
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO
Recurso nº 913/1998. Sentencia de 29-05-2003

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA URBANÍSTICA. DENEGACIÓN. VIVIENDA UNIFAMILIAR.

Ubicación de parcela en zona A4 y zona verde edificable.

Aprobación de Estudio de Detalle de 21 de diciembre de 1995 para ordenación de volúmenes.

Acta de replanteo para la comprobación de existencia de error que afecta a la edificabilidad de la parcela.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO

D. José Alfonso Tello Abadía

En la Ciudad de Zaragoza a veintinueve de mayo de dos mil tres.

Vistos por D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado, actuando como órgano unipersonal de la Sección Cuarta de refuerzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, los presentes autos de Recurso contencioso-administrativo nº 913/98 seguidos a instancia de D. F.D.A.G. representado por el Procurador Sr. A.G., defendido por el Letrado Sr. Z.M., contra la Resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 29/04/1998 por la que se denegaba licencia de obras para la construcción de vivienda unifamiliar en la calle Encinacorba de Zaragoza. Con defensa del Letrado Sr. G.P. y representado por el Procurador Sr. P.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 7/07/1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por el actor contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 11/9/1998, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo, publicándose los correspondientes edictos. Tras la recepción del expediente administrativo, se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 13/11/1998 y en la que se suplicaba se declare nula o en su defecto anulable la resolución impugnada, se reconozca el derecho del actor a la obtención de la licencia urbanística solicitada y se impongan las costas a la demandada. Mediante proveído de fecha 16/11/1998 se tuvo por formalizada la demanda y se daba traslado a la demandada para que contestase a la demanda. Presentando escrito de contestación a la demanda de fecha 10/12/1998 en el que se oponía a los pedimentos de la demanda. Mediante Auto de fecha 11/12/1998 se recibió el recurso a prueba, practicándose la que fue declarada pertinente con el resultado

que es de ver en las actuaciones. Tras presentar las partes por su orden escritos de conclusiones, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento el día 22/09/1999. Mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala de 2/09/2002, se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo a la que se atribuyeron posteriormente, entre otros, el presente recurso. Mediante proveído de fecha 1/10/2003 se designaba nuevo ponente y se acordaba que el conocimiento y fallo del recurso lo fuera por un solo Magistrado, el que había sido designado ponente.

SEGUNDO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales a excepción del término para dictar sentencia, y su cuantía es indeterminada

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se deniega la licencia de obras interesada por el actor para la construcción de una vivienda en una finca de su propiedad sita en la calle Encinacorba de esta Ciudad de Zaragoza.

Como de una manera acertada señaló la defensa de la Administración en su escrito de contestación a la demanda, la cuestión planteada en el presente recurso gira esencialmente sobre el cálculo de la edificabilidad que corresponde a la parcela, por la delimitación de la que constituye dentro de dicha parcela Zona A-4 edificable y Zona Verde inedificable. No es preciso relatar los antecedentes del caso al ser sobradamente conocidos por ambas partes y mostrar las partes conformidad en la evolución de los acontecimientos: modificación del art. 4.3.5.3 del Plan General de Ordenación Urbana de 1986; elaboración, de un Estudio de Detalle a iniciativa del propio, actor que fue aprobado de manera definitiva con fecha 21/12/1995 y petición de licencia de obras para la construcción de una vivienda con fecha 23/05/1995.

Hay que tener en cuenta un elemento que es admitido por las partes sin ningún problema: los planos correspondientes al proyecto presentado junto con la solicitud de licencia cuya denegación nos ocupa, se corresponden exactamente. Es decir, el proyecto se ajusta al Estudio de Detalle. La cuestión viene determinada a lo largo de todo el procedimiento en la existencia de un «error», cuyo origen se ignora, pero que al parecer se manifiesta por primera vez en los planos del Estudio de Detalle, y a partir de ahí se arrastra. Pues bien, no obstante reconocerse que el proyecto presentado se ajusta al Estudio de Detalle, se deniega la licencia por la diferencia en el cálculo de edificabilidad que se ha apuntado más arriba. Se indica por la defensa municipal que el Estudio de Detalle no podrá modificar el aprovechamiento previsto, al tratarse de un instrumento exclusivamente de ejecución.

