



**Resolución 2024R-2895-23 del Ararteko, de 16 de abril de 2024, que recomienda al Ayuntamiento de Zaratamo que responda de manera expresa y motivada a una solicitud de aprobación inicial de un Plan Parcial.**

### Antecedentes

– Una persona se quejó ante el Ararteko de la falta de respuesta del Ayuntamiento de Zaratamo a una la solicitud de aprobación inicial del Plan Parcial del Sector Residencial XX-X.

Según exponía en su reclamación, con fecha de 26 de octubre de 2021, en nombre de la mercantil "X X X S.A.", presentó en el registro una solicitud de aprobación del Plan Parcial con la propuesta de ordenación del Sector Residencial XX-X para su toma en consideración por esa administración municipal.

El reclamante señaló que el Ayuntamiento de Zaratamo acordó el inicio de su tramitación y solicitó la aportación de un estudio acústico y el documento ambiental estratégico.

Con fecha de 1 de diciembre de 2022, los promotores del Plan Parcial presentaron los documentos requeridos y solicitaron al Ayuntamiento de Zaratamo que continuara con su tramitación.

El reclamante relataba que, desde esa fecha, la tramitación del Plan Parcial continuaba pendiente, sin haber obtenido más información sobre el trámite seguido a pesar de las gestiones llevadas a cabo por las personas directamente interesadas.

A ese respecto, con fecha de 26 de junio del año 2023, los propietarios solicitaron información sobre el estado de la tramitación del expediente del Plan Parcial, sin haber obtenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Zaratamo.

La persona reclamante acudió al Ararteko con el objeto de señalar que, a pesar del tiempo transcurrido desde esas solicitudes, no había obtenido una respuesta, por lo que insistía en solicitar que el Ayuntamiento de Zaratamo impulsase la tramitación y, en su caso, la aprobación del Plan Parcial presentado.

- Con fecha de 26 de septiembre de 2023, el Ararteko solicitó información al Ayuntamiento de Zaratamo sobre las actuaciones municipales seguidas respecto al mencionado Plan Parcial del Sector Residencial XX-X.





Con fecha de 26 de enero de 2024 y 27 de febrero de 2024, el Ararteko requirió el envío de la información.

- Con fecha de 8 de marzo de 2024 el Ararteko ha recibido una comunicación del alcalde de Zaratamo en el que da cuenta de la siguiente información:

*"Desde finales de septiembre de 2023 se han recibido 3 requerimientos de su oficina solicitando información respecto a la situación de tramitación del Plan Parcial de XX"X".*

*Antes de nada, deseamos pedirle disculpas por el retraso, debido a la situación de acumulación de expedientes, y cambios en el personal municipal, acaecidos estos meses.*

*En cualquier caso, aún con cierto retraso, procedemos a dar respuesta a su emplazamiento.*

*Tal y como constaba en su requerimiento inicial, Don XXX, actuando en representación de "X X X, S.A.", presentó el día 14 de abril de 2021, copia del Plan Parcial de XX"X", solicitando el inicio del trámite administrativo, tal y como consta en el Registro General del Ayuntamiento de Zaratamo con el número 800.*

*Posteriormente, el 26 de octubre de 2.021 presentó don XXX, actuando en representación de "X X X, S.A." nueva copia del Plan Parcial de XX"X" incorporando las indicaciones y correcciones señaladas por los técnicos municipales. Consta registrado de entrada con el número 2.169.*

*El 22 de noviembre de 2.021 se emitió informe por el Arquitecto asesor municipal, proponiendo NO aprobar inicialmente el Plan Parcial por las carencias señaladas en este informe y requerir al solicitante que subsanase los puntos señalados.*

*El día 12 de enero de 2.022, con registro número 116, presentó don XXX, actuando en representación de "X X X, S.A." copia del Estudio Acústico del Plan Parcial para incorporación al expediente.*

