

CONSULTA JURIDICA 9/2001

FORMULADA: JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHAMBERI

FECHA: 29.03.01

ASUNTO: RECURSOS CONTRA PLANES ESPECIALES DE CONTROL URBANISTICO AMBIENTAL DE USOS

TEXTO DE LA CONSULTA:

“Recurso, órgano y plazo que cabe contra la denegación de la aprobación inicial de Planes Especiales así como contra la denegación de aprobación definitiva”.

INFORME:

Vista la consulta formulada por el Jefe de la Sección de Asuntos Generales y Recursos de la Junta Municipal del Distrito de Chamberí, se informa lo siguiente:

a) Recursos contra la aprobación inicial.

La aprobación inicial del P.E.C.U.A.U. constituye un acto de trámite, y como tal solo es impugnabile en vía administrativa en los supuestos previstos en el art. 107.1 L.R.J.A.P. y P.A.C. (cuando decida directa o indirectamente el fondo del asunto, determine la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzca indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos), supuestos que son los mismos que recoge el art. 25.1 Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1988 de 13 de julio a la hora de delimitar la actividad administrativa impugnabile en vía contenciosa.

La jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones respecto a la imposibilidad de impugnación de la aprobación inicial, así la S.T.S. de 10-3-1992 señala que:

“Uno de los criterios de clasificación de los actos administrativos es precisamente el de la función que aquéllos desempeñan dentro del procedimiento y así se distinguen, por un lado, los actos de trámite, que preparan y hacen posible la decisión, dirigiéndose al mejor acierto de ésta, y, por otro, las resoluciones, que son las que deciden las cuestiones planteadas.

Es una diferenciación que nace de la propia estructura del procedimiento y de la que deriva un principio de concentración procedimental en virtud de la cual los actos de trámite no son impugnables separadamente: es al recurrir la resolución cuando podrán suscitarse las cuestiones relativas a la legalidad de los actos de trámite.

Esta irrecurribilidad autónoma de dichos actos aparece expresamente reconocida tanto por la Ley de Procedimiento Administrativo –art. 113.1- como por la Ley Jurisdiccional –art. 37.1- y encuentra excepción sólo cuando aquéllos determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o deciden directa o indirectamente el fondo del asunto. Y el acuerdo de aprobación inicial de los planes urbanísticos es un típico acto de trámite que no impide la continuación del procedimiento - al contrario, la abre- que no provoca indefensión –debe dar lugar a una amplia

intervención de los interesados— ni decide al fondo del asunto —no predetermina en absoluto el contenido de la resolución—.

Así pues, y en la medida en que el recurso va dirigido contra la aprobación inicial ya mencionada es clara la procedencia de la declaración de su inadmisibilidad —art. 82 c) de la Jurisdiccional—.”

No obstante, el propio tribunal admite casos en los que es posible la impugnación, la S.T.S. de 27.3.96 recuerda que:

“La aprobación inicial es un acto de trámite, inimpugnable por sí mismo. Así lo tiene reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo (v.g. Sentencias de 10 de marzo 1992 (RJ 1992/3260), 17 junio 1992 (RJ 1992/5163) y 19 octubre 1993 (RJ 1993/7367). Esta última precisa, sin embargo, que ‘aunque de los diferentes actos que integran la compleja operación urbanística de la formación de los instrumentos de planeamiento sólo quepa atribuir la condición de acto definitivo a aquel por el que se efectúa la aprobación definitiva por el órgano competente, sin que por tanto sea posible la impugnación de más acto que éste al tiempo de impugnarse el cual deberá realizarse la impugnación del resto de los actos en virtud del principio de concentración procedimental, excepcionalmente es permisible la impugnación de los actos intermedios cuando se presenta una nulidad radical o de pleno derecho o resulta una imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo el planeamiento proyectado, y a algunos de los actos de trámite se los asimila a actos definitivos a efectos de recursos en el caso de que sean negativos de planeamiento de iniciativa particular o supongan o lleven consigo la suspensión del otorgamiento de licencias, si bien en este supuesto a los únicos efectos de la fiscalización de las potestades de suspensión actuadas directa o reflejamente”.

En consecuencia, dado que la aprobación inicial no determina la imposibilidad de continuar con el procedimiento, ni decide directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, ni produce indefensión, contra el acuerdo de aprobación inicial no será posible recurso alguno ni en vía administrativa ni en vía contencioso administrativa; en la notificación y publicación de la aprobación inicial no habrá de incluirse ningún “pie” de recursos.

Sólo cuando el interesado considere que la aprobación inicial adolece de nulidad de pleno derecho o que exista una imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo el planeamiento proyectado (únicos supuestos en los que la Jurisprudencia admite la impugnación de la aprobación inicial), podrá interponer recurso de reposición contra la aprobación inicial (aunque en la notificación o publicación nada se hubiese indicado); en los restantes supuestos, bastará con inadmitir a trámite el recurso presentado (art. 113.1 L.R.J.A.P. y P.A.C.).

b) Recursos contra la denegación de la aprobación inicial.