SEGUNDO.- Convendrá previamente recordar ahora la función de los Estudios de Detalle para de esa manera delimitar cual será el control jurisdiccional a realizar sobre aquéllos y los efectos de tales pronunciamientos. Viene previstos los Estudios de Detalle en los arts. 6 y 14 de la Ley del Suelo de 1976, art. 91 R.D. Leg. 1/1992,

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y arts. 65 y 66 del Reglamento de Planeamiento, constituyen un plan derivado, ejecutivo, de carácter no necesario y de función complementaria de las determinaciones del Plan General en Suelo Urbano y del Plan Parcial en los restantes supuestos. Cumplen una doble función, completar un determinado planeamiento urbanístico previo y adaptar dichas determinaciones. Tienen amplias limitaciones: mantener las líneas fundamentales del Plan que complementan; la inalterabilidad del aprovechamiento urbanístico de los terrenos; la prohibición de ocasionar perjuicios o modificar las condiciones de ordenación de los predios colindantes y la prohibición de invadir ámbitos de ordenación reservados al Plan General, Normas complementarias y Subsidiarias del Planeamiento y Plan Parcial.

Los arts. 65 y 66 del Reglamento de Planeamiento, diferencian claramente las posibilidades del Estudio de Detalle según se complemente un Plan General o un Plan Parcial. En este último supuesto sólo es posible adicionar y adaptar en materia de volúmenes de la edificación, ya que en el ámbito de las alineaciones y rasantes ha de limitarse a la tarea de amolde o reajuste. De tales normas reglamentarias se colige que la ordenación de volúmenes sólo puede llevarse a efecto a partir de las prescripciones del Plan General o Parcial que podrán, en su caso, reordenar partiendo de tales prescripciones y definir el viario interior sin que pueda producirse una alteración de los usos exclusivos o predominantes asignados por el Plan desarrollados ni alterar la densidad de población.

La Jurisprudencia ha ido perfilando los límites y naturaleza de los Estudios de Detalle, calificados como el último escalón con relación a los Planes de Ordenación (S.T.S. 26/04/1985) o pieza intermedia entre los Planes de Ordenación y las Licencias (S.T.S. 9/07/1985). Dado el carácter de instrumento urbanístico de contornos limitados y subordinados (S.T.S. 11/04/1986) sucede que sus funciones son de complemento, adaptación y desarrollo (S.T.S. 29/04/1985). De manera que «carecen en absoluto de carácter innovativo, en forma tal que ni siquiera supuestos de alineaciones y rasantes de ordenación de volúmenes conforme a las especificaciones del Plan, que constituye su único contenido posible, puedan dejar de cumplir el Plan al que sirven de especificación o detalle, y por ello, incurre en ilegalidad si, excediéndose de ese fin subordinado y complementario, intenta colmar un vacío de ordenación urbanística adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes» (SS.T.S. 21/01/1981 y 12/11/1984). Esta línea es reiterada en la Sentencia de 17 junio 1989 al decir que «Los Estudios de Detalle son una figura complementaria del planeamiento de cuya naturaleza participan. No obstante el carácter normativo que tiene su virtualidad aparece limitado en cuanto que no pueden válidamente cumplir otras funciones que las previstas los arts. 14 del Texto Rendido y 65 del Reglamento del Planeamiento». Tal criterio es reiterado en la de 6 febrero 1995 y de 26 febrero 1992 al no permitir mediante un Estudio de Detalle subsanar determinaciones contradictorias del Plan General de Ordenación Urbana en cuanto a su representación gráfica y la expresión de la extensión superficial prevista para dotaciones en lo que respecta a la ubicación de una parcela para dotaciones de uso público, ya que se halla «reservado para otros instrumentos de diferente rango y más amplia tramitación».

