

Vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo

711

por

JOSE M.^a BOQUERA OLIVER

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. NATURALEZA JURIDICA DE LOS PLANES DE URBANISMO.—III VIGENCIA Y REVISION DE LOS PLANES DE URBANISMO: 1. ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES DE URBANISMO. 2. DURACIÓN DE LOS PLANES DE URBANISMO. 3. LA IRREVOCABILIDAD DE LOS PLANES DE URBANISMO. 4. LA REVISIÓN DE LOS PLANES DE URBANISMO: A) *La causa de la revisión.* B) *Extensión de la revisión.* C) *Los Planes objeto de revisión.* D) *El procedimiento de revisión.* E) *Efectos de la revisión.*

I. INTRODUCCION

El tema de la «vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo» guarda relación con uno de los aspectos más dolorosos de la especulación del suelo: la posible sospecha de la participación de la Administración pública en el agio urbanístico. Todos conocemos el caso del señor que, por necesidad, vendió barata una finca, calificada casi totalmente de zona verde en el Plan de Ordenación urbana, pues no podía esperar hasta que se la expropiaran. Los que la adquirieron lograron la revisión del Plan y todos los terrenos pasaron a ser suelo edificable. Hicieron un negocio que se calificó de fabuloso. Un eufemismo. Otro caso, el de los propietarios de unas viviendas en cuyos solares el Plan sólo permitía construir tres plantas. Las vendieron por un precio que guardaba relación con el volumen edificable. Poco después, en donde estuvieron sus viviendas se levantaba un edificio de nueve

plantas. Sorprendidos, preguntaron en el Ayuntamiento qué había sucedido, se les contestó con naturalidad: el Plan de Ordenación urbana ha sido modificado. En aquella zona ahora pueden construirse edificios de nueve plantas.

En los casos recordados, la Administración, quizá intencionadamente, lesionó a unos particulares en beneficio de otros; para favorecer a determinadas personas impuso a la comunidad unas condiciones de convivencia más incómodas e insalubres de lo necesario; ahormó de manera inadecuada el lugar en donde vivirán generaciones y generaciones de sus administrados. La Administración, en definitiva, con la modificación de un Plan de Urbanismo, hizo posible la especulación del suelo.

Sin embargo, cuidémonos de pensar que los Planes de Urbanismo sólo se modifican con el propósito de expoliar a unos y de favorecer indebidamente a otros. Lo frecuente será que la revisión de dichos Planes obedezca a la necesidad de acomodarlos a nuevas circunstancias para lograr que en el futuro las ciudades ofrezcan a sus habitantes una más agradable forma de vida. En este caso, tampoco es raro que la revisión de un Plan enfrente a las autoridades, locales o estatales, con los interesados en mantener el Plan existente. Enfrentamiento, las más de las veces, violento, con discusiones acaloradas y expresiones agrias. Los administradores cosecharon disgustos y sinsabores por defender el interés de la comunidad.

Nada nuevo. En la revisión de los Planes de Urbanismo, como en toda cuestión humana, encontraremos debilidades y virtudes; actitudes egoístas y altruistas; propósitos nobles y despreciables. Dificultades, luchas, litigios. Las normas que en nuestro Derecho regulan la vigencia y revisión de los Planes de Ordenación urbana, como toda norma jurídica, son susceptibles de diversas interpretaciones. Pero una de ellas será la más idónea para lograr que los Planes de Urbanismo se revisen en beneficio de la comunidad y no con fines especulativos; una de ellas permitirá reducir al máximo los aludidos enfrentamientos y resolverlos lo más justamente posible. Nuestro propósito no es otro que exponer la interpretación de las normas de la Ley del Suelo sobre revisión de los Planes que consideramos más positiva.

Trataremos que nuestro estudio sea desapasionado. La ciencia del Derecho permite abordar serenamente cuestiones y problemas que encienden los ánimos. Recuerden si no la congestión del rostro, las palabras, los insultos de aquel señor que vendió una finca que fue y dejó de ser zona verde por obra y gracia de un Plan urbanístico; los improperios de aquellos propietarios, y la enfermedad de alguno de ellos, que vieron cómo la modificación de un Plan de Ordenación urbana multiplicaba por tres los pisos que podían construirse sobre los solares que fueron suyos. Los disgustos de aquel Alcalde que se propuso modificar el Plan vigente y las presiones que soportaron los funcionarios estatales que intervinieron en la tramitación de su revisión. La técnica jurídica permite manipular con serenidad problemas humanos en los que los intereses agitan las pasiones. Unos y otras están ahí. Aquélla no los desplaza, ni debe desconocerlos, pero procura evitar que influyan perniciosamente en la solución de los problemas. La ciencia del Derecho, como es sabido, no es puro juego intelectual; trata de servir mejor a la colectividad.

II. NATURALEZA JURIDICA DE LOS PLANES DE URBANISMO

Para estudiar el tema propuesto tendré que exponer, lo más brevemente posible, mi parecer sobre la naturaleza jurídica de los Planes de Urbanismo, pues «no es posible la comprensión de un problema jurídico-urbanístico—ha dicho acertadamente MARTÍN BLANCO (1)—sin la previa comprensión del Plan de Ordenación urbana, de su significado y de sus efectos». De aquélla dependerá el análisis y las soluciones a los problemas que encierra su vigencia y revisión.

El Plan de Urbanismo es un Reglamento—«les Plans ont valeur réglementaire», dice la Ley belga sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo (2)—. Con respecto a esta afirmación exis-

(1) *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Montecorvo, Madrid, 1965, pág. 28.

