

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 831/1995. Sentencia nº 592 (23-12-1998)**  
**Expediente:3.102.193/1995**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REGULACIÓN URBANÍSTICA. NORMATIVA.

Procedimiento: ausencia de informe previo del Consejo de Estado en el proyecto de disposición de carácter general.

Ejemplo de Reglamento ejecutivo. Doctrina.

Contenido: reglamentación de parcelaciones ilegales, diversos trámites.

Dictamen preceptivo.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcías

**MAGISTRADOS**

D. Eugenio Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata (*Ponente*)

En Zaragoza, a veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

En nombre de S. M, el Rey.

Es objeto de impugnación el Decreto 77/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regulación Urbanística.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 3 de julio de 1995, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Decreto referido en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO.** – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el súplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso se declare su nulidad, dejándolo sin ningún valor ni efecto, disponiendo en definitiva su desaparición del Ordenamiento Jurídico, y con la consecutiva consecuencia de la nulidad de cualesquiera otras disposiciones o actos que de él se derivare, trajeran causa o vinieren a darle cumplimiento, y condenando a la Administración a estar y pasar por las precedentes declaraciones.

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto.

**CUARTO.** – Sin haber lugar al recibimiento del juicio a prueba y tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 21 de octubre de 1998.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – Se impugna en el presente proceso por la parte actora el Decreto 77/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regulación Urbanística.

**SEGUNDO.** – Señala en primer lugar la Administración recurrente que en el procedimiento de elaboración del Decreto se ha prescindido de interesar el Dictamen del Consejo de Estado, conllevando dicha omisión la declaración de nulidad de la norma reglamentaria.

La Administración autonómica autora del Decreto impugnado se opone a dicho primer motivo de oposición señalando, la demanda atribuye al Decreto impugnado una virtualidad que no tiene, ya que si bien la idea inicial de Departamento fue la de promover la aprobación de un proyecto de Ley sobre tratamiento de parcelaciones urbanísticas ilegales que preveía planes de regularización urbanística que permitía modificar directamente el planeamiento general municipal, posibilitando una alteración en la clasificación del suelo, dicha idea inicial fue abandonada regulando el Decreto la tramitación de unos Planes Especiales con la única misión era la de habilitar para la construcción de determinadas obras de infraestructura con una finalidad higienista. Así concluye que el Decreto ni altera el régimen de propiedad, ni crea ninguna nueva tipología de planeamiento, limitándose a regular la documentación y tramitación de determinados planes especiales, por lo que no puede considerarse que se trate de un reglamento de desarrollo del artículo 84 del Texto Refundido de la Ley, tratándose de un simple reglamento administrativo u organizativo que no ha de ser sometido al Consejo de Estado.

**TERCERO.** – Este primer tema controvertido, esto es, la ausencia de informe previo del Consejo de Estado o del órgano autonómico que haga sus veces —téngase en cuenta que en la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley de las Cortes de Aragón, 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, creó la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, órgano que en la actualidad tiene atribuida la competencia para la emisión del dictamen de que se trata, según el art. 56.1.b) que dispone que en el ámbito normativo la citada Comisión emitirá dictamen preceptivo sobre «los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones», si bien al tiempo de dictarse el Decreto aquí impugnado no se hallaba aún constituida, por lo que debe analizarse la cuestión controvertida en relación con la falta de intervención del Consejo de Estado,

concretada al supuesto contemplado en el art. 22.3 de la citada Ley Orgánica, esto es, informe relativo a «...Reglamentos o disposiciones generales que se dicten en ejecución de las Leyes...»—.

La controversia que se suscita es, pues, si nos encontramos o no ante una disposición de carácter general dictada en ejecución de una ley, debiendo recordarse que sobre el mismo tema, con relación a otra disposición de carácter general tuvo ocasión de pronunciarse este mismo Tribunal en su sentencia de 233/1998, de 22 de mayo en la que se hizo una síntesis de la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo, en relación con los arts. 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, señalando, en cuanto aquí interesa, que:

“En segundo término es necesario también tener en cuenta la doctrina configuradora del concepto de Reglamento ejecutivo, desde la perspectiva concreta que ahora interesa. Así, en la sentencia de 30 de julio de 1996 (ARZD 6363/96) se dice literalmente que el Tribunal Supremo” ...para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS 16 junio 1989 (RJ 1992\3750) (Sala Especial del artículo 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento.

Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos o «praeter legem», en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Re-

glamentos de necesidad. En el mismo sentido se pronuncian las sentencias de 15 de julio de 1996 (ARZD. 6394/96) y 28 de enero de 1997 (ARZD. 1270/97)”.

**CUARTO.** – Partiendo de lo anterior y para determinar el carácter del reglamento controvertido, y concluir la procedencia o no del dictamen controvertido resulta preciso proceder al examen de su contenido. Pues bien, como pone de relieve la exposición de motivos el Decreto en cuestión «arbitra un procedimiento válido que determinadas parcelaciones urbanísticas desarrolladas al margen de la legalidad puedan, si así lo desean sus titulares, tener finalmente una acogida en el ordenamiento jurídico urbanístico (...),» separando dos situaciones distintas: «a) las de aquellas parcelaciones ilegales que ocupan terrenos de naturaleza especial (dominio público) o sensibles desde parámetros de ordenación territorial y medioambiental y donde, por tanto, es imposible plantear ningún tipo de regularización y b) la de aquellas otras parcelaciones u ocupaciones de suelo donde no se dan estas circunstancias». Así, regula una «serie de trámites en los que se trata de demostrar primero, que no se está ante ningún tipo de suelo que haga imposible la regularización y, segundo, que es posible jurídica y económicamente la regularización. A estos efectos sirven los trámites de declaración de «Área de Regularización Urbanística» y la posterior aprobación de un «Plan de Regularización Urbanística». La ejecución completa de este Plan, la implementación de todos los servicios y dotaciones que precisa un suelo urbano y el cumplimiento de las obligaciones que sobre los propietarios contiene la legislación urbanística, hace posible la regularización que concluye con una modificación del planeamiento general donde se asume la nueva naturaleza urbana de un suelo que lo es porque cumple las determinaciones exigidas por la Ley.» Por último señala que «la competencia de la Comunidad Autónoma para la formulación de este Decreto se halla en el art. 35.1.3 de su Estatuto de Autonomía que le otorga competencias exclusivas de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Por su parte, la regulación de los Planes Especiales indicados desarrolla y se adapta, en todo caso, a lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana».

Pues bien, a la vista del contenido del Decreto impugnado fácil es la conclusión sobre la naturaleza del Decreto, pudiendo afirmarse que nos encontramos ante un Reglamento ejecutivo, de ejecución de leyes en el sentido amplio al que se ha hecho referencia en el fundamento de derecho precedente, como por otra parte sostiene expresamente su exposición de motivos al señalar que desarrolla y se adapta a lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/1992, sin que pueda sostenerse en modo alguno que, como afirma la Administración demandada, nos encontremos ante un Reglamento puramente organizativo.

Por ello, no puede sino concluirse afirmado que resultaba preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada, con las consecuencias a dicha declaración inherentes, resultando innecesario entrar a considerar otros defectos de procedimiento, así como los diversos argumentos que la parte demandante expone desde la perspectiva de la legalidad material.

**QUINTO.** – No hay motivos que determine un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

### **FALLAMOS**

**PRIMERO.** – Estimamos el recurso contencioso-administrativo número 831 del año 1995, interpuesto por el Excmo. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, declarando la nulidad del Decreto 77/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regulación Urbanística.

**SEGUNDO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas. Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.