El Tribunal Supremo se refiere específicamente al supuesto de la denegación de la aprobación inicial en su sentencia de 8-2-96:

“Cuando el acto administrativo expreso o tácito, decide la no aprobación inicial o provisional del Plan, impidiendo la apertura del procedimiento, o bloqueándolo, se está en presencia de un acto de trámite que impide su continuación; la anterior doctrina ha sido recogida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio 1984 (RJ 1984/3657) que establece: ‘las aprobaciones iniciales de instrumentos urbanísticos tienen el valor meramente rituario de abrir el procedimiento legalmente establecido que finaliza, en su caso, con la aprobación definitiva, careciendo por tanto de entidad decisoria para ser

objeto válido de recurso contencioso y por ello la jurisprudencia viene declarando, de manera constante y reiterada, la inadmisibilidad de éste en virtud de la Ley de esta Jurisdicción, con la única excepción de que en el momento de esa aprobación inicial se advierta la concurrencia de vicios o defectos notorios y patentes que determinan inexorablemente el fracaso de la aprobación definitiva, pues en tal supuesto es obvio que el principio de economía procesal obliga a evitar una ulterior tramitación que se manifiesta inútil desde su iniciación”

Admitida por tanto la posibilidad de denegar la aprobación inicial, el acuerdo por el que esta denegación se produce no constituye una disposición administrativa de carácter general sino un acto administrativo (por el que precisamente se declara la inexistencia de tal disposición administrativa general) contra el que será posible la interposición del recurso potestativo de reposición (arts. 52.1 L.B.R.L. 7/1985 de 2 de abril y 116 y 117 L.R.J.A.P. y P.A.C.) y posterior recurso contencioso administrativo, y así habrá de indicarse en la notificación y publicación de la denegación de la aprobación inicial.

c) Recursos contra la aprobación definitiva.

Los Planes especiales de Control Urbanístico Ambiental de Usos (P.E.C.U.A.U) tienen la consideración de auténticos planes urbanísticos, participando de la naturaleza y efectos de los mismos.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene manteniendo de forma constante desde el 8 de mayo de 1.968 que los planes urbanísticos tienen carácter normativo, señalando que *“Un Plan Parcial de Ordenación Urbana aprobado definitivamente tiene la calificación de acto administrativo general productor de normas jurídicas objetivas”*, es decir, los planes urbanísticos constituyen auténticas disposiciones de carácter reglamentario.

Siendo esta su naturaleza jurídica, resulta de aplicación el art. 107.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992 de 26 de noviembre, que señala que *“contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”*, por lo que contra la aprobación definitiva de los P.E.C.U.A.U. únicamente puede interponerse recurso contencioso administrativo ante el órgano competente de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

d) Recursos contra la denegación de la aprobación definitiva.

En el caso de la denegación de la aprobación definitiva del P.E.C.U.A.U., no nos encontramos ante una de las disposiciones administrativas a las que se refiere el art. 107.3 de la Ley 30/1992 sino ante un acto administrativo que deniega la aprobación del plan, y que al no constituir norma reglamentaria alguna (sino precisamente todo lo contrario, declara la inexistencia de la misma) puede ser impugnado en vía administrativa de forma potestativa mediante recurso de reposición (arts. 52.1 L.B.R.L. 7/1985 de 2 de abril y 116 y 117 L.R.J.A.P. y P.A.C.) y posteriormente en vía contencioso administrativa, y así habrá de indicarse expresamente en la notificación y publicación de tal acuerdo.

Normalmente cuando se aprecia la inadecuación de un P.E.C.U.A.U. al planeamiento o normativa urbanística se deniega su aprobación inicial y no es necesario seguir tramitando el expediente hasta la denegación de la aprobación definitiva, no obstante, el supuesto analizado en este epígrafe puede darse en el caso de que aprobado inicialmente el Plan, las alegaciones efectuadas en el trámite de información pública aconsejaran posteriormente la denegación de la aprobación definitiva.

e) El artículo 306.1 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana por R.D.L. 1/1992 de 26 de junio.

Lo hasta aquí señalado parece que pudiera entrar en contradicción con lo previsto en el mencionado artículo, que dispone que *“Los actos de las Entidades Locales, cualquiera que sea su objeto, que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*; este artículo tiene su precedente inmediato en el art. 237.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, del cual copia su tenor literal.

