

**INFORME SOBRE ESTUDIO DE DETALLE PRESENTADO
POR..... EN EL AMBITO DE ... DEL PLAN GENERAL DE
ORDENACIÓN URBANA DE PANTICOSA (HUESCA).**

**Ignacio Pemán Gavín.
Abogado.**

I.- Antecedentes

II.- Objeto del informe

III.- Informe

1.- Naturaleza jurídica

1.1 constituyen el último nivel de planeamiento.

1.2 contenidos y alcance de los estudios de detalle

2.- Modalidad de planeamiento. Consecuencias en relación con el control municipal sobre el contenido del estudio de detalle.

3.- Control de los contenidos reglados y discrecionales. Límites a la discrecionalidad. Desviación de poder.

3.1 Alcance general del control. Control de aspectos reglados y discrecionales. Límites de éste.

3.2 Libertad y discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de control del planeamiento. El ejercicio de las potestades de acuerdo con los fines para los que fueron otorgados.

4.- Imposibilidad de introducir criterios ajenos o exteriores al propio fin de la potestad de planeamiento.

I.- ANTECEDENTES

1.- La Sociedad limitada presentó para su tramitación Estudio de Detalle como propietaria de varias parcelas del ámbito.....

2.- Con fecha el técnico municipal emitió informe favorable y con fecha se sometió a la Comisión de Urbanismo que emitió dictamen favorable al cumplir con la legislación urbanística.

3.- Durante el período de información al público se presentó escrito de alegaciones por parte de la Entidad Urbanística de Conservación por el que solicitaban al Ayuntamiento la denegación de la aprobación del Estudio de detalle en base a las deudas que dicha sociedad tiene con la EUC.

En concreto, solicitaban la denegación del Estudio de Detalle en base al incumplimiento por parte del promotor del Estudio de Detalle del artículo 12 del Estatuto de la EUC al no haberse subrogado en las cargas y obligaciones del anterior propietario de 70.000 € por cuotas de conservación de la urbanización.

4.- Habiendo finalizado el período de información pública el Estudio de Detalle se encuentra pendiente de someterlo a....., en su caso aprobación definitiva del Pleno municipal.

II.- OBJETO DEL INFORME.

A la vista de la alegación se plantea solicita informe sobre si el incumplimiento constatado de las cuotas de conservación por parte de la sociedad promotora del Estudio de Detalle constituye un motivo para denegar la aprobación definitiva del Estudio de Detalle.

III.- INFORME

1.- NATURALEZA JURÍDICA

1.1 Constituyen el último nivel de planeamiento.

Los Estudios de Detalle fueron introducidos en la legislación urbanística (Ley de 2 de mayo de 1975), con el objeto de resolver problemas técnicos que surgen en el momento de la aplicación de la ordenación del planeamiento general o parcial. Esta regulación fue posteriormente recogida en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación

Urbana, así como en el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Planeamiento, y posteriormente en unos términos no muy distintos en las sucesivas leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el caso de Aragón, la Ley 3/2009, de urbanismo de Aragón regula, en unos términos similares a la anterior Ley autonómica 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón, los Estudios de Detalle dentro del Título II dedicado al planeamiento urbanístico y en concreto dentro en el Capítulo titulado “Otros instrumento de ordenación urbanística”.

De acuerdo con ello, los Estudios de Detalle constituyen el último eslabón del sistema de planeamiento urbanístico, en cuanto constituyen una modalidad “planeamiento derivado, ejecutivo, de función complementaria de las determinaciones del Plan General y parcial, de la S.T.S., 19 Julio 1984 dice que los E.D. constituyen; y en cuanto modalidad de planeamiento participan de su carácter normativo (Sentencia de 13 de julio de 1999).

Ello significa que participan de la misma naturaleza de los Planes, de tal manera que su carácter normativo ha sido abiertamente proclamado por la doctrina y la jurisprudencia que los ha calificado como “*el último escalón con relación a los Planes de ordenación*” (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 y 29 de abril de 1985, Ar. RJ 1985\2239 ym1985\3529) o “*pieza intermedia entre los Planes de Ordenación y las licencias*” (Sentencia de 9 de julio de 1985, Ar. RJ 1985\3887).

