



Roj: **STSJ CAT 8224/2016 - ECLI: ES:TSJCAT:2016:8224**

Id Cendoj: **08019330032016100571**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **21/07/2016**

Nº de Recurso: **65/2011**

Nº de Resolución: **636/2016**

Procedimiento: **Recurso ordinario (Ley 1998)**

Ponente: **ISABEL HERNANDEZ PASCUAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección Tercera

Recurso número 65/2011

Modificación puntual del Plan Municipal de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario.

Demandante: Associació Prodefensa del Territori de Sabadell Nordoest

Demandado: Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya

Codemandado: Ayuntamiento de Sabadell

SENTENCIA núm. 636

Ilmos/a Sres/a Magistrados/a:

D. Manuel Táboas Bentanachs

Dña. Isabel Hernández Pascual

D. Héctor García Morago

Barcelona, veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

Visto por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, el presente recurso contencioso administrativo, seguido contra la resolución de 21 de abril de 2010, del consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya, en la que se aprobó definitivamente la Modificación puntual del Plan General de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario de Sabadell, entre partes: como parte demandante, Associació Prodefensa del Territori de Sabadell, representada por el procurador D. Carlos Montero Reiter; como parte demandada, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya, representado por la letrada de la Generalitat de Catalunya, Dña. Teresa Mar i Bel; habiéndose personado como codemandado el Ayuntamiento de Sabadell, representado por el procurador D. Ángel Quemada Cuatrecasas.

En la tramitación de los presentes autos se han observado las prescripciones legales, siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Dña. Isabel Hernández Pascual.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- El presente recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto contra la resolución de 21 de abril de 2010, del consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya, en la que se aprobó definitivamente la Modificación puntual del Plan General de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario de Sabadell, publicado en el DOGC núm. 5643, de 4 de junio de 2010.



2.- Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo, y admitido a trámite y recibido el expediente administrativo le fue entregado y dedujo escrito de demanda, en el que tras consignar los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminó solicitando que se dictara Sentencia estimatoria de la demanda articulada.

3.- Conferido traslado a las partes demandadas, éstas contestaron la demanda, mediante sendos escritos, en los que tras consignar los hechos y fundamentos de derecho que estimaron de aplicación, solicitaron la desestimación de las pretensiones de la parte actora.

4.- Recibidos los autos a prueba, se practicaron las pertinentes con el resultado que obra en autos. Se continuó el proceso por el trámite de conclusiones sucintas y, finalmente, se señaló día y hora para votación y fallo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso administrativo tiene por objeto la pretensión actora de que se declare la no conformidad a derecho y consiguiente nulidad de las figuras de planeamiento aprobadas por los acuerdos y resoluciones siguientes:

Resolución de 21 de abril de 2010, del consejero de Política Territorial y Obras Públicas, publicada en el DOGC núm. 5643, de 4 de junio de 2010, por la que se aprobó la Modificación del Plan General de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario de Sabadell.

Resolución de 22 de diciembre de 1993, por la que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación del Municipio de Sabadell, en cuanto a las determinaciones que hacen referencia a las calificaciones de sistema de parque periurbano y parque agrícola (claves D.2 y D.4), que se impugna indirectamente.

Resolución de 31 de julio de 2000, publicada en el DOGC núm. 5016, de 2 de octubre de 2000, por la que se aprobó definitivamente el Texto Refundido del Plan General de Ordenación del municipio de Sabadell, en cuanto a las determinaciones que hacen referencia a las calificaciones de sistema de parque periurbano y parque agrícola (claves D.2 y D.4), que se impugna indirectamente.

SEGUNDO.- La Modificación puntual del Plan general de ordenación en el ámbito del Parque Agrario, en el término municipal de Sabadell, fue aprobado inicialmente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sabadell, en sesión de 29 de noviembre de 2006, por lo que se rige por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria 3ª b), de ese Texto Refundido.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Sabadell alegó la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, al amparo del artículo 69 e), en relación con el artículo 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, por haberse interpuesto fuera de plazo, toda vez que contra la resolución de 21 de abril de 2010, del consejero de Política Territorial y Obras Públicas, publicada en el DOGC núm. 5643, de 4 de junio de 2010, por la que se aprobó la Modificación del Plan General de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario de Sabadell, no cabía recurso administrativo alguno, y el escrito inicial del recurso se presentó el 4 de febrero de 2011, transcurrido el plazo de dos meses previsto a tal fin por el artículo 46.1 de la Ley de esta jurisdicción, a contar desde la publicación.

Es de señalar que en la publicación del expresado acuerdo se informó que contra el mismo se podía interponer recurso potestativo de reposición, de conformidad con los artículos 107.1, 116, y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y la parte actora, siguiendo la indicación de la notificación, el 5 de julio de 2010 - último día del plazo de un mes, pues el 4 de julio era domingo -, presentó recurso de reposición en la oficina de correos contra la referida resolución, contra cuya desestimación por silencio administrativo interpuso el recurso contencioso-administrativo.

El error en la indicación de los recursos procedentes contra el acuerdo impugnado resulta equivalente a la omisión de su indicación, por lo que, de conformidad con el artículo 58.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debe entenderse que la publicación tuvo efecto a la fecha de la interposición del recurso contencioso-administrativo, que por tal razón no puede entenderse interpuesto fuera de plazo.

CUARTO.- Como primer motivo de recurso se alega la infracción del artículo 59.1 a) del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, por falta de justificación suficiente de la conveniencia del plan y de la propuesta de transformación del territorio que conlleva.

La actora, al cuestionar la motivación y justificación de la Memoria de ordenación, muestra su discrepancia con las finalidades de la Modificación puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario, y con los principios de la ordenación que se introducen ex novo respecto del inicial PGO, aprobado en 1993, y del posterior Texto Refundido del PGO, de 2010, por lo que hace al valor paisajístico, la armonía del entorno natural y el espacio urbano, y el encaje territorial de la actividad agraria en el marco periurbano, y no siendo posible rebatir una motivación y justificación inexistente, de sus discrepancias ya puede deducirse la realidad de una justificación de la Modificación de la que la actora discrepa.

Examinada la Memoria justificativa y de ordenación, se comprueba que en la Modificación aparecen motivadas y justificadas - aunque no responda a las preferencias de la actora en cuanto a objetivos, la previsión relativa al régimen del suelo y las propuestas de ordenación y condiciones de uso del suelo.

