

I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LOS PLANES DE ORDENACION URBANA: SU APROBACION Y POSIBLE IMPUGNACION (1)

SUMARIO: 1. La Ley del Suelo: dificultades de aplicación.—2. Planes de ordenación urbana: sus clases.—3. Competencia para redactar los Planes.—4. La aprobación de los Planes.—5. Acto que debe ser objeto del recurso contencioso-administrativo.—6. Materia objeto del recurso.—7. El recurso de reposición no es exigible aquí para acudir a la vía contencioso-administrativa.—8. Publicación de las resoluciones aprobando los Planes.

1.—LA LEY DEL SUELO: DIFICULTADES DE APLICACIÓN.

La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, generalmente denominada Ley del Suelo, tuvo como finalidad básica regular de un modo completo y sistemático, con nuevas directrices, el ordenamiento urbanístico en el territorio nacional, así como establecer las normas de una adecuada política del suelo más o menos influido por el fenómeno urbano. Al efecto, y por lo que se refiere a la finalidad urbanística propiamente dicha, estableció los varios modos de formular Planes de ordenación urbana, así como la ejecución de aquéllos y toda la gestión urbanística.

Esta Ley resulta de difícil inteligencia, y ello como consecuencia de su tecnicismo, de su estructura, de su novedad y de su volumen. Su aplicación es hoy, al cabo de diez años de su promulgación, mucho menos efectiva de lo que debiera haber sido. Como concausas que en ello han podido influir, además de las indicadas, cabe apuntar: la falta de dispo-

(1) Sobre los temas fundamentales de este trabajo pueden consultarse, entre otros, los siguientes: DUEZ ET DEBEYRE, *Traité de D. A.*, págs. 66 y ss., París, 1952; LAUBADÈRE, (André), *Traité élémentaire de D. A.*, págs. 85 y ss., París, 1963; GARRIDO FALLA (Fernando), *Tratado de D. A.*, volumen I, págs. 396 y ss., Madrid, 1958; GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964; RODRÍGUEZ MORO (Nemesio), Voz «Fiscalización administrativa», en «Nueva Enciclopedia Jurídica Scix», y la extensa bibliografía allí citada; ENTRENA CUESTA (Rafael), *El acto administrativo complejo en la esfera local*, «Revista de Estudios de la Vida Local», año 1957, págs. 656 y ss.; GONZÁLEZ-BERENGUER (José Luis), *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, 1964.

siciones complementarias que hubieran venido a desarrollar muchos de sus preceptos, que indudablemente exigían normas más concretas, de carácter reglamentario; la creación a poco de darse la Ley de un Ministerio nuevo, el de la Vivienda y Urbanismo, que vino a asumir la mayor parte de las facultades que se otorgaban al Ministerio de la Gobernación, pero que ha producido dificultades de aplicación en el texto que se hallaba concebido con un sentido de unidad de acción sobre las Corporaciones locales, incardinadas en dicho Ministerio; su unidad, que resulta a menudo inescindible; la dificultad de interpretación de muchos de sus preceptos, que han dado lugar, a pesar de su corta aplicación, a abundantes cuestiones litigiosas; la no creación de órganos que se consideraban como piezas fundamentales del sistema orgánico, tales como el Consejo Nacional de Urbanismo y la Comisión Central de Urbanismo, que vienen siendo sustituidos por el Ministerio del Ramo (OO. de 28-VI-1957 y 26-XI-1959), pero que por múltiples razones no puede estimarse como fórmula adecuada más que de modo muy temporal y transitoriamente, ya que un órgano de carácter unipersonal está muy lejos de poder cumplir la función de órganos colectivos de tan amplia y elevada composición como aquéllos, etcétera. Aún han venido a aumentar estas dificultades la promulgación de importantes Leyes posteriores con gran repercusión en la Ley del Suelo, tales la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, Ley de Régimen Jurídico de 20 de julio de 1957, la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 y otras.

Se hace, pues, preciso de modo apremiante dictar una serie de normas complementarias de dicha Ley, tanto en lo que se refiere a la organización como al funcionamiento, al desarrollo de muchas de sus disposiciones generales y a la concordancia con otras normas de Derecho positivo que han sido promulgadas con posterioridad.

2.—PLANES DE ORDENACIÓN URBANA: SUS CLASES.

En cuanto al punto concreto de los Planes de ordenación urbana distingue los siguientes Planes:

a) *Plan nacional de urbanismo*, que tendrá por objeto fijar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio nacional en función de las conveniencias de la ordenación social y económica para el mayor bienestar de la población (art. 7.º).

b) *Planes provinciales*, que tendrán por objeto la ordenación de la estructura urbanística de la provincia, coordinando el plan provincial con los planes generales de la capital y de las poblaciones que tengan relevantes problemas de este orden, y estableciendo, al efecto, las normas urbanísticas adecuadas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiese planeamiento aprobado (art. 8.º).

c) *Planes municipales*, que podrán a su vez ser *generales* cuando abarcaren la totalidad del término municipal; *de reforma interior*, si sólo se

refieren al casco urbano y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes; y *de extensión*, cuando sólo afectan a porciones de terreno exterior al casco urbano.

Además de estos planes territoriales, caben Planes especiales que, dentro de aquéllos, se refieran de modo particular a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas.

También se refiere la Ley a *Planes comarcales*, que abarcarán a varios Municipios de la misma o diversa provincia cuyo desarrollo urbanístico se halle íntimamente enlazado. Y a la formulación de estos planes y modo de llevarlos a cabo se refiere el artículo 25 de la Ley del Suelo al consignar que si las necesidades urbanísticas de un Municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros, en defecto de acuerdo entre las Corporaciones afectadas, la Comisión Central de Urbanismo, cuando se tratare de Municipios pertenecientes a distintas provincias, y la Comisión provincial respectiva, si pertenecieren a la misma, a instancia de aquél o de oficio, podrán disponer la formación de un Plan de conjunto, e iguales medidas serán de aplicación cuando conviniere ordenar urbanísticamente alguna comarca. Y en ambos supuestos, la respectiva Comisión determinará la extensión territorial de los Planes, el Ayuntamiento u organismo que hubiere de redactarlos y la proporción en que los Municipios afectados deben contribuir a los gastos.

3.—COMPETENCIA PARA REDACTAR LOS PLANES.

Dando de lado el Plan nacional de Urbanismo, sobre el que nada se ha hecho, y que lógicamente ha de corresponder formular a los más altos órganos de la Administración general del Estado encargados de esta específica rama del quehacer administrativo nacional, dispone de modo categórico el artículo 24 de la Ley del Suelo, en concordancia con el reparto de competencias establecido por la Ley de Régimen Local, que los Planes provinciales serán formulados por las Diputaciones, y los Planes municipales por los Ayuntamientos, sin perjuicio de la que el mismo artículo expresamente otorga (la competencia en principio es irrenunciable) para que puedan las Diputaciones encomendar esta función a la respectiva Comisión provincial de Urbanismo, y los Ayuntamientos a la Diputación o a dicha Comisión.

Complemento de esta fijación de competencias en orden a la formulación de los Planes de urbanismo, es lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley del Suelo, donde se establece lo siguiente:

1.º Que la actividad urbanística toda se desarrollará en el territorio nacional bajo la dirección del Consejo Nacional de Urbanismo, órgano urbanístico supremo que el legislador quiso poner como piedra angular y «alma mater» de todo el futuro desarrollo urbanístico. Y así se consigna en el artículo 198 de dicha Ley que este órgano, que habrá de tener un

carácter consultivo, rector y resolutorio, coordinando los planes y proyectos que formen los distintos Ministerios en cuanto se relacionen con la ordenación urbanística, se hallaría presidido por el Ministro de la Gobernación, siendo Vicepresidente el Subsecretario de la Gobernación, y Vocales los representantes de los Departamentos ministeriales a que afecte la Ley, de las Corporaciones locales, de la Organización Sindical y de otras Corporaciones públicas que igualmente puedan estar interesadas en la aplicación de la presente Ley, y por Vocales que designe el Ministerio de la Gobernación entre personas de acreditada competencia en cualquiera de las especialidades que abarca el urbanismo.