*Dado que "X X X, S.A." no ostentaba derecho alguno en el ámbito del SR-3, mediante notificación de 2 de diciembre de 2022 se abrió un proceso participativo previo, y se notificó a los interesados (propietarios y titulares de derechos) el documento presentado, dándoles un plazo para formular propuestas, sugerencias...*





*En dicho proceso participativo, se mantuvieron reuniones con todos los propietarios, y uno (minoritario) manifestó su conformidad con el documento presentado. Sin embargo, el representante de los propietarios mayoritarios presentó alegaciones el 19 de enero de 2023, rechazando el documento con distintos argumentos al respecto.*

*En marzo de 2023 se remitió por el arquitecto redactor del Plan Parcial un escrito de respuesta refutando lo alegado por los propietarios mayoritarios. En mayo de 2023 se celebraron las elecciones municipales, y en junio tomó posesión la nueva corporación.*

*Esto Ayuntamiento no llevado a cabo trámite alguno en relación al Plan Parcial por contar con un informe técnico negativo, de 22 de noviembre de 2021, y por no contar con la conformidad de los propietarios que ostentan la mayoría en el ámbito.*

*Además, no se puede obviar que se trata de un Plan Parcial promovido por una mercantil que no ostenta derecho o interés alguno en el ámbito a ordenar, y que el desarrollo del ámbito deberá contar con la conformidad de la mayoría, si se opta por una gestión de iniciativa privada.*

*Asimismo, no podemos dejar de señalar que tampoco esta Corporación está de acuerdo con la propuesta de ordenación recogida en el Plan Parcial presentado en su integridad, y que hay en el documento cuestiones no legales como la automática consolidación de una edificación, con posibilidad de incrementar el número de viviendas, antes de llevar a cabo la gestión del ámbito.*

*En tales condiciones, lo lógico y legalmente correcto habría sido denegar la aprobación inicial del Plan presentado, al amparo del artículo 31.1 del Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística, pero este Ayuntamiento ha optado por dejar que opere la denegación presunta, por silencio administrativo del documento presentado.*

*Asimismo, le informamos que este Ayuntamiento ha contratado recientemente los servicios jurídicos de un abogado especializado en la materia para asistir a la Secretaria-Interventora en la resolución de este expediente administrativo, y estamos pendientes de la incorporación de un nuevo arquitecto municipal el próximo 8 de abril de 2024, -para volver a acometer el asunto.*

En definitiva, la respuesta municipal informa de las actuaciones seguidas para tramitar la solicitud a iniciativa particular de la aprobación del Plan Parcial de XX"X". A ese respecto, el informe reconoce que, hasta la fecha, no se ha dado





una respuesta expresa a la solicitud de aprobación del Plan Parcial. En ese caso, menciona que el documento de Plan Parcial presentado, con fecha de 22 de noviembre de 2021, fue informado negativamente por el arquitecto municipal por unas deficiencias que fueron subsanadas por el promotor. Con fecha de 2 de diciembre de 2022, el ayuntamiento inició un proceso participativo para notificar a los propietarios el documento. Con fecha de 19 de enero de 2023, los propietarios mayoritarios presentaron alegaciones en contra del Plan Parcial.

Con posterioridad, el informe reconoce que no ha realizado ningún trámite posterior alegando que, en este caso, operaría la denegación presunta por silencio administrativo negativo. En todo caso, expone el compromiso municipal de retomar su tramitación tras el refuerzo del personal en el área municipal de urbanismo.

A la vista de esta reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y de la información remitida por el Ayuntamiento de Zaratamo, el Ararteko estima oportuno realizar las siguientes consideraciones:

### Consideraciones

1. En relación con las solicitudes formuladas por la persona reclamante hay que poner de manifiesto, con carácter general, que las administraciones públicas en sus relaciones con la ciudadanía deben garantizar, siempre y en todo caso, una adecuada trazabilidad de los trámites seguidos mediante el correspondiente procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo general establece las pautas que deben ser tenidas en cuenta para la ordenación, instrucción y fiscalización de la actividad administrativa con criterios de buena administración.