Los objetivos de la Modificación del plan aparecen expuestos detalladamente en el apartado 2.3 de la Memoria de justificación del tenor literal siguiente:

"Los objetivos de la modificación del Plan se enmarcan dentro de los objetivos generales fijados en el Plan director para la gestión y el desarrollo del Parque Agrario de Sabadell, que se pueden resumir en conseguir un espacio periurbano de calidad agraria con alto valor paisajístico en armonía con el entorno natural y el espacio urbano que lo envuelve y definir el encaje territorial de la actividad agraria, en el marco periurbano en que se encuentra.

La modificación del Plan, juntamente con el planeamiento derivado que desarrollará sus determinaciones, dará estabilidad al espacio que se destina a la actividad agrícola.

Por lo que hace a los parámetros urbanísticos, esta modificación del Plan tiene como objetivos principales los siguientes:

Poner las bases para el desarrollo global de los espacios libres y los equipamientos incluidos en el ámbito mediante un sector a desarrollar por el planeamiento derivado.

Definir una nueva calificación: la de conectores ambientales y de paisaje (clave D 7), que atraviesen y estructuren los terrenos incluidos en el ámbito de la modificación del Plan, y que se correspondan con los torrentes existentes con valor ecológico y su ámbito de influencia.

Modificar las determinaciones del Plan general por lo que hace a la calificación de parque periurbano (clave d.2).

Modificar las determinaciones del Plan general por lo que hace a la calificación agrícola (clave D.4).

Crear un nuevo tipo de equipamiento, con usos vinculados a las actividades del Parque Agrario: el equipamiento del Parque Agrario (clave c-D4).

Definir la posición y delimitar los sistemas de infraestructuras de servicios técnicos (clave B-1).

Delimitar indicativamente la red de caminos rurales, que se concretará en el Plan especial del Parque Agrario.

Definir un nuevo uso específico: el de turismo rural, y ampliar la definición del uso educativo para incluir las casas de colonias, los albergues de juventud y las granjas o escuelas de naturaleza.

Crear dos nuevas subzonas dentro de la calificación de valor forestal (clave 7.2):

La subzona 7.2a

La subzona 7.2b,

para actualizar los usos asignados a estas calificaciones, dentro del análisis global que se ha hecho de los terrenos del Parque Agrario, y adaptarlos a los objetivos del Parque y a la realidad actual".

En cuanto a la justificación de la ordenación, en el apartado 2.4 de la Memoria, se explica:

"La principal alternativa a considerar frente a la propuesta de ordenación que se hace en la modificación del Plan es el mantenimiento de la situación actual en la que, según el planeamiento, se podrían formular planes especiales independientes para regular el desarrollo de las piezas de suelo de cada una de las calificaciones. Frente a esta situación, este documento trata todo el ámbito de una manera unitaria y delimita un sector de planeamiento derivado único. De esta manera se asegura que existirá un proyecto global de Parque Agrario acorde con los objetivos que se han detallado en el apartado anterior de esta memoria.

(...)"

A continuación, en la Memoria se desglosan las razones del régimen del suelo previsto en la Modificación Puntual del PGO, en función de las distintas clasificaciones, respecto de las que aclara que "esta propuesta



aumenta el suelo no urbanizable, que se preserva de la incorporación a los procesos urbanizadores, cambiando de clasificación los siguientes terrenos en atención a su vocación", lo que a continuación explica con el detalle, que no se demuestra insuficiente, para justificar el nuevo planeamiento. Se desarrollan también los fundamentos de las calificaciones, expresando las razones de la creación de la nueva calificación de conectores ambientales y de paisaje, clave D.7, en el sentido de reconocer las trazas naturales del territorio en forma de torrentes que atraviesan el ámbito, a los que considera espacios libres que conforman la estructura general y orgánica del territorio, lo que justifica su calificación como sistemas generales; así como la creación de la subclave (*), como indicación de mantenimiento de la titularidad de terrenos prevista en el Texto Refundido del planeamiento. Por lo que hace a la zonificación se explica también la razón de la creación de la zona de valor forestal (clave 7.2) y sus subzonas. Se da cuenta de la creación de los equipamientos de parque agrario (clave c-D4), destinados a promover y desarrollar la actividad agrícola dentro del ámbito, así como fomentar el uso de este territorio como espacio ambiental y cultural, reforzando las funciones de recreo y educativas; explicando también las razones de los emplazamientos. Se desarrolla la calificación de sistemas generales, y se da cuenta de la delimitación por la Modificación de un sector a desarrollar por el planeamiento derivado, dejando a salvo "el suelo calificado de sistema viario local (clave a-1), equipamiento educativo de carácter local (clave c-1) y reserva de equipamiento local (clave c-0), todos ellos clasificados de suelo urbano, y de los cuales la modificación del Plan sólo pretende ajustar sus límites".

El examen del documento de las Memorias justificativa y de ordenación, y de los demás documentos de la Modificación puntual que se impugna, evidencian la existencia de la motivación y justificación del planeamiento con el detalle suficiente para que pueda ser conocida por los interesados, como acontece con la actora, que, desde ese conocimiento, la cuestiona y rechaza en favor de su propia propuesta.

QUINTO.- Otro motivo de nulidad de la Modificación puntual del PGO en el ámbito del Parque Agrario, de Sabadell, de 21 de abril de 2010, es la omisión de la preceptiva evaluación económica-financiera, con infracción del artículo 59.1 e) del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

La Modificación puntual incluye un documento de evaluación económica y financiera, aún cuando presenta un contenido que no responde a las pretensiones de la actora, la cual, pese a cuestionarlo, no ha presentado prueba alguna para desvirtuarlo.

En esencia, la principal discrepancia de la actora respecto de ese documento se refiere a las fincas ubicadas en el Parc de la Romeua, clasificado como suelo urbanizable programado y calificado como parque agrícola, clave D-4*, que ha de pasar a titularidad pública y en consecuencia, a su entender, tiene que ser expropiado, no reconociéndose en la evaluación económica el valor del justiprecio previsible de esos terrenos.