(2) WILKIN, *Voirie et alignement. Urbanisme et constructions*, Bruylant, Bruselas, 1964, pág. 257.

te una amplia coincidencia de pareceres (3); pero es una coincidencia en la expresión, sólo en la terminología, y por eso no tiene trascendencia, pues existe profunda disparidad de criterios sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos. Para muchos, el reglamento es un acto ordinamental, uno de los elementos del Ordenamiento jurídico, con vida muy semejante a la de las leyes. Para los menos, el reglamento es una especie del género acto administrativo; un acto administrativo de carácter general que, como todo acto administrativo, se encuentra fuera, debajo, subordinado al Derecho. El reglamento, en cuanto acto administrativo, es una declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone, con fundamento en una presunción *iuris tantum* de conformidad con el Ordenamiento jurídico, consecuencias jurídicas. Los actos administrativos particulares o singulares imponen estas consecuencias a un sujeto o sujetos determinados. Los actos administrativos generales o reglamentos imponen sus consecuencias jurídicas de manera indeterminada a un grupo o categoría de sujetos u objetos del Derecho (4). En mi opinión, los Planes de

(3) *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, B. O. E., Madrid, 1968, págs. 142 y 144. GARCÍA DE ENTERRÍA («Dictamen sobre legalidad de Ordenanzas municipales», *Revista de Administración Pública*, núm. 50, págs. 315-316) dice que el Plan de Urbanismo tiene la máxima virtualidad normativa posible, la predominante, «por asegurar la conexión del sistema de límites, limitaciones y deberes de la propiedad con la idea de desarrollo ordenado y unitario de la ciudad a que el concepto material del Plan sirve». La frase «máxima virtualidad normativa posible» parece apuntar a la consideración de los Planes como leyes en sentido estricto, aunque, quizá deliberadamente, el autor citado ha huido de emplear dicho término que hubiera sido de difícil justificación dentro de nuestro Ordenamiento jurídico. Consúltese también CARRETERO PÉREZ, A., «Naturaleza jurídica de los Planes de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 16, págs. 87 y sigs.

La jurisprudencia alemana considera al Plan de Urbanismo un acto reglamentario (*BVerwGE*, 3, 265), cita tomada de A. FISCHER, «La justice administrative allemande», *Revue du Droit Public*, 1968, 8, pág. 1050. En el mismo sentido se manifiesta el Consejo de Estado francés. Pueden verse las conclusiones del Comisario del Gobierno BRAIBANT para el «arrêt de 6 mai 1966, Ville de Bagneux» (*Revue du Droit Public*, 1967, 2, págs. 339 y sigs.).

(4) La sentencia de 16 de marzo de 1960 declara que «los actos administrativos sometidos a una eventual revisión jurisdiccional se dividen en dos categorías: disposiciones inferiores a la ley *strictu sensu* y resoluciones; incluyendo en la primera a todas las normas de carácter general, que se dirigen o afectan a una pluralidad de sujetos u objetos de Derecho, determinable tan sólo por la concurrencia de las calidades o circunstancias que la propia norma especifique; mientras que las resoluciones, aun alcanzando a diferentes personas, individuales o colectivas, tienen una finalidad inicialmente particularizada como consecuencia de una actividad administrativa concreta».

Urbanismo reúnen estas características. Son actos administrativos generales o reglamentos.

En el Plan de Ordenación urbana la voluntad de la Administración con respecto al desarrollo y transformación de la ciudad se expresa mediante signos aritméticos y geométricos—en forma gráfica, como otros suelen decir (5)—y mediante palabras escritas—en forma literaria, aunque no siempre bella—. La voluntad administrativa expresada gráficamente constituye el Plan de Ordenación en sentido estricto o, mejor, el Plano. Las «Normas urbanísticas» expresan literariamente la misma voluntad (6). De una y otra forma, la Administración crea y otorga unilateralmente derechos e impone obligaciones a los titulares de las relaciones jurídicas sobre los bienes del espacio que comprende el Plan (7).

Los titulares de estas relaciones, sus objetos, y las relaciones mismas, constituyen un grupo o categoría de sujetos. En un momento dado, un solo sujeto, un único objeto y, por tanto, una sola relación puede ser la sometida al Plan de Ordenación. Pueden serlo también varios sujetos, pero perfectamente individualizables. Sin embargo, en el primer caso, el grupo puede constituirse con el transcurso del tiempo, y, en el segundo, transformarse al discurrir de los días, pues el Plan tuvo en cuenta unos caracteres abstractos predicables de cualquier titular de facultades jurídicas sobre bienes situados en la zona a la que el Plan se aplica. Es por esto por lo que podemos decir que el Plan siempre se dirige de manera indeterminada a un grupo de sujetos existente o que puede constituirse en el futuro. «Los Planes de Ordenación, como estableció este Tribunal Supremo en senten-

(5) HEREDERO HIGUERAS, M., «Procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de Planes de Ordenación urbana», en *Procedimientos administrativos especiales*, vol. II, E. A., Madrid, 1969.

(6) Los demás componentes del Plan que enumeran los preceptos de la Ley del Suelo (arts. 8.º, 9.º, 2, y 10, 2): Información urbanística, Memoria justificativa, Estudio económico-financiero y Programa de actuación, describen el objeto del planeamiento, sirven de motivación a aquél y programan su ejecución. Preparan y sirven a la ejecución de la decisión planificadora, pero no son manifestaciones de voluntad.

(7) Creo que destinatarios del Plan son las relaciones jurídicas completas. Es decir, los sujetos, los objetos y los derechos y obligaciones de aquéllos con respecto a éstos.

cia de 6 de noviembre de 1957—dice la sentencia de 26 de enero de 1970—, tienen la naturaleza de disposiciones de carácter general...».

