

4.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

PLAN PARCIAL SIN PLAN GENERAL, APROBADO POR SILENCIO ADMINISTRATIVO (SENTENCIA DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1974).

I. ANTECEDENTES

1. J. y A. presentan en el Ayuntamiento de R. de J. un Plan parcial de ordenación urbana para su aprobación.

2. Aprobado inicialmente, es sometido a información pública. En este trámite no se produjo reclamación alguna y el Ayuntamiento, en sesión de 24 de diciembre de 1968, le aprueba provisionalmente, remitiendo toda la documentación a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana para su aprobación definitiva.

3. Transcurrido el plazo reglamentario, el Ayuntamiento se dirigió a la Comisión del Area Metropolitana haciéndole saber que el Plan había quedado aprobado por silencio positivo.

4. El 18 de marzo de 1970, la Comisión del Area Metropolitana dicta resolución denegando la aprobación definitiva del Plan parcial, por entender que estaba pendiente de redacción el Plan general del término municipal y que, por tanto, no cabía considerar aprobado por silencio administrativo el Plan parcial.

5. Interpuesto recurso de alzada contra el acuerdo de 18 de marzo de 1970, se presumió desestimado por silencio administrativo, incoándose el correspondiente proceso administrativo.

II. LA SENTENCIA DE LA SALA CUARTA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1974

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en sentencia de 8 de noviembre de 1974 (de que fue ponente José María Cordero Torres), en sus considerandos primero a tercero sienta la siguiente doctrina:

«Que debe centrarse la cuestión litigiosa apartando de su enjuiciamiento extremos accesorios para la resolución del recurso, como la reconocida facultad de los particulares para promover y presentar a las Corporaciones y Autoridades urbanísticas Planes y proyectos de esta índole, y la de que el régimen común de la Ley del Suelo de 1956 permite la presentación y aprobación de Planes parciales cuando falta el Plan general, permisión que tiene correspondencia en el régimen especial del Area Metropolitana de Madrid, como sucede en el caso de autos con el Plan parcial para

Rivas—casco y zona circundante—, que aprobó el Ayuntamiento en 23 de octubre de 1967 y 24 de diciembre siguiente, incluible en los supuestos del artículo 40 de la Ley, en relación con los 27 y concordantes del Reglamento de 1964.

Que el silencio administrativo de carácter positivo, como remedio excepcional entre la lentitud o paralización administrativa en el curso de estos proyectos, figura en el artículo 32 de la Ley general de 1956, y en el 12, apartado tercero, de la especial del Área Metropolitana de Madrid, por lo que no es posible desconocer su operación cuando concurren—como en el caso de autos—los supuestos precisos para ello, pues los dos plazos de seis y dos meses han sido ampliamente rebasados desde la remisión del proyecto, aprobado por el Ayuntamiento, a la Comisión, que estampó en uno de los documentos recibidos un cajetín señalando la fecha límite para resolverlo, prueba de que conocía el alcance de la situación.

Que la falta de previa aprobación del Plan general de Rivas, pendiente al producirse la singular que se ha indicado del Plan parcial de autos, no es obstáculo para ésta y sólo conduce a acelerar la acción administrativa teniendo presente la existencia de la realidad urbanizadora, a fin de que se inserten y armonicen ambos planes, extremo posible según los escasos datos del expediente, sin que sea válido distinguir categorías de Planes, inexistentes en el texto de 1963, como lo hace la COPLACO.»

III. COMENTARIO

1. *El silencio administrativo positivo*

Esta sentencia de 8 de noviembre de 1974 se enfrenta con dos de los temas de más trascendencia práctica de los muchos que plantea la regulación de los Planes de ordenación urbana: la posibilidad de Plan parcial sin Plan general previo y el régimen del silencio administrativo positivo.

No es la primera vez que la Sala Cuarta se enfrenta con los problemas que plantea la aplicación del silencio administrativo a los procedimientos de aprobación de los Planes de urbanismo. En dos sentencias recientes ha sentado una doctrina correcta sobre el tema de la interrupción del plazo previsto para que se produzca la denegación presunta—sentencia de 16 de enero de 1974 (1)—y el cómputo del plazo en los procedimientos incoados a iniciativa particular—sentencia de 16 de febrero de 1974—(2).