No se acredita que esos terrenos, clasificados como suelo urbanizable, estén adscritos a un sector de planeamiento derivado; constando, a falta de prueba de sentido contrario, que se mantiene en la Modificación puntual del PGO en el ámbito del Parque Agrario la misma clasificación que tenían en el PGO de 1993, y que también fue mantenida por el Texto refundido de 2010; habiéndosele dado en la Modificación puntual la calificación de sistema general - Parque agrícola (D.4), y conector ambiental (D.7).

Como dispone el artículo 33.4 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio :

"Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable delimitado, es preciso la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan parcial urbanístico. Si se trata de suelo urbanizable delimitado, el plan parcial urbanístico debe ser de delimitación, se tiene que haber aprobado definitivamente y tiene que acreditar que la actuación sea coherente con los parámetros determinados, de acuerdo con los apartados 1 d, 1 e, y 8 del artículo 58, por el plan de ordenación urbanística municipal correspondiente".

Los expresados terrenos, clasificados como suelo urbanizable, se encuentran pendientes de desarrollo urbanístico mediante plan parcial, y el sistema de actuación, que no necesariamente debe ser de expropiación, deberá determinarse, de conformidad con el artículo 115.3 del Decreto Legislativo 1/2005, en función de las necesidades, los medios económicos con los que se cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las otras circunstancias que concurran.

No se acredita que, en este caso, haya actuación concreta que evaluar económicamente, como tampoco la hay respecto del equipamiento del parque agrícola (clave c-D4), agrocenter de Can Gambús/Can Cunillé, ya que en el artículo 20 de la Modificación puntual se prevé respecto del mismo que su titularidad pueda ser pública o privada, habiéndose determinado su titularidad pública, no en la Modificación puntual, sino en el artículo 12 del Plan Especial de desarrollo y mejora del Parque Agrario, en el término municipal de Sabadell, en cuyo artículo 8 se dispone que quedará afectado a titularidad pública, por lo que, a falta de prueba en relación con la evaluación económico-financiera, cuya carga procesal correspondería a la actora, no es posible aceptar que el



plan tengan un contenido imposible desde el punto de vista económico-financiero, sin perjuicio de las mayores concreciones y precisiones de orden económico que procedan en la ejecución del planeamiento.

SEXTO.- Se impugna y se pretende la nulidad de la regulación en el Texto Refundido de la Modificación puntual del PGO de Sabadell, en el ámbito del Parque Agrario, de la regulación de la red de caminos rurales, con impugnación indirecta del Plan General de Ordenación de Sabadell, aprobado definitivamente el 22 de diciembre de 1993, y de su posterior Texto Refundido de 30 de julio de 2000, publicado en el DOGC 5016, de 26 de noviembre de 2007, en sus artículos 179.2 b) y 180 , alegando que en ellos se impone la titularidad pública de todos los caminos rurales, sin que concorra causa de utilidad pública o interés social que justifique su expropiación, y sin se haya previsto su efectiva expropiación.

Se impugna igualmente las limitaciones del uso de los caminos privados incluso para sus propietarios, con infracción de lo dispuesto en la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural, y de su reglamento, aprobado por decreto 166/1998, de 8 de julio.

El artículo 179.2 b) del Texto Refundido del PGO de Sabadell de 30 de julio de 2000 , dispone:

"2. Forman parte del sistema local viario (clave a 1):

b) La red de caminos rurales.

Es aquella formada por los caminos que tienen como función principal la vertebración del territorio no urbanizado y su comunicación con la ciudad.

La red de caminos rurales se encuentra grafiada en los planos de la serie N-2 (escala 1:2000)".

El artículo 180 del mismo Texto Refundido dispone:

"El suelo calificado de sistema viario tanto general como local será de titularidad pública".

No puede entenderse que el artículo declare de titularidad pública toda la red de caminos rurales, sino la reserva del suelo para sistema viario público, que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 34.8 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, de Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña , se puede adquirir mediante la actuación expropiatoria que corresponda, cuando no sea comprendido en un ámbito de actuación urbanística sometido al sistema de reparcelación - o no puedan serlo por la clasificación del suelo como no urbanizable -, y, en otro caso, mediante la cesión obligatoria y gratuita, de conformidad con el apartado 7º del artículo 34.

El Texto Refundido de la Modificación puntual del Plan general municipal de ordenación de Sabadell en el ámbito del Parque agrario, aprobado definitivamente el 21 de abril de 2010, contempla la red de caminos rurales en los artículos 6 a 8 .

El artículo 6 dispone:

"En el ámbito del Parque Agrario de Sabadell, la red de caminos rurales se definirá mediante el planeamiento especial delimitado en esta modificación del planeamiento.

El plano de propuesta 0-2 "Calificación urbanística" se recoge con carácter indicativo una propuesta de red de caminos rurales".

El artículo 7 - uso y titularidad del suelo - dispone:

"En la red de caminos Rurales del Parque Agrario de Sabadell el uso del suelo será público. Se mantendrá la titularidad del suelo a la entrada en vigor del planeamiento.

Para garantizar este uso público, el Ayuntamiento podrá adoptar los mecanismos previstos en la normativa patrimonial y de disciplina urbanística, así como la imposición de servidumbres de paso si fuera necesario".

El artículo 8, relativo a las condiciones de ordenación y uso, prevé que, "en cada una de las vías que, mediante su delimitación en el plan especial del Parque Agrario, conformen la red de caminos rurales, se podrá limitar parcial o totalmente el acceso de vehículos."

Como es de ver, el artículo 6 de la Modificación Puntual de 21 de abril de 2010 no afecta a la titularidad ni al uso de los caminos, sino que hace referencia a un plano descriptivo de la red de caminos rurales.

Sin embargo, el artículo 7, relativo al uso y titularidad del suelo de la red de caminos rurales, por una parte mantiene la titularidad del suelo a la entrada en vigor del planeamiento, por tanto, la titularidad pública y privada de los distintos caminos; pero, por otra parte, prescribe que, en esa red, "el uso del suelo será público", con la previsión de medidas coercitivas para la imposición de tal uso público, sin distinción por razón de la titularidad, mediante "los mecanismos previstos en la normativa patrimonial y de disciplina urbanística, así como la imposición de servidumbres de paso si fuera necesario".



Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 2/2003, de 28 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña :

201.1. Son bienes de dominio público los afectos al uso público o a los servicios públicos de los entes locales y los que la ley declare con este carácter. Tienen también esta consideración los bienes comunales.

201.2. Se entiende que son afectos al uso público aquellos bienes destinados a ser directamente utilizados por los particulares.

