
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO
Recurso nº 22/2000. Sentencia de 17-01-2003

TEMA: PLANEAMIENTO

ESTUDIO DE DETALLE. DENEGACIÓN DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA.
Elevación de la altura de los edificios y adecuación a las fincas colindantes.
Normas Urbanísticas del PGOU.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Javier Albar García (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. José Alfonso Tello Abadía

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En la ciudad de Zaragoza a 17 de enero de 2003.

Vistos por 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 22/2000 seguidos a instancia de E.E.C., S.A., representada por la procuradora Sra. G.R. y defendida por el letrado Sr. A., contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 29-10-1999 que denegó la aprobación definitiva del estudio de detalle relativo a los solares situados en la calle Levante, tramitado a instancias de la recurrente con el objeto de elevación de altura para adecuación a las fincas colindantes, denegación basada en no haberse cumplimentado la prescripción impuesta en el acuerdo de aprobación inicial del proyecto y de acuerdo con los informes emitidos y obrantes en el expediente.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Con fecha 13-1-2000 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 2-2-2000 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 4-4-2000 y en la que se suplicaba se declarase nula la resolución impugnada. Mediante proveído de fecha 5-4-2000 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 2-5-2000. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escritos de conclusiones, en fecha 25-9-2000 quedó pendiente de

señalamiento. Mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo a la que se atribuyeron entre otros el presente recurso. Mediante proveído de fecha se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el pasado.

SEGUNDO.– En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, y su cuantía es indeterminada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.– Se alega por la recurrente que el estudio de detalle fue aprobado por silencio administrativo de conformidad con el art. 6.3 del RDL 16/1981 que fijó el plazo de tres meses para la aprobación inicial de los ED, entendiendo otorgada por silencio la autorización siempre que se hubiese concluido el trámite de información pública; así mismo, se alega que igual se habría obtenido el silencio administrativo por aplicación de la LUA 5/1999 de 25 de marzo. Subsidiariamente se alega que se tiene derecho a tal aprobación por haberse cumplido el requisito impuesto, así como la inaplicabilidad del art. 65.1 de la LUA que prescribe la suspensión de las licencias y la inoponibilidad de la aprobación inicial de la Revisión del PGOU de 1999.

SEGUNDO.– Con relación a lo primero, se hace necesario examinar el alcance de la DT 4ª de la LUA, la cual establece que en los Planes y demás instrumentos urbanísticos en tramitación que hubieran recibido la aprobación provisional a la entrada en vigor de esta ley, deberían de acoger las determinaciones de la misma pero continuarían la tramitación conforme a la legislación anterior, mientras que las que no hubieran recibido la aprobación provisional se ajustarían en determinaciones y procedimiento a la LUA. La recurrente deduce que, puesto que se hace referencia a la aprobación provisional, los instrumentos que no la precisen quedarían sin regular en materia transitoria, debiendo de acudir al RDL 16/1981, como derecho supletorio, y cuya DT 1ª dice que no será aplicable dicha norma a los Planes y Proyectos aprobados inicialmente. Sin embargo, tal interpretación debe rechazarse en su totalidad. Así, en primer lugar, no hay ningún vacío normativo, y lo que viene a establecerse en la DT 4ª es que, presuponiendo la adaptación total, sustantiva y procedimental, de los Planes a la LUA, cuando los mismos hayan sido objeto de aprobación provisional deberán de seguirse por el procedimiento anterior, aunque respetando las determinaciones sustantivas de la LUA, de lo que hay que concluir que todos los que no precisen aprobación provisional se deben de adaptar al nuevo procedimiento, sin que en modo alguno sea preciso acudir al derecho supletorio estatal. Por tanto, el procedimiento aplicable es el del art. 61.2 de la LUA. El mismo en su párrafo c) establece que una vez concluida la información pública se puede solicitar la aprobación definitiva del estudio de detalle, y transcurridos dos meses desde la misma se entenderá aprobado por silencio positivo.

Pues bien, en este caso se concluyó el 5 de julio de 1999 el plazo de treinta días hábiles del art. 61.1 previstos para la información pública, folio 33, con lo cual a partir de entonces es cuando la recurrente debería de haber solicitado expresamente la aprobación definitiva, sin cuya solicitud no puede iniciarse el plazo de dos meses para el silencio positivo. Si se entiende por tal solicitud la del certificado de aprobación definitiva, la misma se presentó el 30-9-1999, por lo que cuando se dictó la resolución denegando la aprobación, el 29-10-1999, no se había producido el silencio positivo al no haber transcurrido dos meses.

