



Arartekoaren 2024R-2895-23 Ebazpena, 2024ko apirilaren 16koa. Honen bidez, Zaratamoko Udalari gomendatzen zaio berariaz eta modu arrazoituan erantzun diezaiola plan partzial bat hasiera batean onesteko eskaera bati.

Aurrekariak

– Pertsona batek Arartekoan kexa jarri zuen Zaratamoko Udalak ez ziolako erantzun X-XX Bizitegi Sektorearen Plan Partziala hasiera batean onesteko eskaerari.

Erreklamazioan azaldu zuenez, 2021eko urriaren 26an, “X X X S.A.” merkataritza sozietatearen izenean, plan partzial bat aurkeztu zuen erregistroan, X-XX bizitegi-sektorearen antolamendu proposamenarekin, udal administrazio horrek kontuan har zezan.

Kexagileak zioenez, Zaratamoko Udala izapidetzen hasi zen, eta azterlan akustikoa eta ingurumen-dokumentu estrategikoa aurkezteko eskatu zuen.

2022ko abenduaren 1ean, plan partzialaren sustatzaileek beharrezko dokumentuak aurkeztu zituzten eta Zaratamoko Udalari eskatu zioten gaia izapidetzen jarraitu zezala.

Kexagileak adierazi zuenez, harrez geroztik, plan partziala oraindik ere izapidetzeko zain geratu zen, eta ez zuten inolako beste informaziorik jaso egindako izapideari buruz, nahiz eta zuzenean interesatutako pertsonak hainbat ekintza gauzatu.

Horri dagokionez, 2023ko ekainaren 26an, jabeek informazioa eskatu zuten plan partzialaren espedientearen izapidetze-egoeraren inguruan, baina Zaratamoko Udalak ez zien erantzunik eman.

Kexagileak Arartekora jo zuen jakinarazteko eskaera horietarako erantzunik ez zuela jaso, nahiz eta aurkezteaz geroztik denbora nahikoa igaro, eta nabarmentzeko Zaratamoko Udalari eskatu behar zitzaizola izapidetzea sustatu zezala eta, hala balegokio, aurkezturiko plan partziala onetsi zezala.

- 2023ko irailaren 26an, Arartekoak informazioa eskatu zion Zaratamoko Udalari, X-XX Bizitegi Sektorearen Plan Partzialaren inguruan egindako jarduketei buruz.

2024ko urtarrilaren 26an eta 2024ko otsailaren 27an, Arartekoak informazio hori bidaltzeko eskatu zuen.





- 2024ko martxoaren 8an, Arartekoak Zaratomoko alkatearen komunikazio bat jaso zuen, eta bertan honako informazio honen berri eman zen:

"2023ko irailaren amaieratik, zure bulegotik 3 errekerimendu jaso dira, "X" XXko Plan Partzialaren izapidetze-egoerari buruzko informazioa eskatuz.

Ezer esan baino lehen, barkamena eskatu nahi dizugu hilabete hauetan izandako atzerapenagatik, izan ere, espedienteen metaketa eta udal langileen aldaketak izan ditugu.

Nolanahi ere, atzerapen pixka batekin bada ere, erantzuna ematen diegu zure jakinarazpenei.

Zure hasierako errekerimenduon jasotzen zen bezala, XXX jaunak, "X X X, S.A."-ren ordezkari gisa, XX "X" hirigintza esparruaren Plan Partzialaren kopia aurkeztu zuen, 2021eko apirilaren 14an, administrazio-izapidea hasteko eskatuz, Zaratomoko Udaleko Erregistro Orokorrean 800 zenbakiarekin jasota dagoen bezala.

Beranduago, 2021eko urriaren 26an, XXX jaunak, "X X X, S.A." enpresaren izenean, "X" XXren Plan Partzialaren kopia berria aurkeztu zuen, udal-teknikariek adierazitako oharrak eta zuzenketak gehituta. Sarrera-erregistroaren zenbakia 2.169 da.

Udal arkitekto aholkulariak txostena egin zuen 2021eko azaroaren 22an, eta Plan Partziala hasieran EZ onartzea proposatu zuen, txosten honetan adierazitako gabeziak direla-eta, eta eskatzaileari eskatu zion adierazitako puntuak zuzentzeko.

XXX jaunak. "X X X, S.A." enpresaren ordezkari gisa, Plan Partzialaren Azterlan Akustikoaren kopia bat aurkeztu zuen, 116. erregistro zenbakiarekin, espedientearen sortzeko.

