

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL PROBLEMA DEL QUORUM PARA LA ADOPCION POR LAS CORPORACIONES LOCALES DE LOS ACUERDOS DE APROBACION DE PLANES Y PROYECTOS DE URBANIZACION; SU TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL

SUMARIO: I. LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA.—II. LA SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL: 1. *La posición inicial.* 2. *Cambio radical de postura, la doctrina actual.*—III. OBSERVACIONES FINALES.

I. LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA

Desde la constitución de las primeras Corporaciones Locales elegidas por sufragio universal se ha agudizado, en razón a la interna correlación de las fuerzas políticas en ellas representadas, un problema jurídico existente ya desde la promulgación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956: el de la determinación del *quorum* legal con el que deben adoptarse los acuerdos de las Corporaciones Locales en materia de aprobación de Planes y proyectos urbanísticos. La trascendencia de la cuestión en sí misma considerada y su actualización por mor de su dimensión política, justifican sobradamente este comentario, dirigido al análisis de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en las contadas ocasiones (que tengamos al menos noticia) en que ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la misma.

Como es bien sabido, la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, establece —en sus artículos 302 y 303— un doble régimen de adopción para los acuerdos de las Corporaciones Locales: la regla general (art. 301) es la de la suficiencia de la «mayoría de votos de los miembros asistentes a la sesión» (con voto de calidad del Presidente) y a ella se superpone una regla especial o excepcional —la de la necesidad del «voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y en todo caso de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación»—, que rige únicamente en las materias pormenorizada y exhaustivamente enumeradas en el artículo 303. Pues bien, en la lista de este precepto, concretamente en el apartado g) de la misma, se incluyen los «Planes generales de urbanización y proyectos de ensanche, reforma interior o urbanización parcial», es decir, la materia urbanística, tal como ésta aparecía concebida, con carácter general, en 1955.

Al promulgarse un año más tarde la Ley del Suelo no cabía esperar, dada la especialidad del texto legal, que éste modificara y aún menos sustituyera enteramente, en lo referido a su objeto, el régimen general establecido en la legislación del régimen local. De hecho, en efecto, la Ley del Suelo —en este punto no alterada por la Ley de Reforma de 1975 y, por tanto, el texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril— nada prescribe a este respecto al regular el procedimiento normal de aprobación (y, consiguientemente, de modificación o revisión) de los Planes y proyectos de urbanización (art. 32; actual art. 41). No obstante, y aquí radica precisamente la causa del problema interpretativo que nos ocupa, la Ley urbanística remite expresamente al *quorum* reforzado del artículo 303 de la Ley de Régimen Local para determinados supuestos excepcionales y, en concreto, para los siguientes:

- a) La modificación del planeamiento que implique incremento del volumen edificable en una zona (art. 39, 2; actual art. 49, 2).
- b) La modificación del planeamiento que suscite la oposición del 25 por 100 de los propietarios del sector o de los de las fincas emplazadas frente al mismo (art. 39, 2; actual art. 49, 3).
- c) La modificación del planeamiento que suponga una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres (Ley 158/1963, de 2 de diciembre; actual art. 50).

Queda así claro tan sólo que la Ley urbanística exige en todo caso el *quorum* reforzado en los supuestos enumerados, pues omite toda determinación del que sea de aplicación en los restantes, los calificables de supuestos «normales», surgiendo por ello la pregunta de cuál deba entenderse que rige efectivamente para los mismos. Porque si bien en un principio pudiera pensarse que la solución más lógica consiste en la aplicación, sin más y en sus propios términos, del régimen de adopción de acuerdos de la legislación local, tal impresión se desvanece en el momento en que se cae en la cuenta que dicha solución comportaría admitir un contrasentido y aun una contradicción interna grave en la Ley del Suelo: la fijación de un *quorum* especial y reforzado para los casos en que, por su trascendencia y la gravedad de la decisión a adoptar, se considera preciso el juego de la garantía que esa exigencia representa, siendo así que —en realidad— tal garantía suplementaria no se alcanza de hecho, pues la exigencia de ese *quorum* resultaría ya para los supuestos normales (a virtud de la conexión del artículo 41 de la vigente Ley del Suelo con el artículo 303 de la Ley de Régimen Local).

