



Régimen jurídico aplicable a las aprobaciones municipales de los planes de ordenación y proyectos de urbanización

Luis Enriquez de Salamanca

Hasta la entrada en vigor de nuestra Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956, el urbanismo estaba regulado por muy diversas disposiciones de índole legal y de diverso rango normativo. Actualmente el grupo normativo regulador de la actividad urbanística está integrado por la Ley del Suelo, por una serie de disposiciones posteriores que la reglamentan o complementan, y, en parte, por una serie de normas anteriores a la vigencia de la Ley del Suelo cuyo número exacto no es fácil tarea de precisar.

En efecto, la disposición segunda de las finales de la Ley del Suelo indica, textualmente, que: "Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la misma y autorizado el Gobierno para que, a propuesta de una Comisión designada por el Ministerio de la Gobernación, determine mediante Decreto cuales son las disposiciones vigentes sobre las materias reguladas por la presente que habrán de continuar en vigor".

Sin embargo, al no haberse promulgado el aludido Decreto se han producido en varias ocasiones situaciones de confusión, inherentes a estas fórmulas de las derogaciones tácitas, situaciones especialmente graves máxime en materia tan amplia y compleja como la de nuestro Código de Urbanismo. Según González Pérez es clara la derogación de ciertas Leyes como la de Solares de 15 de Mayo de 1945 pero se plantean serias dudas respecto de otras, como las Leyes de Ensanche de 26 de Julio de 1892, de 18 de Marzo de 1845 y de 3 de Diciembre de 1953. En particular los problemas pueden plantearse con respecto a la legislación de Régimen Local, puesto que, después veremos como una

parte de ella es derogada por la Ley del Suelo particularmente en la materia que afecta a los planes y proyectos de urbanización. Pero, de otra parte, la misma legislación urbanística hace repetidas alusiones a la legislación de Régimen Local para regular determinadas materias concretas, como puede ser el régimen de licencias.

Para interpretar más correctamente cual sea la *voluntas abrogandi* de la Ley del Suelo respecto a la Ley de Régimen Local, caben diversas técnicas. Una de ellas puede ser la determinación de los siguientes extremos: 1.º Si existe igualdad de materia en ambas leyes; 2.º Si hay identidad de los designatarios de sus mandatos; y, 3.º Precisar la existencia de contradicción e incompatibilidad de los fines de los preceptos.

Al mismo tiempo debe servir de orientación a tal fin, el plantearse que si bien la Ley de Régimen Local y, en general, la legislación local se integran parcialmente dentro del grupo normativo de las disposiciones que disciplinan el urbanismo patrio, hay que tener en cuenta, a efectos de precisar cuál de aquellas normas pueden integrarse con vigencia en el bloque normativo urbanístico, cuando el isomorfismo y la equipolencia se da entre las normas del anterior ordenamiento y las del actual, en tal forma, que por producirse una situación de colisión opositiva de normas, o de mero concurso de leyes, deba entrar en juego el mecanismo de la derogación por aplicación del principio de la *lex posterior derogat anterior*.

Normalmente la colisión opositiva se suscita entre normas de igual campo de acción en el espacio y en el tiempo; en tal supuesto, como hemos dicho, entra

en juego la abrogación, que supone la eliminación de la *lex prior* y de su grupo normativo. Como ha dicho Villar Palasí, la colisión opositiva y su consecuencia, la abrogación, "ha de ser clara y llevarse a efecto de un modo preciso y terminante, que no dé lugar a equívocos ni a dudas abusivas puesto que los derechos nacidos de las leyes no derogadas conservan su vigencia". La derogación tácita implica colisión opositiva entre normas isomórficas y equipolentes, o como diría la sentencia de 25 de octubre de 1965, "inducida de la voluntad del legislador cuando al regular la materia no ha querido que subsistan ambas leyes por versar sobre un mismo extremo"; la sentencia de 30 de julio de 1958 indica que se produce "cuando el precepto, sistema y criterio de la nueva ley rechaza la antigua".

