

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA APROBACION DE LOS PLANES DE URBANISMO POR SILENCIO ADMINISTRATIVO (SENTENCIA DE 16 DE ENERO DE 1974).**I. INTRODUCCIÓN**

En la aplicación de la normativa que regula el silencio administrativo han surgido interpretaciones que desvirtúan la conquista que supuso para el administrado la consagración de la institución. De aquí la extraordinaria importancia de las decisiones jurisprudenciales, que vayan configurando en sus justos términos el silencio administrativo positivo, en especial en cuanto se aplica al procedimiento de aprobación de los Planes de Urbanismo. Sólo una jurisprudencia concreta, que vaya superando las desviaciones interpretativas que se han ido produciendo en la práctica administrativa, podrá evitar que se dé al traste con una institución que tanto ha supuesto en las garantías del administrado frente a la inactividad, pasividad y arbitrariedad de la Administración pública.

Una de las sentencias que nos permiten ver esperanzadoramente el porvenir de nuestro régimen jurídico-administrativo es esta de que hoy damos noticia: la sentencia de 16 de enero de 1974, de que ha sido ponente don Paulino Martín Martín.

II. LA SENTENCIA DE 16 DE ENERO DE 1974

En sus considerandos segundo a cuarto se enfrenta con los principales problemas que ha planteado el silencio administrativo positivo, y los resuelve correctamente, sentando una doctrina que puede citarse como ejemplo. Los expresados considerandos dicen:

«Segundo considerando: Que el artículo 32, 2, de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana configura una modalidad de silencio administrativo de carácter positivo en la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbana; la ley es congruente en este punto con lo establecido con carácter general por el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo para aquellos actos que tengan el carácter de autorizaciones o aprobaciones nacidas en ejercicio de funciones de fiscalización o tutela; no obstante lo cual, al establecerse el régimen jurídico de este supuesto específico de silencio se dispone que el plazo de seis meses se contará desde el ingreso del expediente en el registro de entrada del órgano en cada caso competente para otorgar la aprobación definitiva, si bien se presupone como requisito-presupuesto esencial la existencia de la aprobación provisional del plan previo cumplimiento de trámite de información pública, entendiéndose, en su caso, como fecha final o día *ad quem* la fecha de la comunicación de la resolución adoptada, pues abundando en la doctrina de la sentencia de 29 de mayo de 1970, la de 16 de mayo de 1973, después de entender que los plazos han de computarse conforme al criterio 'de fecha a fecha', previsto en el artículo 60 de la

Ley de Procedimiento Administrativo, sostiene que no puede, en realidad, entenderse que el vocablo 'comunicar', que emplea el artículo 32 de la ley, y que según el Diccionario de la Real Academia significa 'descubrir', manifestar o hacer saber a alguno alguna cosa', deje incompleta la acción del verbo con referencia a la eficacia terminal que tal acción supone, pues sólo se comunica aquello que establece la relación completa entre el comunicante y comunicado, y en tal sentido es imposible forzar el sentido de la acción atribuyéndoselo al inicio de la misma, sino que es preciso entender que la comunicación supone el conocimiento por el comunicado y equivale procesalmente, en cuanto a su efecto, a la notificación misma.»