La cuestión sigue planteada —en principio y sin perjuicio de ulteriores precisiones— en los términos expuestos, aun después de la reciente reglamentación de la Ley del Suelo. El artículo 127.1, del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, se limita a disponer que «el acuerdo de aprobación

inicial (idéntica regla debe entenderse que vale para la provisional y la definitiva de los estudios de detalle) habrá de adoptarse de conformidad con los requisitos y formalidades previstos para los actos en general de la Corporación u organismo que lo acordare». En una primera interpretación (sobre la que más adelante hemos de volver) este precepto nada añade a la situación normativa analizada, pues se limitaría a expresar la remisión implícita ya en la propia Ley del Suelo al régimen local, sin precisar el contenido exacto de esa remisión (regla general o regla excepcional), en tanto que los artículos 161.2 y 3, y 162 del propio Reglamento reiteran la exigencia del *quorum* reforzado en los supuestos previstos legalmente. Tampoco el artículo 38.1, c), del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que declara la suficiencia de la mayoría simple para la adopción del acuerdo de resolución definitiva de los expedientes de determinación y delimitación de polígonos y unidades de actuación, contribuye decisivamente a despejar la cuestión, no sólo porque se refiere a actuaciones de ejecución del planeamiento y no a la aprobación de éste, sino porque —en tanto que regla aislada— poco valor general cabe atribuirle.

II. LA SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

1. *La posición inicial*

En pocas ocasiones, que sepamos, se ha enfrentado el Tribunal Supremo con el problema estudiado. Con todo, la primera de ellas se produce relativamente temprano, por sentencia de la Sala Cuarta de 14 de febrero de 1969 (Rep. Az. 680), sentándose el criterio de la aplicabilidad para la adopción de acuerdos municipales en materia urbanística, de la regla excepcional contenida en el artículo 303 de la Ley de Régimen Local. El problema concreto sobre el que se pronuncia la decisión judicial consiste en la legalidad de una decisión municipal por la que se determinó el sistema de cesión de viales (hoy desaparecido) con imposición de contribuciones especiales para la actuación de un Plan Parcial de Ordenación, en sustitución del de compensación previamente fijado, con la oposición de la mayoría de los propietarios del sector.

La Sala de instancia, en criterio aceptado por el Tribunal Supremo, comienza el análisis del alegado vicio de nulidad por infracción del *quorum* legalmente exigible, dando por sentado que éste es el reforzado y no el de mayoría simple:

«Que a tenor del artículo 303 apartado g), de la Ley de Régimen Local, los acuerdos de las Corporaciones Locales en materia de Planes de urbanización generales o parciales, se adoptarán con el voto preciso de las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corpo-

ración; y al interpretar el precepto, la Sala entiende que constituye el número de hecho el número legal de miembros de la Corporación, incluido el alcalde, menos las vacantes que haya en el momento.»

Aplicando luego este criterio al examen de las votaciones concretas de los diferentes acuerdos municipales, llega a la conclusión de su nulidad de pleno derecho (art. 47.1, c), de la Ley de Procedimiento Administrativo); conclusión asumida por el Tribunal Supremo con las siguientes palabras:

«... el fallo recaído se refiere al motivo esencial de nulidad dimanante de la intervención personal de miembros del Ayuntamiento o incompatibles por tener interés directo en el asunto de dicha urbanización, con lo que los acuerdos recurridos y cuantos les sirven de precedente, se hallan, en efecto, viciados de origen para producir consecuencias legales, según abundantemente razona la sentencia apelada y consta en las actuaciones que le sirven de base, cuidadosamente relacionadas en sus Considerandos, que en lo sustancial este Tribunal acepta, ya que efectivamente aparecen infringidas las garantías del *quorum* en las votaciones que la Ley de Régimen Local impone observar en su artículo 303, g), y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales también demanda en su artículo 227, con lo que la consecuencia esencial, que es la imposición por el Ayuntamiento del sistema urbanizador de «cesión de viales» con aplicación de contribuciones especiales y gestión pública, hállese viciado de tales defectos de origen, necesariamente determinantes de la nulidad que se precisa...».