Es por ello por lo que los principios de buena administración también deben aplicarse a casos como el expuesto en la reclamación en el que una persona interesada solicita la tramitación de un plan parcial.

2. El derecho de la ciudadanía a la buena administración conlleva la obligación de las administraciones públicas de acusar recibo de los escritos que ante ellas se presenten, de su impulso de oficio en el procedimiento que corresponda y del deber de responder de forma congruente y motivada en un plazo de tiempo razonable a todas las cuestiones y recursos planteados.

La importancia de conocer los motivos de la respuesta tiene directa relación con el derecho a una buena administración que, como antes se ha expuesto, implica la





obligación de la administración de motivar adecuadamente la decisión a tomar y de garantizar una adecuada participación de las personas interesadas y de resolver el expediente incoado en los términos de la legislación urbanística a los efectos de la interposición de los correspondientes recursos que procedan.

Hay que precisar que la legislación de procedimiento administrativo establece unos plazos para los diferentes trámites previstos que deben ser tenidos en cuenta por los órganos competentes. Estos plazos, como ocurre en materias como el urbanismo, están sujetos a un principio de celeridad, atemperado en este caso dada la relevancia que tiene una adecuada ordenación urbanística. Ello justifica la previsión de plazos más largos en la toma de decisiones urbanísticas, así como la posibilidad de su prórroga para propiciar una adecuada participación ciudadana y concertación social. Sin embargo, esa modulación del principio de celeridad no permite en ningún caso justificar el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

3. En este caso, hay que señalar que el artículo 95 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, regula el procedimiento de tramitación de los planes parciales.

A ese respecto, esta norma establece que la formulación de los planes parciales corresponde, en principio, a los ayuntamientos, pero también puede realizarse a iniciativa de *“cualquier otra persona física o jurídica”*.

En ambos casos, el ayuntamiento acordará, o denegará motivadamente, la aprobación inicial del plan parcial.

Una vez aprobado inicialmente el plan parcial, el ayuntamiento debe someterlo a un trámite de información pública con la publicación del acuerdo de aprobación inicial en el boletín oficial del territorio histórico correspondiente.

A la vista de las alegaciones formuladas en el periodo de información pública, el ayuntamiento adoptará la aprobación provisional o definitiva con las modificaciones que procedieran, dentro de un plazo que no podrá exceder de seis meses desde la aprobación inicial. Transcurrido este plazo sin comunicar la pertinente resolución, en el supuesto de que dicho plan parcial hubiera sido presentado a instancia de parte, el interesado podrá entenderlo desestimado.

Por su parte, el artículo 31 del Decreto 46/2020, de 24 de marzo, ha establecido la regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística indicando que: *“La formulación del plan parcial corresponde a los ayuntamientos, o a cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada, en cuyo caso la **administración***





***municipal acordará o denegará motivadamente su aprobación inicial cuando las deficiencias del documento propuesto condicionaran el mismo no pudiendo ser subsanadas durante su tramitación”.***

En cuanto a los efectos del silencio administrativo en la aprobación de planeamiento el artículo 37.4 del Decreto 46/2020 considera que: ***“En el supuesto de planes parciales o especiales formulados a instancia de particulares, el plazo para acordar la **aprobación inicial**, será de **tres meses desde su presentación completa** en el registro de documentos del ayuntamiento correspondiente. El plazo para la aprobación provisional o definitiva del mencionado plan no podrá exceder de seis meses desde su aprobación inicial. El **transcurso de los citados plazos sin notificación de resolución alguna al efecto, dará lugar a que la aprobación del plan ha sido denegada por silencio administrativo negativo”.*****

En conclusión, la legislación urbanística vasca establece que cualquier persona interesada tiene la iniciativa de promover la aprobación de un plan parcial. La administración municipal debe impulsar esa solicitud y debe resolverla, en el plazo máximo de tres meses, acordando, o denegando motivadamente, la aprobación inicial del plan parcial.

