



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

**Asunto:** Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito delimitado por las parcelas situadas en el Paseo de la Castellana, Avda. de Monforte de Lemos y calle Pedro Rico y Arzobispo Morcillo en el Distrito de Fuencarral-El Pardo.

## **1.- OBJETO DEL INFORME**

Se procede a emitir informe relativo a la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito descrito en el asunto de referencia, para cuya aprobación se exige mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (art. 47.3.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y, por tanto, es preceptivo informe previo del Secretario en los términos establecidos en el art. 54.1.b) del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

## **2.- CONSIDERACIÓN PRELIMINAR**

La primera cuestión a determinar en relación con el expediente que se informa es la de la normativa con arreglo a la cual debe continuar su tramitación, teniendo en cuenta que la modificación del Plan General que aquí se propone fue objeto de aprobación inicial antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, proponiéndose ahora su aprobación provisional.

A tal efecto, es necesario analizar las Disposiciones Transitorias de la citada Ley, en concreto la Transitoria Tercera que se refiere a la "*Conservación de Instrumentos Urbanísticos*".



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

**2.1.- Análisis de la Disposición Transitoria Tercera**

El **apartado primero** de la citada Disposición establece que todos los Planes de Ordenación Urbanística, expresión que incluye tanto el planeamiento general como el de desarrollo según la terminología que la propia Ley utiliza (art. 34.2), aprobados definitivamente a la entrada en vigor de la Ley mantendrán su vigencia sin perjuicio de la necesidad de que se adapten a la nueva normativa en los términos previstos en su apartado quinto.

Del mismo modo, el **apartado segundo** establece que los proyectos de Planes Generales, sus modificaciones y revisiones, que encontrándose en tramitación a la entrada en vigor de la ley, hubieran sido aprobados provisionalmente y estén pendientes únicamente de aprobación definitiva, pueden ser objeto de la misma conforme a la legislación anterior, sin perjuicio de la necesidad de su posterior adaptación a la nueva normativa en los términos y plazos dispuestos en el apartado quinto.

El **apartado tercero**, por su parte, determina que el planeamiento de desarrollo que cuente con aprobación inicial, mantendrá su tramitación y se resolverá conforme a la legislación a tenor de la cual fue elaborado.

Por lo que se refiere al **apartado cuarto**, el mismo prevé que aquellos proyectos de Planes de Ordenación Urbanística (planeamiento general y planeamiento de desarrollo), o de modificación o revisión de los mismos, que *“estando en tramitación, no hubieren alcanzado al tiempo de entrada en vigor de la presente Ley, el estado a que se refiere el número anterior, sólo podrán aprobarse definitivamente una vez adoptados en los términos del número siguiente”*. Esto es, los instrumentos de planeamiento que no hubiesen alcanzado la aprobación inicial a la que se refiere el apartado tercero, exigirían para su aprobación definitiva la adaptación prevista en el apartado quinto.



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

En una interpretación literal de los apartados citados, resultaría que el supuesto de aquellos proyectos de Planes Generales o su modificación o revisión que estuviesen aprobados inicialmente pero no provisionalmente, ha quedado sin regulación en el contexto de esta Disposición Transitoria, puesto que:

- El apartado primero se refiere al planeamiento, general y de desarrollo, aprobado definitivamente.
- El apartado segundo al planeamiento general, aprobado provisionalmente pero no definitivamente.
- El apartado tercero al planeamiento de desarrollo aprobado inicialmente.
- El apartado cuarto al planeamiento, general y de desarrollo, que no hubiera alcanzado la aprobación inicial.

Ante el vacío que esta imprevisión de la Ley produce, es preciso examinar que criterios de nuestro derecho positivo resultarían de aplicación en materia de retroactividad normativa con el fin de integrar dicho vacío.

**2.2.- El principio de irretroactividad de las normas en nuestro Derecho.**

**2.2.1.-** A la retroactividad de las leyes hace referencia en nuestro ordenamiento el artículo 9 de la Constitución Española y el artículo 2.3 del Código Civil. Este último dispone que *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*, estableciendo por tanto el principio de que las normas sólo tienen el efecto retroactivo que en las mismas expresamente se determine.



