

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ SALINAS

FIJACION DEL PERIMETRO AFECTADO EN EL ACUERDO DE SUSPENSION DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 19 DE ENERO DE 1980).

I. ANTECEDENTES

1. El Ayuntamiento de Valls, con el fin de estudiar la formación de un Plan Parcial, el 15 de diciembre de 1972 adopta el acuerdo de suspender el otorgamiento de licencias en una manzana. Dicho acuerdo se publica en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Tarragona el día 17 siguiente.

2. Don Antonio G. y otros recurren en alzada contra dicho acuerdo ante la Comisión Provincial de Urbanismo, la cual estima el recurso y deja sin efecto el acuerdo impugnado por Resolución de 13 de marzo de 1973.

3. Es entonces el Ayuntamiento de Valls quien interpone recurso contra el acuerdo de la Comisión. La Sala 1.ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona estima el recurso en Sentencia de 2 de julio de 1974, anulando la resolución de la Comisión y manteniendo la validez y eficacia del acuerdo del Ayuntamiento de Valls.

4. El Abogado del Estado entonces promueve recurso de apelación contra dicha sentencia, recurso que la Sala 4.ª del Tribunal Supremo desestima, confirmando la sentencia apelada.

II. LA SENTENCIA

La sentencia que vamos a comentar, y de la que fue ponente el excelentísimo señor don Angel Martín del Burgo y Marchán, contiene la siguiente doctrina:

Primer considerando: Que el objeto de la litis queda muy simplificado, al pasar las actuaciones procesales de la primera, a esta segunda instancia, y desistir de la apelación los particulares directamente interesados en el mantenimiento del acuerdo recurrido de la Comisión Provincial de Urbanismo de Tarragona, actuando en aquélla en concepto de demandados por tal motivo, y al *quedar en solitario ahora la Abogacía del Estado*, quien sólo

mantiene dicha apelación por una sola causa, la supuesta imposibilidad legal de sostener, como pretende el Ayuntamiento de Valls, el acuerdo dictado por el mismo, en cuanto según ella, por la forma en que interpreta el artículo 22 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación sólo podrá ser factible respecto de sectores comprendidos en un perímetro determinado, compuesto de varios polígonos y de varias manzanas, pero no, como en este caso ocurre, cuando los terrenos afectados por la medida de suspensión no comprenden más que una sola manzana.

Segundo considerando: Que la situación a que se ha llegado, según lo antes descrito, significa que el propio representante de la Administración ha quedado convencido de la sinrazón de los aludidos particulares, al imputar al acuerdo municipal de suspensión, y al procedimiento seguido para dictarlo, de supuestos vicios invalidatorios, cosa que no puede extrañar, ante la argumentación efectuada por el Tribunal *a quo*, en la sentencia que nos ocupa, suficiente para evidenciar lo contrario, esto es, la corrección con que, en este caso, ha obrado el referido Ayuntamiento; pues bien, si esto es así, no puede tener aplicación aquí la doctrina sentada en la *Sentencia de 8 de marzo de 1967*, en la que se declara que no cabe la denegación del otorgamiento de licencia cuando, aun con la mejor intención, y velando por la mejor realización de futuras y posibles obras de interés general para la ciudad, se trate de conseguir tales objetivos a costa de unos particulares, sin haberse seguido previamente los requisitos y condicionamientos impuestos para ello en el Ordenamiento, ya que, en el supuesto de autos, esos presupuestos han quedado cumplimentados, al adoptarse el acuerdo de carácter general, tras de la tramitación pertinente; debiendo dejar constancia, para evitar equívocos, o reproches de existencia de una *contradictio in terminis*, que, al decir «acuerdo de carácter general» no se pretende crear una mixtura hasta ahora no reconocida por la técnica administrativa, sino que *se está pensando en lo que se conoce como acto administrativo de destinatario múltiple*, ya que este tipo de acuerdos no podrá ser calificado de norma o disposición de carácter general, en cuanto no pertenece al campo propio de la planificación, sino a una incidencia que sólo transitoriamente lo interfiere, no para modificarlo o anularlo, sino solamente *para* evitar riesgos de actuaciones que contradigan o puedan contradecir posibles nuevas planificaciones en estudio o en proyecto, o lo que es lo mismo, no puede ser calificado de norma, porque sólo representa una medida cautelar, *para* asegurar la efectividad de una futura norma planificadora.