Esta primera toma de postura jurisprudencial encuentra una crítica decidida por parte de la doctrina especializada en régimen local. C. ABELLÁN (*Tratado práctico de la Administración Local Española*, Ed. IEAL, Madrid, 1974, t. III, p. 74), cita el pronunciamiento judicial comentado, afirmando que «...esta postura no nos parece muy consistente y esperamos que cambie el criterio del Tribunal Supremo». La tesis de este autor, que contrapone a la de la sentencia, es la de que la Ley del Suelo ha modificado el artículo 303, g), de la Ley de Régimen Local, de modo que el *quorum* reforzado de este precepto (o, en su caso, el previsto específicamente por el texto urbanístico) sólo es de aplicación a las modificaciones del planeamiento subsumibles en los artículos 49.2, y 3 y 50 de este último, rigiendo para el resto de los supuestos de ejercicio de la potestad de planeamiento por las Corporaciones Locales la regla de la mayoría simple del artículo 302 de la

Ley de Régimen Local. Aunque, como expondremos seguidamente, esta interpretación nos parezca correcta y sea la que, en definitiva, va a acabar imponiéndose en la jurisprudencia, su justificación en el carácter de actos de trámite de las aprobaciones inicial y provisional (ABELLÁN fija su criterio todavía vigente la Ley del Suelo de 1956, en la que a las Corporaciones Locales sólo competían esas aprobaciones; hoy la competencia local se ha extendido en un caso —el Estudio de Detalle— a la aprobación definitiva) debe considerarse errada, no sólo porque no explica la razón de que otros idénticos actos de trámite —los de aprobación inicial y provisional de las modificaciones del planeamiento que comporten aumento de volumen edificable, provoquen la resistencia cualificada de los propietarios afectados o incidan en el uso urbanístico de las zonas verdes— queden sin embargo sujetos a la exigencia de *quorum* reforzado, sino porque desconoce que la conceptualización jurisprudencial de las aprobaciones inicial y provisional como actos de trámite (sentencias, entre otras, de 13 de noviembre de 1964, 24 de octubre de 1967, 18 de noviembre de 1971, 30 de diciembre de 1975, 27 de octubre de 1977 y 20 de enero de 1978) sólo representa una de las facetas, la procedimental o formal, de su calificación de éstos; calificación que la doctrina del Tribunal Supremo completa, desde la perspectiva sustantiva, llamando la atención sobre el hecho de que las referidas aprobaciones implican un pronunciamiento, un juicio de valor (aunque no sea definitivo) sobre el planeamiento en tramitación (sentencias, entre otras, de 26 de enero de 1979 y 31 de enero de 1980).

2. Cambio radical de postura, la doctrina actual

Para que se produzca un nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la cuestión ha de esperarse al año 1976. Pero en esta ocasión, el Alto Tribunal —con marginación total de su anterior posición, que ni siquiera cita como superada— da un giro completo en su interpretación de la normativa aplicable.

Se trata de la sentencia de la Sala Cuarta de 2 de julio de 1976 (Rep. Ar. 4487), que comienza constatando en la Ley del Suelo un tratamiento desigual en el régimen de aprobación del planeamiento, que debe conducir a un distinto tratamiento de las exigencias del *quorum* preciso para dicha aprobación:

«... si la norma aquí aplicable para la aprobación provisional de un Plan de ordenación fuera la del artículo 303 de la Ley de Régimen Local (en su ap. 9ª) tendría razón el Abogado del Estado por cuanto la mayoría aprobatoria ha sido la simple y no la cualificada que dice este precepto; mas en este punto hemos de decir que una interpretación de los preceptos que disciplinan el régimen de los Planes, en la Ley del Suelo, enseña que se ha querido establecer en orden al *quorum* en la aproba-

ción de los Planes, una distinción, pues mientras en los supuestos normales (en los del art. 32 y en los del ap. 1.º del art. 39 de la Ley de 12 de mayo de 1956) no se ha impuesto una garantía especial respecto a tal *quorum*, si se establece una mayoría cualificada en los casos especiales de incremento de volumen (ap. 2.º del art. 39) o de oposición cualificada (ap. 3.º del art. 39) o de régimen especial de dispensa (art. 46, ap 3), o de protección de zonas verdes —Ley de 2 de diciembre de 1963—, diferenciación bien reveladora de un distinto tratamiento justificativo en la exigencia de «*quorum*» cualificado cuando el interés público requiere unas mayores garantías y bases de acuerdo corporativo».