"X X X, S.A." sozietateak XX eremuan inolako eskubiderik ez zuenez, Udalak 2022ko abenduaren 2ko jakinarazpenaren bidez alde aurretikako partaidetza-prozesu bat ireki zuen, eta interesdunei (jabeei eta eskubideen titularrei) aurkeztutako dokumentua jakinarazi zien, proposamenak, iradokizunak eta abar egiteko epe bat emanaz.

Partaidetza-prozesu honetan, bilerak egin ziren jabe guztiekin, eta batek (gutxiengoak zuenak) aurkeztutako dokumentuarekin ados zegoela adierazi zuen. Hala ere, jabe nagusien ordezkariak alegazioak aurkeztu zituen 2023ko





urtarrilaren 19an, dokumentuaren aurka, eta agiriaren kontrako hainbat argudio emanaz.

2023ko martxoan, Plan Partziala idatzi zuen arkitektoak idazki bat bidali zuen, jabe alegatutakoa ezeztatzeko.

2023ko maiatzean egin ziren udal hauteskundeak, eta ekainean hartu zuen kargua udalbatza berriak.

Udal honek ez du izapiderik egin Plan Partzialari dagokionez, txosten tekniko negatiboa duelako, 2021eko azaroaren 22koa, eta eremuan gehiengo duten jabeen adostasunik ez duelako.

Gainera, ezin da ahaztu antolatu beharreko eremuan inolako eskubiderik edo interesik ez duen merkataritza-baltzu batek sustatutako Plan Partziala dela, eta eremuaren garapenak gehiengoaren adostasuna izan beharko duela. ekimen pribatuko kudeaketa aukeratzen bada.

Era berean, ezin dugu aipatu gabe utzi Udalbatza hau ere ez dagoela ados bere osotasunean aurkeztutako Plan Partzialean jasotako antolamendu proposamenarekin, eta dokumentuon legezkook ez diren gaiak daudela, hala nola eraikuntza bat automatikoki finkatzea edo egonkortzea, etxebizitzakopurua handitzeko aukerarekin, eremuaren kudeaketa egin aurretik.

Baldintza horietan, logikoena eta legez zuzena zena aurkeztutako Planaren hasierako onarpena ukatzea izango zen, Lurraldearen Antolamenduko Planak eta Hirigintza Antolamenduko Tresnak Onartzeko Prozedurak Arautzen dituen martxoaren 24ko 46/200 Dekretuaren 31.1 artikularen babesean, baina Udal honek erabaki du ustezko ukapenari ekitea, aurkeztutako dokumentuaren administrazio-isiltasunaren ondorioz.

Era berean, jakinarazten dizugu udal honek duela gutxi kontratatu dituela gaien espezializatutako abokatu baten zerbitzu juridikoak, administrazio-espeditante honen ebazpenean idazkari kontu-hartzaileari laguntzeko, eta 224ko apirilaren 8an udal-arkitekto berri bat sartzearen zain gaudela, gaiari berriro ekiteko”.

Azken batean, udalaren erantzunean X-XX Bizitegi Sektorearen Plan Partziala onesteko ekimen partikularreko eskaera izapidetzeko egindako jarduketan berri ematen da. Horren harira, txostenean onartzen da unera arte ez dela berriazko erantzunik eman plan partziala onesteko eskaerarako. Kasu honetan, aipatzen da 2021eko azaroaren 22an plan partzialerako aurkeztutako dokumentuaren kontrako





txostena eman zuela udalaren arkitektoak, sustatzaileak gerora zuzendutako huts batzuk zeudelako. 2022ko abenduaren 2an, udalak parte hartzeko prozesu bat abiarazi zuen jabeei dokumentuaren berri emateko. 2023ko urtarrilaren 19an, gehiengoaren jabeek alegazioak aurkeztu zituzten plan partzialaren aurka.

Geroago, txostenean onartzen da ez dela horren ostean ezein izapiderik egin, eta alegatzen da kasu honetan administrazioaren isiltasun negatiboak ustezko ukapena eragiten duela. Edonola ere, azaltzen da udalak konpromisoa duela izapideari berriz egiteko udalaren hirigintzako atalean langile-esparrua indartu ondoren.

