún cuando al mismo tiempo se pretendía concederles una mayor autonomía al reemplazar la tutela tradicional por un simple control administrativo de legalidad y que, en contrapartida, se crean nuevos reglamentos de fondo en materia urbanística (leyes de ordenación y de urbanismo, proyectos de interés general) que se les imponían.

²¹ CE 23 marzo 1979, Commune de Bouchemaine, *ADJA*, 20 mayo 1979, p. 95, *Semaine Juridique* 1979, 11 19.170-19.171, nota F. BOUYSSOU; *Leb* p. 127, concl. D. LABETOUILLE.

²² Consejo de Estado, Informe público 1991, EDCE n° 43, p. 391.

²³ *Idem*.

²⁴ El problema de la jerarquía de la normativa urbanística se planteaba sobre todo en las relaciones entre los Planes Directores de Ordenación y de Urbanismo y los Planes de Ocupación del Suelo o los planes que se estaban desarrollando (POZ).

En estas condiciones el mecanismo de control jurisdiccional *a posteriori* parecía insuficiente para asegurar el respeto de la jerarquía normativa urbanística y se pusieron en práctica mecanismos administrativos preventivos destinados a inducir a las autoridades locales a respetar las normas y obligaciones del urbanismo supramunicipal.

La puesta en práctica de estos mecanismos administrativos no ha hecho desaparecer evidentemente las posibilidades de control jurisdiccional *a posteriori*.

A. *Los mecanismos administrativos*

Se pueden enumerar tres: la asociación del Estado en la elaboración de los planes de urbanismo; la existencia de un control administrativo realizado por el Estado sobre estos planes (que derogan a menudo el Derecho común y que recuerdan la antigua tutela); y finalmente la existencia, al lado de estos procedimientos de elaboración descentralizada, de procedimientos de revisión (incluso de elaboración centralizada de documentos urbanísticos).

1°. Aun cuando desde 1983 son los municipios o sus agrupaciones los responsables del establecimiento de los Planes de Urbanismo Locales (Plan Director y POS), el Estado está **obligatoriamente asociado al procedimiento**. Al comienzo de las obras, en el momento de estudio del documento, el representante del Estado (el prefecto) debe informar al municipio de las normas y las obligaciones de urbanismo supramunicipales que deben ser respetadas. Y a lo largo del procedimiento los agentes del Estado cuidarán de que sea así.

2°. En el momento de su aplicación el documento va a ser objeto de control administrativo por parte del representante del Estado que rebasa con creces el control administrativo de Derecho común. Sin entrar en detalles, en el Derecho común el acto de la colectividad territorial es susceptible de ejecución desde su transmisión al prefecto y éste no tiene otro recurso, si lo considera ilegal, que remitirlo al tribunal administrativo (en principio el recurso no es suspensivo de la ejecución). En materia de urbanismo la situación es diferente.

— En lo que se refiere a los Planes Directores, la deliberación que aprueba el Plan no es ejecutoria hasta 60 días después de su transmisión al prefecto. Con este plazo se asegura que el Plan sea totalmente compatible con las regulaciones de ordenación y de urbanismo y que permita la aplicación de Proyectos de Interés General (PIG). Si no es éste el caso, solicita al Ente Público de Cooperación Inter municipal (EPCI) que haya establecido el plan que lo modifique. Si

éste no lo hace, el propio prefecto realiza el plan con la modificación solicitada.

— En lo que se refiere a los POS, si el municipio no está cubierto por un Plan Director, los efectos del acto que lo declara público son suspendidos durante un mes. De nuevo, el prefecto puede solicitar modificaciones del documento si considera que éste es ilegal y el POS no se aplicará hasta que la modificación haya sido incluida ²⁵.

3°. Junto con estos procedimientos de planeamiento descentralizado existen procedimientos de **revisión** o de modificación que tienen un carácter «centralizado».

— Para los Planes Directores. Cuando se considera necesaria la elaboración o la revisión de un Plan por la aplicación local de regulaciones de ordenación y de urbanismo o la realización de un Proyecto de Interés General y que los municipios no han podido elaborar o modificar el Plan según el procedimiento normal en el plazo de dos años que sigue a la solicitud realizada por el Prefecto, éste puede decidir su elaboración o su revisión según un procedimiento centralizado. Si se trata de un Plan Director existente con anterioridad a las leyes de descentralización, el prefecto puede incluso decidir su modificación sin requerimiento previo de los municipios de armonizarlo con una nueva regulación de ordenación y de urbanismo.

— Para los POS. El artículo L. 123-7-1 del Código de Urbanismo le permite igualmente al prefecto sustituir al municipio incumplidor para revisar o modificar el POS con el fin de asegurar su armonización con las normas superiores: regulaciones de ordenación y de urbanismo, orientación de un Plan Director aprobado posteriormente en el POS.

Estos procedimientos son particularmente apremiantes y conducen a una confusión en las competencias en materia de establecimiento de reglas de ocupación del suelo que ha sido criticado por algunos autores, en particular por el Rector J. P. CHAUDET. En lugar de este sistema de «competencias cruzadas» habría preferido que se diera a cada colectividad la responsabilidad plena y total para establecer una categoría de reglamentos de urbanismo y que el respeto a la jerarquía entre estos reglamentos fuera asegurado como en Derecho común por el juez ²⁶. Sin embargo, no es seguro que el juez, que a menudo resuelve tras largos plazos dentro de un ámbito técnico en el que las normas

²⁵ En la práctica, sin embargo, se está de acuerdo en reconocer que estas posibilidades ofrecidas por los textos no son utilizadas suficientemente.