«Tercer considerando: Que el examen del expediente administrativo muestra que el plazo de los seis meses ya había transcurrido cuando se produjo la comunicación del acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, ahora impugnada, del Ayuntamiento de Santa Perpetua de Moguda, puesto que, en efecto, la Corporación elevó por primera vez el expediente para su aprobación definitiva el 31 de mayo de 1969 (entrada, 2 de junio), y la resolución de la Comisión Provincial señalando deficiencias técnicas fue comunicada al Ayuntamiento el 3 de septiembre (recibida el 20) del mismo año, entrando de nuevo el expediente en las oficinas de la Comisión el 24 de marzo de 1970, al que fueron puestos igualmente reparos por el acuerdo de 27 de julio, cuya comunicación o notificación a la Corporación interesada resulta efectuada el 19 de agosto de 1970, fecha esta última fuera del plazo de los seis meses previsto en el artículo 32, 2, de la Ley del Suelo, dado que este plazo es de caducidad y no de prescripción, tal como ha sido calificado por la doctrina de la Sala (sentencias de 16 de marzo de 1966; 27 de enero, 12 y 16 de marzo y 19 de octubre de 1968, etc.), al atribuirle constituir un hecho jurídico administrativo y no un acto, cuya eficacia no está relacionada con la voluntad, sino con el transcurso del plazo legalmente fijado; condición o característica que acentúa su fundamento en el carácter público del procedimiento y en la necesidad de evitar su duración excesiva cuando se trata de las excepcionales aplicaciones del silencio positivo, que el Ordenamiento administrativo admite con significativa mutación del principio general del silencio administrativo.»

«Cuarto considerando: Que al movernos en el campo de tal figura jurídica, la interrupción del silencio producida por el primer acuerdo de la Comisión Provincial de 28 de julio de 1969 (salida el 26 de agosto siguiente) no supone o produce el efecto de tener que iniciar nuevamente el cómputo de la totalidad del plazo, pues tan sólo supone la paralización del plazo durante el tiempo en que el expediente se encuentre fuera del ámbito de intervención del órgano resolutorio, volviendo a correr el plazo por el tiempo que reste una vez ingresado de nuevo el expediente en la Comisión Provincial; criterio el expuesto enteramente coincidente con el régimen jurídico de las caducidades (v. gr., art. 70 de la Ley Jurisdiccional), y que en la materia específica de silencio positivo precisa la regla 6.ª del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales como único congruente con la figura jurídica del silencio positivo, puesto que cuando la ley sanciona la inactividad de la Administración con la declaración de derechos que supone el silencio positivo, sería contrario a la propia institución que la Administración dispusiese de facultades de producir sucesivos actos de interrupción del plazo del silencio, para comenzar a computar el taxativo plazo fijado por la norma legal una y otra vez hasta el infinito.»

III. COMENTARIO

1. *La regulación del silencio administrativo positivo aplicable al procedimiento de aprobación de los planes de urbanismo*

La regulación del silencio administrativo positivo ha planteado no pocos problemas, en general, y, por supuesto, al aplicarse en el procedimiento de aprobación de los Planes de Urbanismo (1).

El régimen general del silencio administrativo positivo, aplicado a los Planes de Urbanismo viene regulado en el artículo 32, párrafo 2, de la Ley del Suelo. Pero al lado de este régimen general existen otros especiales (v. gr., art. 12, párrafo 3, de la Ley del Area Metropolitana de Madrid; art. 40, párrafo 5, del Reglamento del Area Metropolitana de Madrid, aprobado por Decreto 3088/1963, de 28 de septiembre). De aquí la necesidad de hacer referencia a uno y otros.

El artículo 32, párrafo 2, de la Ley del Suelo, dispone: «La Corporación u Organismo que hubiere redactado el Plan o proyecto, en vista del resultado de la información, lo aprobará provisionalmente, con las modificaciones que procedieren, y lo someterá al Consejo Nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examinen en todos sus aspectos y decidan en seis meses desde el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución se entenderá aprobado por silencio administrativo.»

Por tanto, el silencio administrativo positivo que se regula en la Ley del Suelo está previsto para uno de los supuestos de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores, juega en aquellos casos en que el órgano que ejerce la fiscalización o tutela no dicta el acto en que se concretan estas potestades dentro del plazo legal. Lo que presupone la existencia de un acto que es objeto de la fiscalización. Concretamente, un Plan de Ordenación Urbana que ha merecido la aprobación provisional por parte del órgano inferior.

