

**APROBACION DE PLANES DE INICIATIVA  
PARTICULAR**  
**(Sentencia de 10 de Mayo de 1983, Sala 4.<sup>a</sup>;  
Aranzadi, núm. 2926)**

340.142:35:711

por

**Tomás Quintana López**

De nuevo el Tribunal Supremo, a través de la sentencia citada, tiene ocasión de pronunciarse sobre un tema que ha sido objeto de posiciones divergentes, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia: alcance de las fases de aprobación (inicial y provisional) previas a la definitiva en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico cuando éste se forma a iniciativa de los particulares; posibilidad ofrecida por el artículo 52 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La primera cuestión que conviene analizar es la relativa a las facultades que posee la Administración en el momento en que, por los redactores del Plan, se presenta éste para su aprobación inicial. La solución, a tenor del considerando 4.º, es la siguiente:

«Que, por estas razones, la Jurisprudencia no ha tenido más remedio que declarar que si bien la Administración se verá obligada a aprobar inicialmente un Plan, si el particular que lo presenta ha cumplido todos

los requisitos exigidos por el Ordenamiento jurídico, y, en principio, no se opone a las directrices del Plan general —sentencias de 19 de junio de 1968 y 14 de abril de 1971—, empero, estas mismas sentencias formulan sus declaraciones dejando a salvo la procedencia o improcedencia de la subsiguiente aprobación provisional».

Sin embargo, este modo de razonar, que es el predominante, no es unánime en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En esta línea disidente es obligado tener en cuenta la sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> de fecha 18 de noviembre de 1971 (Aranzadi, núm. 4.813). En ella, acogiendo la tesis de la Audiencia Territorial, se llega a sostener en relación a los Planes de iniciativa particular:

«... que aun fraccionado el especial procedimiento del artículo 32 en fases diferentes, para las que son competentes órganos distintos, se configuran como un procedimiento unitario, cuya única resolución de fondo es la aprobación definitiva, y de aquí que las inicial y provisional, aun recibiendo el mismo nombre, no constituyen en realidad verdaderos actos de aprobación, con todo el contenido que ello significa, sino decisiones preparatorias de la única resolución final; con este contenido es forzoso concluir que tanto en la aprobación inicial (caso de iniciativa particular) como en la provisional, las Corporaciones no pueden reprobar el Plan o proyecto...».

No es éste el único pronunciamiento del Tribunal Supremo en esa línea; de forma muy semejante se manifiesta la sentencia de 30 de junio de 1978 (Aranzadi, núm. 2.831); ésta, después de acoger textualmente la tesis de la resolución anteriormente citada, concluye destacando la obligación de las Corporaciones locales de impulsar el procedimiento hasta su conclusión.

Radicalmente distinto a estos pronunciamientos es el sentido de numerosas sentencias, de las que destacamos algunas recientes. La primera corresponde a la Sala 4.<sup>a</sup> y es de fecha 4 de diciembre de 1978 (Aranzadi, núm. 4.474). Destaca la trascendencia que tiene la aprobación inicial en los Proyectos y Planes de iniciativa particular,

«pues dada la naturaleza pública que, en todo caso, tiene el planeamiento urbanístico, el acto de aprobación inicial tiene el doble sentido... de examen y valoración del proyecto o Plan en todos sus aspectos y de asumirlo como propio integrándolo en el general desarrollo».

No cabe duda de que si el juicio que a la Administración merece ese Plan o Proyecto presentado a la aprobación inicial es negativo, ésta no lo otorgará.

En sentido similar, se pronuncia la sentencia de 26 de enero de 1979 (Aranzadi, núm. 698); en ella, después de definir la aprobación inicial como acto de trámite, afirma:

«... en éstos, la decisión adoptada contiene algo más que un simple impulso del procedimiento, por presuponer un juicio previo valorativo y con cierto significado...».

De forma contundente, la sentencia de 12 de junio de 1979 (Aranzadi, núm. 2.724), después de realizar un breve excurso por parte de la jurisprudencia anterior, señala:

«... a las Corporaciones municipales, en el trance de resolver sobre la aprobación inicial de un Plan urbanístico de promoción particular, les es dable el denegarla...».

