

## II. EXTRANJERO

### URBANISMO Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (Breves reflexiones en torno a la Ley francesa de 9 de febrero de 1994)

Por  
FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO  
Abogado del Estado

*SUMARIO: 1. Introducción.—2. Impugnación indirecta del planeamiento.—3. Disposiciones aplicables a las solicitudes de licencia cuando su denegación ha sido anulada.—4. Comunicación del recurso al órgano administrativo y al titular de la licencia.—5. Suspensión del acto administrativo.—6. Conclusión.*

#### 1. INTRODUCCIÓN

La Ley francesa de 9 de febrero de 1994 (1), en la que se contienen diversas disposiciones en materia de urbanismo y construcción, modifica el Código de Urbanismo del vecino país y, en particular, da nueva redacción al libro VI de dicho código, que recoge, según su rúbrica, las «disposiciones relativas al contencioso de urbanismo».

En el contexto minucioso del referido código, estas disposiciones sobre el recurso contencioso-administrativo en materia de urbanismo tratan sobre una serie de problemas particulares que se pueden plantear en dicho contencioso, aunque mayormente constituyen una especificación para el ámbito propio del urbanismo de problemas propios del contencioso-administrativo en general. En España, no existen normas específicas semejantes aunque, en la práctica, se plantean problemas similares a los que el Código francés pretende dar respuesta, pudiendo comparar las soluciones adoptadas en ambos ordenamientos.

#### 2. IMPUGNACIÓN INDIRECTA DEL PLANEAMIENTO

En primer lugar, el artículo L. 600-1 del código, redactado por la citada ley, dispone que «la ilegalidad por vicio de forma o de procedimiento de

---

(1) Publicada en el «Diario Oficial de la República Francesa» («Journal Officiel de la République Française») de 10 febrero de 1994.

un plan director, de un plan de uso del suelo o de un documento de urbanismo no puede ser invocada por vía de excepción una vez transcurridos seis meses a contar desde el inicio de la vigencia del documento en cuestión», a lo que añade que «las disposiciones del párrafo anterior son igualmente aplicables al acto que prescribe la elaboración o la revisión de un documento de urbanismo o que crea una zona de urbanización concertada». Sin embargo, el último párrafo del precepto contiene una excepción, consistente en que «los dos párrafos precedentes no son aplicables cuando el vicio de forma afecte bien a la ausencia de puesta a disposición del público de los planes directores en las condiciones previstas en el artículo L. 122-1-2; bien al desconocimiento sustancial o la violación de las reglas de la información pública sobre los planes de uso del suelo que prevé el artículo L. 123-3-1; o bien a la ausencia del informe de presentación o de los documentos gráficos».

Este precepto plantea el problema de la impugnación indirecta del planeamiento, lo que tiene relación con el problema general de la impugnación indirecta de reglamentos, calificación que merecen los planes de urbanismo según la doctrina mayoritaria —GONZÁLEZ PÉREZ (2), CARCELLER FERNÁNDEZ (3) y GARCÍA DE ENTERRÍA (4), entre otros (5)— y la jurisprudencia (STS 8 de mayo de 1968, Ar. 2.548; 26 de enero de 1970, Ar. 229; 4 de noviembre de 1972, Ar. 4.692; y 27 de marzo de 1991, Ar. 2.226), al incorporarse al ordenamiento jurídico y permanecer su fuerza vinculante sin que se agote su eficacia con una sola aplicación. Esto es, a menudo en el recurso contencioso-administrativo (francés o español) al impugnar un determinado acto administrativo, en materia de urbanismo o en otra materia, se pide su anulación por la ilegalidad de las disposiciones reglamentarias aplicadas y, en materia de urbanismo, por la ilegalidad del planeamiento aplicado. Por ejemplo, al ser objeto de recurso contencioso-administrativo la denegación de una licencia de edificación, una sanción urbanística o incluso el justiprecio fijado por la expropiación de una finca en ejecución del planeamiento urbanístico se pide la estimación del recurso y consiguiente anulación del acto recurrido por no ser conforme a Derecho el planeamiento en que se ampara la Administración para dictar el acto cuestionado. En España, esta posibilidad aparece contemplada en el artículo 39.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al indicar que «será admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de las mismas (las disposiciones reglamentarias), fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho», lo que se conoce como recurso indirecto contra los reglamentos.