(...)

201.5. Igualmente están sujetos al régimen de dominio público los derechos reales que corresponden a las entidades locales sobre bienes que pertenecen a otras personas, cuando estos derechos se constituyen para utilidad de alguno de los bienes indicados por los apartados anteriores o para la consecución de fines de interés público equivalentes a los que sirven dichos bienes.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 218 del mismo Decreto Legislativo 2/2003 :

218.1. La utilización de los bienes de dominio público puede adoptar las modalidades siguientes:

a) Uso común, general o especial, si concurren circunstancias singulares de peligrosidad, de intensidad de uso u otros parecidos.

b) Uso privativo.

218.2. El uso común general se ejerce libremente de acuerdo con la naturaleza de los bienes, los actos de afectación y las disposiciones generales.

Por consiguiente, y con arreglo a los preceptos reseñados, el uso común general es propio de los bienes de dominio público.

El uso de los bienes de titularidad privada, y, entre ellos, de los caminos rurales de propiedad privada es facultad del titular que no haya cedido su uso a la Administración mediante la constitución de un derecho real, el cual puede imponer prohibiciones y limitaciones a la circulación motorizada por caminos o pistas forestales que transcurran íntegramente por terrenos de su propiedad privada, con arreglo a lo dispuesto en la legislación general aplicable, de conformidad con el artículo 10.1 de la Ley 9/1995, de 27 de julio, de acceso motorizado al medio natural, cuyo artículo faculta al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, para que puede imponer, a propuesta de los órganos de gestión de los espacios naturales de protección especial, si éstos resultan afectados por las prohibiciones y limitaciones de los particulares respecto de los caminos de su propiedad, condicionantes específicos para salvaguardar sus valores naturales o para garantizar la prestación de servicios de naturaleza pública, con la audiencia de los propietarios o titulares de los terrenos en cuestión.

Por tanto, el uso de los caminos privados no es público, sino que es facultad de sus propietarios y titulares de derechos el permitir su uso por terceros, que únicamente puede limitarse, con arreglo a la citada legislación, para salvaguardar valores naturales o para garantizar la prestación de servicios de naturaleza pública, lo que no necesariamente comporta el uso común y general propio de los bienes de dominio público.

Este uso común y general, que el Plan especial define como uso público, requiere la titularidad pública de los caminos, la cual debe adquirirse, como se ha dicho, mediante la actuación expropiatoria que corresponda, cuando no estén comprendidos en un polígono de actuación, como acontece en el suelo no urbanizable, o mediante cesión gratuita y obligatoria, en otro caso, de conformidad con el artículo 34, apartados 7 y 8, del Decreto Legislativo 1/2005, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, en materia de urbanismo, o mediante la constitución de derechos reales, como recoge la legislación local ya reseñada.

Por ello es contrario a derecho y nulo el artículo 7 del Texto Refundido de la Modificación Puntual de ordenación de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario, que dispone que "se mantendrá la titularidad del suelo a la entrada en vigor del planeamiento", y, en el mismo precepto, establece que "en la red de caminos rurales del Parque de Sabadell el uso del suelo será público", y que "para garantizar este uso público, el Ayuntamiento podrá adoptar mecanismos previstos en la normativa patrimonial y de disciplina urbanística, así como la imposición de servidumbres de paso si fuera necesario", por cuanto el uso de los caminos rurales privados no es común y general, ni el Ayuntamiento puede imponer ese uso público a sus titulares por los medios expresados.

El artículo 7, apartados b) y f) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, de aprobación de la Ley de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos de motor, atribuye a los municipios la competencia para: (b) La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas



de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social, y (f) El cierre de vías urbanas cuando sea necesario".

El artículo 8.2 de la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural, prevé que "las limitaciones que afecten a caminos de titularidad de los entes locales ubicados fuera de los espacios a que se refiere el apartado 1 [espacios naturales declarados de protección especial, de acuerdo con la Ley 12/1985, las reservas nacionales de caza, las reservas naturales y los refugios de fauna salvaje] deben ser establecidas por las entidades locales respectivas, directamente o a requerimiento del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca o del Departamento de Gobernación, previa consulta a la comisión comarcal correspondiente, a que se refiere la disposición adicional tercera".

El artículo 8.4 de la misma Ley 9/1995, de 27 de julio, atribuye a los ayuntamientos la potestad de "prohibir la circulación en el medio natural en caso de riesgo elevado de incendio forestal o debido a tareas de extinción".

Por tanto, la Ley de Tráfico reconoce a los municipios competencias para la ordenación y limitación del uso de vías urbanas, y la Ley 9/1995, de 27 de julio, les atribuye competencias respecto de las vías privadas para prevención o extinción de incendios, pero no les reconoce la potestad de limitar total o parcialmente el acceso a los caminos rurales, incluidos los privados, como dispone el artículo 8 del Texto Refundido de la Modificación del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario, que refiere esa potestad "a cada una de las vías que, mediante su delimitación en el plan especial del Parque Agrario, conforman la red de caminos rurales", comprendiendo los caminos privados, por lo expuesto.

Cierto es, como alega la Letrada de la Generalitat, que el apartado 5º del mismo artículo 8 de la Ley 9/1995, deja a salvo las "limitaciones y prohibiciones (...) haya establecido con carácter más restrictivo la normativa urbanística vigente", pero ésta cláusula no ampara cualquier otra limitación de acceso motorizado al medio ambiente no prevista en esa Ley, sino que deja a salvo las limitaciones previstas a tal fin por la legislación urbanística, de la que no se cita precepto alguno que dé cobertura a la limitación total o parcial de circulación con vehículos de motor en caminos privados, y, además, sin condicionamiento ni justificación alguna, y manteniendo la calificación de sistema viario local, que "comprende todas las infraestructuras necesarias para la movilidad de las personas y de las mercancías, por transporte terrestre" - artículo 34.4 del Decreto Legislativo 1/2005.

Por falta de cobertura legal de la limitación total o parcial de acceso de vehículos a caminos rurales privados, procede declarar la nulidad del artículo 8 - condiciones de ordenación y uso - del Texto Refundido de la Modificación del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario.