Tercer considerando: Que después de lo dicho, y como ya se anticipó en el primer considerando, la cuestión queda reducida al tema único planteado en esta alzada por dicha Abogacía; tema que ha de ser resuelto en contra de la tesis mantenida por la misma, pues, como proclama la jurisprudencia (*Sentencias de 2 de marzo y 15 de noviembre de 1971*), si el artículo 22 de la Ley del Suelo de 1956 establece una *limitación de las facultades do-*

*minicales, es obligado hacer una interpretación del precepto de forma estricta e incluso restringida; ahora bien, si se acogiera la alegación del representante de la Administración en este proceso, la consecuencia sería la de tener que adoptar en estos casos acuerdos de suspensión referidos a amplios sectores, o de extremarse el argumento, al total perímetro comprendido en el Plan General o, al menos, en el Parcial, con lo cual, lo único que se conseguiría es generalizar un entorpecimiento en el ejercicio del *ius edificandi*, que muy bien puede ser localizado en el espacio estricto necesario.*

Cuarto considerando: Que, por otra parte, para respaldar y dar cobertura legal a la conclusión a que acaba de llegarse, no es necesario salirse de la pura interpretación gramatical del referido artículo 22 de la Ley del Suelo, ya que en éste, y en el extremo en examen, la única exigencia es que los terrenos afectados por el acuerdo de suspensión queden perfectamente definidos en el mismo, a base de establecer un «perímetro determinado», siendo los comprendidos dentro de él los únicos que se verán afectados por tal medida cautelar.

Quinto considerando: Que cuando en esta materia se ha invocado el *principio de igualdad*, naturalmente que no ha podido ir dirigido más que a pretender que todos los que se hallen en igual situación sean tratados de igual forma, lo cual no puede ser más lógico y equitativo, puesto que de lo contrario sería abrir un portillo a la arbitrariedad y al abuso de poder; mas cuando estos supuestos no se dan, y aquí nada se ha apuntado en este sentido, no hay razón alguna para que se invalide un acuerdo de suspensión del que, a fin de cuentas, no se le imputa más que el hecho de que los terrenos implicados sólo comprenden una manzana; máxime cuando, en la determinación del perímetro que ha de fijar el ámbito de efectividad de la medida, *no hay más remedio que reconocer cierto margen de discrecionalidad a la Corporación que lo establezca*, como viene admitiendo la jurisprudencia —Sentencias de 24 de marzo de 1961, 18 de diciembre de 1968, 6 de junio de 1975—, a no ser, claro está, que en el ejercicio de esta discrecionalidad se descubran unos fines torcidos y abusivos.

Sexto considerando: Que no es de apreciar temeridad ni mala fe en la conducta procesal de los contendientes, a los efectos prevenidos en los artículos 81 y 131 de la Ley Jurisdiccional, sobre imposición de costas.

III. COMENTARIO

1. Planteamiento y matizaciones previas

Dada la legislación aplicable en el supuesto del proceso originado por el conflicto de intereses conviene matizar, aunque brevemente, dos temas, por lo menos.

Hay que notar, efectivamente, que en la vigente Ley del Suelo, y por razones con anterioridad continuamente puestas de manifiesto por la doc-

trina, desaparece ese peculiar recurso de alzada «indirecto» que podía interponerse contra los acuerdos de los Ayuntamientos ante las Comisiones Provinciales de Urbanismo. El régimen hoy de impugnación de tales acuerdos, en tanto resoluciones, definitivos, es el general: recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto, con lo que queda agotada la vía administrativa previa, y posterior recurso, en su caso, contencioso-administrativo ante los Jueces (1).

Esto, por un lado. Por otro, baste señalar que aunque la sentencia se refiere al artículo 22 de la Ley del Suelo, el tema en la actualidad se regula en el artículo 27, y que por lo que se refiere a la suspensión adoptada por acuerdo, en el vigente texto la regulación es la misma en lo que se refiere al aspecto tratado en la sentencia (2).