La jurisprudencia española ha tenido ocasión de conocer de diversos

(2) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas.

(3) *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1984, págs. 98 y ss.

(4) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, II, Madrid, 1981, pág. 302.

(5) Un completo estudio sobre el particular puede encontrarse en VILLAR EZCURRA, *En torno a la naturaleza jurídica de los Planes de Urbanismo*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 64, págs. 13 y ss.

supuestos de impugnación indirecta del planeamiento (6). Así, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1983 (Ar. 3.530) indica, en su considerando 5.º, «que teniendo los planes parciales naturaleza normativa, según se ha reconocido en jurisprudencia tan constante que se hace innecesaria su cita ... no existe obstáculo para que el problema de la subsistencia de las licencias pueda ser decidido por la vía de la impugnación indirecta del acto normativo —plan parcial en este caso— que le sirve de fundamento, sin necesidad de una previa declaración de invalidez de dicho acto, obtenida a través de un proceso diferente». En parecido sentido se muestra la sentencia de 23 de mayo de 1985 (Ar. 2.942), según la cual «si el instrumento de la reparcelación es un acto de aplicación de un plan parcial, y éste, como el resto de los planes, responde a los caracteres propios de las disposiciones de carácter general, según una reiterada jurisprudencia —entre otras, sentencias de 26 de enero de 1970 (Ar. 229), 4 de noviembre de 1972 (Ar. 4.692), 10 de junio de 1977 (Ar. 3.358), 11 de mayo de 1979 (Ar. 2.450) y 29 de septiembre de 1980 (Ar. 3.463)— apoyada en preceptos como los contenidos en los artículos 55 y 57 de la vigente Ley del Suelo (el Texto Refundido de 1976); si esto es así, es evidente que, como los puntos fundamentales de no aprobación de esta reparcelación se refieren a violaciones urbanísticas provenientes, en su mayoría, o totalidad, del plan parcial que le sirve de base, es posible una impugnación indirecta del mismo, a través del acto de aplicación». En esta línea, la sentencia de 22 de octubre de 1986 (Ar. 6.572) admite la impugnación directa de un estudio de detalle a través del acto administrativo que se produce en su aplicación individual, consistente en una licencia de obras; y la sentencia de 29 de octubre de 1986 (Ar. 7.728) admite la impugnación indirecta de un plan parcial a través de la aprobación definitiva del proyecto de urbanización. Asimismo, la sentencia de 15 de diciembre de 1986 (Ar. 1.052) admite la impugnación indirecta de un proyecto de delimitación de suelo urbano a través de la improcedencia de la delimitación de una unidad de actuación; la de 7 de febrero de 1987 (Ar. 2.750) aprecia la impugnación indirecta de un plan parcial a través de los condicionantes impuestos a una licencia de obras; la de 7 de julio de 1987 (Ar. 6.859) considera la impugnación indirecta del plan general en la delimitación del suelo urbanizable programado por un plan parcial; y la sentencia de 22 de enero de 1988 (Ar. 330) estima la impugnación indirecta de normas subsidiarias de planeamiento a través de una aprobación definitiva de un plan parcial.