En nuestro caso, entre la Ley del Suelo y la Ley de Régimen Local se produce una abrogación o sustitución parcial, puesto que el resto de esta norma resulta perfectamente válido. La abrogación se produce respecto de aquellas normas de la Ley de Régimen Local que resulten en clara colisión opositiva con normas de igual rango de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y no solamente de aquellas materias que en uno y otro cuerpo legal sean objeto de preceptos concretos, sino también de aquellas materias que sean objeto sistemático de un tratamiento especial o singular por parte de la Ley del Suelo, en contradicción absoluta con similar tratamiento en la disposición anterior; el resto de las materias de la Ley de Régimen Local que no estén en oposición literal, sistemática o, valga la expresión, espiritual, seguirán en vigencia.

Concretamente en el campo del planea-

miento urbanístico, la abrogación de la normativa del ordenamiento de Régimen Local es absoluta, excepción hecha, claro está, de aquellos supuestos en que la Ley del Suelo conserva explícitamente alguna disposición anterior, incorporándola de esta manera al nuevo bloque normativo.

La Ley del Suelo y sus normas complementarias regulan integralmente y de manera directa, bien mediante normas concretas o bien mediante los principios deducidos de una correcta hermenéutica aplicada a tal grupo de normas, todo cuanto se refiere a planes y proyectos de urbanización; su número y clases, su contenido documental, sus previsiones, su carácter, sus efectos, su vigencia, sus modificaciones y revisiones, y, por supuesto, el procedimiento para su tramitación y aprobación.

La Ley del Suelo regula en su artículo 32 el mecanismo para la aprobación de los planes, indicando que dentro de los trámites para la aprobación de los mismos se prevén dos fases procedimentales llamadas aprobaciones: la aprobación inicial y la aprobación provisional, que habrán de ser producidas por el órgano gestor del planeamiento, normalmente los Ayuntamientos, sin especificar norma alguna referente al régimen de los acuerdos municipales en esta materia de aprobación de los planes. Sin embargo, al regular la Ley del Suelo en el artículo 39 o en el artículo 46 ciertos supuestos de modificación de los planes, aquellos que conlleven aumento de volumen o bien modificación de las previsiones del Plan General, exige, expresamente, en el primer caso, que la aprobación haya de ser efectuada con el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de intervenir en la aprobación inicial, provisional y definitiva, y que el mismo *quorum* se precisará cuando la modificación suscitara oposición del 25% de los propietarios del sector afectado o de las fincas emplazadas frente al mismo. El artículo 46, por su parte, alude a que se requerirá la aprobación de la Corporación municipal con el *quorum* del artículo 303 de la Ley de Régimen Local y el mismo *quorum* en las aprobaciones de la Comisión Provincial o Central de Urbanismo, según procediere.

Además la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, sobre modificación de planes de ordenación y proyectos de urbanización cuando afecten a zonas verdes o espacios libres previstos en los mismos, complementaria de la Ley del Suelo, establece en su artículo 1º, apartado 2º, que tales modificaciones precisan, a nivel municipal, de aprobación con el *quorum* del

artículo 303 de la Ley de Régimen Local.

Por su parte, la Ley de Régimen Local, en su Libro 3º, que lleva por título "Disposiciones comunes o la organización y la administración de municipios y provincias"; Título 1º: "Del funcionamiento de las Corporaciones locales"; Capítulo 2º: "Acuerdos de las Corporaciones"; artículo 303, indica que: "será preciso el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación para la validez de los acuerdos que se adopten sobre las materias siguientes:

...g) Planes generales de urbanización y proyectos de ensanche, reforma interior o urbanización parcial:..."

Dados tales antecedentes, se ha planteado en la práctica y por la doctrina la cuestión de cuál sea el régimen jurídico normal a aplicar en los acuerdos municipales para las aprobaciones inicial y provisional de los planes y proyectos.

Una de las posiciones en pugna es la mantenida en su reciente libro por Bartolomé Bosch y Salom, *La tramitación de los Planes de urbanismo*, quien en la página 146, expresa que: "Si bien esta última parte, concretamente el párrafo 3 del artículo citado (el art. 39 L.S.), sólo exige el *quorum* cuando hubiere oposición del 25%, entendemos que para cualquier modificación del plan o planes y proyectos debe exigirse éste, *que igualmente, y con mayor motivo, se exigirá para las aprobaciones inicial y provisional de los planes y proyectos, y así lo prevé el artículo 303 de la Ley de Régimen Local, para estos casos...* Obsérvese cómo la Ley del Suelo reconoce la existencia y aplicación de este artículo 303, y no lo consideramos derogado, como opinan otros autores y comentaristas."