Sobre esta base, la sentencia afirma rotundamente la inaplicabilidad del artículo 303 (y, como consecuencia, la aplicabilidad del artículo 302) de la Ley de Régimen Local a los actos de la Administración Local aprobatorios de Planes y proyectos en los que venimos llamando supuestos normales:

«Que la especialidad que hemos dicho (la de los preceptos invocados), establecida en la Ley del Suelo (y en la Ley 158 de 1963) enseña por de pronto que si la regla aplicable fuera siempre la del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, sobrarían, por inútiles, en este aspecto, las previsiones de los citados artículos 39 (en los apartados 2 y 3) y 46 (ap. 3.º) hoy derogado por la Ley 19 de 1975, de 2 de mayo, y lo que respecto a *quorum* dispuso la Ley 158 de 1963; y no se arguya que el artículo 303 mantiene [en orden al ap. 9)] su vigencia después de la Ley del Suelo, pues ésta sustituye, en lo que ella regula, a la Ley de Régimen Local (como dice la disposición final segunda de aquélla), y, por tanto, en cuanto atañe a la elaboración y aprobación de los Planes, es la Ley del Suelo la que debe aplicarse; de aquí que mantenida por esta Ley (y la posterior legislación) una mayoría cualificada para unos casos, sólo a éstos y no a los ordinarios debe aplicarse tal regla; ...»

La nueva postura jurisprudencial así definida se reitera en dos ulteriores sentencias, que —por la información que se posee— cierran la lista de pronunciamientos sobre el tema, por lo que debe estimarse definitivamente consolidada en auténtica doctrina del Tribunal Supremo. Citemos brevemente estas dos nuevas decisiones.

En primer término, la sentencia, también de la Sala 4.ª, de 4 de marzo de 1977 (Rep. Az. 1260), que resuelve sobre la base de idéntica conclusión interpretativa a la de 1976.

«... si en caso especial requirente de mayores garantías —modificación de un Plan con incremento de volumen edificable— exige el último de los citados artículos legales (art. 39, 2, de la Ley del Suelo de 1956), el voto favorable de los dos tercios de los componentes de la Corporación, es decir, un *quorum* adecuado a dichas garantías superiores, el ordinario habrá de ser inferior...».

Con todo, esta sentencia no se atreve a extraer en toda su dimensión, como ya lo había hecho la de 2 de julio de 1976, la consecuencia que de lo dicho inevitablemente se deriva (probablemente porque ello no era necesario para la resolución del asunto concreto enjuiciado): la derogación por la legislación urbanística —a virtud de su sustitución material por la propia regulación— del artículo 303, *g)*, de la Ley de Régimen Local. Soslaya esta consecuencia, constituyendo así una cierta desviación de la línea jurisprudencial emprendida en 1976, por la vía del camino intermedio de entenderse subsistente el referido precepto de la Ley de Régimen Local y hacer de éste una nueva lectura —exigida por la Ley del Suelo—; lectura consistente en que el *quorum* por él exigido para los actos ordinarios o normales de aprobación de Planes o proyectos de urbanización es el de mayoría absoluta de miembros de la Corporación Local (para la constitución) y de dos tercios de los presentes (para la votación), con lo que se consigue efectivamente un *quorum* singular inferior al requerido por la Ley del Suelo en los supuestos concretos en que regula este extremo. Esta posición intermedia, que si bien no rompe en lo básico la doctrina previamente fijada en la sentencia de 1976, si supone una cierta inflexión en la línea por ella establecida, es con toda evidencia insostenible, por carecer de cualquier base la conclusión interpretativa que sienta: el *quorum* en que éste consiste es, rigurosamente, «inventado» por la decisión judicial.