La voluntad planificadora de la Administración siempre se presume conforme al Ordenamiento jurídico. Esta presunción admite prueba en contrario; puede, pues, destruirse mediante los adecuados medio jurídicos: los recursos administrativos y jurisdiccionales. «Un Plan parcial de Ordenación urbana aprobado definitivamente merece la calificación de «acto administrativo general» productor de normas jurídicas objetivas—dice la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1968—, calificación que viene ratificada por la propia Ley de Régimen del Suelo, al conceder en su artículo 223 acción popular para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de esa Ley y de los Planes de Ordenación urbana».

El Plan produce, como muy bien dice la citada sentencia, «normas jurídicas objetivas», pero no normas libres, incondicionadas, soberanas, que son las que integran el Ordenamiento jurídico, sino normas condicionadas, subordinadas en su eficacia al respeto de dicho Ordenamiento y destructibles si se oponen o se separan de él. Por esto mismo, la sentencia de 14 de marzo de 1967 manifiesta que «hay que considerar la diferencia de rango normativo entre un acto administrativo de aprobación de un Plan y los artículos de una ley, y la calificación hecha en el Plan no puede llevar a infringir disposiciones de una ley» (8). La ley, por su valor, por su rango, es elemento integrante del Ordenamiento jurídico. El Plan, por su valor, por su rango, no lo es. Su eficacia, repito, queda subordinada a la ley y demás

(8) Alguna vez se ha querido distinguir la naturaleza jurídica del acto de aprobación del Plan y la naturaleza de la Memoria, el Plan en sentido estricto, las Ordenanzas y demás documentos que lo componen. La aprobación del Plan sería un acto administrativo singular. Los componentes aprobados, una realidad jurídica diferente. Distinguir acto de aprobación y contenido aprobado—que no acto necesitado de aprobación—no es posible desde una perspectiva jurídica. El Plan sin aprobar será un proyecto de acto jurídico. Como el testamento sin firmar es sólo un borrador o proyecto de testamento. Con la aprobación se manifiesta la voluntad de planificar y nace el Plan; con la firma del testamento, el testador expresa su voluntad de testar y con ella nace el testamento.

componentes del Ordenamiento jurídico, como son las costumbres y los principios generales del Derecho.

Conceptuar a los Planes como actos administrativos generales o configurarlos como elementos integrantes del Ordenamiento jurídico, proporciona dos perspectivas diferentes con trascendentes consecuencias en la interpretación y aplicación de las normas a aquéllos referentes. Si el Plan se considera reglamento integrante del Ordenamiento jurídico o fuente del Derecho administrativo se le aplicarán los criterios que rigen estas categorías jurídicas, y que son profundamente diferentes de los que regulan los actos administrativos. Se desenvolverán de manera muy próxima a como lo hacen las leyes. En cambio, si el Plan ha sido conceptuado como acto administrativo general quedará, con las peculiaridades que las leyes hayan establecido para él, bajo el régimen de los actos administrativos. Las diferencias entre una y otra situación, como vamos a ver en relación con la revisión de los Planes, es profunda.

Debemos advertir que se considera existe modificación o revisión de un Plan, cuando se altera totalmente o en «cualquiera de sus elementos» (artículo 39 de la Ley del Suelo), pero no cuando se altera para una relación jurídica determinada. En este caso nos encontramos ante una derogabilidad singular del mismo, regulada por el artículo 46, 2, de la Ley del Suelo (9).

El Plan de Urbanismo es un acto administrativo general o reglamento. También lo es, permítaseme una afirmación que parece innecesaria, el acto por el que se modifica.

(9) La sentencia de 30 de enero de 1968 nos dice que el acto enjuiciado «no se limita a variar un elemento del anterior (Plan) de 1957 a la luz del artículo 32 de la Ley del Suelo, es decir, a cambiar un aspecto del mismo, igual para todos los administrados, sino que trata (...), sobre un supuesto muy diferente: el artículo 46 del indicado texto, en que lo que se intenta modificar y ciertamente se modifica es el régimen instituido con carácter general por el Plan antes referido en aras de una singularidad, de una concreta excepcionalidad que no se prueba».

Puede verse ARCE MONZÓN, L., «Las excepciones a los Planes de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 18, págs. 33 y sigs.

III. VIGENCIA Y REVISION DE LOS PLANES DE URBANISMO

1. ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES DE URBANISMO.

El primer punto a considerar en esta materia me parece debe ser el de la determinación del momento en que un Plan de Urbanismo entra en vigor.

El artículo 35 de la Ley del Suelo dispone que los acuerdos del Ministro de la Vivienda, Director general de Urbanismo y Comisión provincial de Urbanismo, «aprobatorios de Planes...», se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la respectiva Provincia» (10). «Los Planes...—añade el artículo 44 de la misma Ley—serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva».

Estos dos preceptos señalan de manera clara el momento en que los Planes de Ordenación urbana tienen validez y comienzan su eficacia. El Plan de Urbanismo, en cuanto disposición administrativa o acto administrativo de carácter general, debe ser publicado para tener existencia o validez. Así lo entendió la jurisprudencia española al aplicar el artículo 1.^º del Código civil a todas las disposiciones generales o reglamentos de la Administración estatal (11) y lo confirma el artículo 132 de la Ley de Procedimiento (12). Con la publicación del acto de aprobación nace el Plan.

La eficacia del Plan comienza en la misma fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o de la Provincia correspondiente (ocurrirá esto último cuando el Plan sea aproba-

(10) En el texto se enumeran los órganos que después del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967 deben figurar en el precepto que se cita.

(11) Vide BOQUERA OLIVER, J. M.^º, «La publicación de disposiciones generales», *Revista de Administración Pública*, núm. 31, págs. 57 y sigs. En relación directa con los Planes de Urbanismo pueden verse las sentencias de 26 y 28 de enero de 1970.