Por su parte, Jesús González Pérez, en sus *Comentarios a la Ley del Suelo*, artículo 39, página 262, estima que: "en realidad estamos ante una norma especial de este supuesto de modificación al exigir un *quorum* superior al ordinario. Porque, en efecto, el *quorum* que se exige para la aprobación inicial y provisional de los planes es el "voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación" (art. 303, g) L.R.L.). Mientras que para la modificación que contempla el artículo 39, párrafo 2, L.S., se exige no ya las dos terceras partes del número de hecho, sino de los miembros de la Corporación. Y no sólo para la aprobación inicial y para la aprobación provisional, sino para la definitiva por la Comisión correspondiente".

En contraposición con estos criterios, otro sector doctrinal y la propia administración han entendido que la Ley del Suelo no exige *quorum* alguno para las aprobaciones inicial y provisional de los planes y proyectos, exigiéndolo tan sólo para casos específicos, en los que sí sería de aplicación el artículo 303 de la Ley de Régimen Local.

Evidentemente, para llegar a una solución interpretativa sobre el problema de los *quorum* precisos para las aprobaciones inicial y provisional de los planes y proyectos de urbanización, conviene que volvamos a plantearnos el tema de la normativa aplicable a estos extremos.

La Ley del Suelo, ya lo hemos dicho, regula de manera excluyente todo cuanto se refiere a la actividad urbanística referida al planeamiento urbanístico, desprendiéndose así de lo dispuesto en el artículo 2º apartado a) de dicha Ley, del artículo 3º apartado 1) de la misma y de todo lo dispuesto en el Título primero de la Ley. Con referencia a planes y proyectos podemos indicar, de manera tajante, que la Ley de Régimen Local solamente está vigente para la regulación de los proyectos de obras municipales ordinarias; las demás obras, que podemos denominar de urbanización, están actualmente reguladas por la Ley de Régimen del Suelo.

En su consecuencia, debemos dar prioridad a lo dispuesto en la Ley del Suelo con respecto no solamente al tema de fondo, sino también a las normas procedimentales que se refieran a los planes y proyectos. En este sentido, si bien el artículo 32 de la Ley del Suelo no da ninguna norma interpretativa sobre el régimen de los acuerdos municipales que hayan de recaer en las aprobaciones inicial y provisional de los planes y proyectos, es bien cierto que, en cambio, sí los da en tres supuestos concretos que podemos denominar excepcionales, cuales son el del artículo 39, apartados 2 y 3, en que si bien no menciona el artículo 303 de la Ley de Régimen Local, es cierto que parece querer recoger las normas procedimentales sobre acuerdos municipales de carácter especial; el artículo 46, apartado 3º, y, finalmente, la Ley 158/1963 de 2 de diciembre, en cuanto establece un procedimiento especial para la introducción en los planes generales, parciales o especiales de ordenación urbana o los proyectos de urbanización de modificaciones de cualquier clase, que afecten a la planificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan.

Puede inducirse, lógicamente, que si la Ley del Suelo exige determinados requisitos en cuanto a la formación del con-



sentimiento de las Corporaciones que hayan de emitir la aprobación provisional o inicial, en determinados supuestos, cuales son los referentes a las modificaciones de planes, debe desprenderse que cuando se trata de la formación inicial de estos planes o proyectos, dichos requisitos especiales no deben existir, es decir, no considera con el mismo criterio los supuestos de modificación de planeamiento (aunque sí los de revisión), que los supuestos de formación por primera vez de dichos planes o proyectos.

Evidentemente, tal era también el carácter del artículo 303 en relación con el 302 de la Ley de Régimen Local; el artículo 302 sienta el criterio general para los acuerdos de las Corporaciones locales; el artículo 303 sienta el criterio especial para la adopción de acuerdos cuando recaigan en determinado tipo de expedientes que se enumeran especialmente en el mencionado artículo. Debemos olvidarnos, en principio, de que en el artículo 303, letra g) de la Ley de Régimen Local se prevé que este sistema especial de formación de los acuerdos de las Corporaciones locales se aplica para la aprobación de los planes generales de urbanización y proyectos de ensanche, reforma interior o urbanización parcial, puesto que, en esta materia, ya hemos visto que los criterios que rigen son los de la Ley del Suelo; debemos, sin embargo, hacer hincapié en que el artículo 303 representa la excepción frente al procedimiento normal regulado por el artículo 302, por lo que, en este sentido, entendemos que para la aprobación inicial o provisional de los planes y proyectos de ordenación urbana debe seguirse el criterio del artículo 302 de la Ley de Régimen Local, que indica que: "Los acuerdos de las Corporaciones locales se adoptarán por mayoría de votos de los miembros asistentes a la sesión, decidiéndose los empates con el voto del Presidente, cuando, repetida la votación en la sesión próxima, o en la misma si el asunto fuese declarado de carácter urgente, se reprodujera el empate."