²⁶ J. P. CHAUDET, «Réflexions sur le régime des documents d'urbanisme après la réforme de 1983», *Les Cahiers du CFPC*, n° 16, junio 1985.

superiores no son siempre muy precisas, pudiera él solo hacer respetar esta jerarquía. Pero si no es deseable que intervenga él solo, es sin embargo indispensable que contribuya al respeto de la jerarquía.

B. *Los mecanismos jurisdiccionales*

Estos mecanismos son los que controlan normalmente la legalidad de los actos administrativos por las jurisdicciones administrativas. Se les agrupa en dos categorías: el control por vía de recurso y el control por vía de excepción.

1º. El control por vía de recurso se ejerce cuando el juez tiene ante sí un recurso directo contra el documento que contiene la norma inferior a la que se acusa de haber violado la norma superior. Este recurso puede ser interpuesto por cualquier persona física o jurídica (asociación de defensa del medio ambiente) que tenga un interés particular en el respeto de la legalidad de la normativa urbanística en discusión. Puede provenir igualmente de una atribución del prefecto cuando el documento de urbanismo ha sido establecido bajo la responsabilidad de un municipio o una agrupación de municipios y cuando el prefecto no disponga de poder de aprobación o de sustitución (POS en un municipio cubierto por un plan director).

Si el recurso tiene éxito, la disposición inferior será anulada (aniquilada, para el futuro y el pasado) total o parcialmente, y habrá que elaborar una nueva,. Al principio estas anulaciones eran extremadamente raras. Pero han tendido a multiplicarse en el transcurso de los últimos años. Desde 1989 el porcentaje de anulación de documentos de urbanismo (POS, POZ) por motivos de incompatibilidad con un Plan Director ha alcanzado el 40% y desde 1990, 10 fallos del Consejo de Estado anularon un documento de urbanismo por incompatibilidad con el Plan Director ²⁷.

Las razones de esta evolución jurisprudencial son diversas: el envejecimiento de los Planes Directores, de los cuales la mayor parte fueron establecidos en los años 1970 y que no tienen en cuenta los intereses socio-económicos actuales; la voluntad de los municipios de liberarse de la exigencia de la compatibilidad; la precisión demasiado grande de ciertos Planes Directores que permiten al juez ejercer un control estricto sobre su aplicación; por último, un interés adquirido por las preocupaciones del medio ambiente.

Sea como fuere, estas anulaciones de POS tienen consecuencias tanto más enojosas cuanto que el juez dentro de esta hipótesis considera

²⁷ Cifras citadas en *Jurisprudence administrative illustrée*, septiembre 1991, precitada.

que los reglamentos de urbanismo aplicables a los territorios implicados no son los del antiguo POS en el que el POS anulado era sustituido, pero los reglamentos aplicables en los municipios sin POS (Reglamento Nacional de Urbanismo) son poco precisos ²⁸.

Los plazos de recurso son en cambio breves: el POS debe ser impugnado en los dos meses siguientes a su publicación. Pasado este plazo, el recurso es inadmisibile. Ocurre de forma diferente en el control por vía de excepción.

2°. La segunda vía por la que el juez administrativo puede contribuir a hacer respetar la jerarquía de los reglamentos de urbanismo es la vía de la **excepción de ilegalidad**. Con ocasión de un recurso dirigido contra una decisión individual (autorizando o no un permiso de construcción) adoptado sobre la base de las disposiciones de un plan, el juez puede verse obligado, para dilucidar la cuestión, a verificar la compatibilidad de este plan con las normas superiores. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en un asunto juzgado el 18 de mayo de 1988 por el Consejo de Estado, el asunto Moreels. En este asunto el Consejo de Estado anuló un permiso de construcción concedido, no obstante, conforme a las disposiciones de un POS.

Pero se consideró ilegal el POS porque era contrario a las orientaciones de un Plan Director; había transformado en zona edificable terrenos que el Plan Director había calificado como «espacio verde-parque urbano». En esta segunda hipótesis el POS no fue anulado, sino solamente declarado ilegal. Pero el municipio ya no lo puede aplicar debiendo modificarlo lo más rápido posible para armonizarlo con las normas superiores.

A diferencia del control por vía de recurso, el control por vía de excepción no está limitado por ningún plazo. Puede, por tanto, llevar en cualquier momento a declaraciones de ilegalidad de las figuras de planeamiento de base (POS, POZ), e incluso de los instrumentos de planeamiento intermediarios (planes directores locales) por incompatibilidad con las normas superiores ²⁹. Se trata, por tanto de un arma temible para asegurar el respeto a la jerarquía de los reglamentos de urbanismo y que tiende a ser utilizada cada vez más por los demandantes ³⁰.

²⁸ CE 25 de noviembre de 1991, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer, *AJDA*, 1992, p. 116, chron. C. MAUGUÉ y R. SCHWARTZ; *Petites Affiches*, 29 de abril de 1992, n° 52, p. 7, note J. MORAND-DEVILLER.

²⁹ Es así que el Consejo de Estado pudo declarar al mismo tiempo un POS y un plan director incompatibles con el plan director de la región Ile-de-France (CE 31 de enero de 1992, Commune de Croissy-Beaubourg, req. n° 120.738).

³⁰ Df. P. HOCREITÈRE, «La décentralisation de l'urbanisme prise au piège de l'illégalité du POS», IV^e Séminaire d'actualité de Droit de l'urbanisme, Montpellier, 12 de marzo de 1993.