Kexa hori ikusita eta horren planteamendua eta Zaratamoko Udalak emandako informazioa aztertu ondoren, Arartekoak bidezkotzat jo du honako gogoeta hauek egitea:

Gogoetak

1. Kexagileak egindako eskaerei dagokienez, adierazi behar da, oro har, administrazio publikoek, herritarrekiko harremanetan, beti, jarraitu diren izapideen trazabilitate egokia bermatu behar dutela, dagokion administrazio-prozeduraren bidez.

Administrazio-prozedura orokorrak administrazio-jarduera administrazio onaren irizpideekin antolatu, bideratu eta ikuskatzeko kontuan izan behar diren arrazoiak ezartzen ditu.

Hori dela eta, administrazio onaren printzipio horiek erreklamazioan azaldutako kasuaren kidekoetan ere aplikatu behar dira, hau da, interesdun batek plan partzial bat izapidetu dadila eskatzen duenean.

2. Herritarrek administrazio onerako duten eskubideak berekin dakarrela aurkezten diren idazkien hartu-agiria jasotzea administrazio publikoetatik, dagokion prozedurako ofiziozko bultzada ematea eta planteatutako kontu eta errekurtsio guztiei modu egokian eta arrazoituan eta zentzuzko epean erantzutea.

Erantzunaren arrazoiak ezagutzearen garrantziak zerikusi zuzena du administrazio on bat izateko eskubidearekin; izan ere, lehen adierazi den bezala, administrazioak hartu beharreko erabakia behar bezala arrazoitu behar du, interesdunen parte-hartze egokia bermatu behar du, eta hasitako espedientea hirigintzako legeriaren arabera ebatzi behar du egoki iritzitako errekurtsioak jartzeko aukera egon dadin.



Zehaztu behar da administrazio-prozedurak epe batzuk ezarri dituela hainbat izapide egiteko eta organo eskudunek kontuan izan behar dituztela horiek. Hirigintzan eta kideko arloetan gertatzen den moduan, epe horiek bizkortasun-printzipio baten menpe daude; izan ere, hirigintza-antolamendu egokiak garrantzi handia dauka, eta premia horren arabera doitu behar da bizkortasuna. Hori dela eta, hirigintzako erabakiak hartzeko epe luzeagoak ezarri dira, bai eta epe horiek luzatzeko aukera ere, herritarren parte-hartze egokia eta hitzarmen sozialak bultzatzeko. Edozelan ere, bizkortasun-printzipioaren modulazio horrek ez du inola ere aukerarik ematen legez ezarritako epeak bete ez izana justifikatzeko.

3. Kasu honetan, adierazi behar da Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 95. artikulua ezartzen duela plan partzialak izapidetzeko prozedura.

Horren harira, arauak ezartzen du plan partzialen formulazioa, printzipioz, udalen esku dagoela, baina *beste edozein pertsona fisiko edo juridikok ere* eskatuta izapidetu daitezkeela.

Kasu bietan, udalak modu arrazoituan adostu edota ukatuko du plan partzialaren hasierako onspena.

Behin plan partziala hasiera batean onetsi ondoren, udalak jendaurrean jarri behar du, eta hasierako onspenaren erabakia kasuan kasuko lurralde historikoaren aldizkari ofizialean argitaratu.

Jendaurrean egondako epean aurkeztutako alegazioak ikusita, udalak behin-behingo edo behin betiko onartuko du plana, bidezko diren aldaketak egin ondoren, hasierako onspenaz geroztik gehienez ere sei hilabeteko epean. Epe hori ebazpenik jakinarazi gabe igarotakoan, plan partziala alderdietako batek eskatuta aurkeztu baldin bada, interesdunak ezetsia izan dela iritzi ahal izango dio.

Bestalde, martxoaren 24ko 46/2020 Dekretuaren 31. artikulua lurralde-antolamenduaren arloko planak eta hirigintzako antolamendurako tresnak onesteko prozedurak ezartzen ditu, eta zera adierazten du: *“Plan partziala egitea udalei dagokie edota edozein pertsona fisiko edo juridiko publikori edo pribaturi; kasu horretan, udal-administrazioak, betiere arrazoiak emanda, erabaki edo ukatuko du planaren hasierako onspena proposatutako dokumentuaren hutsuneek plana baldintzatzen badute eta hutsune horiek ezin badira plana izapidetu bitartean konpondu”*.