SÉPTIMO.- Se pretende igualmente la nulidad de la Modificación del Plan General en el ámbito del Parque Agrario, aprobada definitivamente el 21 de abril de 2010, así como por la nulidad del Plan General de Ordenación de Sabadell aprobado definitivamente el 22 de diciembre de 1993 y su posterior Texto Refundido de 30 de julio de 2000, que se impugnan indirectamente, por entender que las calificaciones de sistema de Parque Periurbano (claves D.2 y D.2*), sistema de Parque Agrícola (claves D.4 y D.4*) y sistema de Conector Ambiental (claves D.7 y D.7*) son incompatibles con la propiedad privada de los terrenos, y además infringen el principio de justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento.

Esta Sala y Sección ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la compatibilidad de la calificación de sistemas con la titularidad privada de los terrenos en relación con la denegación de la expropiación forzosa de terrenos de titularidad privada con la calificación de sistema de parque forestal (claves 27, 28 y 29) del Plan General Metropolitano de Barcelona, que forman parte del ámbito del Plan Especial de Ordenación y Protección del Medio Natural del Parque de Collserola de 1987, con ejecutividad desde 1991, en sentencias, entre otras, núm. 555/2007, de 13 de junio, en la que se declaró:

"Así, el Plan General Metropolitano establece tal titularidad demanial para los suelos afectados a sistemas locales en el art. 61 de sus Normas Urbanísticas, pero no para los sistemas generales en los que contempla (art. 170.3) la admisión de la titularidad privada y el destino a sistemas generales, en aquellos casos en que es compatible esta titularidad y destino.

A su vez, en los preceptos más específicos para el sistema general de espacios libres (arts. 200 y S.S.) se establece la naturaleza de dominio público de los parques urbanos (clave 6) pero, en cambio, para los parques forestales (claves 27,28 y 29) el art. 206 señala que: "El destino de terrenos, en virtud de este Plan, a parques forestales no requiere necesariamente la titularidad pública. Las fincas de propiedad particular que, según tal planeamiento, se califican como parques forestales o constituyen enclaves en parques de titularidad pública podrán ser expropiados actuando este Plan como título legitimador de la expropiación, previa formulación de



una relación de propietarios y descripción de bienes o derechos..." y el art. 208 indica que: " En desarrollo de las previsiones contenidas en este Plan General, se elaboraran Planes Especiales para cada uno de los parques forestales, en los que se regularán, con sujeción al Plan General, los distintos aspectos del régimen de los parques como espacios verdes. Estos Planes Especiales no serán necesarios cuando se trate de edificaciones al servicio de la conservación del parque forestal, o este sea de titularidad pública." (los subrayados son nuestros).

Así las cosas, el terreno de los actores se encuentra enclavado en el Parque de Collserola, que, precisamente por no ser de titularidad pública, ha sido regulado por el Plan Especial de Ordenación y de Protección del Medio Natural del Parque de Collserola de 1 de Octubre de 1.981, aprobado en cumplimiento de dicho art. 208 del P.G.M según indica el art. 1 de sus propias Normas Urbanísticas. Y en su Estudio Económico y Financiero se refiere a que la adquisición onerosa de las fincas debe ser un mecanismo excepcional de gestión y que esencialmente las medidas a adoptar se han de llevar a cabo en suelo público o en suelo privado mediante convenios, lo cual resulta acorde con lo dispuesto en el art. 169 del D. Leg. 1/90 - hoy 115 de la Llei 2/02 - de que la Administración competente elegirá el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económicos - financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias que concurren.

Y en dicho Plan Especial no sólo se respeta la titularidad privada de las fincas, sino que, por lo que se refiere a las áreas de parque forestal distingue tres zonas según naturalidad y uso (zonas naturales, zonas seminaturales y zonas agrícolas de valor paisajístico) define y clasifica los elementos y edificaciones ya construidos y establece en los arts. 26 a 34 los aprovechamientos (forestal, ganadero, faunístico,) las actividades (agrícola y de tiempo libre) y los usos (residencial y dotacionales), y sólo en estos últimos - los usos dotacionales - señala que "el régimen de todas estas edificaciones destinadas a equipamientos será, en general, público" manteniendo la propiedad privada con ciertas condiciones; también se admiten (art. 35 a 39) las instalaciones de servicios técnicos y en los arts. 40 a 58 se contemplan disposiciones específicas para cada una de las tres zonas indicadas.

En suma, las claves 27, 28, 29, como ya apuntamos en nuestra sentencia de 17-5-04 (recurso 986/01) no exigen necesariamente la titularidad pública o, si así se prefiere, la expropiación, sino que habrá que demostrar en cada caso concreto las circunstancias que concurren a tales efectos.

El artículo 239 de la Modificación y Texto Refundido del PGO de Sabadell , aprobado definitivamente el 31 de julio de 2000, define el sistema de parque periurbano (clave D.2), en el sentido:

"Comprende los suelos próximos al área urbana, respecto de los cuales la Administración pública intervendrá activamente para garantizar y promocionar sus funciones medioambientales, de esparcimiento, reposo, recreo y tiempo libre para los ciudadanos a partir de la conservación y la regeneración de la masa arbórea existente o de su ampliación en dimensión importante".

El artículo 242 de la misma Modificación y Texto Refundido del PGO de Sabadell , por lo que hace a condiciones de uso, prevé en su apartado 1º, como uso dominante, el forestal y de recreo, y en su apartado 2º, como usos compatibles, el agrícola, restauración, educativo, deportivo, cultural, asociativo, religioso, y aparcamiento. En su apartado 5º también se admite el uso de vivienda única como complementario, vinculado a los otros usos admitidos dentro de las finalidades del parque.

El artículo 249 de la Modificación y Texto Refundido del PGO de Sabadell, de 31 de julio de 2000 , define en el sistema de parque agrícola (clave d.4), en su artículo 249, en el siguiente sentido:

"Comprenden los suelos aptos para la explotación agrícola próximos al área urbana, respecto de los cuales la Administración pública intervendrá activamente para preservarlos de su incorporación al proceso urbano y aplicará las medidas necesarias para asegurar la continuidad del uso agrario, procurando en ellos la implantación de aquellos elementos esenciales para el desarrollo y la mejora tecnológica de las explotaciones agrícolas y ganaderas".