No puede dejarse de lado que el principio de la jerarquía normativa, abarca todos los ámbitos del ordenamiento. Por ello se produce su vulneración cuando una norma de rango inferior invade atribuciones propias de un instrumento de superior categoría del conjunto del sistema. Tiene dicho la S.T.S. 6/05/1989, que no cabe en este campo, interpretación flexible y finalística.

TERCERO.- Sentado lo dicho hasta aquí sobre el rango del Estudio de Detalle y su relación con el Plan General al que complementan, y del que según la Administración se separa, debe examinarse a continuación, si la Administración, no obstante la firmeza del Estudio de Detalle, y a pesar de que el proyecto presentado, como hemos visto se ajusta a las prescripciones del Estudio de Detalle, puede obviar la existencia de el Estudio de Detalle aprobado de forma definitiva por esa misma Administración. La conclusión es que no puede obviar su existencia, de manera que si el Ayuntamiento consideraba que existe un error en la gráfica realizada, que lleva la conclusión de que el Estudio de Detalle contraviene las prescripciones, lo que no podía hacer era obviar la existencia del Estudio de Detalle, a pesar de encontrarse definitivamente aprobado y sin que conste impugnación alguna contra el mismo, sino que hubiera debido acudir a la modificación del mismo a través del procedimiento de revisión de oficio o en su caso la declaración de lesividad, para su expulsión del ordenamiento jurídico.

La posibilidad de acudir a alguno de estos procedimientos viene expresamente admitida por la STS 5/10/2001, que dice: «Hemos recordado en las sentencias de 9 de diciembre de 1997 y de 28 de noviembre de 1995 que los Estudios de Detalle carecen en absoluto de carácter innovador; ni siquiera en supuestos de alineaciones y rasantes, y ordenación de volúmenes conforme a las especificaciones del Plan, que constituyen su único contenido posible, pueden dejar de cumplir el Plan al que sirven de especificación y detalle. Por ello incurrir en ilegalidad si lo contradicen o, excediendo de su finalidad subordinada y complementaria, intentan colmar un vacío de ordenación urbanística, adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes».

CUARTO.- La jurisprudencia ha venido admitiendo en forma unánime la posibilidad de impugnación indirecta de Estudios de Detalle (Sentencias de 22 de octubre de 1986, 7 de noviembre de 1987, 20 de abril de 1990, 29 de mayo de 1996 y 2 de diciembre de 1996). Esta posibilidad se afirma al amparo del artículo 39.2 de la LJCA, lo que puede entenderse como índice del reconocimiento de carácter normativo a los mismos. Las sentencias de 26 de junio de 1989 y 10 de abril de 1984 los consideran también como un apéndice del planeamiento o una «humilde pieza complementaria» del mismo y se inclinan por reconocerles una cierta asimilación a las disposiciones de carácter general, lo que se afirma, a veces en forma incidental, en otras muchas resoluciones de esta misma Sala («verbi gratia» sentencias de 21 de marzo de 1990 y 20 de diciembre de 1994).

QUINTO.- Este reconocimiento matizado de carácter normativo en los estudios de detalle no nos debe conducir, sin embargo, como conclusión lógica indeclinable a la imposibilidad, que se afirma en el motivo, de revisarlos de oficio, en los casos de nulidad de pleno Derecho. Dicha posibilidad ha sido recogida en la

jurisprudencia que recuerda que el principio de jerarquía normativa es aplicable a los Planes de Ordenación Urbana, como resulta del artículo 6.3 del TRLS de 1976 y artículo 4 del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978. Su naturaleza, asimilada a la de las Disposiciones Reglamentarias, lleva a entenderlo así por lo que los Planes no pueden vulnerar las determinaciones de otros Instrumentos Urbanísticos de rango superior de los que deben ser desarrollo. La naturaleza normativa de los Planes no ha impedido en ningún caso que se admita la posibilidad de aplicar el régimen de revisión de oficio a los Planes de Ordenación Urbana, ya se trate de Estudios de Detalle (sentencia de 18 de diciembre de 1986) o incluso de Planes Parciales como el de Premiá de Mar (sentencia de 17 de octubre de 1988). La comunidad de regímenes se explica por la remisión en bloque del antiguo artículo 109 de la Ley de Procedimiento de 1958 a todos los actos enumerados en el artículo 47 de la misma Ley, entre las que se incluían las disposiciones administrativas, conforme a su apartado 2.