Por esto último, la sentencia que comentamos tiene una perfecta aplicación, en cuanto parte de la importante doctrina jurisprudencial en la materia, al momento legislativo presente (3).

Por demás, el peculiar juego de intereses, al articularse en la vía administrativa previa al proceso contencioso-administrativo en la alzada como recurso, si bien no altera el contenido y valor de las fundadas consideraciones de los Jueces al sentenciar, sí que ofrece una peculiar perspectiva personal, que en el momento actual, y con base en el régimen vigente de impugnación, llama la atención.

Efectivamente. Si hoy se hubiese planteado el problema jurídico, una primera solución del conflicto de intereses se hubiera producido en la resolución de reposición por el propio Ayuntamiento de Valls. Resolución que lo más probable (casi seguro) hubiera sido desestimatoria. Entonces don Antonio G. y los otros habrían tenido que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual, en primera instancia, probablemente (seguro, dada la doctrina de la sentencia barcelonesa) hubiera estimado el recurso. Sería entonces al Ayuntamiento de Valls al que se le plantearía la opción de acatar el fallo judicial o apelar la sentencia ante la Sala 4.ª del Tribunal Supremo.

Pero, según hemos visto, las cosas no ocurrieron así. Al resolverse en

(1) El artículo 220 de la Ley del Suelo de 1956, hoy derogado, tiene su contrapunto en el artículo 237, 1, del vigente Texto Refundido, según el cual:

«Los actos de las Entidades Locales, cualesquiera que sea su objeto, que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.»

(2) Según el apartado 1 del artículo 22 antiguo:

«Los órganos competentes para la formación de un Plan podrán acordar y habrán de publicar en el *Boletín Oficial de la Provincia*, la suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el Plan de ordenación o su reforma.»

En la actualidad, según el artículo 27, 1, del vigente texto:

«Los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los Planes Generales Municipales, Parciales, Especiales o Estudios de Detalle, podrán acordar, por el plazo máximo de un año, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en una zona determinada con el fin de estudiar el Plan o su reforma. Dicho acuerdo habrá de publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia* o provincias afectadas y en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas.»

(3) Además de la Ley del Suelo y Reglamento de Planeamiento, también en la actualidad hay que tener en cuenta el artículo 8 del Real Decreto-ley de 16 de octubre de 1981, que en su artículo 8, 1.º, dispone que:

«Los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los Planes Generales Municipales, normas subsidiarias de planeamiento municipal, Planes parciales, especiales o estudios de detalle, podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en áreas determinadas, con el fin de estudiar su formación o reforma.»

Terminando con el apartado 5.º, según el cual:

«Los acuerdos de suspensión se adoptarán con las formalidades previstas en el Reglamento de Planeamiento.»

un primer momento el conflicto, no por el mismo Ayuntamiento, sino por la Comisión Provincial de Urbanismo, en sentido favorable a los propietarios, tendrá que ser el Ayuntamiento el que interponga recurso contencioso-administrativo contra esta resolución en busca del mantenimiento de su acuerdo de suspensión. La Sala barcelonesa da la razón al Ayuntamiento recurrente y se la quita a don Antonio G. y los otros propietarios y a la Comisión Provincial de Urbanismo.

¿Qué ocurre en ese momento?

Ocurre que, por las razones que sean y que no vienen al caso, don Antonio G. y los otros no apelan a la sentencia. Es el Abogado del Estado, en defensa de la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo, quien interpone el recurso que va a dar lugar a la sentencia comentada. Los propietarios se descuelgan de la lucha contra el acuerdo municipal.

Lo expuesto es bien significativo de la importancia que tiene una (u otra) articulación de los medios de impugnación de los actos administrativos desde el punto de vista de la posición de los elementos personales que entran en juego (4).

En el supuesto de la sentencia que comentamos, además, el tema de fondo sobre el que se hacen incidir las argumentaciones también sufrirá una concreta alteración.

Así se dice claramente en el PRIMER CONSIDERANDO (...). Ahora, en la apelación, sólo se discutirá un punto concreto: si la suspensión puede referirse a una sola manzana. El Abogado del Estado prescinde de los otros puntos en los que ante la Sala de Barcelona también se centró el litigio.