Es posible también alegar la nulidad del planeamiento legitimador al impugnar el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación sobre el justo precio de la expropiación que trae como causa aquel planeamiento. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1986 (Ar. 4.799) examina un supuesto en el que por nulidad del plan urbanístico que, como tal, debería conllevar implícitas la declaración de utilidad pública

---

(6) Recoge algunos interesantes pronunciamientos la obra de Luis LAYANA LÁZARO, *Las deficiencias en la tramitación y formación de los planes de ordenación urbana en la jurisprudencia*, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

y la necesidad de ocupación, «falta la causa legitimadora de la expropiación y consecuentemente la misma carece de justificación para desplegar con eficacia jurídica los efectos del instituto jurídico de la expropiación ... haciendo, como consecuencia, que los actos derivados o consecuentes de aquél, cuya nulidad ha sido decretada, devengan en ineficaces por carencia de la apoyatura jurídica que les dota de eficacia frente a los administrados ... A lo que antecede no es obstáculo el que los actos recurridos sean los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación determinantes del justo precio de la finca expropiada, pues la recurrente ya postuló del citado órgano tal declaración de inexistencia de la causa legitimadora de la expropiación y que el Jurado no resolvió por entender, acertadamente, que su misión se agota con la fijación del justiprecio, reproduciéndose tal petición en vía jurisdiccional ... invocándose la reiterada doctrina de esta Sala conforme a la cual el expediente de expropiación es uno aunque conste de varias piezas y con el acto final del mismo, que suele ser la tasación de la finca expropiada, pueden impugnarse tanto la valoración como la legitimación de la expropiación, sin la cual carece de validez jurídica el acuerdo valorativo y tal legitimación ha de existir no sólo al iniciarse las actuaciones sino que ha de permanecer hasta la consumación, por lo que» se confirma la anulación del acuerdo del Jurado. Lo anterior se apoya, aparte de en las normas generales, en la previsión del artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa de que el recurso contencioso-administrativo pueda fundarse, en todo caso, en omisión o violación de preceptos legales, o infracciones procedimentales. En definitiva, es ya doctrina jurisprudencial consagrada que siempre será posible, ante un acto de aplicación de un plan de ordenación urbana, interponer recurso contencioso-administrativo fundado en que el plan no es conforme a Derecho.

El Código francés aplica el mismo régimen que a los planes urbanísticos a otros documentos de urbanismo, aunque no tengan carácter normativo, y, en particular, al acto que prescribe la elaboración o la revisión de un documento de urbanismo o que crea una zona de urbanización concertada. En España, GONZÁLEZ PÉREZ (7) observa que «si frente a esta tesis normativa del plan prevaleciere la de la naturaleza de acto administrativo del mismo, la no impugnación del mismo dentro de los plazos comportaría la imposibilidad de un planteamiento ulterior de su posible legalidad. Jugaría plenamente la excepción de acto confirmatorio, con todas sus limitaciones». Y, si bien hay que admitir, en general, la naturaleza normativa del plan y, por tanto, la posibilidad de impugnación indirecta, «en cuanto el acto ulterior no sea más que ejecución de uno de los aspectos singulares del plan, la impugnación de aquél no debe suponer la posibilidad de replantear la ilegalidad del plan de ordenación». En concreto por lo que se refiere a la impugnación del justiprecio por la nulidad de un acto previo, generalmente en materia urbanística, legitimador de la expropiación, ECHENIQUE (8) nos muestra la existencia de tres hitos fundamentales en la

(7) *Comentarios a la Ley del Suelo.*

(8) *Los recursos en la Ley de Expropiación Forzosa*, núm. 97 de esta REVISTA, 1982, págs. 73 y ss.