En consecuencia, no hubo silencio positivo.

TERCERO.— El hecho de que no se haya aprobado por silencio positivo reduce la cuestión subsidiaria a plantear si se debería de haber aprobado el estudio de detalle. Al respecto, debe de tenerse en cuenta que el mismo es un escalón, si bien de los más bajos, en la actividad reglamentada de la planificación, por lo que se debe de tener en cuenta el ámbito de discrecionalidad —la STS habla de la «profunda discrecionalidad del planeamiento»— que en la misma impera. Como dice la STS 20-4-1998, aunque en ese caso se refería a la calificación y uso de los terrenos, «es actividad de oportunidad técnica, en la que el planificador elige una solución determinada de modelo del territorio entre varias alternativas admisibles. Es obvio que la discrecionalidad no está, en modo alguno, exenta de control jurisdiccional, ya mediante la técnica de control de los elementos reglados, ya mediante las técnicas (desviación de poder, control de los hechos determinantes o por los principios generales del Derecho), pero es también doctrina jurisprudencial reiterada la de que el éxito de una pretensión de nulidad del Plan, o de alguna de sus determinaciones singularizadas, está condicionada necesariamente a que se acredite la desviación teleológica, la disconformidad o incongruencia con los hechos determinantes de la decisión o la infracción del principio general del Derecho que se invoque». Del mismo modo, aunque en este caso se trate de otra cuestión, ya que afecta a la anchura de viales, alturas y volúmenes, lo que se hace es una propuesta, perfectamente razonable, respecto de la cual la Administración debe de hacer un juicio de valor, y sobre el mismo, plasmado en la resolución recurrida, se debe de analizar si ha habido una desviación de poder o una arbitrariedad, lo que, en definitiva, exige comprobar si ha sido razonable la respuesta dada, con independencia de su mayor o menor acierto, que no nos compete examinar.

CUARTO.— Por remisión a los informes técnicos, la primera razón que se da para el rechazo de la aprobación es la aprobación inicial de la revisión del PGOU de 1986, basándose en el art. 65 de la LUA, el cual se aplica de forma analógica. En realidad, como perfectamente argumenta el informe del arquitecto del Servicio de Planeamiento Privado, dicha norma se refiere únicamente a las licencias en la medida en que las mismas son actos reglados, que se deben de conceder si se ajustan a la normativa, por lo que es preciso, si se quiere evitar conceder licencias que desbaraten el futuro planeamiento, dar

una facultad o instrumento al Ayuntamiento para evitar eso, y el procedimiento es el de la suspensión, que a su vez está reglamentada en el art. 66, previéndose la indemnización, y teniendo además un carácter potestativo para el Ayuntamiento. Por el contrario, para los instrumentos de Planeamiento no se prevé la suspensión cuando está en marcha la modificación de los instrumentos de planeamiento de superior jerarquía por ser algo innecesario en cuanto, como se viene diciendo, la planificación está sometida a la discrecionalidad, por lo que puede ser por la simple voluntad del Ayuntamiento con base en una futura modificación de dichas normas superiores, en lo que se base tal suspensión, o, como en el caso, la denegación. Lo relevante del razonamiento del informe es que pone de relieve la identidad de razón que existe entre uno y otro caso. Si hay motivos para paralizar una concesión de licencia con base en que su ejecución podría impedir la plena eficacia del planeamiento futuro e inminente, la misma razón, pero incluso con un calado más amplio, asistirá cuando se trate de planeamientos, en este caso un estudio de detalle, que de llevarse a cabo podrían impedir el desenvolvimiento de planes superiores respecto de los que ya hay un primer esbozo, plasmado en la aprobación inicial. Por tanto, sólo por este motivo ya se justificaría el que se denegase la aprobación del estudio de detalle. No es obstáculo a tal conclusión el que se haya probado que hubo una modificación puntual de la aprobación inicial de la Revisión, en la medida en que si inicialmente se preveía la inclusión del solar 22-24 de la calle Levante en el área de Reforma Interior AE10, a desarrollar mediante Plan Especial, el 26-5-2000 se aprobó una modificación puntual de dicha previsión, excluyendo del Área de Reforma Interior AE10 el solar 22-24, ya que precisamente ello lo que prueba es que cuando hay una modificación de gran calado pendiente no se puede coartar la misma con actuaciones parciales inmediatamente anteriores, y al igual que se produjo dicha modificación se podría haber llevado a cabo otra o podría volver a incluirse. De hecho, habiéndose aprobado la Revisión del PGOU en junio de 2001, no se ha aportado a los autos la situación en que han quedado, urbanísticamente hablando, dichos solares.