2.º Que subordinados jerárquicamente a dicho Consejo, se configuran las Comisiones Provinciales de Urbanismo, la Comisión Central y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, las cuales tendrán, entre las varias funciones que luego les señala el legislador, las de coordinación de su actividad con la que corresponda a otros órganos de los distintos Ministerios; impulsión y fomento de la acción de las Corporaciones locales, cooperando con ellas en el ejercicio de las facultades que en el campo urbanístico desarrollan, según la competencia que les atribuye la Ley de Régimen Local, y, en último extremo, la subrogación de dichas Corporaciones locales en tal actividad urbanística de su competencia cuando no la ejerzan adecuadamente o el cometido exceda de sus posibilidades.

3.º Que los órganos de la Administración local actúan no dentro de una relación jerárquica, sino como autónomos en una ordenación local descentralizada (2). Y como dice el artículo 202 de la Ley del Suelo, la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá las facultades que, siendo de índole local, no hubieran sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos.

4.—LA APROBACIÓN DE LOS PLANES (3).

La normativa legal sobre aprobación por órganos provinciales o centrales de la Administración general del Estado de los Planes de ordenación urbana redactados por los Ayuntamientos no es una novedad de la Ley

(2) La Ley de Régimen Local consigna al efecto:

Art. 361. «Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales serán inmediatamente ejecutivos cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, sin perjuicio de los recursos que la Ley establece».

Art. 386. «1. Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial».

(3) Una sentencia del Tribunal Supremo, fecha 27 de mayo de 1966, ha dado pie a este trabajo. Sus afirmaciones, algunas no compartidas, quedan engarzadas en el texto del artículo.

La sentencia en cuestión tuvo como antecedentes fácticos los que a continuación se indican:

1.º El Ayuntamiento de S. S. aprobó en 21 de mayo de 1962 inicialmente el Plan

del Suelo. Ya el artículo 132 de la Ley de Régimen Local vigente consigna que los proyectos municipales, cualquiera que sea su clase, después de ser aprobados por el Ayuntamiento necesitarán la aprobación de la Comisión

general de Ordenación urbana de la ciudad, y expuso al público durante un mes dicho Plan, habiéndose producido 81 reclamaciones.

2.º Estudiadas éstas y obtenido incluso informe de la Comisión de Urbanismo, el Pleno municipal adoptó acuerdo, con fecha 28 de julio del mismo año 1962, de desestimar todas las reclamaciones y aprobó, por tanto, de modo provisional, el Plan de referencia.

3.º Seguidamente remitió a la Comisión Central de Urbanismo, para su aprobación definitiva, el Plan en cuestión, y el Ministro de la Vivienda, actuando en sustitución del expresado órgano urbanístico, que no se halla constituido, otorgó su aprobación definitiva al Plan en cuestión el 6 de septiembre de 1962.

4.º En el B. O. de la Provincia se insertó el anuncio de haber sido aprobado dicho Plan, advirtiendo que contra el acuerdo municipal de aprobación provisional, elevado a ejecutivo por la resolución ministerial mencionada, cabía recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial, previo el de reposición ante la Corporación.

5.º Una vez que fué desestimado el recurso de reposición, se interpuso por dos de los reclamantes recurso contencioso-administrativo, y habiendo suscitado la Sala la cuestión de su propia competencia, se inclinó por mantenerla después de los informes al efecto emitidos por las partes. Pero recurrida la cuestión ante el Tribunal Supremo, éste revocó la sentencia de la Sala, y al efecto mantiene la tesis de que no se había agotado la vía gubernativa, y de que contra el acto del Ayuntamiento denegando la reposición cabe el recurso de alzada ante el Consejo Nacional de Urbanismo, con arreglo al artículo 219 de la Ley del Suelo, siendo, por tanto, este organismo, o quien le sustituya funcionalmente, el que habrá de agotar en su caso la vía gubernativa y habrá de producir el acto susceptible de ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa ante el órgano de ésta adecuado para ello, por razón de su competencia, a tenor del artículo 37 de la Ley de 27 de diciembre de 1956.

Los razonamientos de la sentencia apelada se contienen en los siguientes Considerandos:

Primero. Que aun no habiendo sido alegado por las partes intervinientes en este proceso administrativo, la Sala, por tratarse de presupuesto procesal de imprescindible y previa elucidación, propuso a aquéllas, haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 43, apartado 2, de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de esta Jurisdicción, el tema procesal de la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de la pretensión actuada en el presente litigio contencioso-administrativo, sobre cuyo tema las diversas partes evacuaron sendos escritos de alegaciones, coincidentes todos ellos, tanto los de los demandantes como el de la Administración municipal demandada, coincidentes todos, decimos, en entender que a esta Sala compete el enjuiciamiento de fondo de los problemas jurídico-administrativos planteados, por cuya razón se hace preciso examinar si se da el invocado presupuesto procesal de la competencia, que aparece íntimamente conectado, en el presente caso, con otro requisito fundamental del proceso administrativo, cual es el de si el acto administrativo sometido a revisión es o no impugnabile, a tenor del artículo 37 de la expresada Ley jurisdiccional, pasando, pues, a estudiar si se produce en razón a lo expuesto, la inadmisibilidad de la pretensión actora.

Segundo. Que a los efectos mencionados, ha de partirse de la siguiente relación de antecedentes fácticos: con fecha 21 de mayo de 1962 el Ayuntamiento de S. S. aprobó inicialmente el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad, efectuándose la oportuna exposición al público por término de un mes, en cuyo período de información pública se presentaron diversas reclamaciones en número de 81; con fecha 28 de julio del propio año 1962 el Pleno Municipal, a propuesta de la Comisión de Urbanismo, desestimó tales reclamaciones y aprobó provisionalmente el aludido Plan urbanístico, siendo éste remitido a la Comisión Central de Urbanismo para su aprobación definitiva, la cual fué otorgada

Provincial de Servicios Técnicos o de la Central de Urbanismo, según se trate, respectivamente, de Municipios de población inferior o superior a 50.000 habitantes, quedando incluidos en este segundo grupo, en todo caso,

en 6 de septiembre de 1962 por el Ministerio de la Vivienda, actuando en sustitución del expresado órgano urbanístico central; tal aprobación definitiva fué publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Guipúzcoa de 15 de octubre siguiente, advirtiendo que contra el acuerdo municipal de aprobación provisional, elevado a ejecutivo por la resolución ministerial mencionada, cabía recurso contencioso-administrativo, previa reposición ante la Corporación municipal, reposición que interpuesta por las diversas partes actoras, fué desestimada por acuerdo plenario de 2 de marzo de 1963, al notificar el cual a los interesados se hacía saber a éstos que podían interponer recurso contencioso-administrativo ante esta Sala.

Tercero. Que para sostener la tesis favorable a la competencia de esta Sala las partes argumentan, al amparo de los artículos 45 de la Ley de Procedimiento administrativo y 29 de la Ley Procesal especial de esta Jurisdicción, que el acto administrativo que es objeto de impugnación jurisdiccional no es el de aprobación definitiva emanado por el Ministerio de la Vivienda, sino el acuerdo municipal que aprobó provisionalmente el referido Plan urbanístico, aserto que es jurídicamente correcto, pues el acto de aprobación definitiva emanado por la Comisión Central de Urbanismo, y en vía de sustitución, al no estar constituido el mismo, por el Excmo Sr. Ministro de la Vivienda, *tal acto aprobatorio, repetimos, es una típica forma de tutela sobre la actividad de los Entes locales, de carácter represivo o «ex post», que tiene como virtualidad la de conferir eficacia al acuerdo municipal válido objeto de fiscalización, de suerte que es al acto o acuerdo aprobado al que ha de vincularse la producción de efectos jurídicos y al que, por tanto, ha de referirse la impugnación jurisdiccional*, solución doctrinal que en nuestro Derecho positivo se ve apoyada por los preceptos legales anteriormente invocados; mas si bien hasta aquí es irreprochable la argumentación de las partes litigantes, olvidan éstas un dato trascendental, y es que el acuerdo municipal de aprobación provisional, al que da ejecutividad el de aprobación definitiva ministerial, no agota la vía administrativa, sino que aquél es susceptible de ser recurrido en alzada, tal como se estudia a continuación.