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

En este sentido se ha manifestado reiteradamente la jurisprudencia al afirmar que *“nuestro ordenamiento positivo se inspira en el principio de irretroactividad, en cuya virtud cada relación jurídica se disciplina por las normas rectoras al tiempo de su creación, sin que venga permitido alterarla por preceptos ulteriores a menos que ofrezcan inequívoco carácter retroactivo, como también declara el Derecho histórico”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1963, Aranzadi 2463; 7 de mayo de 1968, Aranzadi 2430; 25 de mayo de 1995, Aranzadi 4264; 3 y 4 de noviembre de 1997, Aranzadi 7929 y 7931).

Del mismo modo afirma que *“de acuerdo con la regla general del precepto del artículo 2.3 del Código Civil las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario, precepto que no permite una interpretación extensiva de la retroactividad a supuestos que no se hallen expresamente comprendidos en su mandato”* (STS de 19 de abril de 1988, Aranzadi 3178), criterio que la jurisprudencia de modo reiterado afirma aplicable *“no solo a las leyes civiles sino a todas las de este rango e incluso a disposiciones de entidad inferior a ellas”* (STS de 6 de marzo de 1962, Aranzadi 1198, y 22 de febrero de 1980, Aranzadi 523).

De todo lo cual se concluye que *“los deseos de certeza y seguridad jurídica y el respeto a los derechos adquiridos y a las situaciones jurídicas beneficiosas asientan el principio básico en el ordenamiento español de irretroactividad de las leyes plasmado en el artículo 9 de la Constitución y 2.3 del Código Civil, con la consecuencia de que la interpretación de las normas de derecho transitorio ha de realizarse en sentido restrictivo y, por tanto, sin extender los términos legales a situaciones no contempladas”* (STS de 24 de octubre de 1988, Aranzadi 7635 y 20 de abril de 1991, Aranzadi 2727).

**2.2.2.-** En cuanto al régimen transitorio aplicable en aquellos procedimientos administrativos en los que no



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

existiese disposición expresa al efecto, cabe recordar que por esta Secretaría General se emitió informe el pasado 13 de septiembre de 2001, en el que se analizaba tal circunstancia en relación con la tramitación de los procedimientos de enajenación de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo y la misma Ley 9/2001, y se concluía que era preciso acudir a la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece en su apartado primero el principio de que a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de una ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

Tal conclusión se deducía del criterio reiteradamente manifestado por el Tribunal Supremo, y del que es ilustrativa su sentencia de 18 de noviembre de 1991 (Aranzadi 9744), referida a la Disposición Transitoria de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo (de análoga redacción a la de la Ley 30/1992), sentencia que manifiesta que:

*“importa recordar que a la hora de determinar la incidencia de las modificaciones de las reglas de procedimiento en los expedientes en tramitación cabe un doble sistema:*

*a) El de la regulación aislada que da lugar a que cada acto del procedimiento haya de ajustarse a la norma vigente en el momento de su realización.*

*b) El de la regulación conjunta, en el que todo el procedimiento, considerado como una unidad, debe regirse por una sola Ley. Este es el sistema de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuya disposición transitoria establece que «los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor». Y ha de desta carse a este respecto la significación que*



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

*en nuestro ordenamiento jurídico corresponde a la Ley de Procedimiento Administrativo: dado que integra el Derecho General en la materia procedimental sus reglas reflejan principios con fuerza expansiva para regular los supuestos de modificaciones legislativas en aquel terreno que no contengan previsiones al respecto -en este sentido la sentencia de 28 de noviembre de 1988 (Aranzadi 9220) destaca el «claro valor general» de la disposición transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo-.*”

**2.2.3.-** Como en el citado informe se recordaba, el Tribunal Supremo había reiterado este criterio, entre otras, en sus sentencias de 14 y 28 de junio de 1993 (Aranzadi 4524 y 4892), 27 febrero y 12 de junio de 1997 (Aranzadi 1299 y 5038) o 4 de mayo de 1998 (Aranzadi 3610), todas ellas referidas, además, a cuestiones de naturaleza urbanística.