evolución jurisprudencial. Una primera posición, representada, entre otras, por la sentencia de 26 de febrero de 1972 (Ar. 931), sienta la doctrina de que la infracción denunciada a través de la vía de recurso que abre el artículo 126 LEF se limita a la pieza de justiprecio, ya que en otro caso daría lugar a una revisión contencioso-administrativa de actuaciones administrativas que son ajenas al contenido y alcance del concreto expediente en que se ha dictado el acuerdo impugnado, efectuándose así una revisión judicial sin tener en cuenta las condiciones procesales de tiempo, forma y competencia del recurso, por lo que no se admite la impugnación del justiprecio por la supuesta nulidad del Decreto que declara la urgencia de las obras ni los proyectos de urbanización, «debiendo la Sala tener por válidos y plenamente eficaces mientras no se produzca su expresa nulidad acordada por órgano competente». «Se concluye así —nos aclara ECHENIQUE— con la tesis de la inadmisibilidad de la revisión de los presupuestos de validez y ejercicio de la expropiación». Por el contrario, otro sector de la jurisprudencia, manifestado en la sentencia de 2 de abril de 1971 (Ar. 1.630), relativa a la impugnación del justiprecio por falta de aprobación definitiva del proyecto de obras que implica la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, extiende la función revisora del justiprecio a decidir si existe o no en el expediente no ya infracción de los preceptos de la LEF sino infracción del ordenamiento jurídico en general, incluyendo la revisión de la existencia o no de declaración de utilidad pública, considerando que los vicios de nulidad son imprescriptibles y su apreciación es prioritaria a otras cuestiones (9). Una tercera posición, que ECHENIQUE denomina ecléctica, es apuntada por la sentencia de 15 de octubre de 1971 (Ar. 4.019), admitiendo la firmeza del acto legitimador de la expropiación por no haber sido recurrido en tiempo y forma y sosteniendo que los vicios de los actos previos legitimadores no pueden aducirse por ser casi siempre firmes, por entender que «el artículo 126 de la Ley, efectivamente, permite al impugnar el justiprecio, alegar todos los vicios de forma e infracciones legales, pero naturalmente referidos a las actuaciones del expediente expropiatorio, mas no los actos previos legitimadores que hubieren adquirido firmeza», caso de la aprobación por el Ayuntamiento de la ampliación de un cementerio, acuerdo que motiva el expediente expropiatorio pero que no se incluye dentro del mismo. Para ECHENIQUE, «la admisión de esta tesis, la más ortodoxa, no produce indefensión, porque ... no es preciso esperar a la finalización del expediente para recurrir, cuando no concurren los requisitos necesarios de los actos legitimadores, al amparo del artículo 125 de la Ley».

Como regla general, el precepto del Código francés, objeto de comenta-

---

(9) Algunas sentencias del Tribunal Supremo han entendido que el examen de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo es siempre preferente al de la nulidad (STS 8 de octubre de 1979, 31 de enero de 1980 y 8 de febrero de 1983), la mayoría ha admitido la preferencia de la nulidad sobre algunas de ellas (STS 11 de junio de 1970, 15 de febrero de 1977 y 24 de febrero de 1979) pero no sobre la caducidad, e, incluso, algunas sentencias dan prevalencia en todo caso al examen de la nulidad (STS 20 de noviembre de 1965, 22 de diciembre de 1986 y 22 de mayo de 1987).

rio, sienta la de la irrelevancia de los vicios formales del planeamiento en los recursos contra los actos dictados en su aplicación «una vez transcurridos seis meses a contar desde el inicio de la vigencia del documento en cuestión», pudiendo entender que, por su transcurso, tales vicios quedan convalidados. En este sentido, en España se ha venido a limitar el recurso indirecto contra reglamentos a las infracciones de carácter material o sustantivo, de modo que las irregularidades cometidas en el procedimiento de elaboración de un reglamento no son alegables en dicho recurso, lo que se justifica bien en la dificultad de probar tales irregularidades (ya que el expediente que en tal recurso se envía a la Sala es el del acto de aplicación, no el del reglamento aplicado), bien en el hecho de que tales irregularidades no son determinantes de la nulidad de pleno Derecho, por lo que deben entenderse convalidadas por el transcurso del plazo de interposición del recurso directo. Este criterio jurisprudencial fue criticado por GONZÁLEZ PÉREZ (10) por entender que «el hecho de que el recurso indirecto se dirija contra el acto de aplicación de la disposición general no debe ser obstáculo a que, entre los motivos que se invoquen para demostrar que ésta no es conforme a Derecho (art. 39.2 LJCA), figuren los vicios de procedimiento, sobre todo teniendo en cuenta el carácter preferente que tienen, por ser de orden público, las cuestiones procedimentales. Sin embargo, la jurisprudencia, superando algunos pronunciamientos, que estimaban la impugnación indirecta del reglamento por omisión del dictamen del Consejo de Estado (STS 19 de octubre y 6 y 12 de noviembre de 1962, 9 de febrero y 12 de marzo de 1963 y 28 de enero de 1964), ha venido a confirmar y reiterar la improcedencia de invocar como fundamento del recurso indirecto las posibles infracciones de procedimiento en que se hubiese incurrido al elaborar el reglamento (STS 24 de diciembre de 1977, Ar. 3.541; 3 de noviembre de 1986, Ar. 7.735; 29 de octubre de 1987, Ar. 7.438; 7 de junio de 1988, Ar. 4.601; 27 de marzo de 1991, Ar. 5.647; 18 de junio de 1992, Ar. 5.920; 11 de mayo de 1993, Ar. 3.612; y 17 de noviembre de 1993, Ar. 8.220).