Considerandos del Tribunal Supremo:

Considerando: Que el primer extremo propuesto a la decisión jurisdiccional en esta apelación es precisamente el estudio del tema contenido en el cuarto de los Considerandos de la sentencia apelada, en la que, con impecable precisión (al igual que en los Considerandos segundo y tercero, que se aceptan) se fijan previamente el desarrollo del procedimiento administrativo seguido y la normativa aplicable al caso, con lo que es atinado convenir que la indicación contenida al hacer las notificaciones del acuerdo plenario del Ayuntamiento de S. S. de 2 de marzo de 1963, por el que se desestimaron los recursos de reposición interpuestos contra el acuerdo municipal aprobatorio del Plan general de Ordenación urbana de aquella ciudad, era fundamentalmente errónea, por cuanto expresaba que contra tal acuerdo plenario municipal había el recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Pamplona, *induciendo así a los recurrentes a una equivocación sustancial y trascendente en grado sumo, ya que este error les hacía no sólo equivocarse procesalmente el órgano jurisdiccional ante el que podía recurrirse, sino incluso la vía*, puesto que, con arreglo a la normativa aplicable y como en el mismo Considerando tercero de la sentencia apelada se explica y razona, en correctísimo análisis, contra el acto del Ayuntamiento denegando la reposición interesada respecto al acuerdo municipal aprobatorio del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de S. S., cabía y cabe, el recurso de alzada ante el Consejo Nacional de Urbanismo, con arreglo al repetido artículo 219 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, y en consecuencia, es este organismo, o quien le sustituya funcionalmente, aquel cuyo conocimiento agota en su caso la vía gubernativa y puede producir el acto susceptible de ser revisado por

las capitales de provincia. Y en el Estatuto municipal de 8 de octubre de 1924 se establecía como de la competencia municipal la formación de los planes y proyectos de ordenación urbana, sin embargo de lo cual se disponía en el artículo 182 que tales proyectos, una vez que fueran aprobados por el Ayuntamiento pleno, y aun cuando no existiera recurso alguno contra ellos, habían de ser sometidos a la Comisión provincial o central de Sanidad, según los casos, los cuales examinarían los proyectos desde el punto de vista técnico-sanitario, debiendo señalar en ellos las deficiencias que tocasen a este aspecto, y una vez examinados serían devueltos a la respectiva Corporación municipal para que subsane los defectos de que adolezcan, «sin cuyo requisito no será ejecutivo el acuerdo». Y este mismo precepto se vuelve a consignar en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 9 de julio de 1924, según puede verse en los artículos 12 y 13, en los que se toma como base determinante de la intervención de las Comisiones provinciales la población inferior a los 30.000 habitantes. Y conviene destacar el texto del precepto contenido en el artículo 182 que antes se ha entrecomillado cuando consigna que el acuerdo municipal

la Jurisdicción contencioso-administrativa ante el órgano de ésta adecuado para ello por razón de su competencia, a tenor del artículo 37 de la Ley de 27 de diciembre de 1956.

Considerando: Que este recurso de alzada ante el Consejo Nacional de Urbanismo u órgano que funcionalmente le sustituya, nada obsta al principio de autarquía genérica de las Corporaciones locales predicado en la Ley de Régimen Local, y en su artículo 386, textualmente, por cuanto, a más de tratarse de un recurso impropio, sin vinculación jerárquica, como exactamente se expone por el Tribunal «a quo», concebido a través de la ordenación tutelar de la actividad planificadora de las entidades locales, y sin merma del presupuesto de autonomía ya mencionado; se establece concretamente en el artículo 219 de la Ley del Suelo, y a ella habrá que atenerse para poder apreciar si la vía administrativa llegó hasta el fin de su sistema procesal, como previo al jurisdiccional contencioso-administrativo; por lo que cuando, como en este caso ocurre, y precisamente *por el error a que la propia Administración induce*, se dirigió la acción correspondiente acordándola indebidamente al órgano jurisdiccionalmente inadecuado y yugulando la parte final del procedimiento administrativo, *no es posible*, en términos de revisión de este acto administrativo —y aquí de la notificación de ese acto, que por su condición procesal afecta al orden público— *dejar de apreciar la nulidad de la tal notificación efectuada por la Corporación municipal a los después recurrentes*, por aplicación del artículo 79, párrafo 2.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo, tanto más cuanto en otro caso se conduciría a la ilegítima consecuencia de que el acto procesal erróneo de la Administración aseguraría la eficacia jurídica del acuerdo administrativo en beneficio de quien lo produjo; y, al propio tiempo, constituiría freno de la seguridad jurídica que para la persona constituye el sistema de garantía jurisdiccionalmente establecido y legalmente regulado.

Considerando: Que como deducción lógica de lo expuesto procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los recurrentes, anulando la sentencia dictada por el Tribunal Territorial y reponer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la notificación del recurso de reposición del Ayuntamiento de S. S., de 2 de marzo de 1963, para que ésta se lleve a efecto nuevamente y en forma legal, con expresión del recurso que pudiera ejercitarse por los interesados ante el Consejo Nacional de Urbanismo u órgano que administrativamente le sustituya; *sin que, por la misma naturaleza de la resolución, sea procedente hacer determinación expresa en cuanto a interposición de costas en ésta, ni en primera instancia, con arreglo a los artículos 81 y 131 de la Ley jurisdiccional.*

no será ejecutivo en tanto no reciba el acuerdo de aprobación de la Comisión Sanitaria Central o Provincial correspondiente.

La Ley del Suelo se mueve en esta materia en una línea similar, aunque con mayores puntualizaciones y algún cambio de directriz no sustancial. Al efecto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica «formación y aprobación de los Planes», consigna, como antes se ha dejado escrito, que la competencia para formular los Planes provinciales es de las Diputaciones, y que los Planes municipales los formularán los Ayuntamientos, si bien establece que aquéllas pueden encomendar su formulación a la Comisión provincial de Urbanismo, y los Ayuntamientos pueden hacerlo ya a dicha Comisión, ya a la Diputación. Y si fuera menester, permite la sustitución cuando se produzca una omisión por parte de las Corporaciones provinciales o municipales al no llevar a cabo dentro de los plazos que para ello se establezcan la formación de los Planes correspondientes (art. 26).

Después de establecer normas sobre este particular de la formación de los Planes, se refiere el artículo 32 al procedimiento para la aprobación de aquéllos, diciendo que una vez que se aprueba inicialmente el Plan por la Corporación respectiva, se someterá a información pública durante un mes, y en vista del resultado de la información, la Corporación que lo hubiera redactado aprobará provisionalmente el Plan con las modificaciones que haya estimado oportunas, después de lo cual lo someterá al Consejo Nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examine en todos sus aspectos y decida en el plazo de seis meses, transcurrido el cual se entenderá aprobado por silencio administrativo. Y en el caso de que se hubieran señalado deficiencias por el órgano de control, éste devolverá el expediente a la Corporación para que las subsane, pudiendo incluso relevársele de volver a enviar el Plan nuevamente para su aprobación cuando se trate de rectificaciones de escasa importancia.