Con idéntica claridad se pronuncia la sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup>, de fecha 31 de enero de 1980 (Aranzadi, núm. 308); después de destacar la duplicidad de aspectos que encierra el acto de aprobación inicial, concluye estableciendo la legitimidad municipal

«para rechazar la aprobación inicial, ante la concurrencia de motivos apreciables *ab initio*, que impidan aceptar, dar por bueno o consentir lo que desde el principio no deba merecer el asentimiento municipal».

Posibilidad de rechazo que también se encuentra en términos categóricos en una sentencia posterior de fecha 27 de junio de 1980 (Aranzadi, núm. 3.363), en cuyo considerando 4.º se contienen las siguientes afirmaciones:

«Que la facultad de aprobación, tanto inicial como provisional, de los Planes y proyectos, concedida a los Ayuntamientos en los artículos 32 y 42, número 1.º, de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, implica siempre, por su propia naturaleza, la posibilidad de hacerlo en sentido afirmativo o denegatorio...».

Llegado este punto parece necesario ligar el alcance de las facultades de la Administración, en cuanto a la aprobación inicial, con la naturaleza jurídica de dicha aprobación. En esta cuestión no existen discrepancias doctrinales (1) y es constante y uniforme la jurisprudencia. Se trata de un acto de trámite que posibilita la apertura del procedimiento administrativo de aprobación de Planes; en el caso

---

(1) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*. Madrid, 1981, pág. 350.

examinado, un Plan de iniciativa particular. De acuerdo con esta caracterización parece correcto que tratándose de un acto de trámite y de apertura de procedimiento, las facultades de la Administración en cuanto al rechazo del Plan propuesto por los particulares sean muy reducidas, llegando incluso a aceptarse la solución a que llegan las sentencias, anteriormente citadas, de 18 de noviembre de 1971 y 30 de junio de 1978, en atención a las razones allí dadas; tesis que ha sido mantenida por algún sector doctrinal (2). Sin embargo, esta opinión no es unánime; según han declarado otros autores (3), de la naturaleza de acto de trámite que corresponde a la aprobación inicial, cuestión ésta en la que coincide tanto la doctrina como la jurisprudencia, no se deriva que la Administración, al examinar el Plan presentado a su aprobación no pueda rechazarle, tanto por motivos de legalidad como de oportunidad. Ha señalado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, que tanto la aprobación inicial como la provisional son algo más que un simple impulso del procedimiento, suponen también una valoración previa del contenido del Plan, función esta última más amplia, en cuanto a sus consecuencias, en los Planes de iniciativa privada, en el sentido de que estas aprobaciones implican la homologación de ese planeamiento al de formulación pública. Todo ello produce que los actos de aprobación, a que nos referimos, no puedan ser considerados de forma absoluta como actos de trámite.

En esta línea se sitúa la más reciente y abundante jurisprudencia, y en esta dirección discurre la sentencia que justifica estas líneas. Si bien del tenor de sus considerandos parece desprenderse que la aprobación inicial exige una valoración positiva de la legalidad del Plan presentado (cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el Ordenamiento jurídico), reservándose para el momento de aprobación provisional el juicio sobre la oportunidad del mismo. Esta puede ser una postura razonable; si bien cabe calificar el acto de aprobación inicial de sustantivo, también es lógico pensar que en ese momento el Ayuntamiento puede no estar en condiciones de aventurar juicios, que mejor serán emitidos en momentos posteriores, cuando a través de los trámites subsiguientes, informes recabados, su conocimiento sobre el Plan sea más completo; de esa forma, la decisión, ya en trámite de aprobación provisional, será necesaria-

---

(2) J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid, 1981, pág. 476.

(3) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*. Madrid, 1981, pág. 351.

mente más acertada y, además, no se eliminarán *ab initio* las expectativas del particular redactor del Plan. A esa solución se acerca la tesis mantenida en la sentencia de 20 de enero de 1978 (Aranzadi, número 510):

«... si están todos esos antecedentes y la documentación está completa, no cabe otra alternativa que la aprobación inicial, que ya se ha indicado nada prejuzga ni resuelve y no es más que una providencia de incoación o admisión a trámite, a fin de pasar seguidamente a la subsiguiente fase de instrucción o información pública, establecida en términos imperativos en el citado artículo 32, 1.º, de la Ley del Suelo; tan sólo después de ambos trámites iniciales —incoación e información— es cuando la Corporación, en vista del resultado de la información y de otros asesoramientos que estime necesarios o convenientes, puede y debe resolver sobre su aprobación provisional...».