(12) La legislación del Régimen local (art. 110) se ha separado de este criterio. A mi modo de ver, de manera totalmente injustificada e inconveniente. (Puede verse BOQUERA OLIVER, J. M.^º, «La publicación de las Ordenanzas locales», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 166, págs. 233 y sigs.). Por esto mismo es de alabar que la Ley del Suelo haya tomado una tajante y clara postura en cuanto a la exigencia de publicación de, al menos, los actos aprobatorios de los Planes para que éstos tengan validez o existencia.

do por la Comisión provincial de Urbanismo). El legislador hubiera podido dejar a la voluntad de la autoridad administrativa la fijación de la fecha de entrada en vigor del Plan y, en su defecto, establecer un plazo de *vacatio dispositionis* al igual que hace el artículo 1.º del Código civil con respecto a las leyes y demás reglamentos. A mí me hubiera parecido más oportuna esta última fórmula, e incluso mejor la imposición imperativa de un plazo de *vacatio* del Plan. En primer lugar, porque conviene que los obligados al cumplimiento de los complicados y abundantes efectos jurídicos de un Plan de Urbanismo tengan tiempo para conocerlos y estudiarlos antes de proceder a su ejecución. En segundo lugar, porque los Boletines oficiales sólo publican el acto de aprobación del Plan. Los interesados deberán desplazarse a la oficina u oficinas en donde se hallen los documentos que integran el Plan para conocerlos y esto exige tiempo. El legislador ha preferido lo contrario, que el momento de iniciación de la eficacia coincida con el de la publicación de la aprobación, y emplea la misma fórmula que para todo acto administrativo, quizá por suponer, a mi modo de ver equivocadamente, que con el trámite de información pública se tiene ocasión suficiente para conocer el contenido del Plan. Creo que esto es una equivocación, porque el Plan aprobado puede ser distinto del proyecto sometido a información pública (13).

Existe una excepción a la anterior regla general. Si la aprobación definitiva se «otorgase a reserva de la subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de ejecutoriedad en cuanto al sector a que se refieren» (artículo 44 de la Ley del Suelo). En el artículo 32, 3, de la Ley del Suelo se dispone que cuando las rectificaciones sean de escasa importancia, la Corporación u organismo redactor ya no está obligado a elevar el Plan rectificado para su aprobación definitiva. Esta norma, en relación con la citada del artículo 44, pudiera ocasionar alguna dificultad, pues al corregir el promotor del Plan las deficiencias sin nueva aprobación, que es lo que se publica, puede descono-

(13) Véase BOQUERA, «La publicación de las Ordenanzas locales», cit., páginas 234 y sigs.

cerse en qué momento el Plan comienza a tener vigencia para un sector determinado.

También se ha suscitado la cuestión de si un Plan general entra en vigor, y en consecuencia es aplicable, antes de publicarse los Planes parciales que deben desarrollarlo (artículo 10 de la Ley del Suelo). Cuestión que podría también suscitarse en relación con los Planes provinciales, si faltan los comarcales, y en relación con los comarcales si faltan los municipales. Ahora bien, los Planes, cualquiera sea su clase, son, por imperativo legal, inmediatamente ejecutivos a su publicación. Entran en vigor y se aplican aun cuando no se hayan publicado los Planes que deben desarrollarlos (14). Lo mismo ocurre con las leyes en relación con los reglamentos, si en ellas no se dice expresamente que entran en vigor al publicarse los reglamentos para su ejecución.

La sentencia de 23 de marzo de 1968 resuelve en el sentido expuesto la cuestión que examinamos. Nos dice que «si en el caso de autos no existe ningún Plan parcial aprobado que desarrolle el general... (15), forzosamente habremos de acudir a la aplicación de las Ordenanzas municipales invocadas, siempre y cuando, como el propio recurrente pide, no rebase los límites de lo aprobado en este Plan general en cuanto a la altura máxima y mínima de los edificios en cada zona y demás características de alineaciones, etc., que señalan en el citado Plan general». El Plan general entra inmediatamente en vigor y se aplicará de conformidad con las normas vigentes que no se le opongan, sin esperar, desde luego, a la publicación de los Planes parciales.

2. DURACIÓN DE LOS PLANES DE URBANISMO.

Los Planes generales comienzan su vigencia y el legislador parece como si quisiera que ésta no terminara nunca. El ar-

(14) Ni siquiera sería posible subordinar expresamente la vigencia de un Plan a la publicación de otro que lo desarrollase, pues lo impide el artículo 44 de la Ley del Suelo.

(15) «... ni por los Ministerios de la Gobernación o de la Vivienda, ni por la Comisión provincial de Urbanismo—añade la sentencia que citamos en el texto—, se ha dictado ninguna norma complementaria o subsidiaria de la general aprobada, o por lo menos no se ha demostrado en autos su existencia...».

título 36 de la Ley del Suelo declara que «los Planes de Ordenación... tendrán vigencia indefinida». Con respecto a las leyes, el Código civil nos dice (artículo 5.º) que no terminará su vigencia ni por el desuso, ni la práctica en contrario; que sólo las leyes posteriores derogan a las anteriores. La consideración de los reglamentos como fuente del Derecho—la más importante fuente del Derecho administrativo, suelen decir los Manuales y Tratados de Derecho administrativo—, lleva a la conclusión de que también el artículo 5.º del Código civil les es aplicable.