Con todo, el artículo L. 600-1 del código de urbanismo de nuestro vecino país exceptúa de la limitación en la alegación de vicios formales del planeamiento ciertos supuestos en que el vicio puede considerarse como esencial. Tal es el caso de la ausencia de puesta a disposición del público de los planes directores en las condiciones previstas, el desconocimiento sustancial o la violación de las reglas de la información pública sobre los planes de uso del suelo, y la ausencia del informe de presentación o de los documentos gráficos. Es decir, en ciertos casos de graves infracciones formales, no existe limitación temporal para la impugnación indirecta del planeamiento.

En España, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, antes expuesta,

---

(10) En *Una exclusión del recurso contencioso-administrativo por vía jurisprudencial: el control de los vicios de procedimiento en la elaboración de disposiciones generales*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 9, págs. 345 y ss., y en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Civitas, págs. 554 y ss.

que excluye la impugnación indirecta por defectos formales por entender que no existe nulidad de pleno Derecho sino anulabilidad, convalidable por el transcurso del tiempo, podría llegarse a una conclusión parecida a la de la legislación francesa en supuestos que pudieran calificarse de nulidad de pleno Derecho.

Un primer supuesto podría ser la infracción del principio de publicidad. Como normas que son, los planes urbanísticos, se someten al principio de publicidad que para las mismas establece el artículo 9.3 de la Constitución, principio recogido en el artículo 2.1 del Código Civil y el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (vigente todavía en este punto). En particular, el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (modificado por la Ley de 30 de diciembre de 1994), dispone que «las ordenanzas, incluido el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a estos cuya aprobación definitiva compete a los entes locales, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido ...», estando disponibles para los ciudadanos copias completas de los planes. Esta modificación recoge la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en, entre otras, su sentencia de 10 de abril de 1990 (Ar. 3.593). En esta línea, las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1990 (Ar. 1.324) y 1 de diciembre de 1992 (Ar. 9.737), en relación con la impugnación indirecta de las licencias urbanísticas, indican que «va de suyo que esta ordenación (en que se ha de amparar la licencia) ha de estar vigente, lo que dada la naturaleza normativa de los planes exige no sólo que haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva sino que se haya producido su publicación, artículos 9.3 de la Constitución, 45 y 46 del Texto Refundido de la Ley del suelo y hoy muy especialmente 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En este sentido se ha producido una muy frondosa jurisprudencia: Ss. 19 de enero de 1987 (Ar. 1.778), 8 de julio, 22 de septiembre, 16 de octubre (Ar. 5.592, 6.609, 7.368 y 8.186) y 13 de noviembre de 1989, 29 de enero de 1990 (Ar. 356), etc.» Particular interés tiene la sentencia del alto tribunal de 10 de abril de 1990 (Ar. 3.593) que, en una impugnación indirecta del planeamiento, en el recurso contencioso-administrativo contra la denegación de una licencia de construcción, establece que «tal falta de publicación (del plan) impedía la entrada en vigor del plan que por tanto no podía servir de fundamento para la denegación de la licencia litigiosa cuyo otorgamiento con arreglo al planeamiento anterior era procedente».