Respecto de la competencia para otorgar definitivamente la aprobación de los Planes o proyectos de urbanismo, cuya formación y aprobación provisional corresponde a la Corporación local respectiva, establece el artículo 28 de la Ley del Suelo que la aprobación definitiva corresponde:

- a) Al Consejo Nacional de Urbanismo, si se trata de Planes provinciales o comarcales.
- b) A la Comisión Central de Urbanismo, si se trata de Planes relativos a capitales de provincia o poblaciones de más de 50.000 habitantes.
- c) A las Comisiones provinciales de Urbanismo en todos los demás casos y siempre en los proyectos de urbanización.

Pero aquí ha de tenerse en cuenta que cabe recurrir en alzada estas resoluciones, según dispone el artículo 219, que después será objeto de estudio (4).

(4) El artículo 219 dice así:

Art. 219. 1. Los actos del Consejo Nacional de Urbanismo agotarán la vía gubernativa.
2. Los actos de las Comisiones Central y Provinciales de Urbanismo serán susceptibles de recursos de alzada en el plazo de quince días, y únicamente en un grado, ante el Con-

No se consigna en ninguno de los artículos de la Ley del Suelo que el acto municipal aprobatorio del Plan sea sustituido por el acto del órgano de control en que se apruebe definitivamente el Plan, y por ello parece de razón mantener la misma directriz del Estatuto municipal, de que el acto municipal es perfecto y válido, y únicamente no es ejecutivo hasta obtener la aprobación.

**5.—ACTO QUE DEBE SER OBJETO DEL RECURSO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

La cuestión es de gran interés, tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el práctico. Si el recurso se ha de dirigir contra el acto controlante, entonces nos hallaremos en presencia de una ordenación jerárquica, no autárquica; y se echaría sobre el Tribunal Supremo una enorme carga de asuntos que por su importancia no es de razón que vayan directamente ante el Supremo Tribunal. En efecto, como las resoluciones de las Comisiones Provinciales de Urbanismo podrían ser recurridas en alzada ante la Comisión Central, y contra su resolución firme, en razón de ser órgano de ámbito nacional, habría de acudir en revisión jurisdiccional ante el Tribunal Supremo, he aquí que todos los Planes de urbanismo de todos los pueblos de la Nación, caso de ser recurridos en vía contenciosa, habrían de ser sometidos en única instancia ante el Tribunal Supremo. Pero, indudablemente, esto no puede racionalmente admitirse, y sin duda que esto no es lo querido por el legislador al disponer en el artículo 225 de la Ley del Suelo que los actos de aprobación de los Planes serán recurridos ante la Audiencia Territorial respectiva, y sólo si afectan a varias provincias corresponde conocer al Tribunal Supremo.

Sobre la interpretación de los artículos 219 y 225 (5) de la Ley del Suelo se viene manteniendo honda polémica, pues algunos entienden que existe una manifiesta antítesis entre ambos preceptos legislativos. Pero debe partirse del principio de que sólo cuando sea clara y manifiesta la antinomia habrá de admitirse la existencia de la contraposición de preceptos, y, por el contrario, ha de buscarse en una indagación profunda la «mens legislatoris», que dará generalmente solución congruente a los problemas

sejo Nacional y Comisión Central de Urbanismo, respectivamente, y en los casos señalados por los artículos 20, 22, 25, 32, 33, 34, 46 y 209 de la presente Ley, y en los demás agotarán la vía gubernativa.

(5) El artículo 225 dice así:

Art. 225. 1. Los actos de aprobación definitiva de Planes de ordenación y proyectos de urbanización serán recurribles ante el Tribunal provincial contencioso-administrativo con jurisdicción en el territorio del planeamiento, y si afectare a más de una provincia, ante el Tribunal Supremo.

2. Los demás acuerdos de las Corporaciones locales, Comisiones y Consejo Nacional de Urbanismo y Ministerio de la Gobernación, salvo los casos en que la presente Ley no admitiese recurso alguno, serán impugnables ante la jurisdicción competente, según la naturaleza del derecho que se considere infringido.

3. La impugnación de los actos de las Comisiones provinciales será admisible bajo las mismas modalidades que los de las Corporaciones.

que en una aparente y superficial interpretación parecen ser insolubles. Hay en el legislador una cierta plenitud total y hermética que debe buscarse al interpretar los preceptos de la Ley.

Pues bien, a nuestro juicio, ambos artículos son perfectamente congruentes. En efecto, en el artículo 219 se consignan los recursos que caben en *vía administrativa* para llegar a la aprobación definitiva de los Planes. Y al efecto establece:

a) Que los actos del Consejo Nacional de Urbanismo (al que compete directamente la aprobación de los Planes provinciales y comarcales, según dispone el artículo 28) agotan la vía gubernativa.

b) Que los actos de la Comisión Central de Urbanismo en esta materia de Planes serán susceptibles de recurso de alzada en el plazo de quince días ante el Consejo Nacional de Urbanismo, cuya resolución termina la vía administrativa.

c) Que los actos sobre aprobación de Planes de las Comisiones Provinciales de Urbanismo serán susceptibles de recurso de alzada en el plazo de quince días ante la Comisión Central de Urbanismo, y en ésta se agota la vía administrativa.

Por su parte, el artículo 225 establece, como antes se ha indicado, que los actos de aprobación definitiva de Planes de ordenación y proyectos de urbanización son recurribles ante el Tribunal Provincial Contencioso-administrativo con jurisdicción en el territorio del planeamiento, y si afectaren a más de una provincia, lo serán ante el Tribunal Supremo.

De manera que el artículo 219 se refiere al modo de agotar la vía administrativa, y el 225 determina la competencia de los Tribunales que han de conocer en vía contencioso-administrativa. Y en este artículo se parte por el legislador del supuesto consagrado por la doctrina de que los actos de control ejercidos por los órganos de la Administración general del Estado no llevan consigo una subsunción del acto municipal controlado, sino que lo que se hace con tales actos de control es meramente dar el refrendo o confirmación de que tal acto se ha pronunciado dentro de las normas establecidas al efecto y que es conveniente y oportuno, si el control es no sólo de legalidad sino de oportunidad, manteniendo así el acto municipal perfecto, al que no se agrega, en realidad de verdad, ningún elemento sustancial. Pues el efecto fundamental del sometimiento a la aprobación es de que no pueda ejecutarse en tanto no se obtenga aquélla. Lo cual está de acuerdo con la normativa vigente en la Ley de Régimen Local, la cual establece que los actos de la Administración pública municipal son ejecutivos, excepto en aquellos casos en que necesitan autorización o aprobación superior, pues en tales casos habrán de esperar para la puesta en ejecución de los mismos a la aprobación correspondiente.

En favor de esta tesis están:

a) *La doctrina.*

En la organización de los Estados modernos se pueden distinguir el llamado ordenamiento jerárquico y el que pudiera denominarse ordenamiento autárquico o descentralizado. En el ordenamiento jerárquico los

órganos superiores gozan de una situación en relación con los inferiores, que se traduce en amplias facultades respecto de los actos de éstos, señalándose entre otras la de directiva e impulso, de mando, de avocación, de delegación, de reexamen, de revocación y de sustitución. Y en este ordenamiento jerárquico le corresponden estas facultades al superior por modo ordinario, sin necesidad de manifestación expresa de la Ley al efecto.