El citado precepto del Código civil no veda al legislador la posibilidad de someter las leyes a término, a condición resolutoria u a otra forma de extinción prevista para el futuro. Muchos piensan que también la Administración puede hacer lo mismo con respecto a sus reglamentos. Pero la Ley del Suelo para evitar que los autores de estos reglamentos especiales que son los Planes de Urbanismo limiten su eficacia en el tiempo incluyó en su texto el mandato: «Los Planes tendrán vigencia indefinida». Podemos preguntarnos: ¿por qué? Creemos que porque la Administración mediante los Planes de Urbanismo otorga e impone derechos y obligaciones a los propietarios de los terrenos que aquél comprende y no debe, cuando le parezca oportuno, destruir o alterar las situaciones jurídicas que ha otorgado a los administrados.

El legislador confiere a la Administración la facultad de crear unilateralmente e imponer las situaciones jurídicas que estime convenientes con el propósito de ordenar los núcleos de convivencia de los hombres, pero después no le permite que libremente anule dichas situaciones.

¿No es esto el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos? ¿Este principio es aplicable a los reglamentos? ¿Es aplicable a los Planes de Urbanismo?

3. LA IRREVOCABILIDAD DE LOS PLANES DE URBANISMO.

¿Por qué no pueden revocarse o anularse de oficio los actos administrativos que otorgan o declaran derechos? ¿Por qué tam-

poco deberían serlo los actos que imponen o declaran obligaciones? (16). A mí me parece que el fundamento de la irrevocabilidad de dichos actos es el siguiente: la Administración pública crea e *impone* derechos y obligaciones a otros sujetos en razón de que las leyes presumen que sus manifestaciones de voluntad no padecen ninguna irregularidad jurídica. No es posible admitir que producida una declaración de voluntad, que se presume legal, una segunda declaración de voluntad contraria a la primera, también se considere conforme al Ordenamiento jurídico. Si el primer acto administrativo, con fundamento en una presunción *iuris tantum* de legalidad, creó y otorgó derechos e impuso obligaciones (es decir, estableció relaciones jurídicas sin contar con la voluntad de uno de los sujetos de las mismas), no puede el segundo, también con el favor de la presunción de legalidad, anular los efectos del primero. Lo contrario atentaría al principio de contradicción. Además, si la Administración pudiera destruir por sí misma las situaciones jurídicas que impone, y sobre las que se crean o pueden crearse otras muchas situaciones jurídicas, reinaría la mayor inseguridad jurídica en los campos de actuación de la Administración pública.

Ahora bien, si éste es el fundamento del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, parece lógico concluir que este principio regirá cuando el acto administrativo dirija sus efectos a un sujeto o sujetos determinados y cuando su destinatario sea un grupo de sujetos indeterminados. La justificación de la irrevocabilidad se da en uno y otro de los tipos de acto administrativo. La irrevocabilidad es característica necesaria de toda manifestación del poder administrativo; tanto de las resoluciones como de las disposiciones (17).

(16) BOQUERA, J. M.^o, «Administración pública y transacción», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 141, págs. 328 y sigs.

Afirmación contraria puede verse en DE LAUBADÈRE, A., *Traité élémentaire de Droit administratif*, L. G. D. J., París, 1963, 3.^o ed., vol. I, págs. 272-273, y MORAND, Ch.-A., *La législation dans les Communautés européennes*, L. G. D. J., París, 1968, págs. 150 y sigs.

(17) En la jurisprudencia la cuestión de la irrevocabilidad de los reglamentos que crean o declaran derechos subjetivos no ha sido objeto, que nosotros sepamos, de un examen frontal y detenido, pero en algunas sentencias no deja de pesar la alegación de que el reglamento trata de desconocer situaciones jurídicas previamente creadas o reconocidas por otro reglamento y no declaran la libertad de

Cuando se dictó la Ley del Suelo, y todavía ahora, muchos pensaban que el principio de la irrevocabilidad de las situaciones jurídico-administrativas sólo rige para las nacidas de los actos administrativos singulares (18). Los autores de aquella Ley, que contemplaron muy de cerca, y con gran sensibilidad jurídica, el fenómeno de creación e imposición de derechos y obligaciones a grupos de relaciones jurídicas, tuvieron que proclamar que *los Planes de Urbanismo también eran irrevocables*, y lo hicieron diciendo que *los Planes tenían vigencia indefinida*.

Pero en la vida del hombre sobre la tierra no cabe lo eterno. En la vida social ni siquiera es frecuente lo duradero. El legislador tuvo, pues, que pensar en la posible revisión de los Planes de Urbanismo.

4. LA REVISIÓN DE LOS PLANES DE URBANISMO.

A) *La causa de la revisión.*

El artículo 37 de la Ley del Suelo dispone que «los Planes generales de Ordenación serán revisados cada quince años» y que «cuando las circunstancias lo exigieren, el Consejo Nacional de Urbanismo (hoy el Ministro de la Vivienda) podrá anticipar la revisión, de oficio o a instancia de las Corporaciones interesadas».

«Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes...—añade el artículo 39 de la Ley—se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación».

En una primera impresión pudiera pensarse que las citadas normas de la Ley del Suelo contradicen la regla de la vigencia indefinida del Plan (el propio artículo 36 de la Ley del Suelo) y, por consiguiente, el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos, pues, al menos cada quince años, aquéllas permiten la revocación total o parcial de los Planes.

la Administración para modificar dichas situaciones, sino que se niega su existencia (sentencia de 5 de julio de 1961), se proclama la posibilidad de alterarlas con la consecuencia de indemnizar los perjuicios (sentencia de 14 de junio de 1963) o se razona que la existencia de otros vínculos jurídicos explica la posibilidad de la modificación (sentencia de 27 de enero de 1969).

(18) Ley de Procedimiento, artículos 109 y 110.