En consecuencia, la denegación de la aprobación del estudio de detalle por la existencia de la modificación del PGOU, ya aprobada inicialmente, está ajustada a derecho y se basa en motivo suficiente.

QUINTO.— Aun cuando ya resultaría innecesario, dada la anterior conclusión, cabe hacer referencia a la acreditación, por la parte, de que en estudios de detalle de los solares 10 y 20 de la misma calle se había pedido el mismo estudio comparativo en relación con la edificabilidad según que se aplicase el PGOU o el estudio de detalle, y que no obstante se había admitido como suficiente un estudio parecido, e incluso menos detallado, que el aportado en este caso. Al respecto, tiene razón en que habría sido mejor que denegar la aprobación con base en el argumento, entre otros, del incumplimiento de la aportación de tal estudio, el requerir que el mismo se completase con tales o cuales datos, pues no es de recibo que tras aportarse un documento similar al

que en otras ocasiones se ha presentado, se deniegue la petición con base en la insuficiencia del documento, siendo ello una conducta poco respetuosa con el administrado. Sin embargo, ello no nos puede hacer perder de vista que los verdaderos motivos de la denegación fueron la inminencia de la aprobación de una reforma del PGOU, habiendo ya la aprobación inicial, con lo cual en última instancia el cumplimiento o incumplimiento de tal prescripción no era demasiado relevante. Tampoco puede servir de antecedente el que en otros casos se hubiese aprobado, ya que los estudios de detalle mencionados se aprobaron el 24-3-1994, de Levante, y el 30-10-1992, de Levante, es decir en fechas en las que el PGOU era reciente y en las cuales no había ninguna previsión de revisión del mismo.

Lo anterior excluye también como causa de anulación del acto recurrido la de la posible desviación de poder, que en realidad no ha sido expresamente invocada, o apartamiento del precedente, ya que en los casos mencionados la circunstancia temporal era absolutamente diferente, y lo único que ponen de relieve es cierta ligereza municipal a la hora de denegar un acuerdo con base en un argumento, de los varios aportados, que es formal y formalista, pero que, con seguridad, de no haber habido una razón de fondo sustantiva, no habría sido invocado como causa exclusiva de denegación.

Por otro lado, y en cuanto a la afirmación del Colegio de Arquitectos sobre el ajuste del estudio de detalle al PGOU de 1986, no tiene tampoco virtualidad alguna, una vez rechazado que haya habido silencio positivo en el que el último obstáculo es comprobar si hay un ajuste con la legalidad para alterar las anteriores consideraciones, en primer lugar por lo ya dicho sobre que estamos ante una materia discrecional, por lo que no basta con que no infrinja el PGOU, pues además de ser legal debe de ser «oportuno», y en segundo lugar porque hay una afirmación tautológica en la que se dice que la prueba de que se ajusta a la legalidad urbanística es que otros ED se aprobaron siendo similares, ya que lo que no se dice es que estos se ajusten a la legalidad, dando a entender que si se han aprobado es que son válidos, lo cual es hacer supuesto de la cuestión.

En consecuencia, procede desestimar en su totalidad el recurso.

SEXTO.– En materia de costas no se aprecian motivos que determinen su imposición a ninguna de las partes procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación la Sala acuerda el siguiente.

FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos en su totalidad el recurso interpuesto por E.E.C., S.A., representada por la procuradora Sra. G.R. y defendida por el letrado Sr. A., contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 29-10-1999 que denegó la aprobación definitiva del estudio de detalle relativos a los solares situados en la calle Levante, tramitado a ins-

tancias de la recurrente con el objeto de elevación de altura para adecuación a las fincas colindantes, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a los autos de su razón lo pronunciamos, mandamos y firmamos.