Por lo que hace a usos, el artículo 252, prevé en su apartado 1º, como uso dominante, el agrícola, y en el apartado 2º como usos compatibles, el ganadero, vivienda única, educativo, asociativo, cultural; aclarando en los apartados 4º, 5º y 6º que sólo se admitirá la vivienda rural vinculada al uso dominante; que el uso ganadero se admite siempre que esté vinculado a la actividad agrícola o educativa, y que los usos educativos, asociativos, culturales y de recreo, tanto públicos como privados, tendrán que estar vinculados estrictamente con las actividades agrarias que definen las funciones de estos Parques.

La subclave (*) añadida a las calificaciones de parque periurbano (D.2) y parque agrícola (D.4), así como la añadida a conectores ambientales (D.7), se define en el artículo 19 del Texto refundido de la Modificación del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario, que es objeto de recurso, en el que se dice:



"Se asigna la subclave * a parte de los terrenos calificados de Parque Periurbano (D.2), parque agrícola (D.4) y sistemas de conectores ambientales (D.7) del ámbito, calificados por el planeamiento anterior (el Texto refundido del Plan General) de parque vecinal (clave d.2)".

Esa subclave revela, pues, una modificación de la calificación de los terrenos, antes calificados como parque vecinal, y ahora con las claves D.2, D.4, y D.7, pero, a la vista del segundo párrafo del mismo artículo 19, no afecta a los usos admitidos para esas calificaciones, sino sólo a la titularidad de los calificados como parque vecinal (d.2), que será pública.

Como es de ver, en los sistemas reseñados (D.2, D.2*, y D.4.D.4*), en los que se admite la titularidad privada, también se admiten usos compatibles con el aprovechamiento privado, no habiéndose presentado prueba alguna de lo contrario o de la necesidad de la titularidad pública de los terrenos para la realización de tales usos, incluso en los terrenos calificados como sistemas de conectores ambientales, con usos más restrictivos, en atención a la razón de su calificación, expresada en el artículo 15 de la Modificación Puntual del POUM de Sabadell (MPG-54) en el Parque Agrario, según el cual, "comprende los suelos que por sus características de situación geográfica, contienen los valores que la administración quiere garantizar y potenciar, que son la conectividad ambiental y de paisaje", y, en consecuencia, no puede aceptarse, en este caso, la alegada incompatibilidad de la titularidad privada con la calificación de los terrenos como sistemas de parque periurbano, conectores ambientales y parque agrícola.

Por lo que hace a la vulneración del principio de reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento urbanístico, trataremos del motivo de impugnación en relación con el suelo no urbanizable, pues, en otro apartado de la demanda, más específico, se igualmente alega en relación con el suelo urbanizable.

Como refiere el artículo 111.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, se entiende por gestión urbanística integrada del planeamiento el conjunto de actuaciones desarrolladas para repartir equitativamente los beneficios y las cargas derivadas de la ordenación urbanística, en coherencia con el artículo 7 del mismo Decreto legislativo, que reconoce y garantiza el principio de reparto equitativo de beneficios y cargas "en el seno de cada uno de los ámbitos de actuación urbanística", lo que no es aplicable al suelo no urbanizable, no susceptible de gestión.

Por otra parte, es de recordar que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley 8/2007, de 29 de marzo, del suelo, "el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística", y que con arreglo a lo dispuesto en el 5 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, "en el marco de la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y de valoraciones, el ejercicio de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad debe someterse al principio de la función social de este derecho, dentro de los límites impuestos por la legislación y el planeamiento urbanísticos y cumpliendo los deberes fijados por éstos", disponiéndose en el artículo 6 del mismo Texto Refundido que, "la ordenación urbanística del uso de los terrenos y de las construcciones, en tanto que implica meras limitaciones y deberes que definen el contenido urbanístico de la propiedad, no confiere a las personas propietarias el derecho a exigir indemnización, excepto en los supuestos expresamente establecidos por esta Ley y por la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y de valoraciones", en aplicación de los cuales, las personas propietarias no tienen derecho a compensación alguna por la definición del contenido de su derecho de propiedad en atención a las limitaciones impuestas por el planeamiento urbanístico al suelo clasificado como no urbanizable.

OCTAVO.- En la demanda se pretende también la nulidad de la calificación de sistema de conectores ambientales (clave D.7), por carecer de justificación ambiental y contradecir los estudios de conectividad.

El Texto Refundido de la Modificación Puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario define en su artículo 15 el sistema de conectores ambientales (clave D.7) como el que "comprende los suelos que por sus características de situación geográfica, contienen los valores que la administración quiere garantizar y potenciar, que son la conectividad ambiental y de paisaje".

La parte actora defiende que esa calificación carece de justificación por las siguientes razones: a) los conectores carecen de la función que les es propia, ya que coinciden con las riberas de los torrentes y torrenteras del ámbito, ya protegidos por la normativa por la legislación del agua, e imposibilitan la migración de especies porque conducen al ámbito urbano; b) el tratamiento urbanístico de los conectores ambientales contradice los estudios hechos al respecto, y las disposiciones del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona en materia de sistemas abiertos y conectores ambientales; c) las condiciones son tremendamente restrictivas, pues el uso agrícola, no permitido por la Modificación puntual que se impugna, también permite y favorece la función de los conectores del territorio.

La ordenación y condiciones de uso previstas en la Modificación puntual del PGO en el ámbito del Parque Agrario, se justifican con la documentación siguiente:

El informe de la Agencia Catalana del Agua explica que el ámbito del Parque Agrario está surcado de torrentes, unos privados y otros públicos, siendo éstos los de la Font del Pont, la Vallcorba y su afluente innominado, y el torrente de Can Feu. En el ramo de prueba de la actora obra un plano indicativo de los cauces de dominio público y privado del ámbito del Parque Agrario, remitido por la Agencia Catalana del Agua.

Respecto de los privados recuerda el artículo 5.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, con arreglo al cual, "el dominio privado de estos cauces no autoriza para hacer en ellos labores ni construir obras que puedan hacer variar el curso natural de las aguas o alterar su calidad en perjuicio del interés público o de tercero, o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda ocasionar daños a personas o cosas".

Por lo que hace a los torrentes de dominio público, el informe del ACA prescribe que "el planeamiento urbanístico ha de calificar los terrenos incluidos en la zona fluvial como sistema hidráulico y no puede permitir en ellos ningún uso. En el caso de los torrentes presentes en el ámbito de actuación, el sistema hidráulico está clasificado como D-7, sistema de conectores ambientales y de paisaje".