Durante la vigencia del Texto Refundido del 76 y durante los primeros meses de vigencia del Texto Refundido del 92 (hasta que se aprobó en el mes de noviembre la L.R.A.P. y P.A.C.) el recurso de reposición que se regulaba en la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 tenía carácter obligatorio y era considerado por el art. 52.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956 como un requisito previo a la interposición del recurso contencioso administrativo. Pese a ello y a la dicción del art. 237.1 del Texto Refundido del 76, la doctrina más autorizada venía entendiendo que este artículo no excluía la obligación de recurrir previamente en reposición los actos de las Entidades Locales en materia urbanística ya que éste era un requisito para la admisión del recurso contencioso administrativo que no cabía entender exceptuado en materia urbanística por la expresión *“directamente”* utilizada por el mencionado artículo.

Tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 de 14 de enero de reforma de la Ley 30/1992, uno de los principales objetivos de la misma es resolver el problema que se había planteado por la imposibilidad de recurrir los actos administrativos de las Entidades Locales en vía administrativa; en la actualidad el recurso de reposición que se regula en los arts. 116 y 117 L.R.A.P. y P.A.C. tiene carácter potestativo, de forma que todos los actos de las Entidades Locales pueden ser recurridos directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa sin necesidad de recurso de reposición previo (tal y como señala el citado art. 306).

A la luz del espíritu de la nueva regulación de los recursos administrativos efectuada por la Ley 4/1999, puede interpretarse que la expresión *“directamente”* utilizada por el art. 306 del Texto Refundido del 92 no entra en contradicción con la regulación efectuada por la Ley 30/1992, puesto que ambos artículos no establecen reglas de impugnación contradictorias entre sí sino totalmente complementarias, y por lo tanto el mencionado artículo no ha sido derogado por la L.R.J.A.P y P.A.C.

f) Tramitación de los recursos administrativos.

La aprobación inicial de los P.E.C.U.A.U. corresponde al Alcalde según el art. 21.1.j) de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 (en la redacción dada a este precepto por la Ley 7/1997 de 14 de abril de Medidas Liberalizadoras del Suelo y los Colegios Profesionales), si bien mediante Decreto de 3 de julio de 1999 el Alcalde Presidente delegó esta atribución en la Comisión de Gobierno; el punto 3º del mencionado Decreto de delegación atribuye a la Comisión de Gobierno la resolución de los recursos de reposición que se interpongan contra los actos dictados en el ejercicio de las atribuciones delegadas, por lo tanto, en los casos en los que se recurra la aprobación

inicial o la denegación de la misma el recurso de reposición deberá interponerse ante la Comisión de Gobierno Municipal.

La aprobación definitiva de los P.E.C.U.A.U. corresponde al Ayuntamiento Pleno según el art. 22.2.c) de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 (en la redacción dada a este precepto por la Ley 7/1997 de 14 de abril de Medidas Liberalizadoras del Suelo y los Colegios Profesionales), por lo que en el supuesto de denegación de la aprobación definitiva el recurso de reposición deberá interponerse ante el Pleno municipal por ser el órgano que adoptó el acto objeto de recurso (art. 116.1 L.R.J.A.P. y P.A.C.).

La propuesta de resolución del recurso deberá ser formulada por el Jefe de la Oficina Municipal de la Junta que tramite el Plan o por la Sección de Asuntos Generales (con el VBº de aquél), y una vez conformada por el Concejal Presidente de la Junta Municipal de Distrito será elevada a la Comisión de Gobierno o al Pleno (en este último caso, previo dictamen de la Comisión Informativa de Coordinación General de los Servicios) por la Primer Teniente Alcalde.

Por último debe recordarse que lo hasta aquí señalado se refiere a la impugnación de los P.E.C.U.A.U., pero no a la impugnación de la licencia de edificación o actividad que con base en los mismos ha de concederse; esta licencia puede solicitarse de forma simultánea o sucesiva a la aprobación del Plan, pero su régimen de impugnación es el general de las licencias urbanísticas (recurso de reposición potestativo y posterior recurso contencioso administrativo).

g) Conclusiones.

En resumen, la impugnación de los recursos presentados contra los P.E.C.U.A.U. se regirá por las siguientes reglas:

- La aprobación inicial es un acto de trámite no susceptible de recurso potestativo de reposición o recurso jurisdiccional, excepto en los supuestos especiales anteriormente analizados. En la notificación o publicación del acuerdo de aprobación inicial no se ofrecerá recurso alguno.
- La denegación de la aprobación inicial es susceptible de recurso potestativo de reposición ante la Comisión de Gobierno municipal y de recurso contencioso administrativo.
- La aprobación definitiva sólo es susceptible de recurso contencioso administrativo.
- La denegación de la aprobación definitiva es susceptible de recurso potestativo de reposición ante el Pleno del Ayuntamiento y de recurso contencioso administrativo.

En todos los supuestos anteriores (excepto el primero) deberán indicarse los recursos procedentes en la publicación y notificación de los correspondientes acuerdos.