Otro supuesto que se podría considerar, en concordancia con lo dispuesto en la ley francesa, es la infracción del trámite de información pública. Al respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1993 (Ar. 4.512) declara que «los defectos que pudieran haberse producido en el trámite de información pública del plan, abstracción hecha de su concurrencia o inconcurrencia, son circunstancias que si bien pudieran tener relevancia en un recurso directo contra el acto de aprobación del mismo, carecen de toda ella en el presente caso, en el que se está indirectamente

recurriendo el plan, ya que en el recurso indirecto según es jurisprudencia consolidada únicamente pueden hacerse valer motivos de nulidad de fondo pero no de forma». Esto es, los meros vicios en la tramitación de la información pública, por relevantes que sean, no pueden dar lugar a la estimación del recurso indirecto, pero la falta misma de la información pública sí podría dar lugar a su estimación.

### 3. DISPOSICIONES APLICABLES A LAS SOLICITUDES DE LICENCIA CUANDO SU DENEGACIÓN HA SIDO ANULADA

El artículo L. 600-2 del Código francés del urbanismo, en su actual redacción, ordena que «cuando la denegación de una solicitud de licencia de uso o de utilización del suelo o la oposición a una declaración de obras regidas por el presente código haya sido objeto de anulación jurisdiccional, la solicitud de licencia o la declaración confirmada por el interesado no puede ser objeto de una nueva denegación o ser condicionada con prescripciones especiales con el fundamento de disposiciones de urbanismo posteriores a la fecha de la decisión anulada siempre y cuando la anulación haya devenido definitiva y la confirmación de la solicitud o de la declaración sea efectuada dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la anulación al solicitante».

En España, una cuestión que ha dado lugar a numerosas polémicas (sobre todo por lo que se refiere a las licencias urbanísticas) es la relativa a la determinación de la normativa aplicable para resolver sobre el otorgamiento o denegación de las licencias o autorizaciones administrativas, polémica con dos posturas opuestas. Para la primera debe aplicarse la normativa vigente al tiempo de la solicitud y la segunda estima que debe estarse a la norma aplicables al tiempo de la resolución del expediente, siendo la primera postura la que ha preponderado (STS 5 de diciembre de 1983, Ar. 6.948; 23 de mayo de 1985, Ar. 4.121; y 5 de septiembre de 1986, Ar. 5.961), no sin pronunciamientos en sentido favorable a la segunda (STS 13 de octubre de 1986, Ar. 6.422).

Existe, finalmente, una doctrina en sentido ecléctico, que tiene, progresivamente, mayor respaldo, para la cual «la normativa aplicable al otorgamiento de licencias está determinada por la fecha del acuerdo correspondiente, de suerte que si éste se produce dentro del plazo reglamentariamente establecido es la que está vigente en su fecha mientras que si se produce extemporáneamente es la en vigor al tiempo de la solicitud, criterio con el que se armonizan las exigencias del interés público y las garantías del administrado» (STS 26 de octubre de 1983, Ar. 5.979; 24 de abril de 1984, Ar. 2.008; y 2 de junio de 1993).

En Francia, partiendo de una concepción revisora estricta de la jurisdicción contencioso-administrativa, que no ha sido superada como en España, se estima que, en caso de anulación jurisdiccional de la denegación de una licencia, procederá nueva solicitud y no su concesión por los tribu-



nales. Y frente a la nueva solicitud no es posible oponer las disposiciones de urbanismo posteriores a la fecha de la decisión anulada, siempre y cuando la anulación haya devenido definitiva y la confirmación de la solicitud sea efectuada dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la anulación al solicitante. Esto es, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la anulación jurisdiccional de la denegación de la licencia al solicitante, éste puede pedir nueva licencia y la nueva licencia se regirá entonces por la legislación vigente al tiempo de la primera denegación. Se estima, por tanto, que es aplicable la legislación del momento de la (primera) resolución administrativa.