2. *Procedimentalización de la actuación administrativa y principio de legalidad*

El principio de legalidad, presupuesto mínimo elemental de un Estado de Derecho, penetra la actuación del Poder administrativo, no limitándose a una confrontación de los resultados del ejercicio de dicho Poder con el Ordenamiento, sino exigiendo una valoración también de cómo se ha ejercitado. No basta cuestionar si lo actuado es jurídicamente correcto, hay que verificar también si se ha seguido el cauce formal adecuado, el proce-

(4) La solución dada por el Ordenamiento jurídico antes y ahora es como toda solución jurídica eminentemente convencional. Cuál sea la más adecuada para dar respuesta al conflicto de intereses, en abstracto puede serlo tanto la una como la otra.

Presupuesto un conflicto de intereses entre el administrado, que pide la licencia y la Corporación local, que resuelve sobre la misma, según se dé entrada en la vía de recurso administrativo de la Comisión Provincial de Urbanismo o no, las posiciones de ambas partes quedan alteradas, según decimos arriba.

Lógicamente, al particular le convendrá más agotar la vía administrativa ante un órgano distinto del que resolvió sobre su petición, dado que ello presupone una mayor facilidad de que el criterio inicialmente adoptado se rectifique y así no tener que soportar la carga del recurso contencioso-administrativo. Y viceversa.

Viceversa, en el sentido de que el Ayuntamiento, en el caso de discrepancia con la Comisión Provincial de Urbanismo y de ser de alzada el recurso adecuado para agotar la vía administrativa, se verá gravado con la carga, que en otro caso correspondería al particular.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo, hace expresa referencia a que el Proyecto intenta ser

«respetuoso en todo lo posible con el régimen jurídico propio de la actuación municipal (y) suprime los casos en los que se establecían recursos de alzada contra los acuerdos municipales».

dimiento establecido. En esta perspectiva está presente la idea de que el fin no justifica los medios (5).

En el SEGUNDO CONSIDERANDO de la sentencia comentada, el Tribunal Supremo, a pesar de haber quedado limitada la cuestión litigiosa al tema del perímetro de suspensión, sin embargo, se refiere a la «corrección con que ha obrado el referido Ayuntamiento».

Aparte que el problema de la apreciación de oficio de los vicios de procedimiento pudiera estar presente (6), lo que me interesa señalar es la perspectiva que se adopta.

Del SEGUNDO CONSIDERANDO se desprenden dos aspectos relacionados, pero distintos, en el problema de la planificación urbanística, en su relación con las licencias, cuando se estudia su formación o modificación.

Por un lado, está el tema procedimental en su sentido más estricto del procedimiento para acordar la *suspensión del otorgamiento de licencias*, tema que resulta claro, según vimos antes.

Pero, por otro lado, el Tribunal Supremo alude a una Sentencia de 8 de marzo de 1968, según la cual se refiere a un *supuesto de denegación de licencia*.

Pues bien, lo que quiero indicar es que, entendiendo el tema de la procedimentalización de la actuación administrativa en un sentido general, habrá que advertir que para conseguir determinados resultados concretos no sólo bastará haberse ajustado al procedimiento concreto previsto para adoptar dicho acuerdo concreto (por ejemplo, denegar una licencia), sino que como presupuestos hay que tener en cuenta la existencia de otras actuaciones administrativas. Así, para poder dejar de otorgar licencias, dado su carácter reglado, una de dos: o está vigente una ordenación contra la que resulte contraria la petición en base a la cual ésta se pueda denegar, o está suspendido el otorgamiento de licencias. En otras palabras, para poder dejar de otorgar licencias conformes con la legalidad vigente (7), la Administración debe haber «procedido» a suspender su otorgamiento. Tanto las resoluciones sobre licencias, como las relativas a la suspensión, tienen su procedimiento y formalidades; pero globalmente enfocado el tema, puede advertirse una procedimentalización más general.

(5) Como dice F. GARRIDO FALLA, criticando un trabajo de G. LANGROD de 1956, «no se ha puesto suficientemente de relieve la peculiaridad que significa, desde el punto de vista del Derecho comparado, la circunstancia de que entre nosotros el procedimiento administrativo sea una materia legalmente regulada...; «ahora bien, en cualquier caso, es indudable que después de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, España se coloca, sin discusión posible, a la cabeza de los países donde existe un Derecho administrativo procedimental». *Tratado de Derecho administrativo* (I), reimpresión, 7.ª ed., Madrid, 1980, págs. 346 y sigs.