Resta tan sólo aludir a la sentencia, nuevamente de la Sala Cuarta de 4 de junio de 1979 (Rep. Ar. 2898), que insiste de lleno en la dirección emprendida por la de 1976, fraguando ya en verdadero cuerpo de doctrina:

«Que de tal circunstancia, en relación con la sanción prevista en el artículo 47, *d)*, de la Ley de Procedimiento Administrativo, podría llegarse a la conclusión propugnada por los recurrentes, es decir, a la nulidad de pleno derecho del acto de aprobación provisional del Plan y, consiguientemente, por un efecto reflejo de aquélla, a la del acto de aprobación definitiva del mismo, pero tal conclusión sólo sería válida si nos conformásemos con una interpretación meramente literal de los preceptos examinados, mas si por el contrario acudimos a una interpretación finalística, que estimamos más adecuada, y tenemos en cuenta que al ser sometido el Plan a la

fiscalización del Ministerio de Vivienda no se aceptó por éste el cambio de zonificación, antes por el contrario, aparte de otras determinaciones, se mantuvo la zona de «tolerancia de vivienda e industria» prevista en Plan comarcal, es obvio que en último término el Plan definitivamente aprobado no entraña el incremento del volumen edificable denunciado, por lo que para su aprobación provisional fue suficiente la «mayoría simple» exigida en los artículos 32 y 39, 1, de la Ley del Suelo, en relación con el 302 de la Ley de Régimen Local, máxime si se tiene en cuenta que la nulidad propugnada es contraria al principio de conservación de los actos administrativos (art. 51 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y conduciría de hecho al mismo resultado que trata de evitarse, pues la alteración introducida por el órgano estatal de fiscalización ha sido aceptada por la Administración demandada.»

III. OBSERVACIONES FINALES

A nuestro juicio, la postura jurisprudencial actual—al parecer definitivamente establecida—en torno al problema considerado es plenamente correcta y se mantiene por sí misma, sin necesidad de ulteriores precisiones normativas, en virtud de la propia virtualidad de convencimiento de los argumentos en que descansa. La afirmación de la plena subsistencia del artículo 303, g), de la Ley de Régimen Local, en efecto, comportaría admitir, según lo ya dicho, una contradicción interna irresoluble en la Ley del Suelo; solución que, por absurda, parece debe rechazarse de principio en favor de una interpretación que la salve coherente y satisfactoriamente. Y esta interpretación no puede ser otra que la de entender que si la Ley del Suelo impone un *quorum* reforzado (por determinación propia o remisión al artículo 303 de la Ley de Régimen Local) únicamente para determinados acuerdos de aprobación del planeamiento, ello es porque ha querido sujetar éstos—por las características del planeamiento a que se refieren— a especiales garantías y, consecuentemente, *reservar para ellos* dicho *quorum* reforzado, precisamente por su mayor efecto garantizador. De aquí se sigue necesariamente, so pena de invalidar tales previsiones de la Ley del Suelo por pérdida de su objeto propio, que esta norma legal ha derogado (por su sustitución material por régimen distinto) el apartado g) del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, de modo que para los acuerdos «normales» (los referidos a supuestos ordinarios) de aprobación rige el *quorum* del artículo 302 de esta última, quedando reducida la aplicación del requerido por el artículo 303, g), de idéntico texto legal, a los casos expresamente contemplados por la Ley del Suelo.

Esta solución, consagrada jurisprudencialmente, encuentra hoy un apoyo suplementario en el artículo 127.1, del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (aunque referido este precepto a la aprobación inicial, la norma en él contenida es extrapolable al resto de actos de aprobación de competencia local). Más allá de lo que resulta de su lectura superficial, según anteriormente quedó adelantado, un examen atento y una rigurosa interpretación del mismo revela que la remisión que hace al régimen propio del Organismo actuante (en su caso, al régimen local) no es indiscriminada, ya que aparece matizada mediante la expresión «con los requisitos y formalidades previstos para los actos *en general*». La matización alude sin duda al régimen ordinario o general de adopción de acuerdos o del dictado de actos, excluyendo así de la remisión —y determinando con ello su inhabilidad para operar como norma remitida— las reglas especiales que excepcionen para supuestos singulares aquel régimen. Trasladando esta conclusión a la regulación contenida en los artículos 302 y 303 de la Ley de Régimen Local, ello significa que este último queda fuera de la remisión implícita en el artículo 41 de la Ley del Suelo.

LUCIANO PAREJO ALFONSO