4. Respecto al derecho de los particulares al desarrollo urbanístico, cabe traer a colación la doctrina del Tribunal Supremo que ha reconocido el "*derecho al trámite*" en el ámbito del planeamiento urbanístico a las personas interesadas. La Sentencia del Tribunal Supremo 4003/2017, de 15 de noviembre de 2017, recoge su jurisprudencia al respecto:

*"En cuanto al derecho al trámite que asiste a los particulares para presentar ante la Administración proyectos de planeamiento de desarrollo, de cuya cualidad participan los Planes Parciales, y que éstos se sometan a la tramitación prevista en las normas, es jurisprudencia de esta Sala, recogida entre otras en las STS de 17 de marzo de 2009 (al igual que habíamos hecho en dos anteriores y similares de 12 de marzo de 2009) y en las más recientes de 10 de noviembre de 2010 y 26 de octubre de 2011 que:*

***"1.- Los particulares tienen derecho a la tramitación de los Planes que se deban a su iniciativa y que, en consecuencia, la Administración no debe cercenar "a limine" y sin mayores argumentaciones esa tramitación. Dicho en otras palabras, no cabe reconocer discrecionalidad alguna que permita omitir los fundamentos de una denegación que, sin ellos, legitimaría en la práctica la arbitrariedad o la discriminación al tiempo de hacer o no posible la iniciación del expediente.***



2.- **El acto de aprobación inicial** es un acto de trámite del procedimiento cuya resolución vendrá determinada por la aprobación definitiva del plan. No constituye un acto automático y debido, sino que implica una toma de posición, siquiera del carácter inicial, respecto de una determinada realidad urbanística y su normativa, o lo que es lo mismo, **supone una primera valoración** de esa realidad proyectada en el plan o proyecto de que se trate, **que como tal puede resultar positiva**, dando paso así a los siguientes trámites del procedimiento, **pero que muy bien puede resultar negativa**, por considerar jurídicamente inadecuada la iniciativa de planificación urbanística cuya tramitación se pretende, en cuyo caso procederá denegar la aprobación inicial, y ello tanto cuando tal iniciativa provenga de la propia administración como de los particulares, claro está que **dicha denegación sólo se justificará jurídicamente, cuando las deficiencias o defectos observados no puedan subsanarse o suplirse durante la sustanciación del procedimiento.**

3.- Efectivamente deben distinguirse dos tipos de defectos:

Primero.- Los que resulten terminantemente insubsanables y que deben provocar la denegación de la aprobación inicial por claras razones de economía procesal ya que sería absurdo tramitar un largo procedimiento sabiendo de antemano que resultaba imposible la obtención de la aprobación definitiva.

Segundo.- Las deficiencias que pueden ser corregidas a lo largo del procedimiento y que no deben impedir la aprobación inicial dado que ésta no es una resolución sino un acto de trámite que prepara la resolución final. En materia urbanística todo el itinerario que conduce a aquélla ha sido dibujado, en lo que ahora importa, como un conjunto de oportunidades para la modificación ---y por tanto subsanación de deficiencias--- del instrumento proyectado.

4.- **El derecho a la tramitación de los Planes quiebra** en los casos en que **el Plan proyectado viole de forma clara, palmaria y manifiesta el ordenamiento urbanístico vigente** ---así los planes de superior jerarquía o las normas legales de aplicación directa---, pues en tal caso razones de economía y de lógica imponen el inicial rechazo del proyecto al ser inviable o inútil la prosecución del trámite. Por contra, cuando los impedimentos para denegar la aprobación inicial son discutibles y por tanto no amparables en principio alguno de economía procesal, debe prevalecer el derecho al trámite y proseguirse la tramitación del expediente en el cual se pueden introducir las modificaciones, condicionamientos o plazos que la Ley permite.