Sin embargo, a mí me parece que no existe tal contradicción. El principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos no sólo tiene excepciones establecidas legislativamente, como son los supuestos de actos que infringen manifiestamente las leyes o padecen vicios de nulidad de pleno derecho, sino que cede, pues deja de tener justificación, como ha puesto de relieve la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, *cuando cambia el supuesto fáctico sobre el que recayó el acto administrativo*. La declaración de fincas en estado de ruina ha sido la ocasión más aprovechada por el Tribunal Supremo para poner de relieve que no se infringe la regla de la irrevocabilidad del acto administrativo cuando un cambio de circunstancias lleva a adoptar una decisión administrativa contraria a otra recaída sobre la misma finca pero en estado diferente (19).

Los artículos 37 y 39 de la Ley del Suelo han regulado simplemente la revocación o modificación de actos administrativos generales cuando cambian los supuestos de hecho existentes en el momento de su nacimiento. Un caso singular de alteración de las circunstancias de hecho contempla el artículo 47, 1, tercera, de la Ley del Suelo.

Los Planes de Urbanismo sólo pueden revisarse o modificarse si las circunstancias lo exigen. No se opone a la anterior afirmación el párrafo 1.º del artículo 37 de la Ley del Suelo, en relación con su párrafo 2.º, que literalmente dicen: «Los Planes generales de Ordenación serán revisados cada quince años». «Cuando las circunstancias lo exigieren el Ministro de la Vivienda podrá anticipar la revisión...». Estos preceptos deben interpretarse en el sentido de que cada quince años los Planes pueden revisarse si cambian las circunstancias de hecho que se tuvieron en cuenta al aprobarlos y puede hacerse la revisión sin necesidad de que la autorice el Ministro de la Vivienda. Pueden revisarse antes de los quince años si, exigiéndolo las circunstancias, el Ministro de la Vivienda lo autoriza. El cambio de las circunstancias fácticas es la única causa lógica que justifica la revocación de un acto administrativo declarativo de derechos y, por consiguiente, la

(19) Sentencias de 26 de marzo de 1956, 11 de diciembre de 1958, 6 de noviembre de 1965, 15 de abril de 1968 y 9 de junio de 1969.

revisión de un Plan general de Ordenación. No otra cosa ha querido decirnos el artículo 37 de la Ley del Suelo. Interpretarlo en el sentido literal de que cada quince años deben modificarse los Planes de Urbanismo, sea necesario o no, lo exijan o no las circunstancias, me parece absurdo. Entender que cada quince años se pueden revisar los Planes de Urbanismo aunque no hayan cambiado las circunstancias me parece gravemente dañoso para el bien común y contrario a uno de los principios fundamentales del Derecho administrativo: la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos.

Algún esfuerzo interpretativo del repetido artículo 37 de la Ley del Suelo, hecho con la buena intención de no llegar a conclusiones absurdas, conduce, sin embargo, a un resultado peligroso.

Así, GONZÁLEZ PÉREZ (20) distingue entre revisión y modificación. «La revisión implica—nos dice—un examen total del texto objeto de ella, a fin de verificar si el mismo se ajusta a la realidad y, en su caso, introducir la modificación correspondiente. De aquí que las notas esenciales del concepto sean las siguientes: a) En cuanto a su ámbito, que afecta a la totalidad del texto sujeto a revisión y no a una de sus partes. b) En cuanto a sus efectos, que no implica necesariamente modificación. Pues una vez verificada la revisión puede llegarse a la conclusión de que el texto conserva íntegramente actualidad, por lo que no se considera necesario introducir en él la menor alteración». En cambio, con la modificación «no se trata de un examen general de un Plan, a fin de verificar si es necesario o no su modificación, sino de la concreta modificación de alguno de sus elementos».

La revisión del Plan sería, pues, aparte su ámbito, una actuación intelectual, y su modificación un acto de voluntad. Aquélla podría darse con independencia de ésta, aunque su finalidad sería siempre averiguar si existe o no la necesidad de modificación.

Con esta interpretación, GONZÁLEZ PÉREZ independiza el artículo 37 de la Ley del Suelo del artículo 39 de la misma Ley (21)

(20) *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., págs. 255 y 261.

(21) Véase *ob. cit.*, pág. 255, párrafo 3.

y llega a la conclusión de que el artículo 39 permite la modificación parcial de un Plan, sin límite temporal alguno, cumpliéndose los requisitos que establece este precepto, que son: 1.º que la modificación se sujete a las mismas disposiciones enunciadas para su formación, y 2.º cuando la modificación tendiere a incrementar el volumen edificable de una zona, previsión de espacios libres y *quorum* especial de los órganos que intervienen, a igual que cuando se oponga a la modificación el 25 por 100 de los afectados. Dice textualmente este autor (22): «Aparte de la revisión anticipada que el párrafo 2 del artículo 37 admite, es admisible la modificación de cualquiera de los elementos de los Planes (sean generales o parciales)..., según el artículo 39 de la propia Ley».

Como se habrá apreciado, en la tesis expuesta revisión y modificación de los Planes pretenden ser conceptos análogos a los de revisión y modificación de las leyes.

La disposición adicional 3.ª del Código civil, por ejemplo, obliga a la Comisión de Codificación a formular y elevar al Gobierno cada diez años «las reformas que convenga introducir» en dicho Código, pero no obliga a nadie a modificarlo; la disposición final 3.ª de la Ley de Régimen local, después de proclamar que esta Ley «deberá ser revisada cada cinco años», se limita a ordenar al Ministro de la Gobernación que proponga al Gobierno «las reformas que convenga introducir».