En la sentencia de que hoy damos noticia, siguiendo la correcta línea doctrinal de estas últimas, no duda en admitir la aprobación por silencio administrativo de un Plan parcial de ordenación. Y lo hace consagrando en su segundo considerando un principio elemental: no es posible desconocer la operatividad del silencio *cuando concurren los supuestos precisos para ello*. Después de reconocerse que el silencio administrativo positivo es un «remedio excepcional», sanciona la imposibilidad de que quede inoperante cuando se dan los supuestos precisos para ello.

La doctrina de la sentencia adquiere toda su importancia cuando al establecer cuáles son esos supuestos precisos para que opere el silencio positivo, en el segundo considerando, después de aquella declaración de principio, llega a la conclusión de que los supuestos se dan en el caso de autos, *«pues los dos plazos de seis y dos meses han sido ampliamente rebasados desde la remisión del proyecto aprobado por el Ayuntamiento a la Comisión»*.

Por tanto, a tenor de la sentencia, los supuestos de que depende la operatividad del silencio positivo, los requisitos que han de darse para que se produzcan los efectos de esta institución, no son otros que el trans-

(1) Por mí comentada en esta Revista, núm. 500, págs. 217-222.

(2) Comentada en esta Revista, núm. 501, págs. 395-397.

curso de los plazos legales con la consiguiente inactividad administrativa. Es un remedio—lo dice la sentencia—excepcional—todo lo excepcional que se quiera—contra «la lentitud o paralización administrativa en el curso de estos proyectos». Lógico es, por tanto, que opere siempre que esta paralización—concretada en la falta de notificación de la resolución—se mantenga durante el período de tiempo establecido por la Ley.

La sentencia no hace depender la operatividad del silencio positivo de ningún otro supuesto de hecho. No hace falta ningún otro requisito. Basta inactividad durante el período de tiempo reglamentario.

Aquí radica la importancia de esta sentencia. Pues de este modo se aparta de una corriente que había introducido un requisito no exigido por la Ley, la no contravención de ninguna norma de superior jerarquía, justamente criticado por la doctrina. Pues parece evidente que aquella doctrina jurisprudencial no puede invocarse en el procedimiento de aprobación de Planes de urbanismo (3).

Esta sentencia de 8 de noviembre de 1974 no condiciona la operatividad del silencio positivo a que el Plan objeto de aprobación se ajuste o no a normas y Planes de superior jerarquía. La aprobación por silencio sólo depende—como debe ser—de que no se haya notificado la resolución dentro del plazo legal.

2. Plan parcial sin Plan general

El otro gran tema de nuestra práctica urbanística con que se enfrenta la sentencia es el de hasta qué punto es posible un Plan parcial sin que exista previamente un Plan general de ordenación del término.

No cabe desconocer que, con arreglo al sistema de la Ley del Suelo, el Plan parcial se configura como desarrollo de un Plan general. De aquí que para un sector de la doctrina no se conciba Plan parcial sin Plan general previo (4).

Mas llevar este principio a sus últimas consecuencias comportaría condenar a sectores extensos del territorio nacional a no tener planeamiento urbanístico, con las drásticas y brutales consecuencias de paralizar el ejercicio de las más elementales facultades dominicales. De aquí que acabara por imponerse la realidad (5). En la doctrina domina la tesis de la posibilidad de Plan parcial sin Plan general previo (6). Y la jurisprudencia también lo ha entendido así. En sentencia de 2 de octubre de 1972 (ponente: Martín del Burgo) se resume esta doctrina jurisprudencial, al disponer: «Circunscribiéndonos ahora a un punto particular de este dualismo—la posibilidad de existencia de un Plan parcial sin Plan general previo—, la doctrina más autorizada ha destacado que la Ley no sostiene en ningún momento que los Planes parciales no puedan formarse mientras que no esté aprobado definitivamente el general, por lo que llega a la conclusión de que la Ley permite todo aquello que no prohíbe; que aunque el preámbulo de la Ley del Suelo manifiesta el abandono por la misma del marco localista para partir, por el contrario, 'de una perspectiva de mayor alcan-

(3) Me remito a mi trabajo *Los Planes de urbanismo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1974, páginas 186-187.