El criterio sentado por las sentencias citadas hace referencia, precisamente, al supuesto de expedientes de planeamiento en fase de tramitación que resultan afectados por la entrada en vigor de una nueva Ley, concluyendo al respecto que cuando el Plan está totalmente redactado, introducir criterios "ex novo" que no han podido ser tenidos en cuenta anteriormente *"es poner en peligro todo el gran esfuerzo hecho a lo largo de la tramitación del planeamiento, obligando probablemente a rehacerlo, con riesgo de hacerlo estéril, lo que va en mengua del principio de la eficacia de la actuación administrativa"*.

De lo hasta aquí expuesto, puede deducirse que la falta de previsión en la Ley del régimen transitorio aplicable al supuesto de este informe hace posible integrar dicho vacío con la doctrina general recogida, de forma que un proyecto de Plan General, su modificación o revisión, que hubiese resultado aprobado inicialmente podría continuar su tramitación con arreglo a la normativa con arreglo a la cual fue elaborado, tal como la propia Ley



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

establece respecto de otros procedimientos que cuentan, asimismo, con una aprobación inicial, lo que se analiza en el apartado siguiente.

**2.3.- Consideración de la aprobación inicial en las demás Disposiciones Transitorias de la Ley 9/2001.**

Como ha quedado indicado, la consideración específica de la aprobación inicial, e incluso de la propia iniciación del expediente, como momento que, de haber sido alcanzado, determina la aplicabilidad de la normativa anterior, se contempla en otras transitorias de la Ley.

Así, a la aprobación inicial se refiere la Transitoria Cuarta, sobre planeamiento en ejecución, al disponer que las cesiones previstas por la nueva ley son exigibles si al momento de entrada en vigor de la misma *“no se hubieran aprobado inicialmente y sometido a información pública”* los correspondientes planes o programas, de lo que se deduce que si hubieran superado tales tramites habrían de respetarse las cesiones acordadas con arreglo a la normativa anterior.

La misma Transitoria Cuarta aplica el régimen normativo anterior a la nueva Ley en materia de sistemas de ejecución del planeamiento cuando el sistema de compensación estuviere fijado y los estatutos y bases de actuación de la correspondiente Junta hubieran sido debidamente aprobados.

Por su parte, la Transitoria Quinta va más allá, al disponer que los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y sancionadores, así como los de concesión de autorizaciones urbanísticas, incluyendo los de calificación e informes autonómicos en suelo no urbanizable, *“se tramitarán y resolverán con arreglo a la normativa en vigor al momento de dicha iniciación”*.



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

Incluso el propio apartado tercero de la Transitoria Tercera que se analiza en este informe, prevé la aplicación de la normativa anterior al planeamiento de desarrollo que hubiera sido objeto de aprobación inicial.

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse que aquellas modificaciones del Plan General que hubieran sido objeto de aprobación inicial pero no provisional a la entrada en vigor de la ley 9/2001, podrán continuar tramitándose con arreglo a la normativa conforme a la cual fueron elaborados.

En aplicación de dicha normativa, respecto del expediente que se informa pueden formularse las siguientes:

### **3.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

- 3.1.-** El art. 49.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 y el art. 161 del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 establecen que las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, Proyectos, Programas y Normas y Ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación.
- 3.2.-** Conforme a lo establecido en el art. 22.2.c) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el art. 40 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, le corresponde al Pleno del Ayuntamiento la aprobación provisional de la modificación puntual de Plan General de Ordenación Urbana, para su posterior remisión al órgano autonómico competente para otorgar la aprobación definitiva.
- 3.3.-** En consecuencia, conforme a la legislación que le resulta de aplicación, la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de 1997 que se propone, cumple con lo preceptuado en el





**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

art. 45 de la Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad Madrid, tal como queda justificado en el informe técnico-jurídico del Departamento de Planificación General que figura incorporado a este expediente.

**3.4.-**No obstante, habiéndose concluido en este informe que la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, no es aplicable a la tramitación del este procedimiento, resulta innecesaria la solicitud del informe a que se refiere el punto tercero del acuerdo que se eleva a la aprobación del Pleno Corporativo.

Madrid, 17 de octubre de 2001