Pero es lógico que las leyes sólo hablen de su revisión como de una actividad de estudio y propuesta de modificación. La explicación es sencilla. En las leyes, se diga lo que se diga en los textos promulgados, su posible modificación queda a voluntad del legislador (23). Por eso se acude a un término—la revisión—distinto de la derogación y se le da el significado de esfuerzo de la inteligencia y no de manifestación de la voluntad.

En cambio, cuando las leyes y la doctrina jurídico-administrativa se refieren a la revisión de actos administrativos, piensan

(22) *Ob. cit.*, págs. 260 y 261.

(23) Las leyes que imponen al legislador revisiones periódicas de su contenido pierden el tiempo, porque al legislador ninguna ley ordinaria es capaz de imponerle nada.

siempre en un acto de volición, en una declaración de voluntad que trata de destruir o modificar una anterior decisión de la misma naturaleza. Declaración de voluntad precedida, naturalmente, de la actuación de la inteligencia. No es otro el significado que la Ley del Suelo ha querido dar al término «revisión». Todo el sentido de la sección quinta, del capítulo segundo, del título primero de la Ley así lo demuestra. Los *estudios* sobre una posible modificación de los Planes de Urbanismo existentes pueden hacerse cuando se quiera y como se quiera. Las prescripciones de los artículos 36 a 39 de la Ley del Suelo sólo son aplicables a la revisión de los Planes en el sentido habitual de la revisión de los actos administrativos. Pero, insisto, la modificación total o parcial—de cualquiera de sus elementos—de los Planes sólo puede tener lugar cuando se demuestre han cambiado las circunstancias existentes en el momento de aprobarlos y sujetándose a los citados preceptos de la Ley del Suelo.

B) *Extensión de la revisión.*

La amplitud de la modificación también deberá ser proporcional al grado en el cambio de los hechos.

GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que «el reglamento es revocable *ad nutum* mediante ejercicio contrario de la potestad reglamentaria y únicamente condicionada por las "normas de producción", nunca por los derechos de los destinatarios». Pero estima que distinto es el caso del «acto general al que le afectan íntegros los límites de revocación y anulación de los actos que en atención precisamente a los derechos de los destinatarios enuncia la Ley de Procedimiento» (24).

De acuerdo con esta tesis, si se concibe el Plan de Ordenación urbana como un Reglamento, en el sentido de acto ordinamental, la Ley del Suelo, con su artículo 37, vendría a poner un límite temporal a esa revocación *ad nutum* que a la Administración le corresponde con respecto a sus propios reglamentos mediante el ejercicio contrario de su poder reglamentario; a ese poder dero-

(24) «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, pág. 165.

gatorio que «está comprendido sin especificación ninguna—son también palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA (25)—en el poder reglamentario y su ejercicio es ejercicio de éste a todos los efectos». El Plan no se podría derogar hasta tanto no transcurriesen quince años desde su entrada en vigor, pero entonces cabría revocarlo *ad nutum*, sin ninguna limitación derivada del grado en la alteración de las circunstancias de hecho y el sentido de las mismas. Si antes de los quince años el Ministro de la Vivienda permitiera el ejercicio de este poder mal llamado de revisión, también la Administración actuaría libremente.

Si, por el contrario, el Plan se conceptúa como acto administrativo general, el cambio de las circunstancias, su grado y sentido serán determinantes necesarios y condicionantes de la revisión de aquél.

Las consecuencias de una u otra apreciación de la naturaleza jurídica del Plan, tanto desde la perspectiva de la garantía de los administrados como del interés público, son, pues, muy distintas en el momento de revisarlo.

Sólo teniendo en cuenta, de un lado, que el Plan es un acto administrativo general o Reglamento, pero no en su configuración ordinamental, y, de otro, la interpretación que a partir de esta noción del Plan hemos propuesto de los preceptos de la Ley del Suelo sobre «vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo», será posible lograr que la Jurisdicción contencioso-administrativa anule la modificación de un Plan cuando aprecie que no ha habido cambio en las circunstancias que la justifique o bien elimine el exceso de la modificación en función del grado de la alteración que compruebe se produjo en la realidad (26).

Téngase en cuenta, además, que la Administración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley del Suelo, al revisar un Plan de Urbanismo, no indemnizará la disminución de las facultades dominicales sobre los bienes inmuebles, ni tampoco la reducción del objeto del derecho de propiedad.

(25) «Recurso contencioso directo...», cit.

(26) Los documentos que componen los Planes, Memoria, Justificación, Información urbanística..., que también se incluirán en los expedientes de revisión, permitirán al Juez comprobar la existencia o no de un cambio de circunstancias que justifique su revisión.

Resulta necesario, pues, buscar una interpretación acertada de la Ley del Suelo que permita a los jueces fiscalizar el contenido de los actos de modificación de los Planes de Urbanismo. Me he permitido exponer la que considero más adecuada.

C) *Los Planes objeto de revisión.*

Los Planes parciales de Ordenación municipal o comarcal tienen por objeto, como dice el artículo 10 de la Ley del Suelo, «el desarrollo del Plan general». Por consiguiente, si se modifica un Plan general necesariamente habrán de modificarse los Planes parciales que lo desarrollan (27).

En el sistema de la Ley del Suelo no pueden existir Planes parciales sin Plan general (28), y por esto la Ley no ha previsto la modificación de Planes parciales con independencia del Plan general. Sin embargo, en la realidad es muy frecuente lo contrario: la existencia de Planes parciales sin previo Plan general. Quizá por esto, GONZÁLEZ PÉREZ, que estima pueden existir Planes parciales sin previo Plan general, concluye, a partir de lo dispuesto en el artículo 37, párrafo 1, de la Ley del Suelo, que no están sujetos a revisión «los Planes parciales ni los especiales» (29). Creemos nosotros, por el contrario, que un Plan parcial que no desarrolla a un Plan general constituye y actúa como un verdadero Plan general y, por esto mismo, le son aplicables las normas de la Ley del Suelo sobre vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo.