En definitiva, «todo formalismo es siempre un instrumento de eficacia que pasa por la antesala de la desconfianza. El formalismo administrativo se inicia en los mismos orígenes de nuestra ciencia, porque ésta nacía como producto de un Estado de desconfianza de sus poderes». MARTÍNEZ DE LOS URSOS, citado por F. GARRIDO FALLA, *cit.*, 346, en nota.

(6) Sobre el tema, *vid.* por todos, J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, 1978, 1011 y sigs.

(7) En materia de Planes de Urbanismo, la doctrina general es que la vigencia sólo se produce desde la publicación de la aprobación definitiva (...). No obstante, no pueden dejarse de recordar aspectos del Ordenamiento y sentencias que dan determinados efectos al Plan desde la *aprobación definitiva*. Al tema se refirió el comentario de esta REVISTA en el núm. 542, 192 y sigs.

3. *La suspensión del otorgamiento de licencias como presupuesto para dejar de otorgar licencias*

La sentencia comentada tiene un gran interés, al desarrollar la perspectiva general que partiendo del tema del procedimiento ofrece respecto de la funcionalidad y naturaleza de la suspensión del otorgamiento de licencias.

La última parte del SEGUNDO CONSIDERANDO ofrece una acertada y clara visión del tema.

Se parte de la exigibilidad de la suspensión de otorgamiento de licencias de los efectos indicados (8).

No se detiene en fundamentar dicha exigencia, por cuanto resulta clara, limitándose a indicar su funcionalidad («evitar riesgos de actuaciones que contradigan o puedan contradecir posibles nuevas planificaciones en estudio o proyecto», «asegurar la efectividad de una futura norma planificadora») (9).

Afronta el tema de la naturaleza del acuerdo de suspensión sosteniendo que *no se trata de una norma*, en tanto no queda incardinado en la Ordenación, sino que se limita a congelar su efectividad, *a pesar de su generalidad*; lo que es, es un *acto administrativo de destinatario múltiple* (10).

Baste este apunte de las ideas que se desprenden del considerando comentado, remitiéndonos a su correcto texto.

Como luego veremos, sin embargo, el tema de la *generalidad* recibirá un tratamiento más específico.

4. *Interpretación restringida del artículo 27 (22 antiguo) de la Ley del Suelo*

La sentencia, en su TERCER CONSIDERANDO, confirma una reiteradísima doctrina jurisprudencial, de la que son ejemplo, además de las *sentencias* que cita, las de 7 de marzo de 1977, 5 de marzo y 20 de noviembre de 1976, 16 de febrero de 1977, etc.

Baste lo dicho e indicar que por muy ajustado que sea al principio de libertad el de interpretación restringida de artículos, como el ahora analizado, ello no puede llevarnos a una manipulación del Ordenamiento jurídico, a una desvirtuación de instituciones previstas con una finalidad per-

(8) No hay que desconocer, sin embargo, algunas sentencias heterodoxas en esta materia, que permiten la denegación de licencias por razones de interés público no concretadas ni en el Plan vigente ni articuladas en la suspensión del otorgamiento de licencias. Núm. 542 de esta REVISTA, 190 y sigs.

(9) El fundamento de la institución radica en el doble dato del *carácter reglado* de las licencias y la *irretroactividad* de los Planes de Urbanismo, y acaba desenvolviéndose en una especie de situación jurídica interina: al Plan en gestación se le da, en virtud del acuerdo, un tratamiento análogo al del *nasciturus*.