Pero no sucede así en el ordenamiento que pudiéramos llamar autárquico, descentralizado, en el cual existen organismos a los que el legislador ha concedido facultades propias e independientes en su actuar, no hallándose subordinados a otros órganos en una relación jerárquica, aunque indudablemente y por razones de unidad y eficacia se otorgue a determinados órganos de la Administración general del Estado ciertas facultades de control, a fin de que los actos de los organismos descentralizados se hallen dentro de una directiva general de fines, evitando la dispersión de fuerzas, la esterilidad o la pugna de situaciones que en una concepción cabal y unitaria de los fines básicos de un Estado no podrían aceptarse. Es decir, que si en la ordenación jerárquica esta unidad se da ya efectivamente por supuesta en razón de esa organización unicéntrica, es preciso establecerla de modo expreso, cuando el legislador lo estime oportuno, en el ordenamiento autárquico, en el que los organismos descentralizados actúan con una cierta autonomía que, como dice LAUBADÈRE, se ha creído conveniente establecer para resolver con mayores garantías de acierto los asuntos peculiares de la localidad, teniendo para ello órganos propios y por sí misma establecidos y gozando de una cierta independencia o autonomía en su actuar que se aleja notoriamente de aquella otra situación que se da en el ordenamiento jerárquico, aunque en la necesidad, como antes se indica, de obtener esa cierta unidad de dirección indispensable para conseguir los fines sustanciales y fundamentales del Estado moderno se impone una supervisión, una fiscalización, un control de ciertos actos que el legislador ha creído conveniente someter bien a la autorización, bien a la aprobación de órganos superiores de control, teniendo siempre en cuenta que para ejercer tal control es preciso que el legislador, de modo expreso, lo haya establecido, y que sólo se podrá actuar dentro de los límites y conforme a los requisitos y condiciones que aquél haya señalado.

Entre las varias formas de ejercer este control hay dos: la autorización y la aprobación, que muy a menudo se confunden en nuestra terminología legislativa, pero que ofrecen características bien distintas. En la autorización es precisa por parte del órgano controlante una intervención *previa* a la existencia efectiva del acto del organismo descentralizado o autárquico, pues éste no puede válidamente poner el acto para el que se exige la autorización sin haber obtenido previamente ésta. La aprobación es también un acto de control, pero no previo, sino subsiguiente a la adopción del acuerdo por el órgano controlado. SAYAGUÉS LASO dice que podría definirse como la declaración de voluntad de la Administración que

acepta como bueno un acto de otro órgano, complementando así su eficacia jurídica. Y véase cómo esta última nota, «completar la eficacia jurídica del acto controlado», se contrapone a aquellos que estiman que se trata de un acto complejo de ambas Administraciones, la controlante y la controlada, cuando la verdad es que no se dan las condiciones precisas para tal acto complejo.

Ciertamente ha habido algunos autores que han considerado que el acto de control y el acto controlado se funden, y nace entonces un acto complejo; pero la verdad es que la doctrina dominante, tanto entre los tratadistas nacionales como extranjeros, es que no puede hablarse de un acto complejo, sino de dos actos independientes, si bien el acto del órgano controlante actúa como una condición de la eficacia del acto controlado, el cual es perfecto y sólo se halla afectado en su puesta en ejecución. ZANOBINI (6) dice que debe distinguirse el acto complejo de aquellas formas de colaboración de voluntades que se producen en el ejercicio de los controles estatales sobre las deliberaciones de los entes autárquicos. Y si es cierto que los efectos prácticos de tales deliberaciones no pueden producirse sin la aprobación u otro acto de control gubernativo cuando la Ley lo exija, los dos actos permanecen, sin embargo, distintos, ya sea formalmente, ya sea por sus fines o por su función jurídica; las deliberaciones tienden a rendir un cometido práctico comprendido en las finalidades administrativas del ente por el que se produce; la aprobación es un *acto separado*, que tiene como misión comprobar que con aquella deliberación ninguna norma se ha violado ni que de la misma se originará ningún daño a los intereses del ente o a los generales que el Estado debe tutelar. La deliberación del ente, afirma ZANOBINI, es acto jurídicamente perfecto, respecto al cual la aprobación actúa como condición suspensiva de su eficacia.

FORTI, refiriéndose concretamente al acto municipal que necesite aprobación, dice que, poniendo en parangón el acto del Ayuntamiento con la voluntad del órgano de control, pronto se echa de ver que ambas voluntades emanan de dos diversos poderes y no presentan identidad de contenido ni de efectos, faltando, en consecuencia, los requisitos fundamentales para que dos o más voluntades puedan dar lugar al acto complejo. Y al oponerse a la tesis de VITTA, dice «que el acto del ente autárquico se realiza en el ejercicio de un poder, del cual sólo aquel ente es titular; y que este poder se distingue de la potestad de control que ejercita el órgano controlante por una irreductible heterogeneidad que impide la *fusión* de las dos voluntades en un único acto complejo». Y que, por tanto, debe rechazarse la teoría del acto complejo, puesto que no es a propósito para configurar y explicar los particulares efectos que la aprobación despliega en relación con las deliberaciones del Municipio.

De manera que la aprobación no se confunde con el acto a aprobar, sino que tiene una individualidad jurídica propia; y, así bien, la apro-

(6) *Corso di D. A.*, tomo I, Milán, 1945, pág. 234.

bación no puede considerarse como requisito para la *existencia* del acto del ente municipal. La aprobación del acto sometido a control es un requisito externo al mismo, que sólo afecta a su ejecutividad.

Entre los autores que siguen la opinión de FORTI, en cuanto no consideran la aprobación como parte del acto controlado, rechazando el concepto de «acto complejo», unos afirman que la aprobación es una verdadera condición suspensiva de eficacia, una «*conditio iuris*», aunque FORTI rechaza esta opinión; otros creen que la aprobación es un simple acto de comprobación o verificación.

Existen razones suficientes que explican esta tesis de que el acto de aprobación por el órgano de control de un Plan municipal de ordenación urbana no sustituye al acto primitivo de la Administración local, sino que meramente significa un «*nihil obstat*» para que aquella Administración pueda llevar a ejecución su acto.

b) *La Ley de lo Contencioso-administrativo.*

El artículo 29 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 dispone: «Cuando una Corporación o institución dictare algún acto o disposición, pero éstos no fueran firmes sin previa autorización, aprobación o conocimiento, de oficio o a instancia de parte, de la Administración estatal o de otra entidad administrativa, se entenderá por Administración demandada: a) La Corporación o institución que dictare el acto o disposición fiscalizada, si el resultado de la fiscalización fuera aprobatorio del mismo; y b) La que ejerza la fiscalización si mediante ella no se aprobara el acto o la disposición».

De manera que con este artículo de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa se resuelven los problemas suscitados en la interpretación de los artículos 219 y 225 de la Ley del Suelo. Y así tendremos que, en aquellos casos en que los órganos urbanísticos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo intervengan para dar la aprobación a un Plan de ordenación urbana de carácter provincial o municipal, sea éste general o parcial, o especial, si ese acto de control, de fiscalización, de supervisión de la actividad administrativa local está de acuerdo con el acto sujeto a control, entonces el recurso ha de entablarse contra el acto original y ser demandada precisamente la Corporación municipal o provincial que hubiera dictado el acto controlado o fiscalizado, como se dice en el artículo 29; y si, por el contrario, el órgano controlante no aprobare el acto sujeto a su aprobación, entonces habrá de ser parte demandada ante la jurisdicción contencioso-administrativa el órgano controlante que dictó la resolución, una vez agotada la vía gubernativa; y claro es que entonces entraría en juego el criterio determinante de las competencias, según se establece en el artículo 14 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, sometiendo al Tribunal Supremo los actos de los órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, y a las Salas de las Audiencias Territoriales aquellos actos no susceptibles ya de recurso administrativo ordinario, emanado de los órganos de la Ad-

ministración pública, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, según consigna el artículo 10 de la repetida Ley (7).