En el documento de la Memoria ambiental se recoge, como antecedente, el Plan especial de protección del patrimonio de Sabadell, aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona en sesión de 24 de enero de 2008, que delimita el área de los torrentes de Gotelles Ribatallada, en el límite norte del ámbito, así como el área de los torrentes de la Murtra, del Gangar y de la Riereta, como zona de interés ecológico, que según el mismo documento coincide con la calificación de sistema de conectores, valorando como positiva la eliminación de la compatibilidad del uso agrícola en esta zona, así como la prohibición de ningún tipo de construcción, protegiendo el hábitat existente, según el mismo documento, hábitat de interés comunitario no prioritario de pinedas mediterráneas (código 9540).

La Memoria informativa de la Modificación Puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario retoma el antecedente del Plan especial de protección del patrimonio de Sabadell (PEPPS), aprobado el 24 de enero de 2008, y en el que se recogen como espacios de interés medioambiental los sistemas de los torrentes de la Murtra, el Fangar y Sobarber, el de Gotelles- Ribatallada, el de Can Deu, de la Romeua, y Can Feu, y como elementos de interés medioambiental, como zonas de interés ecológico, que recogen el conjunto de valles que resiguen los numerosos ríos y torrentes que cruzan, generalmente, de noroeste a suroeste el término de Sabadell y que tienen un papel decisivo en la conectividad biológica, entre los que incluye el torrente de Gotelles-Ribatallada, la Riereta, torrente de la Romeua, de Can Feu y Bosques de Berard, recogiendo también como elementos de interés medioambiental los cursos fluviales de Gotelles y torrente de Ribatallada, lo que supone la protección de la vegetación de ribera, quedando prohibida cualquier intervención que afecte los elementos naturales de este entorno, la preservación de las especies vegetales autóctonas situadas en las orillas o cauces de ríos y torrentes, en la medida que sean compatibles con la conservación y mejora del entorno protegido, potenciado su evolución hacia estadios de mayor madurez, la preservación y potenciación de las especies de fauna sedentaria y migratoria presentes en el entorno protegido, la prohibición de alterar el curso del río por lo que hace a su trazado, caudal y condiciones biológicas, y la restauración de los cursos actualmente dañados que han sufrido algún proceso de degradación.

La nulidad del Texto Refundido del Plan Especial de Protección Patrimonial de Sabadell, aprobado por acuerdo de 24 de enero de 2008, declarada en sentencia del Tribunal Supremo, en sentencia de 25 de febrero de 2015, dictada en el recurso de casación núm. 852/2013, no desvirtúa la eficacia probatoria de los documentos de dicho Plan Especial en relación con las zonas y elementos de interés medioambiental, que no han sido contradichos en este recurso por prueba alguna de sentido contrario; toda vez que dicha sentencia no se pronuncia sobre los valores medioambientales referidos en dicho Plan Especial, cuya nulidad declara por insuficiencia de la evaluación económico financiera y no por considerar desacreditados tales valores.

En la misma Memoria informativa se trata de la conectividad ecológica al decir:

"En la franja de suelos agrícolas y forestales que se están entre los núcleos urbanos de Terrassa y Sabadell la conectividad ecológica queda singularizada en los pocos pasos que permiten el paso de la fauna a través de los viales existentes.

Las principales vías de paso de fauna son los torrentes encajados. En este sentido, los torrentes encajados. En este sentido, los torrentes de Vallcorba, actualmente muy alterado, tiene un papel muy relevante, ya que facilita el paso por debajo de la N- 150.

A parte de los torrentes, también es de remarcar la continuidad forestal que se establece entre la pineda que envuelve Castellarnau".



El informe de sostenibilidad ambiental contempla los torrentes encajados como conectores ecológicos, explicando que la configuración de su relieve favorece la conectividad ecológica y la biodiversidad, y que en la plana del Vallés, el encinar se conservó en las paredes de estos lugares que no se podían cultivar, los pinos y los robles tienen un mayor desarrollo a causa de la mayor disponibilidad de agua y la menor radiación solar derivada de la sombra que hace el relieve, que propicia un apantallamiento visual y acústico de manera que desde el cauce no hay contacto visual ni acústico con las posibles actividades humanas próximas, y la profundidad del cauce hace que los puentes y las obras de drenaje tengan mayores dimensiones y, por tanto, faciliten el paso de fauna.

Por otra parte, como se ha dicho, en la demanda también se alega que la regulación del sistema de conectores ambientales (clave D.7) infringe el Plan territorial metropolitano de Barcelona (PTMB), aprobado por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 20 de abril de 2010, publicado en el DOGC núm. 5627, de 12 de mayo de 2010.

Es de reseñar que el Plan territorial metropolitano de Barcelona no es aplicable a la Modificación puntual del PGO de Sabadell, que se impugna, como se explicará más adelante, no obstante lo cual, como se analizará a continuación, dicha Modificación tampoco infringiría dicho planeamiento.

Dispone el artículo 2.23.2 del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona:

"En los corredores ecológicos en suelos no urbanizables se tiene que mantener la clasificación de no urbanizable o bien, mediante el planeamiento urbanístico, incorporar estos suelos a los sistemas de espacios libres públicos para garantizar su función conectora. Así mismo, salvo los casos en los que las situaciones de hecho no lo permitan, se tiene que mantener una franja con la dimensión mínima superficial libre de nuevas construcciones y se tiene que procurar la permeabilización de los usos y las construcciones existentes".

El precepto no da preferencia, como defiende la actora, al mantenimiento de la clasificación de suelo no urbanizable, frente a la incorporación de los suelos a los sistemas de espacios libres públicos, como hace la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario, en coherencia, además, con el artículo 2.1 del mismo Plan Territorial Metropolitano, con arreglo al cual, "las normas [del Plan Territorial] prevalecen sobre las del planeamiento territorial sectorial y urbanístico vigentes en aquellos aspectos en que sean más restrictivas con relación a las posibles obras, edificaciones e implantaciones de actividades que pudieran afectar a los valores del espacio que motiven su protección", por lo que, contrariamente a lo defendido por la actora, el Plan Territorial da preferencia a la norma más restrictiva que, en este caso, es la incorporación de los espacios conectores a los sistemas de espacios libres públicos.