(10) En el mismo sentido y sacando las consecuencias del carácter no normativo del supuesto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1981 negará la posibilidad del recurso *indirecto* del acuerdo (con ocasión de discutirse la resolución sobre una licencia concreta):

«Tratándose, por tanto, de un acto administrativo que no admite más que su impugnación directa; obteniéndose, como conclusión de todo lo expuesto, que la existencia de un acuerdo municipal de suspensión de licencias en la zona en que se proyecta el edificio litigioso, en cuanto al que no se ha discutido el cumplimiento de los trámites precisos para su ejecutividad, impide el otorgamiento de licencias en esa zona, por tanto, también de la controvertida en este recurso, con independencia de las consecuencias que pudieran originarse por la anulación del acuerdo de suspensión de licencias, si es que ha sido impugnado, pero cuya adecuación al Ordenamiento jurídico no es posible discutir en este recurso como si se tratase de una disposición general.»

fectamente justificada y clara en el contexto en el que el precepto debe integrarse.

5. *La perimetración como requisito de la suspensión*

El CONSIDERANDO CUARTO de la sentencia se refiere a la exigencia de establecer un perímetro determinado en el que la suspensión tenga efecto. Tal perimetración se considera como una exigencia de la validez del acuerdo de suspensión, la *única* desde la perspectiva en que el tema discutido se centra.

La consideración se hace a efecto de responder a la crítica planteada por el Abogado del Estado a la sentencia apelada; sin embargo, resulta importante como consideración general.

Efectivamente. Supongamos que se acuerde la suspensión del otorgamiento de licencias con ocasión del estudio de una nueva ordenación urbanística, pero que ni en dicho acuerdo ni, por tanto, en su publicación resulta expresamente determinado el perímetro afectado.

¿Habrá que entender que es el total territorio abarcado por el Plan objeto de Estudio en tanto el ámbito territorial del mismo conste?

Aparte el problema de interpretación del acto administrativo que se plantea, la sentencia comentada es clara en el sentido de exigir la perimetración expresa de los efectos de la suspensión. Dentro hay suspensión; fuera, no. En el mismo sentido, por ejemplo, las *Sentencias de 2 de marzo de 1971, 13 de diciembre de 1973, 6 de junio de 1975, 5 de marzo de 1976, 10 de abril de 1978.*

6. *Los términos sector, zona, área. Sentido gramatical e interpretación lógica del artículo*

Tanto la antigua como la nueva Ley del Suelo establecían una prohibición de nuevas suspensiones cuando previamente se había acordado. No obstante, la terminología empleada no era ciertamente elogiabile, ni gramatical ni jurídicamente: se prohibían nuevas suspensiones en la *misma «zona»* cuando previamente se hubieran acordado respecto de *sectores comprendidos en una zona determinada*.

En relación con el tema de las prohibiciones de nuevas suspensiones, la lógica interpretativa llegaba a una conclusión que salvaba el problema de la letra del artículo. Había que entender, lógicamente, que se prohibían nuevas suspensiones en el perímetro afectado por la suspensión anterior.

La terminología hoy queda aclarada en el Reglamento de Planeamiento (artículos 117, *a*); 120, 1 y 2, y 122) y en el Real Decreto-ley de 18 de octubre de 1981 (art. 8.º), prescindiéndose de toda referencia a *zona* o *sector* y utilizándose en todo momento el término *área*.

La sentencia comentada no trata del problema acabado de señalar. No se refiere a la *equivalencia* terminológica entre el perímetro en que se prohíben nuevas suspensiones, en relación con el que primeramente pudiera haberse visto afectado.

La sentencia trata otro tema, planteado como fundamental por el Abogado del Estado, también con relación a la terminología empleada en la

ley. Pero que hace relación con el contenido, con el concepto encerrado en el término empleado.

El Abogado del Estado, en defensa de la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo tarraconense, lo que sostenía era que no podía admitirse una suspensión respecto de una sola manzana, ya que al hablar el precepto legal de *sector* estaba obligando a que la suspensión se refiriera a varios polígonos, y más manzanas, por tanto, como mínimo.

La contestación del Tribunal Supremo es la que antes indicábamos: a pesar de la terminología empleada debe entenderse tan sólo que lo que debe hacer la Administración es fijar un *perímetro* determinado para la suspensión. No hay límite en el artículo para que éste deba ser o pueda ser superior o *inferior* a lo que se entiende por sector. Ello, según se indicó, resulta hoy claro, en virtud de la precisión reglamentaria y la innovación por Real Decreto-ley.