#### 4. COMUNICACIÓN DEL RECURSO AL ÓRGANO ADMINISTRATIVO Y AL TITULAR DE LA LICENCIA

El artículo L. 600-3 estatuye que «en caso de traslado por el Prefecto a la jurisdicción o de recurso contencioso-administrativo contra un documento de urbanismo o una decisión relativa al uso o utilización del suelo regida por el presente código, el Prefecto o el recurrente, so pena de inadmisibilidad, ha de notificar su recurso a quien haya adoptado la decisión y, en su caso, al titular de la licencia. Esta notificación debe igualmente realizarse, en las mismas condiciones, en caso de solicitud que tienda a la anulación o modificación de una decisión jurisdiccional relativa a un documento de urbanismo o una decisión sobre el uso o utilización del suelo. El autor de un recurso administrativo ha de practicar, igualmente, la notificación, so pena de inadmisibilidad del recurso contencioso que pueda intentar ulteriormente en caso de desestimación del recurso administrativo». Añade el artículo que «la notificación prevista en el párrafo precedente debe ser hecha mediante carta certificada con acuse de recibo, en un plazo de 15 días naturales a contar desde la presentación del traslado o recurso». «Un Decreto en Consejo de Estado fijará las modalidades de aplicación del presente artículo».

En este precepto se contempla la comunicación al órgano administrativo y al titular de la licencia con extremo rigor, ya que se establece so pena de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

En España, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 26 de noviembre de 1992 ha establecido el requisito de la comunicación previa al órgano administrativo de la intención de formular recurso contencioso-administrativo (art. 110.3), vinculando este requisito con «la interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos que pongan fin a la vía administrativa», con carácter general. Así, la necesidad de aportar copia de la comunicación previa viene establecida en el artículo 57.2 de la Ley de la Jurisdicción (redactado por la d.a. 11.ª LRJAP), que de esta forma se inserta como requisito procesal examinable en vía jurisdiccional. Si dicha comunicación no se presenta, se ha de conceder un plazo de 10 días para su subsanación, lo que, en rigor, debería suponer la acredi-

tación de una comunicación previa pero no, aunque así se admita en la jurisprudencia, la presentación de una comunicación «previa» posterior al recurso contencioso-administrativo mismo. Ahora bien, de conformidad con el artículo 57.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si, transcurrido el plazo de 10 días concedido al efecto, no se presenta la comunicación previa, se ordenará el archivo de las actuaciones. Por otra parte, una vez interpuesto el recurso contencioso-administrativo, se emplaza a la Administración demandada mediante la reclamación del expediente administrativo (arts. 61 y 63 LJCA). A su vez, la Administración debe notificar la remisión del expediente a los interesados, emplazándoles para que puedan comparecer, y el tribunal puede ordenar ulteriores emplazamientos si juzga que los practicados por la Administración son insuficientes (art. 64 LJCA).