SEXTO.— La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no lleva a una conclusión distinta para los casos de nulidad de pleno derecho. El artículo 62.2 de la LRJ y PAC sigue disponiendo (como el antiguo artículo 47.2 de la Ley de 1958) que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las Leyes u otras Disposiciones administrativas de rango superior. No se alega en el motivo de casación el dato, que sin embargo constituye el mejor apoyo de la tesis que se defiende, de que el artículo 102.1 de la LRJ y PAC sólo se refiera, a diferencia del antiguo artículo 109 de la LPA a la posibilidad de declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1 de la propia Ley, con lo que podría suscitar la duda de si excluye o no las disposiciones administrativas del artículo 62.2.

Entendemos que el tenor literal del artículo 102.1 LRJ y PAC no resulta decisivo para excluir la revisión de oficio de disposiciones administrativas; basta considerar éstas como actos normativos o actos en una acepción amplia para admitir la revisión cuando se encuentren en los supuestos de nulidad de pleno Derecho del artículo 62.2 LRJ y PAC. Puede afirmarse que la LRJ y PAC no ha alterado el régimen de depuración de las ilegalidades de las disposiciones reglamentarias tradicional en nuestro Derecho desde 1958, como lo confirma la reforma del artículo 102 en la Ley 4/1999 para recogerlo en forma expresa, así como la propia lógica del sistema. En efecto, atendiendo al espíritu y finalidad del artículo 62.2 de la LRJ y PAC sería un contrasentido admitir —siguiendo una lectura estricta del artículo 102.1 de la misma Ley— que la inconstitucionalidad, ilegalidad o vulneración grave del principio de jerarquía por una disposición administrativa se consolida por la simple falta de recurso dentro de plazo, con un control mucho más restrictivo y estrecho que el que la propia LRJ y PAC establece para depurar irregularidades que afectan a actos administrativos en sentido estricto, de menor trascendencia que las anteriores.

SÉPTIMO.— De manera que con arreglo a la doctrina expuesta, nada hubiera impedido al Ayuntamiento, una vez cerciorado mediante el acta de replanteo de

octubre de 1997 (folio 116) de la existencia de un error, que se había sufrido ya al aprobar el Estudio de Detalle, y de la trascendencia del error pues afectaba de modo importante a la edificabilidad de la parcela, acudir a un procedimiento para la expulsión del ordenamiento jurídico del mencionado Estudio de Detalle, opción posible, tal y como se acaba de ver. Pero la Administración en lugar de acudir al procedimiento previsto para dejarlo sin efecto, y a pesar de elaborarse diversos informes técnicos, en los que se viene a señalar la existencia de un error, pero también la coincidencia entre el Proyecto y el Estudio de Detalle, opta por ignorar la existencia del Estudio de Detalle, y deniega la licencia. De manera que deberá estimarse el recurso interpuesto dejando sin efecto la actuación impugnada y reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho a la obtención de la licencia, al ajustarse la misma según la propia Administración al Estudio de Detalle vigente.

Para lo que se acaba de decir, no será óbice que el demandante haya levantado ya la edificación, pues será una cuestión a resolver en correspondiente expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística o que la obra ejecutada no se atenga al proyecto presentado y por tanto tampoco al estudio de detalle, pues se trata de cuestiones ajenas a lo que aquí interesa.

OCTAVO.- No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

PRIMERO.- Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. F.D.A.G., contra la Resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 29/04/1998 por la que se denegaba licencia de obras para la construcción de vivienda unifamiliar en la calle Encinacorba de Zaragoza. Dejando sin efecto la mencionada resolución por ser contraria al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.- Reconocer como situación jurídica individualizada el derecho del recurrente a que se le conceda la licencia solicitada.

TERCERO.- No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia de la que se llevara testimonio a los autos de su razón lo pronuncio, mando y firmo.