7. *Margen de discrecionalidad de la Administración en la determinación del perímetro de suspensión*

Dada la finalidad y funcionalidad de la institución, de la suspensión del otorgamiento de licencias resulta evidente que no podrá afectar a terrenos que no resulten comprendidos en el ámbito territorial del instrumento urbanístico que se estudie. Es esperable, en este sentido, leer (la letra clara de) los artículos 117, *a*), y 118, 2, del Reglamento de Planeamiento.

Resulta también claro que la suspensión no tiene necesariamente que afectar a la totalidad del territorio cuya ordenación se estudia. Precisamente se desprende, tanto de la Ley como del Reglamento, que es posible que sólo parte de dicho territorio el afectado por la suspensión (sectores, zonas...). El Reglamento de Planeamiento, en este sentido, es bien claro en su artículo 118, 2 («podrá abarcar la totalidad o parte del territorio»). Y la sentencia comentada, en el *inciso final* de su tercer considerando, es también expresiva en este sentido.

Ahora bien, presupuesto que no hay límite expreso y concreto en cuanto a laimetración, con tal de que no se salga ésta del ámbito del Plan que se estudia, lo que se está reconociendo es una potestad discrecional de la Administración para fijar el perímetro. ¿Qué límites puede tener?

¿Cómo puede limitarse y, consiguientemente, controlarse la discrecionalidad administrativa al fijar el perímetro de suspensión?

Creo que el tema radica en la naturaleza y funcionalidad de la institución. Y es que efectivamente resultaría *desproporcionado* y contrario al principio de *libertad* suspender donde no tiene sentido suspender, es decir, donde la ordenación nueva no modifica la anterior y todavía vigente. En tal sentido, resulta bien expresivo el texto del artículo 120, 1, del Reglamento de Planeamiento, no obstante admita respecto de las *áreas* afectadas por modificaciones del nuevo planeamiento, aunque haya terrenos en ellas no afectados, que puedan comprenderse en su totalidad dentro del perímetro. En tal caso podrán (y deberán, dada la naturaleza de la suspensión) otorgarse licencias siempre que basadas en el régimen existente respeten el nuevo.

Ahora bien, el artículo 120 del Reglamento de Planeamiento se refiere

a la suspensión derivada de la aprobación inicial del Plan ya redactado. Suspensión por algunos denominada *automática* (que no lo es, ya que exige también la perimetración y publicidad) (11).

En tal supuesto de suspensión, ya se sabe cuál es la ordenación a tener en cuenta, no sólo porque ya ha sido elaborada material y concretamente, sino además inicialmente *aprobada* y aceptada como propia por la Administración.

En el supuesto, sin embargo, de «*suspensión acordada*» con anterioridad a la aprobación inicial, en la fase de estudio y redacción del Plan, todavía no se encuentra ordenación de futura vigencia. En tal supuesto, por tanto, no hay más remedio que reconocer un considerable margen de discrecionalidad a la Administración.

Esto es lo que dice la sentencia que comentamos en el *inciso final* de su QUINTO CONSIDERANDO (...), y con las anteriores precisiones debe entenderse hecha la afirmación jurisprudencial.

8. *El principio de igualdad como límite a la discrecionalidad*

Como siempre ocurre, el principio de igualdad aporta sugerentes perspectivas. En el tema que se analiza incluso hace adquirir a las anteriores consideraciones un matizado sentido. Veámoslo.

Resulta claro, y hasta la saciedad reiterado por la doctrina jurisprudencial, que el principio de igualdad no puede invocarse para perpetrar nuevas ilegalidades; el que en precedentes actuaciones a «*otros*» se les haya permitido lo no permisible, no *legítima* a «*uno*» para exigirlo. El tema resulta claro en la actividad *reglada* de la Administración, caso de las licencias urbanísticas, por ejemplo.

Lo anterior reconduce al tema de la *actividad discrecional*, respecto de la que una de las técnicas de control, entre otras, sobresale el juego de los principios generales del Ordenamiento jurídico, entre ellos el de igualdad.