Por tanto, para que pueda operar el silencio positivo del artículo 32, párrafo 2, de la Ley del Suelo, es absolutamente necesario que producida aquella aprobación provisional se remita el Plan al órgano que ejerza la fiscalización. Naturalmente, este régimen general difícilmente puede aplicarse al procedimiento de aprobación de planes de iniciativa particular. Por lo que, en estos supuestos, ha de arbitrase régimen distinto (2).

2. *Los requisitos para que se produzca la aprobación presunta por silencio administrativo*

Para que se produzca la aprobación presunta por silencio administrativo es necesaria una actitud de inactividad de la Administración durante el plazo establecido por la ley. El plazo general que señala el artículo 32, párrafo 2, es de seis meses, computados de fecha a fecha, según el artículo 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tal como ha sancionado la jurisprudencia, que reitera la ahora comentada. En el Area Metropolitana de Madrid, de dos meses.

Si dentro de este plazo no se ha producido la notificación de la reso-

(1) Sobre el problema en general, me remito a mi trabajo "La aprobación de los Planes de urbanismo por silencio administrativo", que aparecerá en el número 1 de *Civitas, Revista Española de Derecho administrativo*.

(2) Ya en la imprenta este trabajo se ha dictado una interesante sentencia de la Sala 4ª (de que ha sido ponente ENRIQUE MEDINA BALMASEDA) sobre silencio positivo en el procedimiento de aprobación de planes de iniciativa particular, que comentaremos con la extensión que se merece en el próximo número: sentencia de 16 de febrero de 1974.

lución expresa que hubiere podido adoptarse por el órgano competente, el Plan queda automáticamente aprobado por silencio administrativo. El artículo 32, párrafo 2, de la Ley del Suelo, al regular el silencio administrativo positivo, establece inequívocamente que se producirá cuando transcurra el plazo previsto *sin comunicar la resolución*.

El precepto recoge fielmente lo que ha sido siempre principio general del silencio administrativo, para el que es indiferente el hecho de que se hubiera producido o no la resolución. No opera para nada que el órgano administrativo competente haya dictado o no resolución. El acto resolutorio que se hubiese podido dictar es ineficaz en orden al silencio administrativo (3). Lo único relevante es la notificación, la comunicación al órgano que dictó el acto objeto de fiscalización, es decir, el órgano que aprobó provisionalmente el plan de que se trata (4). Otra cosa sería quedar a merced del órgano administrativo, que podría fácilmente vulnerar todo el régimen de garantías que supone el procedimiento, mediante el cómodo procedimiento de fechar anticipadamente el acto resolutorio.

Por tanto, si transurre el plazo de seis meses sin que se hubiese notificado la resolución—aunque ésta hubiere existido—, se entenderá producida la aprobación definitiva. Y así lo ha entendido el Tribunal Supremo (5), superando la doctrina de alguna decisión anterior que, refiriéndose al silencio administrativo en general, había afirmado que no llega a producirse cuando la Administración, «con anterioridad o el mismo día de la finalización del plazo o término, se hubiera pronunciado expresamente, aunque no se notificase hasta más tarde» (sentencias de 21 de mayo y 15 de octubre de 1966 (6)). En el procedimiento de aprobación de los Planes de Urbanismo parece no ofrecer duda que lo único relevante es la *notificación*, no la *resolución*. Si la notificación no se ha producido dentro del plazo de seis meses, se entenderá aprobado definitivamente el Plan por silencio administrativo.

En el Área Metropolitana de Madrid no rige el régimen general del artículo 32 de la Ley del Suelo. La Ley del Área de 2 de diciembre de 1963 (art. 12, párrafo 3) y su Reglamento (art. 40, párrafo 5) no sólo se apartan de aquél al reducir a dos meses el plazo de seis meses, sino al establecer la actividad administrativa, que determina la no producción del silencio administrativo. Con arreglo a estos preceptos, se considerará otorgada la aprobación definitiva «por el transcurso de dos meses desde la fecha en que fuesen remitidos *sin que adoptara acuerdo*».