5.- Es más, en el acto de aprobación inicial es suficiente ponderar esa potencialidad o susceptibilidad de subsanación de deficiencias o de introducción de modificaciones, condicionamientos o plazos, desde luego sin



*devaluar la trascendencia de la tramitación ulterior para terceros y para el ejercicio de las competencias de planificación urbanísticas en sede de aprobación provisional y definitiva, ya que no cabe olvidar que es en la fase de otorgar o denegar esas aprobaciones donde procede pronunciarse sobre el fondo de la/s cuestión/ones suscitada/s, debiendo ser examinado y decidido todo lo que corresponda, sin perjuicio y a salvo el control jurisdiccional que pudiera instarse sobre esas materias de fondo".*

La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha recogido la doctrina del Tribunal Supremo sobre el derecho de los particulares a la tramitación de los planes de ordenación pormenorizada y sus límites. Así, en la Sentencia 2477/2023, de 6 de octubre de 2023, la Sala menciona que el derecho a la tramitación del planeamiento de desarrollo conlleva:

*"(1) que los particulares tienen el derecho a la tramitación de los planes que se deban a su iniciativa.; (2) que el acto de aprobación es un acto del trámite del procedimiento cuya resolución vendrá determinada por el acto de aprobación definitiva; (3) que únicamente los defectos insubsanables pueden dar lugar a la denegación de la aprobación inicial, pero no las deficiencias que puedan ser corregidas a lo largo del procedimiento, de forma que el derecho al trámite quiebra cuando el proyecto presentado viola de forma clara, palmaria y manifiesta el ordenamiento jurídico".*

De ese modo, sólo las deficiencias insubsanables son determinantes para afectar al derecho de los particulares a la tramitación de los planes de ordenación pormenorizada.

En ese caso, la Sentencia 2923/2020, de 4 de marzo de 2020, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco recoge algunos supuestos de deficiencias insubsanables cuando señala que:

*"El concepto "**deficiencias insubsanables**" hace referencia a deficiencias del Plan Parcial que de forma clara y manifiesta **vulneren el ordenamiento urbanístico**: las normas legales de aplicación directa y los planes de superior jerarquía".*

En conclusión, la jurisprudencia reconoce el derecho de las personas particulares a la tramitación de los planes parciales de su propia iniciativa. La administración municipal debe impulsar su tramitación y decidir de forma motivada sobre su aprobación inicial que, en el caso de su denegación deberá estar justificada cuando las deficiencias o defectos observados no puedan subsanarse o suplirse durante la sustanciación del procedimiento.





5. Por último, respecto a la mención que hace el informe municipal de que el plan parcial debería ser considerado denegado por silencio administrativo negativo, hay que objetar que el silencio administrativo en ningún caso debe entenderse como un instrumento protector de la Administración.

El silencio administrativo es una ficción legal en beneficio del administrado, en aquellos supuestos en los que la administración incumple sus obligaciones, que le permite llegar a la vía judicial superando, de ese modo, los efectos de inactividad de la Administración.

Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en varias sentencias, véase la Sentencia 799/2023, de 7 de marzo de 2023:

*"el **silencio de la Administración** no puede convertirse ni en una excusa legal que se le ofrece a la Administración para que pueda **incumplir el deber que tiene de resolver**, ni en una trampa para el administrado, sino un **mecanismo inventado precisamente para proteger al particular frente a las consecuencias perjudiciales que para él pudieran derivarse de ese incumplimiento de la Administración**".*

Esta consideración nos lleva indefectiblemente a la conclusión de que la falta de respuesta del Ayuntamiento de Zaratamo a la solicitud de aprobación de un plan parcial de un ciudadano no se ajusta a derecho, ya que impide el ejercicio del derecho a la tramitación del planeamiento de desarrollo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Ayuntamiento de Zaratamo la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Que responda de forma expresa y motivada sobre la aprobación inicial del Plan Parcial del Sector Residencial XX-X, de conformidad con las previsiones del artículo 95 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, y con las consideraciones de la jurisprudencia mencionadas que regulan el derecho de las personas particulares a la tramitación del planeamiento de desarrollo.

