



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

Asunto: Medios de impugnación de los Estudios de Detalle Urbanísticos

OBJETO DEL INFORME

En la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras e Infraestructuras, celebrada el día 16 del mes en curso, por la Concejala portavoz del Grupo Socialistas-Progresistas se solicitó y así fue acordado, que esta Secretaría General emitiese informe referido a la propuesta de no admitir a trámite el recurso de reposición presentado contra el acuerdo de aprobación definitiva de un Estudio de Detalle.

En cumplimiento de dicho acuerdo se emite el presente informe, cuyo objeto consiste en determinar cuál es la vía procedente, administrativa o jurisdiccional, que los particulares deben utilizar para impugnar, en su caso, los Estudios de Detalle aprobados por el Ayuntamiento en ejercicio de sus competencias en materia urbanística.

Para la consecución de dicho objetivo, se formulan las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Naturaleza de los Estudios de Detalle

El sistema jurídico urbanístico se integra, fundamentalmente, por las leyes estatales en materia de suelo y las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias, los correspondientes reglamentos ejecutivos y, por último, el planeamiento urbanístico.



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

En relación con la naturaleza de las distintas figuras que integran el planeamiento urbanístico, tanto la doctrina como la jurisprudencia entienden, prácticamente con unanimidad, que los planes urbanísticos tienen el carácter de normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinadas a la Ley de la que traen causa. Así lo ha destacado nuestro Tribunal Supremo en múltiples sentencias, a partir de la de 8 de mayo de 1968, cuya doctrina reiteraron posteriormente, entre otras, las de 4 de noviembre de 1972, 26 de junio de 1974, 2 de octubre de 1979, 28 de septiembre de 1981, 30 de septiembre de 1986, 11 de febrero de 1991, etc. Por su parte, la doctrina del Consejo de Estado también ha reconocido el carácter normativo de los Planes Urbanístico en su Dictamen de 11 de julio de 1975 (Expediente 39.095).

Una vez sentado este principio, interesa destacar que, igual que el sistema jurídico está sometido al principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución), el sistema legal del planeamiento urbanístico, como conjunto de normas reglamentarias, también está sometido al mismo principio, de tal forma que los distintos planes, en razón de su funcionalidad y ámbito territorial, aparecen como desarrollo unos de otros.

Dentro de la pirámide que conforman los distintos instrumentos de planeamiento, el último escalón lo ocupan los denominados Estudios de Detalle, los cuales aparecen regulados en los artículos 6.3 y 14 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y 65 y 66 del Reglamento de Planeamiento, de cuyo contenido se desprende que son un instrumento de ordenación complementario del planeamiento general, de carácter no necesario. En palabras del Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de abril de 1996: *"se trata de un instrumento de planeamiento derivado, ejecutivo..."* y, según otra de 7 de octubre de 1996: *"ostenta la condición propia de instrumento del planeamiento municipal, si bien en el tramo inferior de la escala jerárquica de los mismos..."*.



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

El hecho, por tanto, de que los Estudios de Detalle sean una figura del planeamiento, aunque con finalidad muy limitada, hasta el punto de ser calificados por la sentencia de 10 de abril de 1984 de "*humilde pieza complementaria*", determina que participen de la misma naturaleza normativa de los Planes a los que complementan, y así ha sido recogido por abundante jurisprudencia, pudiendo citarse, entre muchas, las siguientes sentencias:

- St. TS 26-06-89: "*Los Estudios de Detalle.....aunque sean una especie de apéndice del planeamiento, son planeamiento y en cuanto tal son norma.....porque tal norma.....viene a desarrollar otra de idéntica naturaleza pero de superior jerarquía...*"
- St. TS 10-12-1991: "*Aun reconociendo la naturaleza normativa de los Estudios de Detalle y su carácter integrador del planeamiento.....también se le atribuye un rango jerárquico inferior...*"
- St. TS 28-11-1995: "*los Estudios de Detalle, son figuras complementarias del planeamiento, ocupan el último escalón de los Planes de Ordenación, participando por tanto de su misma naturaleza...*"
- St. TS 5-11-1998: "*un Estudio de Detalle, que forma parte del planeamiento, aunque con carácter complementario, con la consiguiente naturaleza normativa...*"

Declarada la naturaleza normativa, de carácter reglamentario, de este tipo de figuras, procede abordar, a continuación, el estudio de los medios que la Ley contempla para su posible impugnación.



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

La impugnación de disposiciones administrativas municipales

En su calidad de Administración Pública territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde a los municipios, entre otras, la potestad reglamentaria (art. 4.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) que la faculta para dictar normas de carácter general con nivel de reglamento.

Junto a los reglamentos en sentido estricto, y como ha quedado expuesto en el punto anterior, existen otros tipos de normas o disposiciones administrativas como son los planes urbanísticos municipales, por lo que las referencias que se hacen a las "disposiciones administrativas", a lo largo del articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), tienen un sentido amplio que incluye, a modo de concepto genérico, a los reglamentos, pero también a cualquier otro tipo de norma jurídica de la Administración, como son los aludidos planes; con la consecuencia de serles aplicable el art. 107 de la propia Ley, que excluye directamente del régimen de los recursos administrativos a las disposiciones de carácter general.

En efecto, el art. 107.3 de la LRJPAC establece, en su primer párrafo, que: *"Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa"*, lo que excluye toda posibilidad de impugnación directa en sede administrativa de dichas disposiciones.

Vetada la vía administrativa queda únicamente, pues, la vía judicial, siendo competente al efecto la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, que la regula: *"conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con....las disposiciones generales de rango inferior a la Ley..."* (art. 1.1), admitiéndose el recurso contencioso-administrativo *"en relación con las*



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

disposiciones de carácter general" (art. 25.1), en la forma y plazos que en la misma se prevén.

En consideración a todo lo anteriormente expuesto, y en coincidencia con lo informado por la Dirección de Servicios de la Secretaría Jurídica de la Gerencia Municipal de Urbanismo, pueden inferirse las siguientes:

CONCLUSIONES

Los Estudios de Detalle son figuras complementarias del planeamiento urbanístico de cuya misma naturaleza normativa participan, gozando, por tanto, del carácter de disposiciones administrativas generales de rango inferior a la Ley.

Como tales disposiciones de carácter general emanadas de una Administración Pública sólo pueden ser objeto de impugnación en sede judicial, al no caber contra las mismas recurso alguno en vía administrativa (art. 107.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común); correspondiendo a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo la competencia para conocer de tal pretensión (art. 1.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Madrid, 18 de enero de 2001