En efecto, su carácter complementario o ejecutivo, no ha sido obstáculo para que el Tribunal Supremo les haya atribuido a su consideración como disposición normativa de carácter general como así lo proclamó tempranamente el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de noviembre de 1981 (Ar. RJ 1981\5331), al señalar que por pertenecer a la parte ordinamental de la planificación, a su vez “*se hallan situados a un nivel superior al de los actos de ejecución de tal ordenamiento, empezando por los Proyectos de Urbanización*”; y posteriormente en la Sentencia de 22 de octubre de 1986 (AR. RJ 1986\6572), en la que de modo más contundente se expresó que los Estudios de Detalle, “*aunque sean un apéndice del planeamiento son precisamente por esto planeamiento en sí como prolongación de los Planes que les preceden y en los que se sustentan [...]. Porque si son plan, son una norma, como reiteradamente proclama la jurisprudencia, de los planes en general [...]*”.

1.2 Contenidos y alcance de los Estudios de Detalle

Tal como los concibió la reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 su función es completar o adaptar las determinaciones del planeamiento general o de los Planes Parciales para prever o reajustar el “señalamiento de alineaciones y rasantes” y/o “la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan”, y “completar, en su caso, la red de comunicaciones definida en dichos Planes con aquellas

vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio estudio de detalle” (artículos 14 de la Ley y 65 del Reglamento).

La Ley 2/2009 de urbanismo de Aragón, recogiendo unos términos similares a la anterior Ley 5/1999, de 25 de marzo amplía la capacidad normativa que venía teniendo el Estudio de Detalle como instrumento de planeamiento a las que añade “establecer nuevas alineaciones y crear los nuevos viales o suelos dotacionales públicos que precise la ordenación del volumen ordenado” así como para incorporar ordenanzas reguladoras en relación con las condiciones estéticas y de composición de la edificación complementarias del planeamiento.

En todo caso mantiene una función de simple adaptación, ya que no integra un escalón de ordenación propio e independiente, siendo esencial su carácter de instrumento de planeamiento, fundamentalmente interpretativo en la aplicación de determinaciones ya concretadas y pormenorizadas en el Plan, careciendo por tanto de carácter innovativo” (Sentencia de 28 de noviembre de 1995, Ar. RJ 1995\8778).”

Esta doble consecuencia sobre su naturaleza como instrumento de planeamiento, que le hace participar del propio carácter de norma inherente en nuestro legal conlleva unas consecuencias concretas sobre el régimen de control público que se ejerce en la tramitación y aprobación de estos instrumentos tal como se analiza a continuación.

2. MODALIDAD DE PLANEAMIENTO. CONSECUENCIAS EN RELACIÓN CON EL CONTROL MUNICIPAL SOBRE EL CONTENIDO DEL ESTUDIO DE DETALLE.

2.1 Formulación y aprobación del planeamiento de desarrollo. Entre la función pública y el derecho al trámite.

El ejercicio de control de la Administración de los instrumentos de planeamiento encuentra en el ordenamiento un marco jurídico definido por un doble parámetro: a) por una parte derivado de la naturaleza pública de la función urbanística lo que le atribuye un amplio control en aspectos no solo reglados sino también discrecionales del planeamiento; y b) por otra parte, derivado del derecho que la legislación reconoce a la iniciativa particular en la formulación, tramitación y en consecuencia a recibir una resolución fundada en Derecho en relación con los instrumentos de planeamiento de desarrollo tal como se expone a continuación con más detalle:

A.- Dirección y control pública de la actividad urbanística del planeamiento

La LUA establece en su artículo 21. *que la dirección y el control de la actividad urbanística constituyen una función pública, y como manifestación del alcance de dicha función, el apartado 2 de dicho artículo señala que para el desarrollo de la actividad urbanística, a la Administración Pública competente le corresponden las siguientes funciones: a) Redacción y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística, no susceptibles de transacción.*

Por tanto, el planeamiento en cualquiera de sus niveles constituyen manifestación de la función pública por lo que, en cuanto tal, la Administración ejerce un ejercicio pleno de control sobre su contenido. Esta plena función pública inherente a la formulación del planeamiento le atribuye un control en todos sus aspectos, es decir debe versar tanto sobre los aspectos reglados como los discrecionales o de oportunidad inherentes a la ordenación urbanística.