Lo que no parece posible es modificar un Plan general mediante la modificación de un Plan parcial que desarrolla a aquél. Sin embargo, la sentencia de 27 de diciembre de 1968 admite que, al amparo del artículo 37 de la Ley del Suelo, un Plan parcial revise el Plan general de Ordenación urbana de Logroño contraído a la zona de Lobete.

(27) Véase artículo 27, 2, del Reglamento del Area Metropolitana de Madrid.

(28) En contra GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., pág. 166.

(29) *Ob. cit.*, pág. 256.

D) *El procedimiento de revisión.*

Según la Ley del Suelo (artículo 39), el procedimiento de revisión de los Planes es igual al procedimiento para su formación. Esto es una prueba más de que la revisión no es una simple operación de estudio, sino una manifestación de voluntad dirigida a modificar las situaciones jurídicas existentes (30).

Cuando no hayan transcurrido quince años desde el comienzo de la vigencia del Plan, la Ley del Suelo parece exigir la autorización del Ministro de la Vivienda para la iniciación del procedimiento de revisión. Pero la sentencia de 12 de abril de 1966 no lo entiende así. Estima que el Ministro, con conocimiento de las actuaciones ya iniciadas y aprobadas por la entidad competente, «habrá de acordar sobre la anticipación que se le proponga en expediente justificativo y corrobora este punto de vista que el artículo 39 aplicado de la mentada Ley de Régimen del Suelo establece que la modificación de cualquiera de los elementos de los Planes, proyectos y normas se sujetará a las mismas disposiciones enunciadas para su formación, y los artículos 24 y 32 que los contienen atribuyen puramente a los Ayuntamientos, fuera de toda autorización superior, formular y aprobar inicialmente los Planes municipales de Ordenación y tras estos trámites formativos es cuando se eleva lo diligenciado a la aprobación de los organismos superiores». Pero esta argumentación no nos parece correcta. Creemos que la Ley del Suelo dispone, en primer lugar, que cuando antes de los quince años de su vigencia se pretende modificar un Plan de Urbanismo, el Ministro de la Vivienda anticipe su revisión, y, en segundo lugar, que la revisión se lleve a cabo de la misma forma que su formación. Subsumir el trámite de la autorización de la revisión en el procedimiento de elaboración de la revisión, y confundirlo con el acto final de este último, con la aprobación definitiva, no parece una interpretación conforme con la Ley del Suelo. Tén-

(30) «Aun cuando el artículo 37 de la Ley del Suelo nada dice, parece obvio que la revisión del Plan se sujetará a los mismos trámites que su formación. Pues si así se establece en el artículo 39, párrafo 1, de la Ley del Suelo para la modificación, con más razón se exigirá para la revisión» (GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, página 257).

gase presente, además, que autorizar o anticipar la revisión del Plan siempre es competencia exclusiva del Ministro de la Vivienda, mientras que aprobar los Planes corresponde a diferentes órganos estatales según la clase de los Planes (artículo 28 de la Ley del Suelo). Autorizar la revisión antes del plazo fijado por la Ley como regla general y aprobar la revisión son dos actuaciones con distinta finalidad.

La petición de autorización para la revisión deberá contener la demostración de que un cambio de las circunstancias justifica la iniciación del procedimiento de revisión.

Si la modificación del Plan tiende a incrementar el volumen edificable de una zona, se requiere para aprobarla: 1.º la previsión de los mayores espacios libres que requerirá el aumento de la densidad de población, y 2.º el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de intervenir en el procedimiento de modificación (artículo 39, 2, de la Ley del Suelo).

El mismo *quorum* se precisará cuando la modificación suscite la oposición del 25 por 100 de los propietarios del sector afectado o de los de las fincas emplazadas frente al mismo (artículo 39, 3, de la Ley del Suelo).

Cuando la modificación tuviese por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros previo informe favorable del Consejo de Estado, de la Comisión central de Urbanismo y de la Corporación municipal interesada, con el *quorum* del artículo 303 de la Ley de Régimen local (artículo 1.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963).

Como ha puesto de relieve GONZÁLEZ BERENGUER (31), el *quorum* de los dos tercios de votos favorables por parte de los Ayuntamientos hace falta en toda ocasión, ya que las modificaciones se sujetarán a las normas enunciadas para la formación, y entre estas normas está el artículo 303 de la Ley de Régimen local que lo exige para la aprobación de los Planes.

(31) *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*, E. A., 1969, pág. 152.

E) Efectos de la revisión.

La revisión de un Plan transforma las situaciones jurídicas creadas anteriormente por el Plan revisado. Altera incluso—según la sentencia de 12 de junio de 1967—los pronunciamientos de una sentencia firme sobre edificación de acuerdo con un Plan anterior. Al desaparecer este Plan desaparece la fuerza jurídica de la sentencia: «... producida una nueva vinculación por la aprobación del nuevo Plan, ya se le llame así o simplemente Plan modificado, nacia un nuevo lapso de tiempo a los efectos del artículo 56 de la Ley del Suelo de cuyo cómputo no puede prescindirse, por suponer que el primer Plan podía prolongar sus efectos dentro de la nueva ordenación urbanística; y siendo inexacto que se ocasiona una vinculación indefinida y antilegal, cuando la situación contemplada en autos es la perfectamente previsible y admisible, de una sucesión de ordenamientos planificados, conforme no sólo a los preceptos generales de la Ley del Suelo—artículos 36, 37 y concordantes—, sino a los artículos 1.º y 2.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963, que en este aspecto la complementa».