La solución indicada se refuerza si, como indica el artículo 52, 2.º, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, antes de iniciar la redacción, el particular ha obtenido de la Administración la previa autorización para ello; en este supuesto, que no tiene por qué darse siempre, hay que entender, en principio, una voluntad favorable del Ayuntamiento a la formación del Plan. La autorización previa, que en ningún caso tiene efectos vinculantes para el Ayuntamiento (recientemente, sentencia de 22 de febrero de 1982, Aranzadi, número 1.618), está demasiado reciente cuando llega el trámite de aprobación inicial, y no olvidemos que es el mismo órgano el que otorga una y otra, sin que entre ambos momentos se interpongan criterios ajenos al órgano administrativo actuante. La situación no es igual cuando llega el trámite de aprobación provisional: entre la inicial y ésta es preceptivo que la Administración recabe la información correspondiente; efectivamente, sigue siendo el mismo órgano el que decide sobre la aprobación provisional, pero su criterio ha podido verse modificado por las alegaciones e informes a que hayan dado lugar los trámites precedentes. Estas consideraciones nos autorizan a pensar que el juicio de oportunidad del Plan presentado al Ayuntamiento ha de ser realizado en el momento de la aprobación provisional, momento éste en que el órgano administrativo cuenta con más datos para adoptar una resolución acertada. Todo ello sin perjuicio de que se pueda volver a examinar la legalidad del Plan presentado en el mismo trámite e incluso posteriormente, al igual que la oportunidad del mismo.

Aparte de la cuestión examinada, también son de sumo interés las afirmaciones contenidas en el considerando 7.º:

«Que la competencia exclusiva que los órganos urbanísticos tienen reservada en esta materia de aprobación de Planes implica, por otra parte, la posesión de unas potestades en las que la Jurisdicción no debe reemplazar a aquéllos».

La Jurisdicción puede y debe juzgar la legalidad de la acción administrativa, pero no suplantar a la Administración en las tareas de administrar, y ésta, como muy acertadamente recoge la sentencia, en el ámbito de la aprobación de Planes, debe barajar factores circunstanciales, de innovación, de oportunidad, etc., sobre los que no debe incidir la actuación fiscalizadora de los Tribunales. La valoración de la oportunidad del planeamiento corresponde a los órganos urbanísticos; ahora bien, esto hay que situarlo en sus justos límites, porque por encima de esta valoración está el necesario sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican, como impone el artículo 106, 1.º, de la Constitución, y este sometimiento sí que está bajo el control de los Tribunales. La oportunidad no es algo opuesto a los fines que el Ordenamiento jurídico fija a la Administración, y de esta necesaria conexión se encargan los Tribunales en su función fiscalizadora, detectando y, en consecuencia, anulando aquellas actuaciones administrativas que incurren en desviación de poder. Por esta vía sí cabe, como muy acertadamente afirma la sentencia comentada, el control de la oportunidad de la actuación administrativa.

## BIBLIOGRAFIA

- BOSCH Y REITG, I.: «Notas prácticas sobre el planeamiento de iniciativa privada regulado en el artículo 42 de la Ley del Suelo», en *RDU*, núm. 3, 1967, páginas 101 y sigs.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Los Planes de ordenación urbana de iniciativa particular», en *REDA*, núm. 2, 1974, págs. 241 y sigs.
- LLISET BORRELL, F.: *La actividad urbanística de los particulares*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1975, págs. 111 y sigs.
- MARTÍN BLANCO, J.: «Estudio sobre los problemas legales de la iniciativa en el planeamiento urbanístico», en *Dictámenes y estudios en Derecho urbanístico*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1970, págs. 103 a 129.
- MOLA DE ESTEBAN-CERRADA, F.: «Valoración de los intereses públicos y privados en las urbanizaciones particulares», en *RDU*, núm. 20, 1970, págs. 25 y sigs.