Los Magistrados señores TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA (8) sustentan el mismo criterio, que fundamentan diciendo: «En los casos en que el acto o disposición fueron aprobados, mantienen su primitiva forma, sin que por parte de la fiscalización se hubiere añadido o modificado nada de ellos. Como hace notar GUAITA, no se ha añadido nada, salvo su ejecutividad, «y el acto combatido es íntegramente imputable a la Corporación local (se refiere al caso específico de actos precedentes de esa Administración), su verdadera autora, y por esto ha de ser la demandada. Por esta misma razón, cuando a virtud de la fiscalización se hicieran modificaciones al acto o disposición, éstos pierden su primitivo contenido. Son otros distintos, hijos del ente administrativo que impuso tales modificaciones. Y en este caso lógico es también que sea éste contra el que deba dirigirse el ataque, puesto que por su paternidad será el que se encuentre en mejor disposición de defensa.—Cuando se trate de actos de la Administración local, en principio, según el artículo 386 de la L. R. L., causan estado con su nacimiento y son directamente impugnables ante la jurisdicción. Junto a éstos hay otros en los que no sucede así, sino que, a virtud de *recursos*, pasan a la esfera estatal para ser resueltos por ésta. La vía administrativa se consume a través de tales recursos, y como consecuencia de ello el acto recurrible será el de esta última esfera administrativa.—Finalmente, hay otros que llegan también a la Administración del Estado, no ya por vía de recurso, sino por la necesidad de su fiscalización por ella; fiscalización que tiene diversa intensidad y también diversa finalidad, pero en todo caso aparece obligatoria para que aquéllos tomen su fuerza ejecutiva.—Creemos que el legislador, a través de este precepto (art. 29, 2, de la L. J.), ha pretendido fijar que en estos supuestos en que la Administración del Estado venga a *aprobar*, con su fiscalización, la actuación de otras esferas administrativas, inclusive de las entidades locales, la acción debe dirigirse contra la Administración de la que procede el acto o disposición.—Además de cuanto se ha dicho, hay un fundamento íntimo para pensar que así sea. Según se puede ver por el examen de la normativa aplicable a cada caso, la intervención de la Administración fiscalizadora es, en muchos casos, muy tenue, hasta el punto de que se lleva a cabo a través del silencio administrativo; y ante tal situación, parece indudable que es la Administración tutelada la que, por ser la verdadera autora del acto o disposición, se encuentra en una **mejor** posición de defensa contra el ataque que va a dirigirse en el correspondiente recurso contencioso. Esa tutela, en la mayor parte de los casos, tiene por finalidad la evitación de ilegalidades, ya sean de fondo o forma, pero, sin duda alguna, que es la autora del acto o disposición, quien, como elaboradora directa de los mismos, puede hacer su mejor salvaguarda.—Finalmente, estimamos que el legislador, a través de tal precepto, trató

(7) GONZÁLEZ PÉREZ es de la misma opinión. Vid. *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pág. 639.

(8) *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, tomo I, págs. 442 y ss.

de lograr una intermediación de justicia que se pierde en el caso de que la Administración demandada hubiere de ser la fiscalizadora, puesto que gran porcentaje de asuntos, por este sistema, habrían de ser resueltos por organismos y autoridades superiores; y como consecuencia de ello, la competencia sería del Tribunal Supremo, en lugar de ser de la Audiencia Territorial correspondiente, donde el administrado puede encontrar una mayor facilidad (por menos gastos, designación de profesionales, posibles desplazamientos, etc.) que si hubiera de interponerlo ante nuestro Alto Tribunal.—Su interpretación debe hacerse en todo caso en favor de ese administrado, por la indicada razón y además, porque, en otro caso, se sustrae al mismo la oportunidad de una doble instancia.—No obstante, debemos reconocer que en la práctica no se mantiene esta postura y que, por el contrario, viene estimándose que es el acto fiscalizador el que, en todo caso, pone fin a la vía administrativa, y en consecuencia, el único que puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo, y la Administración autora de él la única que puede aparecer como demandada.—Como puede apreciarse, es el hecho de que no se haga una perfecta delimitación entre la actuación administrativa básica y el acto fiscalizador lo que impide la aplicación fácil de este precepto que comentamos, del que tan beneficiosos efectos podrían deducirse».

c) *Algunas sentencias del Tribunal Supremo.*

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1963 dice que, según dispone el artículo 29 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, cuando el acto de una Corporación no fuera firme sin la aprobación por otra entidad administrativa..., se entenderá legitimada pasivamente en el recurso contencioso-administrativo la Corporación que dictare el acto fiscalizado, esto es, el Ayuntamiento, si el resultado de la fiscalización fuere aprobatorio, y el que ejerce la fiscalización, es decir, la Comisión de Urbanismo, si mediante ella no se aprobare el acto; mas si la aprobación no ha sido total, sino con modificación, como ocurre en este caso en que la Comisión de Urbanismo modificó el acto, preciso es entender como Administración demandada tanto la municipal como la Comisión de Urbanismo, como medio de facilitar la presencia en el proceso de los entes de que dimanen los actos impugnados y a fin de que el Ayuntamiento y la Comisión puedan defender los acuerdos por ella adoptados.

Y en la de 27 de mayo de 1966 se consigna: «Que para sostener la tesis favorable a la competencia de esta Sala las partes argumentan, al amparo de los artículos 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 29 de la Ley procesal especial de esta jurisdicción, que el acto administrativo que es objeto de impugnación jurisdiccional no es el de aprobación definitiva emanado por el Ministerio de la Vivienda, sino el acuerdo municipal que aprobó provisionalmente el referido Plan urbanístico, aserto que es jurídicamente correcto, pues el acto de aprobación definitiva emanado por la Comisión Central de Urbanismo y, en vía de sustitución, al no estar constituido el mismo, por el Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda, tal acto aprobatorio, repetimos, es una típica forma de tutela sobre la actividad de los entes locales, de carácter represivo o «ex post», que tiene

como virtualidad la de conferir eficacia al acuerdo municipal válido objeto de fiscalización, de suerte que es el acto o acuerdo aprobado al que ha de vincularse la producción de efectos jurídicos y al que, por tanto, ha de referirse la impugnación jurisdiccional, solución doctrinal que en nuestro Derecho positivo se ve apoyada por los preceptos legales anteriormente invocados».

Pero la verdad es que el Tribunal Supremo viene manteniendo con carácter de cierta generalidad la tesis contraria. Y así lo podemos ver en las sentencias que a seguido se citan y en las que se hacen las siguientes afirmaciones:

1.^a Que el artículo 225 de la Ley del Suelo ha quedado sin efecto por los artículos 10 y 14 de la Ley jurisdiccional, diciendo al efecto en la sentencia de 13 de noviembre de 1964: que, según declara la sentencia de 22 de enero de 1962, cuando los Planes hayan sido aprobados por órganos cuya jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional (como acontece con el Ministerio de la Vivienda), únicamente la correspondiente Sala del Tribunal Supremo tiene competencia para conocer de los recursos jurisdiccionales que contra ellos se deduzcan. Razones que, con base en el artículo 82, a), de la Ley jurisdiccional, refuerzan la conclusión de inadmisibilidad del presente recurso, que en el anterior Considerando quedó razonado, e impiden entrar a examinar el fondo del asunto. Que el a todas luces insuficiente contenido dispositivo del artículo 225, párrafo 1.º, de la Ley del Suelo, que, con olvido de lo preceptuado en los apartados a) y b) del artículo 28 del propio texto legal, no prevé el supuesto de que los actos de aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbana correspondan emitirlos al Consejo Nacional y Comisión Central de Urbanismo, esto es, a órganos de la Administración central incardinados en el Ministerio de la Vivienda, no autoriza la incongruente interpretación de que en tal supuesto la función revisora esté también atribuida al Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo, hoy sustituido por la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial, con jurisdicción en el término a que afecta el planeamiento.

2.^a Que el acto de aprobación es un acto complejo, diciéndose en la mencionada sentencia que el acto municipal aprobando un Plan es preparatorio del definitivo dictado por la Administración central y mediante el cual el ordenado escalonamiento de la actividad administrativa llega a su lógica y jurídica culminación, como acontece siempre en los llamados actos complejos o constelaciones de actos, para que el remedio de la revisión jurisdiccional alcance su máxima eficacia garantizadora de los derechos de los particulares sin tener que retrotraerla a trámites o actuaciones que han agotado ya su contenido al cumplir la finalidad que los justificaba.