(4) Así, JARDI, *El planeamiento urbanístico*, Barcelona, 1966, pág. 137; PERALES, *Aspectos técnicos jurídicos del planeamiento*, "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 30, págs. 18-20; HERRERO LOZANO, *Aspectos jurídicos de los planes de ordenación urbana*, "Revista de Derecho Urbanístico", número 32, págs. 47-48; HENRÍQUEZ, *Acotaciones a una reglamentación sobre planeamiento urbanístico*, "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 20, págs. 14-15.

(5) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Ante la reforma de la Ley del Suelo*, Lección inaugural del curso 1974-1975, San Sebastián, 1974, págs. 17-19.

(6) Así, GONZÁLEZ BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, 1964, pág. 73; ARNAUD, *Planes parciales*, "Revista de Derecho administrativo y fiscal", núms. 13-14, págs. 79-80; GÓMEZ FERRER, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, 1971, páginas 55-56. En este sentido, en mi trabajo *Los planes de urbanismo*, cit., págs. 354-358.

ce', disponiendo su artículo 6, párrafo primero, que 'el planeamiento urbanístico del territorio nacional comprenderá la redacción de un Plan general de urbanismo, Planes provinciales y municipales'; sin embargo, nadie ha entendido que no pueden aprobarse Planes provinciales hasta que no lo esté el nacional, ni Planes municipales hasta que no exista el provincial, por lo que deduce que tampoco puede entenderse que no puedan formarse Planes parciales hasta que no esté aprobado definitivamente el Plan general; conclusiones éstas que han venido a ser refrendadas por la jurisprudencia, admitiendo este Tribunal la validez de la aprobación de Planes parciales sin estar aún aprobado el correspondiente Plan general: sentencias de 15 de octubre de 1961, 17 de febrero de 1962, 11 de marzo de 1968 y 19 de enero de 1970.»

La sentencia de 8 de noviembre de 1974 viene a reiterar esta doctrina jurisprudencial. Su tercer considerando no puede ser más expresivo. El hecho de que exista un Plan general falto de aprobación, no es obstáculo para la aprobación de un Plan parcial. Sólo conduce—dice la sentencia—«a acelerar la acción administrativa teniendo presente la existencia de la realidad urbanizadora».

3. Conclusión

Ante una legislación como la española, que imitando algún modelo extranjero (7) ha supeditado el ejercicio de las facultades dominicales al Plan de ordenación (8), se impone una interpretación de la Reglamentación vigente que permita la utilización al máximo de las instituciones arbitradas para atenuar aquellas drásticas consecuencias.

Nunca serán elogiadas bastante sentencias como la que hoy comentamos, al ir estructurando una construcción jurisprudencial sobre el régimen del silencio administrativo positivo y la dualidad Plan general-Plan parcial, que facilitará enormemente la posibilidad de que los administrados puedan ejercer—aun cuando sea después del calvario de un procedimiento administrativo seguido del correspondiente contencioso—sus facultades dominicales sobre territorio de su propiedad.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

(7) TRIAS FARGAS, *La financiación del planeamiento urbano y la equidad*, "Revista Jurídica de Cataluña", 1961, págs. 282-283. "Esta inspiración a veces servil—dice—que se busca en instituciones extranjeras, mal entendidas y peor traducidas, olvida con frecuencia las peculiaridades nacionales, pero simplifica el esfuerzo mental del "legislador" y le permite que en el preámbulo legal luzca aguna frase como "enseñanza de la legislación comparada" u otra igualmente misteriosa y de buen efecto."

(8) Como ha dicho JUAN VALLET, "en lugar de limitar la propiedad en aras del bien común, se finge que la plusvalía que su situación urbana le produce se la regala el autor del plan..., y así se autojustifica todo lo demás que el mismo legislador quiere. Es un *positivismo contra natura*. Es un ataque brutal al derecho de propiedad para que se tenga por seguro el ritmo—rápido o lento—que los planificadores urbanos quieren marcarle". Cfr. *Estudio sobre derecho de cosas*, Madrid, 1973, págs. 307-308.