B.- Derecho a la elaboración y tramitación del planeamiento de iniciativa particular.

Pero el ordenamiento jurídico compatibiliza dicha función pública y contenido del control público con el principio de colaboración y participación de la iniciativa privada en la elaboración del planeamiento de desarrollo Principio o regla que se manifiesta, por lo que aquí interesa, en el reconocimiento de un derecho al trámite de estos instrumentos de derecho y como consecuencia de todo ello, el derecho de los particulares a una resolución fundada en derecho.

Cabe en este sentido recordar el artículo 22 LUA que con carácter general establece que *cualesquiera personas podrán formular el planeamiento de desarrollo, en los supuestos establecidos en esta Ley.* Y en el caso de los Estudios de Detalle el artículo 68 LUA establece que *cualquier persona podrá formular a su costa estudios de detalle,* estableciendo expresamente en su apartado 2 que *el Alcalde sólo podrá denegar la aprobación inicial por incumplimiento de las exigencias documentales y formales y en casos de ilegalidad manifiesta.* Y en fin esa misma filosofía se infiere de la regulación de la aprobación definitiva por silencio positivo al señalar la LUA que tendrá como límite únicamente la vulneración de *la legislación o del planeamiento urbanístico* o incorporen *determinaciones que excedan el posible contenido de los estudios de detalle conforme a esta Ley.*

2.2.- Conclusión

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse que la Administración puede ejercer un control en todos sus aspectos de los Estudios de Detalle en cuanto instrumentos de planeamiento y por tanto manifestación de la función pública, pero siempre dentro de los límites que a su vez conlleva el principio de colaboración de la iniciativa particular que por lo que aquí interesa se traducen en el derecho al trámite y

a una resolución fundada en Derecho cuyo alcance más concreto se analiza en el apartado siguiente.

3.- CONTROL DE LOS CONTENIDOS REGLADOS Y DISCRECIONALES. RESOLUCIÓN FUNDADA EN DERECHO

3.1 Alcance general del control. Control de aspectos reglados y discrecionales. Límites de éste.

El ejercicio de control del Estudio de Detalle tiene un carácter pleno y por tanto incluye además de los aspectos derivados del contenido que le atribuye el ordenamiento jurídico (no pueden alterar el aprovechamientos que corresponde a los terrenos....)y de los límites derivados del planeamiento que desarrolla como consecuencia del principio de jerarquía normativa implícito en el sistema legal de planeamiento, analizar aspectos técnicos.

Por ello, la Administración puede tanto examinar dichos aspectos y contenidos reglados como introducir o modificar con arreglo a criterios técnicos o de oportunidad. Pero en este último caso lógicamente dentro de los límites que establece el ordenamiento jurídico en el ejercicio de las potestades discrecionales que como veremos a continuación encuentra entre otros un límite claro en la desviación de poder.

3.2. Libertad y discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de control del planeamiento. El ejercicio de las potestades de acuerdo con los fines para los que fueron otorgados.

El ejercicio de las potestades atribuidas a la Administración deben ajustarse a la finalidad prevista en la Ley y en todo caso el de la satisfacción del interés público (art. 103.1 C.E.), y como consecuencia de ello, por lo que ahora interesa, la utilización de las potestades administrativas no pueden perseguir otro fin distinto de aquel para el que fueron otorgadas provoca lo que se denomina desviación de poder. Deben materializar no solo un interés público genérico sino el específico e inherente al ejercicio de una determinada potestad.