3.^a Que los actos del órgano controlante son los recurribles, consignando la referida sentencia de 13 de noviembre de 1964 que resulta obligado atenderse a las ritualidades que establece el artículo 32 del propio Ordenamiento legal, a cuyo tenor los acuerdos aprobatorios que, previa información pública del proyecto y con vista de las reclamaciones presentadas, adopten los Ayuntamientos, tienen mero carácter provisional y es-

tán subordinados a los que en definitiva dicte el Ministerio de la Vivienda, al que fueron transferidas las facultades de la Comisión Central de Urbanismo, a virtud de los Decretos de 28 de junio de 1957 y 26 de noviembre de 1959, que son los verdaderos y únicos actos recurribles en vía contenciosa, pues como acertadamente razonó la sentencia de la Sala 5.^a del Supremo, de 22 de enero de 1962, cuya doctrina se acoge y reitera en la presente, no cabe impugnar las resoluciones de los titulares de los Departamentos ministeriales ante órgano jurisdiccional distinto del expresado Alto Tribunal, conforme a los artículos 13 y 14 de la Ley de 27 de diciembre de 1956.

4.^a Que no son impugnables en vía contencioso-administrativa los acuerdos municipales aprobando un Plan urbanístico en tanto no obtengan la aprobación definitiva, expresa o tácita, del órgano controlante. Al efecto, la sentencia de 22 de enero de 1962 dice que en virtud de lo dispuesto en el artículo 28, b), de la Ley del Suelo, la competencia para aprobar definitivamente los Planes y proyectos corresponde a la Comisión Central de Urbanismo (hoy al Ministerio de la Vivienda, en virtud del Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 y Decretos de 28 de junio de 1957 y 26 de noviembre de 1959), si se tratase de Planes relativos a capitales de provincia o poblaciones de más de 50.000 habitantes. Y respecto al procedimiento de su elaboración, el artículo 32 de la misma Ley establece que la Corporación u organismo que hubiere redactado el Plan, tras someterlo a información pública, lo aprobará «provisionalmente» con las modificaciones que procedieran, y lo someterá, hoy al Ministerio de la Vivienda, para que tras examinarlos *en todos sus aspectos* le otorguen la aprobación «definitiva». De la interpretación de estos preceptos se deduce que los acuerdos que las Corporaciones locales adopten respecto a aquellos Planes o proyectos cuya aprobación definitiva no les compete, tienen mero carácter provisional y carecen, en consecuencia, de los requisitos ineludibles de impugnabilidad exigidos por el artículo 37-1 de la Ley de nuestra jurisdicción, criterio que ha mantenido el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de mayo de 1962 (Sala 4.^a). Y al aplicarlo al supuesto fáctico que el presente recurso contempla, evidencia que el acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de agosto de 1958, desestimatorio de la petición que la recurrente le dirigió en el período de información pública del Plan general de ordenación de la ciudad, era un simple acto de trámite que no resolvía el fondo del asunto, y contra el cual el recurso jurisdiccional no resulta viable. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82, c), en relación con el 37-1 de la Ley jurisdiccional, procede declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Y esto sentado, procede a seguido consignar que una reiterada y categórica jurisprudencia, de la que son ejemplo las sentencias de la Sala de 17 de marzo y 26 de mayo de 1958, 26 de junio de 1961 y 16 de enero y 22 de mayo de 1962, rechaza, en lo que afecta a la ordenación urbana, tanto cuando estaba normada por la Ley de Régimen Local como al quedar sometida a la del Suelo, la posibilidad de impugnación directa de los acuerdos municipales que requieran para su perfección y ejecutividad otros aprobatorios emanados de los órganos a través de los cuales ejercita el

Estado su función tutelar en la materia; y así la sentencia citada en último lugar, a la que se remite expresamente la apelada, afirma que la actividad normativa de los Ayuntamientos en la fase aprobatoria del planeamiento se halla supeditada al refrendo o confirmación de aquellos órganos, entre los que figura la Comisión Central de Urbanismo, a la que compete, según el artículo 29, apartado b), de la Ley del Suelo, aprobar definitivamente los Planes relativos a poblaciones de más de 50.000 habitantes.

En la sentencia de 9 de febrero de 1965 se consigna que conforme a los artículos 28, 32 y 219 de la Ley del Suelo, y las sentencias citadas en los Vistos (9), el único acto que agota la vía gubernativa en materia de proyectos de ejecución de obras urbanas, es el que dicte la Comisión Central de Urbanismo en el recurso de alzada que se prueba contra el acto de la Comisión Provincial, confirmatorio o denegatorio de la aprobación provisional dictada por la entidad municipal, y, en su consecuencia, debe considerar como extemporánea e inadmisibile toda otra reclamación o recurso interpuesto ante el Tribunal o autoridad distinta contra el acuerdo inicial o provisional del Ayuntamiento, aprobatorio del proyecto de ejecución de dichas obras, en cuanto que éstos no causan estado sin el refrendo de los referidos organismos superiores directivos; y apareciendo en autos que el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Vigo, de 30 de diciembre de 1961, aprobó inicialmente el proyecto de apertura y urbanización de la Plazoleta y prolongación de la calle del Marqués de Valladares, de dicha ciudad, y el expediente de contribuciones especiales unido al mismo, acordando su publicación durante el plazo reglamentario para oír reclamaciones, es patente que, conforme a lo razonado, los contribuyentes afectados por dicho acuerdo únicamente tenían la posibilidad de formular las reclamaciones que estimasen convenientes a su derecho, con finalidad meramente informativa del ente municipal, y dictado el acuerdo provisional por éste, aprobando nuevamente y con carácter provisional dicho proyecto, esperar a que por la Comisión Provincial de Urbanismo se declare el acuerdo definitivo para entablar contra éste, de ser desfavorable, el recurso de alzada que previene el artículo 217, en relación con el 32, de la citada Ley, obteniendo con su resolución el acto administrativo que, al agotar dicha vía, le permitiese acudir con sus pretensiones a la jurisdicción contenciosa.

5.^a Que si no existe el órgano ante el que pueda interponerse el recurso de alzada a que se refiere el artículo 219 de la Ley del Suelo, no puede alegarse como defecto el no haber agotado la vía administrativa. Y en tal sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 1963 (Ar. 3.426) dice: «Sin embargo, la falta de organización y estructuración de los altos organismos indicados, puesta de manifiesto en el Decreto de 28 de junio de 1957, Orden de 11 de octubre de 1957 y Decreto de 26 de noviembre de 1959, y la no promulgación de la oportuna disposición reglamentaria de la Ley del Suelo, constituyen un obstáculo para la admisión de la tesis de recurribilidad en vía administrativa del acuerdo

(9) Sentencias de 16 de enero y 22 de mayo de 1962 (Ar. 345 y 2.335) y 5 de abril de 1963 (Ar. 1.858).

de la Comisión de Urbanismo de Barcelona, obstáculo previsto en la Orden de 11 de octubre de 1957, puesto que en la primera de sus normas, *in fine*, dispone que, con la aprobación de la Comisión de Barcelona, los Planes surtirán todos los efectos previstos en la Ley del Suelo, y que aconsejan desestimar la excepción de inadmisibilidad del recurso, porque, en otro caso, al no poderse interponer recurso de alzada en 5 de octubre de 1959, en que fué dictado el acuerdo de la Comisión de Urbanismo, puesto que faltaban la oportuna organización y reglamentación del órgano llamado a decidirlo, quedaría privado el recurrente de la vía jurisdiccional».

En contra de esta posición está la sentencia de 27 de mayo de 1966, estimando que no se agotó la vía administrativa si no se dió recurso ante el Consejo Nacional de Urbanismo al resolver la Comisión Central.

La verdad es que parece más lógica la tesis de la sentencia primeramente citada, pues si, como ahora ocurre, el Ministerio de la Vivienda sustituye a la Comisión Central de Urbanismo, y se recurre en alzada contra una resolución de ésta ante el Consejo Nacional, como éste no está constituido, nos hallaremos con que será el Ministro el que resuelva un recurso de alzada contra su propia resolución, lo cual es una verdadera *contradictio in terminis*.