Ante precepto de tan clara redacción no ofrece duda que se ha producido, por norma de suficiente jerarquía (*ley es la reguladora del Área Metropolitana, y ley, la del Suelo*), una derogación del precepto general, si bien con vigencia territorial limitada al Área Metropolitana.

De este modo se compensa, en cierto modo, lo reducido del plazo de dos meses que rige en esta Área, plazo notoriamente insuficiente, que plantea no pocos problemas prácticos.

(3) GONZÁLEZ PÉREZ. *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pág. 509.

(4) En contra, HERRERO LOZANO "Aspectos jurídicos de los planes de ordenación urbana", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 32 (1973), pág. 69.

(5) En sentencia de 29 de mayo de 1970 (Ponente, ROBERTS) se sentó la siguiente doctrina: "Que en cuanto a la fecha final del citado artículo 32 de la Ley del Suelo, que regula este supuesto especial de silencio administrativo positivo, alude a que recoge la aprobación tácita transcurridos seis meses sin comunicar la resolución; es decir, que el mismo texto legal no previene otra interpretación alguna más que la literal para que se deduzca con toda claridad que el plazo de seis meses ha de tener como tope final no la fecha en que aparece firmada la resolución sino aquella en que fue comunicada, expresión con la cual el legislador no hizo más que seguir la norma general de atribuir a la fecha de notificación de las resoluciones la cualidad determinante de su efectividad y vigencia."

(6) GONZÁLEZ PÉREZ. *Los recursos administrativos*, 2.ª ed., Madrid, 1969, pág. 117.

3. La interrupción del plazo

Si dentro del plazo legal la Administración pública no notifica la resolución ni siquiera dicta ésta, ¿puede adoptar algún acuerdo que suponga una paralización o interrupción de aquél?

En principio, ha de establecerse como norma esencial que, por la naturaleza del plazo, no puede suspenderse ni siquiera por la petición de informes o cualquier elemento de juicio que hubiese exigido la Administración. «Permitir la suspensión *sine die*—ha dicho S. ROYO VILLANOVA—sería colocar la aplicación de la doctrina del silencio en manos de la Administración, que podría, a su antojo, aplicarla o no, valiéndose para desvirtuarla del medio de pedir informes o documentos, aplazando así definitivamente la resolución» (7). Y así se ha sentado en alguna decisión jurisprudencial proclamando la doctrina correcta (v. gr., sentencias de 16 de marzo de 1966 y 19 de octubre de 1968 (8)). Pero en otros fallos se contiene una doctrina sumamente peligrosa, al admitir la paralización o interrupción de los plazos (v. gr., sentencias de 6 de marzo y 27 de noviembre de 1965 y 5 de marzo de 1966) (9).

La sentencia que comentamos contiene una doctrina interesante, al señalar las consecuencias que para la aplicación del silencio administrativo tiene el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, indicando al Ayuntamiento que elaboró el Plan las deficiencias técnicas de que adolece.

En efecto, el supuesto que contempla la sentencia es el siguiente: que la Comisión Provincial de Urbanismo competente para decidir acerca de la aprobación definitiva del Plan dictó acuerdo, por el que estimaba la existencia de deficiencias técnicas. Lo que es perfectamente lícito, en ejercicio de las potestades previstas en el artículo 32, párrafo 3, de la Ley del Suelo, al decir: «Si los aludidos Consejo o Comisión no aprobaran el Plan o Proyecto, señalarán las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procediere introducir para que, subsanadas por la Corporación u Organismo redactor, lo eleve de nuevo a la aprobación definitiva del órgano competente, salvo que hubiere sido relevado de hacerlo por la escasa importancia de las rectificaciones.»

Ahora bien, cuando esto ocurre y el Ayuntamiento, después de subsanar

(7) ROYO-VILLANOVA (S.) "El procedimiento administrativo como garantía jurídica", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, pág. 48. En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ "El procedimiento administrativo", cit., pág. 509.