En este sentido se debe recordar que la Ley jurisdiccional de lo contencioso administrativo recoge en su art. 70.2 que *“la sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”*. Y añade además que *“se entiende por desviación de poder al ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico”*.

Y que para que exista desviación de poder, es suficiente, como se ha adelantado, con que el fin perseguido sea un fin distinto, aunque público, del fijado por la norma, sin necesidad de que se trata de un fin particular del agente o autoridad administrativa.

El vicio de desviación de poder es un vicio de estricta legalidad, tal y como se desprende de la lectura del art. 106.1 de nuestra C.E. en la medida en que atribuye a los Tribunales el control de la legalidad de la actuación administrativa, que de debe someterse tanto al contenido de las normas que constituyen el derecho positivo como a los fines que la justifican su propia actuación , fines que en cada caso son distintos.

Por lo que ahora interesa, dicho principio exige por lo que ahora interesa que el pronunciamiento municipal sobre el Estudio de Detalle en la medida en que resulta manifestación de la potestad de aprobación del planeamiento debe ser expresión de la finalidad específica al que está sometido la ordenación y no esté condicionado por criterios expresión de potestades distintas de la propia Administración.

En consecuencia el control del Ayuntamiento sobre el instrumento de planeamiento no solo incluye los aspectos reglados sino que también puede introducir mejoras de acuerdo con un mejor criterio técnico siempre y cuando puede justificarse técnicamente, pero el límite de la eventual denegación o las condiciones o correcciones siempre estará en que sean manifestación o ejercicio de la potestad de planeamiento, es decir de su adecuación a los contenidos, objetivos, funciones o reglas procedimentales reglados o técnicas; y por tanto no puede fundarse en motivos que sean manifestación de reglas o criterios distintos a esta potestad, ajenas por tanto a la función de ordenación que se analiza.

4. IMPOSIBILIDAD DE INTRODUCIR CRITERIOS AJENOS O EXTERIORES AL PROPIO FIN DE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO.

De acuerdo con lo expuesto, la cuestión debe centrarse en comprobar si existe o no identidad entre el fin perseguido por la resolución y el previsto por la norma aplicable; es decir si una eventual resolución denegatoria del Estudio de Detalle en base al incumplimiento de los deberes del promotor del Estudio de Detalle en cuanto propietario de la Entidad de Conservación se ajustaría a dicho fin específico inherente a la potestad del planeamiento o no.

En efecto, tal como se ha indicado en los antecedentes, el Estudio de Detalle se ajusta a los contenidos de la LUA y del planeamiento que desarrolla, no existen afecciones a predios colindantes, por razones de luces y vistas, ni otras afecciones derivados del contenido y efectos que puede conllevar la ordenación de los volúmenes u ocupación de las edificaciones en la parcela, por lo que el único motivo que un

condicionado o denegación sería el incumplimiento de los deberes del promotor en su ámbito urbanístico justificado por un deber de velar por la adecuada gestión de dicha entidad en cuanto Administración tutelante.

Pues bien el Letrado que suscribe entiende que no cabe denegar o condicionar la aprobación por tal motivo dado que la potestad de recaudación tributaria, o la finalidad de velar de una adecuada gestión de la Entidad de Conservación constituyen objetivos inherentes al interés público pero distintos al objetivo finalidad objetivos de la potestad de planeamiento que debe velar por una adecuada ordenación del suelo.

En efecto, el objetivo de las potestad de recaudación o de tutela de la Entidad de Conservación (hacer efectivo un ingreso de derecho público como manifestación del principio de autotela, o el velar por una adecuada conservación de los espacios públicos) no guardan ninguna relación con la ordenación del suelo que únicamente debe sujetarse a los contenidos y límites legales o en los puramente técnicos a criterios de racionalidad urbanística, por lo que denegar el Estudio de Detalle cuya aprobación se ajusta plenamente a los objetivos, límites de la legislación y del Plan que desarrolla constituiría, a entender de este Letrado, un vicio de desviación de poder.

Zaragoza para Panticosa a 16 de Enero de 2014