6.—MATERIA OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

El campo del recurso en vía jurisdiccional contra un Plan de ordenación urbana ya debidamente aprobado por el órgano superior de control parece que debe estar limitado a deficiencias en el procedimiento. No es de razón que sea deferida al conocimiento de la autoridad judicial una materia tan propia y específica de la autoridad administrativa como es la de apreciar las conveniencias de que un trazado de calles o de plazas se haga en esta o en otra dirección, con esta o con la otra anchura, con edificaciones de mayor o menor volumen, etc., etc., pues es indudable que esta materia es eminentemente administrativa, y son las autoridades administrativas las que por razón de sus funciones y de su dedicación se hallan preparadas para mejor apreciar la conveniencia del interés público. Por eso parece de razón que el fondo de los problemas que se suscitan en torno a un Plan de ordenación urbana no sean de posible revisión jurisdiccional contencioso-administrativa. Esto es lo que sucede en los expedientes de expropiación forzosa, en donde, como ha declarado reiteradísima-mente el Tribunal Supremo, no cabe discutir en vía jurisdiccional contencioso-administrativa la declaración de utilidad pública o de interés social y la de necesidad de ocupación de determinados terrenos al efecto, ni la pertinencia de la declaración de urgencia a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues todo ello es una materia de libre y discrecional apreciación de la autoridad administrativa y, si no es acaso por desviación de poder, no debe entrar a conocer del fondo de estas cuestiones una autoridad jurisdiccional contencioso-administrativa. La Ley

de Régimen Local, en su artículo 141, consigna que los acuerdos municipales aprobatorios de Planes generales o parciales de ensanche, de reforma interior, de extensión o de saneamiento serán recurribles *por defecto de procedimiento*, cuando hayan causado estado, ante los Tribunales contencioso-administrativos. De manera que aplicando el aforismo jurídico de que «inclusio unius, exclusio alterius», si estos Planes pueden ser recurridos por defecto de procedimiento, no cabe recurrirlos desde otros puntos de vista y bajo otros aspectos.

En tal sentido dice la sentencia de 9 de noviembre de 1963 (Ar. 3.426), «que los recurrentes, en sus demandas respectivas, aparte de las causas de fundamentación del recurso que han quedado estudiadas, lo que someten a revisión no es una cuestión jurídica, sino una valoración técnica, de conveniencia, utilidad y oportunidad del Plan, resuelta por la Administración de acuerdo con sus órganos urbanísticos, y respecto de la cual esta Sala no puede emitir juicio, porque, y esto es obvio, los Tribunales de Justicia no pueden sustituir el punto de vista de los técnicos de urbanismo por el criterio del propio Tribunal, sin otro apoyo que subjetivas apreciaciones del recurrente acerca de la conveniencia del Plan, y que la genérica referencia al principio de respeto de la propiedad privada, o la subjetiva apreciación de la utilidad pública o la conveniencia u oportunidad del plan, o la particular opinión acerca de la preferencia de otras realizaciones municipales, no constituyen motivo de impugnación de los actos administrativos, porque, en cuanto a los límites de la propiedad privada, queda condicionada por el interés público y garantizado, en su día, jurídica y económicamente, a través de los procedimientos que la Ley establece, y la calificación de utilidad pública, y la oportunidad y conveniencia del Plan, es materia que, por corresponder a los poderes discrecionales de la Administración, no puede someterse a control de los Tribunales, salvo que se hubiera incurrido en desviación de poder, o en una errónea fijación de los presupuestos determinantes del acuerdo impugnado, o en una infracción de principios del Ordenamiento jurídico».

7.—EL RECURSO DE REPOSICIÓN NO ES EXIGIBLE AQUÍ
PARA ACUDIR A LA VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

El recurso de reposición tiene como fin principal el que la propia Administración que dictó el acto lo reconsidere antes de llegar a la vía jurisdiccional. Por ello, parece de razón que si el particular interesado ha formulado ante la Corporación municipal su reclamación contra el Plan de ordenación urbana en el plazo de exposición al público, y aquella Corporación ha conocido las razones alegadas al efecto y no las ha estimado; y que luego la Comisión Provincial o Central de Urbanismo, o en su caso el Consejo Nacional, las ha conocido de nuevo al ejercitar su facultad de control sobre el expediente y las ha desechado, no sea preciso, por inútil, volver a plantear de manera obligada el recurso de reposición contra una desestimación administrativa reiterada. Y esta es, sin duda, la

razón de índole práctica por la que el artículo 53 de la Ley jurisdiccional excluye de la exigencia del recurso de reposición, que con carácter general impone como previo para ejercitar la acción contencioso-administrativa, aquellos actos que impliquen resolución de cualquier recurso administrativo, así como los dictados en el ejercicio de la potestad de fiscalización sobre actos provenientes de otro órgano, Corporación o institución si fueren aprobatorios del acto fiscalizado. Y explicando esta excepción al precepto general del artículo 53 de la Ley jurisdiccional, dicen TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA (10): «La razón de ser de esta excepción aparece clara, pues ya la Administración ha contrastado la legalidad del acto fiscalizado al aprobarlo, y resulta teóricamente innecesario concederle una nueva oportunidad para pronunciarse sobre el mismo extremo.—En cambio, si el órgano o entidad fiscalizantes no aprobasen el acto sometido a su control, antes de impugnar esta decisión en vía jurisdiccional habría de interponerse [así se deduce «a contrario sensu» del artículo 53, b), de la Ley jurisdiccional] previamente el recurso de reposición».

8.—PUBLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES APROBANDO UN PLAN.

Según consigna el artículo 35 de la Ley del Suelo, los acuerdos del Consejo o Comisión Nacional o Provincial de Urbanismo, aprobatorios de Planes, proyectos o normas, Ordenanzas o Catálogos, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la respectiva provincia.

De manera que impuesta esta publicidad por la Ley, no hay por qué hacer notificaciones personales. Aquellos que estén interesados en impugnar el acuerdo aprobatorio, bien en alzada, bien en la vía contencioso-administrativa cuando proceda, habrán de hacerlo dentro de los plazos legales. Ya en las resoluciones que al efecto dicta el Director general de Urbanismo, transcribiendo la relación de los asuntos sometidos al señor Ministro de la Vivienda, que actúa como Comisión Central de Urbanismo, y por aquél resueltos, y que se publican en el *Boletín Oficial del Estado*, se consigna de modo expreso su publicación «en este periódico oficial para conocimiento de las Corporaciones locales y demás interesados». Es decir, que sin necesidad de la notificación personal ni a las Corporaciones ni a los particulares, queda así fijado el «dies a quo» desde el que se ha de computar el plazo para la interposición del pertinente recurso. Y lo mismo debe decirse cuando se dicte resolución aprobatoria por las Comisiones Provinciales de Urbanismo, a las que debe corresponder la debida publicación en el *Boletín Oficial* de la provincia respectiva.

Sin embargo, estimamos que debe extremarse la garantía jurídica a los administrados, y por ello, en la publicación que se haga de las correspondientes resoluciones en los *Boletines Oficiales del Estado* o de la provincia, deben indicarse los recursos que procedan ya en la vía administra-

(10) *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, tomo I, Madrid, 1965, página 866.

tiva o en la jurisdiccional, y los plazos en que puedan interponerse, debiendo tener informada a la Corporación local que redactó el Plan de la interposición de los recursos de alzada y de la resolución definitiva, para, en su vista, poner en ejecución el Plan de ordenación aprobado. Tal vez fuera conveniente dictar una disposición de carácter general que pusiera de una vez fuera del campo de la interpretación y de la duda toda esta materia, con beneficio para la Administración, para el administrado y para la jurisdicción.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.