Recordemos lo que hemos venido diciendo al comentar la sentencia. Hablábamos de la necesaria interpretación restringida de que debe ser objeto el precepto analizado y lo que comentábamos en el principio de libertad. Pues bien, relacionemos ambos principios: libertad e igualdad. Según el CONSIDERANDO TERCERO de la sentencia, el principio de la interpretación restringida obligaba a negar la necesidad de fijar un perímetro más amplio del que la Administración considera estricto necesario. Por lo mismo, se viene implícitamente a admitir que pueden ser pocos los terrenos y propietarios afectados por la suspensión. Aquí aparece claro el juego del principio de igualdad, ya que resulta claro que el de libertad para *unos* desequilibra a los *otros*. En aras del principio de libertad se justifica la reducción de la suspensión, pero ello puede llevar a que sean muy pocos los afectados. Es más, el ordenamiento jurídico no concede a la Administración la facultad de dejar de otorgar licencias, según se pidan aisladamente, por el solo hecho de resultar incompatibles con una futura

(11) El apartado 5.º del artículo 8 del Real Decreto-ley de 16 de octubre de 1981, remitía al Reglamento de Planeamiento, según veíamos, el tema de las *formalidades* de la suspensión. A lo que hay que añadir que, según el apartado 2.º del mismo artículo, si bien la aprobación inicial determinará por sí sola la suspensión, *deben señalarse expresamente* las áreas afectadas.

Según el artículo 120, 2.º, del Reglamento de Planeamiento:

«El acuerdo por el que el Plan inicialmente aprobado se somete a información pública, expresará necesariamente las áreas del territorio objeto de planeamiento que quedan afectadas por la suspensión de licencias a que este artículo se refiere.»

ordenación; exige un previo acuerdo de suspensión, que por ser general evitará un tratamiento desigual y arbitrario de los peticionarios de licencias. A esta generalidad alude *la propia sentencia* comentada y otras, entre las que no pueden dejar de citarse *las de 10 de abril de 1978 y 3 de junio de 1981*.

Puesta de manifiesto esta contraposición entre los principios de libertad y de igualdad, el tema, una vez más, revierte en la justificación institucional de la suspensión que analizamos.

¿En qué consiste el principio de igualdad?

La propia sentencia lo viene a decir en su **CONSIDERANDO QUINTO**: No sólo tratar igual a los iguales, sino, y lo que es lo mismo, tratar desigualmente a los desiguales.

En el tema, la cuestión se traduce, según vimos, en que iguales serán los afectados por la nueva ordenación entre sí, así como los no afectados entre sí, y desiguales, los afectados con los que no lo sean o viceversa.

Ahora bien, como todavía, hasta la aprobación inicial, por lo menos redacción del Plan, no puede saberse con precisión cuáles son los unos y cuáles los otros, evidentemente, la fundamentación y prueba del trato desigual resulta más difícil.

Ahora bien, no se olvide que si en el supuesto de delimitación del perímetro de suspensión derivada de la aprobación inicial, así como en el momento de otorgar o denegar licencias la prueba resulta más fácil, lo que hay que notar es que la alegación del principio no resulta esencial por tratarse, según veíamos, de un tema que hay que considerar reglado.

El valor de la sentencia que estamos acabando de comentar radica precisamente en este dato, de tener en cuenta el principio de igualdad como posible límite de la discrecionalidad.

Para el Abogado del Estado, el mero hecho de que se suspendiera el otorgamiento de licencias respecto de una sola manzana era suficiente justificación de la ilegalidad del acuerdo.

Los Jueces no lo entienden así.

Cabría decir, por nuestra parte, que resulta evidentemente sospechoso que dentro de un amplio territorio de nueva ordenación sólo se suspenda el otorgamiento de licencias respecto de una manzana. El principio de igualdad parece tambalearse a simple vista. Pero... si está justificada la suspensión respecto de dicha manzana, ¿por qué revocarla? Si la Administración puede establecer uno u otro perímetro, ¿por qué utilizar el argumento de la igualdad, de la envidia respecto de los que se ven libres de la suspensión?

9. Conclusión

Creo que la sentencia comentada es una de las más sugerentes pronunciadas sobre el tema. No sólo precisa con claridad y corrección aspectos del acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias, sino que con gran brevedad sugiere interesantes consideraciones y, sobre todo, deja abierto el juego del principio de igualdad en sus justos términos.

J. GONZÁLEZ SALINAS