(8) En la primera de estas sentencias se dice: "Sin que puedan los efectos del silencio suspenderse mediante pretexto alguno, ya que como dice un notable tratadista "permite la suspensión *sine die* sería colocar la aplicación de la doctrina del silencio en manos de la Administración, que podría, a su antojo, aplicarla o no, valiéndose para desvirtuarla del medio de pedir informes o documentos, aplazando así definitivamente la resolución".

(9) Por mí criticadas en *Comentario a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pág. 243. A favor de la misma, MARTÍN BLANCO *Dictámenes y estudios de Derecho urbanístico*, Madrid, 1970, páginas 169-170; HERRERO "Aspectos jurídicos de los planes de ordenación urbana", *Revista de Derecho urbanístico*, núm. 32 (1973), págs. 69-70. En estas sentencias se establece:

— Sentencia de 6 de marzo de 1965: "El plazo de seis meses señalado en el número 2 del artículo 32 de la Ley del Suelo supone, como en general, todas las hipótesis de aplicación del silencio administrativo positivo, la inactividad de la Administración encargada de resolver, por lo que tal plazo se corta o se interrumpe cuando ésta requiere a la persona o entidad iniciadora de la tramitación para que aporte o complete datos o documentos, o repare deficiencias subsanables, porque estima que ello es necesario para la resolución del asunto".

— Sentencia de 27 de noviembre de 1965: "Considera interrumpido el plazo, y, por tanto, que no se produce la aprobación presunta, cuando el Presidente del Organismo remite a la Corporación un dictamen del Arquitecto Jefe técnico en el que señala algunos defectos que deben ser subsanados".

— Sentencia de 5 de marzo de 1966: "No se ha dado una paralización por parte de la Administración dependiente de su voluntad, que es el supuesto indispensable para que pueda operar el silencio administrativo como decisión presunta, pues la propia Corporación interesada es la que pudo impulsar el curso de las diligencias de aprobación, no habiendo sucedido así, hay que estimar que la actividad administrativa suspendida en beneficio del Ayuntamiento hubo de tener su reanudación por solicitud de éste."

las deficiencias, eleva de nuevo el Plan a la Comisión Provincial de Urbanismo para su aprobación, ¿cómo deberá computarse el plazo para que se produzca el silencio administrativo? El cuarto considerando de la sentencia comentada es terminante. Estimando acertadamente que el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo señalando deficiencias supone una *interrupción* del plazo para que se produzca el silencio, declara que cuando se subsanan las deficiencias y se remite el Plan para la aprobación no se inicia de nuevo el plazo, sino que *vuelve a correr el plazo por el tiempo que resta*.

Manejando irreprochablemente los principios y normas reguladoras de la interrupción de los plazos y de la caducidad, el cuarto considerando de la sentencia interpreta el artículo 32 de la Ley del Suelo de tal modo, que en lo sucesivo no podrá manejarse la potestad que reconoce al órgano competente para aprobar definitivamente el Plan, de modo que se demore indefinidamente ésta y resulte prácticamente imposible la aplicación del silencio positivo.

Estamos, por tanto, ante otra de las sentencias que constituyen jalones decisivos en este lento proceso de estructuración del régimen de garantías del administrado.

4. *Efectos del silencio administrativo positivo*

Por último, la sentencia comentada, en su quinto considerando, reitera la doctrina anterior de la propia Sala, que reconoce la imposibilidad de alterar «la situación jurídica consolidada al amparo del silencio positivo, por haberse producido un acto declarativo de derechos a favor del actor que no puede ser revocado sino a través de los procedimientos legalmente establecidos (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo y sentencias de 16 de marzo de 1966, 12 de marzo de 1968, 29 de mayo de 1970 y 16 de mayo de 1973, etc.)».

J. G. P.