La primera diferencia entre el régimen francés y el español, aparte del carácter específico para el urbanismo del primero, consiste en el carácter posterior de la comunicación en el primero, ya que debe efectuarse dentro de los 15 días posteriores a la formulación del recurso contencioso-administrativo, precisándose que ha de verificarse mediante carta certificada con acuse de recibo y, por si no fuera suficientemente detallada la norma, se autoriza para fijar, mediante Decreto, las modalidades de aplicación del precepto. En España, la introducción del requisito de la comunicación previa ha sido ampliamente criticado por su falta de utilidad, hasta el punto de que el proyecto de nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo elimina. Y una vez interpuesto el recurso, es el tribunal el que emplaza a la Administración demandada, la cual, a su vez, emplaza a los demás interesados, cumpliéndose con ello, en principio, el derecho de todos los interesados a intervenir en el proceso en que se ventilen derechos o intereses legítimos de los mismos, no pareciendo necesario ni conveniente imponer al recurrente la carga de notificar la interposición del recurso por sí mismo y menos bajo pena de inadmisibilidad. Según GONZÁLEZ PÉREZ (11), la exigencia de la comunicación previa «carece de sentido y pugna con el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que fue criticada con generalidad, salvo las contadísimas excepciones de los defensores a ultranza de la desafortunada LRJPA. La jurisprudencia (así, ATS 20 de enero de 1994) ha admitido con la máxima amplitud la subsanación de la falta de acreditación e incluso de la falta de comunicación». No parece, pues, que pueda plantearse en España la conveniencia de la exigencia de una comunicación posterior, menos útil todavía, al estilo francés.

---

(11) *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2.ª ed., Ed. Civitas, 1994, págs. 40 y ss., y *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción ...*, ob. cit., pág. 752.

## 5. SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por otra parte, el artículo L. 600-4 del código francés determina que «en todas las instancias jurisdiccionales en materia de urbanismo, la resolución jurisdiccional que otorgue un aplazamiento de ejecución ha de indicar el o los medios adecuados que permitan la anulación de la decisión impugnada». En relación con ello, según el artículo L. 600-5, «en todas las instancias jurisdiccionales en materia de urbanismo, los presidentes de los tribunales administrativos, los presidentes de tribunales administrativos de apelación, el vicepresidente del tribunal administrativo de París y los presidentes de sección de los tribunales administrativos y de los tribunales administrativos de apelación pueden, mediante orden adoptada al término de un procedimiento contradictorio, otorgar o denegar el aplazamiento de ejecución de una decisión».

Quizá el orden empleado por el código francés no sea el más correcto, debiendo ser anterior el artículo L. 600-5 al 600-4. Así, según el artículo L. 600-5, se otorga al presidente del órgano jurisdiccional (como ocurre en otras materias distinta al urbanismo) la facultad de suspender el acto administrativo, facultad extensiva a los presidentes de sección y al vicepresidente del tribunales de París. La suspensión habrá de adoptarse mediante un procedimiento contradictorio, esto es, oyendo a la parte que pretende la suspensión y también a la Administración demandada. Y si la suspensión es acordada, la resolución que la adopte deberá indicar los medios oportunos para la anulación de la decisión, administrativa se entiendo, impugnada.

## 6. CONCLUSIÓN

En conclusión, sorprende al jurista español, acostumbrado a normas escasas o de difícil interpretación con una jurisprudencia vacilante y que dista de la unificación de doctrina, el carácter minucioso de la legislación francesa en la materia, que se ocupa, al detalle, de los problemas examinados, no sólo con carácter general para lo contencioso-administrativo sino específicamente para el contencioso-administrativo en materia de urbanismo.

Destaca el tratamiento de la impugnación indirecta del planeamiento que, al menos con carácter general, convendría que resolviese la legislación procesal administrativa española, ampliando la escueta regulación al respecto. Otras normas, en cambio, como las relativas a la comunicación del recurso al órgano administrativo y al titular de la licencia no sólo parecen excesivamente detalladas (y, aun así, un Decreto en Consejo de Estado las desarrollará) sino, sobre todo, de escasa utilidad para la defensa del destinatario de la comunicación y enervantes de la tutela judicial efectiva del recurrente.

Como en todo, ciertamente en el término medio consiste la virtud y si bien no parece que nadie pretenda seguir el modelo francés, tampoco es ciega la intervención del legislador en determinados problemas planteados a la luz de disposiciones legales y que la jurisprudencia, al menos en ocasiones, no los soluciona de forma uniforme y no aporta, por ello, el grado de seguridad jurídica que, junto a la justicia, reclama todo Derecho.