Es decir, la razón de la aplicación de la legislación de Régimen Local en el caso del régimen de formación de los acuerdos municipales, no es porque el artículo 302 esté integrado en el grupo normativo urbanístico, sino porque se produce un concurso de grupos normativos. El artículo 302 rige por cuanto el régimen referente a la organización y administración de municipios y provincias no es materia propia del grupo normativo urbanístico, sino del que regula la Administración local, y es propio de este grupo la determinación de las reglas referentes a tal tema.

El artículo 303, g) L.R.L. no rige como regla normal para la determinación del régimen de acuerdos municipales en materia de planeamiento urbanístico, por cuanto todas las disposiciones anteriores referentes al tema han sido sustituidas por la Ley del Suelo, la cual sólo ha conservado, para supuestos especiales y taxativos, los criterios del artículo 303 L.R.L.

Tales supuestos especiales son únicamente el de modificación de planeamiento parcial según el artículo 39 de la Ley del Suelo; según el artículo 46 de la misma; o según la Ley de Zonas Verdes.

En todo caso cabría aceptar la tesis de González Pérez en cuanto señala un mayor rigor en el apartado 2º del artículo 39 de la Ley del Suelo respecto al artículo 303 de la Ley de Régimen Local, puesto que la Ley del Suelo habla, efectivamente, del voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Corporación, en tanto que el artículo 303 de la Ley de Régimen Local alude a los dos tercios del número de hecho y en todo caso la mitad de los miembros de la Corporación, pero, tal aceptación la haríamos con la diferencia, respecto a la tesis de González Pérez, de reducir su opinión a estimar que dicho criterio agravatorio del artículo 39 de la Ley del Suelo, tan sólo se podría aplicar al supuesto de modificación de planes parciales en los que se incrementa el volumen edificable de la zona, pero en los casos de aprobación de planes y proyectos,

el criterio seguirá siendo el del artículo 302 L.R.L., puesto que no cabe entender que el artículo 303, al ser menos gravoso que el artículo 39 L.S., pueda considerarse aplicable a los demás supuestos de aprobación de planes, ya que hemos visto que aun siendo el supuesto del artículo 39 evidentemente más riguroso que el artículo 303 de la Ley de Régimen Local, este último artículo se aplica, en cambio, en modificaciones mucho más excepcionales que las contempladas en el artículo 39 de la Ley del Suelo, cuales las del artículo 46, apartado 2º, de la misma Ley y los de la Ley de Zonas Verdes, por lo cual puede deducirse que, en todo caso, el criterio del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, o el más riguroso del artículo 39 de la Ley del Suelo, tan sólo son aplicables a los supuestos especialmente previstos en la legislación urbanística para la modificación de planes, en tanto que el sistema normal de aprobación de planes y proyectos será previsto en el artículo 302 de la Ley de Régimen Local.

En cuanto al criterio de Bosch y Salom antes enunciado, entendemos que carece de consistencia jurídica y sistemática, ya que si efectivamente tal autor acepta que la aplicación del artículo 303 de la Ley de Régimen Local procede, por propio imperativo de la Ley del Suelo, en determinados supuestos taxativos, plenamente justificados, no cabe interpretar gratuitamente que dicho criterio habrá también de aplicarse con mayor razón a aquellos otros supuestos normales de aprobación de planes y proyectos, máxime cuando la Ley del Suelo no llama para ello al artículo 303 de la Ley de Régimen Local. En este supuesto, debe entenderse excluido la aplicación del procedimiento del artículo 303, por las razones expuestas, lo cual no quiere decir que la Ley del Suelo desconozca al mismo artículo de la Ley de Régimen Local, sino que se limita a entenderlo aplicable a determinados supuestos concretos que la misma Ley del Suelo especifica.