Administrazioaren isiltasunak plangintzaren onspenean izan ditzakeen eraginei buruz honako hau jotzen da 46/2020 Dekretuko 37.4 artikuluan *“Partikularrek eskatuta egindako plan partzialen edo berezien kasuan, hasierako onspena*

*erabakitzeko epea hiru hilabetekoa izango da, planak osorik dagokion udalaren dokumentuen erregistroan aurkezten direnetik aurrera. Aipatutako plana behin-behinean edo behin betiko onesteko, sei hilabeteko epea izango da gehienez ere, hasierako onespena eman zaionetik aurrera. **Aipatutako epeak igaro badira, eta ez bada horri buruzko ebazpenik jakinarazi, ulertuko da planaren onespena ezetsi egin dela administrazio-isiltasun negatiboaren bitartez**".*

Horrenbestez, hirigintzari buruzko euskal legeriak ezartzen du interesdun orok izan dezakeela plan partzial bat onetsi dadila sustatzeko ekimena. Udal-administrazioak eskaera sustatu behar du, eta ebatzi ere bai, gehienez ere hiru hilabeteko epean, modu arrazoituan onetsita edo ezetsita plan partzialaren hasierako onespena.

4. Hirigintzako garapenerako partikularrek duten eskubideari buruz, Auzitegi Gorenaren doktrina aipatu behar da, aitortu egin baitu interesdunek *izapidetzeko eskubidea* dutela hirigintzako antolamenduaren esparruan. Auzitegi Gorenaren 2017ko azaroaren 15eko 4003/2017 Epaiak horri buruzko jurisprudentzia jasotzen du:

"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".



Euskal Autonomia Erkidegoko Auzitegi Nagusiaren Administrazioarekiko Auzien Salak Auzitegi Gorenaren doktrina jaso du partikularrek antolamendu xehatuko planak izapidetzeko eskubidea izatearen eta horren mugen inguruan. Hori horrela, 2023ko urriaren 6ko 2477/2023 Epaian, Salak adierazten du honako hau dakarrela garapeneko plangintza izapidetzeko eskubideak:

"(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".

Horrela, konpondu ezin diren hutsuneak baino ez dira erabakigarriak partikularrek antolamendu xehatuko planak izapidetzeko duten eskubideari eragiteko.

Kasu horretan, Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiaren 2020ko martxoaren 4ko 2923/2020 Epaia zuzendu ezin daitezkeen hutsen kasuetako batzuk aipatzen ditu honako hau adierazten duenean:

*"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".*

Horrenbestez, jurisprudentziak onartzen du partikularrek eskubidea dutela beren ekimenez sustatutako plan partzialak izapidetzeko. Udal-administrazioak izapidetzea sustatu behar du eta erabaki arrazoitua hartu behar du hasiera batean onesteari buruz; onespena ukatuz gero, justifikatuta egon beharko du hautemandako hutsak eta akatsak ezin direnean zuzendu edota ordeztu prozedura gauzatzen den aldi berean.

5. Azkenik, udalaren txostenak aipatu egiten du plan partziala ukatua iritzi behar dela administrazioaren isiltasun negatiboa dela-eta. Horren harira, adierazi behar da administrazioaren isiltasuna inola ere ez dela ulertu behar administrazioa bera babesteko tresna gisa.

Administrazioaren isiltasuna administratuaren onerako legez ezarritako fikzioa da administrazioak dituen betebeharrak betetzen ez dituen kasuetan, eta administratuari aukera ematen dio legezko bideari ekiteko, eta, hala, administrazioaren jardunik ezaren ondorioak gainditzeko.





Auzitegi Gorenak hainbat epaitan aipatu du hori. Ikus. 799/2023 Epaia, 2023ko martxoaren 7koa:

*"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**".***

Gogoeta horrek halabeharrezko ondorio bat ateratzea eragiten du; alegia, Zaratamoko Udalak plan partzial bat onesteko herritar batek aurkeztutako eskaerari erantzunik ez ematea ez dela zuzenbidearen araberakoa, garapeneko plangintza izapidetzeko eskubidea egikaritzea eragozten duelako.

3/1985 Legeak —erakunde hau sortu eta arautzekoak— 11.b) artikuluan ezarritakoarekin bat etorritz, honako gomendioa hau Zaramatako Udalari egiten zaio

GOMENDIOA

Berariaz eta modu arrazoituan erantzun dezala X-XX Bizitegi Sektorearen Plan Partziala hasiera batean onesteko eskaera, Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeko 95. artikuluan jasotakoari jarraikiz, eta, horrez gain, aintzat hartuta partikularrek garapeneko plangintza izapidetzeko duten eskubidea arautzen duten jurisprudentziako gogoetak.