Por otra parte, la preservación de esos espacios conectores es una finalidad determinada por el artículo 2.2 del Plan Territorial Metropolitano, al decir que una de ellas es la de "asegurar las conectividades ecológicas necesarias para el mantenimiento de la biodiversidad y la conservación de los valores geológicos y de las zonas húmedas".

Respecto de los usos admitidos en el sistema de conectores ambientales es de señalar que dicho Plan Territorial, en el artículo 2.23.2, transcrito parcialmente por la actora, se dispone que "asimismo, salvo los casos en los que las situaciones de hecho no lo permitan, se tiene que mantener una franja con la dimensión mínima suficiente libre de nuevas construcciones, y se tiene que procurar la permeabilización de los usos y las construcciones existentes", de donde resulta la imposición en esos terrenos de la prohibición de nuevas construcciones en la franja mínima suficiente.

Por otra parte, el artículo 46.3 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, dispone:

46.3. Además de los requisitos específicos exigidos por la Ley de Urbanismo y por este Reglamento para cada uno de los usos y construcciones admitidos por la Ley de Urbanismo, su autorización requiere, en todos los casos

a) Que el ámbito de actuación no esté sometido a un régimen especial de protección con el cual sean incompatibles, por razón de sus valores, por la existencia de riesgos o por el hecho de estar sujeto a limitaciones o a servidumbres para la protección del dominio público.

b) Que las actuaciones no disminuyan de manera significativa la permeabilidad o la estabilidad del suelo ni afecten de manera negativa la conectividad territorial de los sistemas naturales o de los sistemas urbanos.

(...)

La parte actora no ha presentado prueba alguna que desvirtúe la documental técnica de la Modificación puntual del Plan que se impugna, y que ha sido reseñada anteriormente, ni por consiguiente puede tenerse por desvirtuado el valor como conector ambiental de los terrenos reservados para sistema de conectores ambientales D.7 en dicha Modificación, como tampoco la compatibilidad del uso agrícola con ese valor, no



en términos generales, sino en los terrenos así calificados por la Modificación puntual del PGO de Sabadell, que es objeto de este recurso.

NOVENO.- Se pretende igualmente la nulidad de la Modificación puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario por considerar incompatible la clasificación de suelo urbanizable programado (SUP) y la calificación como sistema de parque agrícola, por vulneración del principio de justa distribución de beneficios y cargas, al no haberse incluido las piezas de terreno clasificadas como suelo urbanizable en un sector para su desarrollo y gestión.

La representación del Ayuntamiento niega la tesis de la actora, contestando que la Modificación puntual del Plan General de Ordenación de Sabadell no afecta a la clasificación de suelo urbanizable programado - pues mantiene los mismos sectores de planeamiento parcial previstos en el Plan General de Ordenación -, sino a la calificación de los terrenos.

Por aplicación de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio , "el suelo reservado para sistemas urbanísticos generales que el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal incluya, a efectos de su gestión, en polígonos de actuación urbanística en suelo urbano o en sectores de planeamiento urbanístico derivado resta clasificado como suelo urbano o como suelo urbanizable, según que corresponda, y, en consecuencia, es parte integrante del sector".

Y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33.4 del mismo Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio :

"Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable delimitado, hace falta la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan parcial urbanístico (...) Si se trata de suelo urbanizable no delimitado, el plan parcial urbanístico tiene que ser de delimitación, se tiene que haber aprobado definitivamente y tiene que acreditar que la actuación sea coherente con los parámetros determinados (...) por el plan de ordenación urbanística municipal correspondiente".

Con arreglo al artículo 52.1 del mismo Decreto Legislativo 1/2005 , aplicable al Plan especial, "los propietarios o propietarias de suelo urbanizable pueden promover su transformación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33.4", previendo su apartado 2º que, "mientras no se proceda a su transformación, se ajusta al régimen de utilización, goce y disposición establecido por este capítulo para el suelo no urbanizable".

No se acredita que los terrenos clasificados como suelo urbanizable estén adscritos a un sector de planeamiento derivado, manteniéndose en la Modificación puntual del PGO en el ámbito del Parque Agrario la misma clasificación que tenían en el PGO de 1993, y que fue mantenida por el Texto refundido de 2010; habiéndosele dado en la Modificación puntual la calificación de sistema general - Parque agrícola (D.4), y conector ambiental (D.7).

No hay vulneración del principio de reparto equitativo de beneficios y cargas, toda vez que el suelo urbanizable debe ajustarse al régimen del suelo no urbanizable mientras no se proceda a su transformación urbanística mediante la tramitación y la aprobación definitiva de un plan parcial urbanístico, susceptible de promoción por las personas propietarias de conformidad con el artículo 96.1 del mismo Decreto Legislativo 1/2005 .

DÉCIMO.- En relación con las construcciones, instalaciones y usos en situación de fuera de ordenación o en situación disconforme con el planeamiento, en el apartado sexto de la demanda se plantea la nulidad de la distinción entre "viviendas rurales principales" y "viviendas rurales agrícolas", por falta de justificación y arbitrariedad, así como la nulidad de la prohibición de nuevas edificaciones en el ámbito del Parque Agrario, impugnándose el artículo 29 del Texto Refundido de la Modificación Puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario

El artículo 29 del Texto Refundido de la Modificación puntual del Plan general municipal de ordenación de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario, dispone:

"Se modifica el redactado del artículo 677 de las Normas Urbanísticas del Plan general municipal de ordenación de Sabadell, que queda redactado de la siguiente manera:

Se entiende por vivienda rural aquella directamente vinculada o que ha estado vinculada funcionalmente a la explotación agrícola, ganadera o forestal de la finca en la que se emplaza. De acuerdo con esta definición se identifican tres tipos de vivienda rural:

La vivienda rural principal: está constituida por el conjunto de edificaciones destinadas a vivienda que están o han estado vinculadas funcionalmente a la explotación agraria de la finca donde se emplaza. Son las construcciones que se relacionan a continuación:

(..)

La vivienda rural agrícola: está constituida por el conjunto de edificaciones destinadas a la vivienda y asociadas, actualmente, por sus titulares a alguna de las actividades rurales compatibles con las determinaciones de las calificaciones en las que se encuentran incluidas. En estos casos el uso de vivienda va directamente vinculado a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de educación en el tiempo libre, de tal manera que la desaparición de la citada actividad comportará asociada la consideración de uso disconforme. Son las construcciones que se relacionan a continuación y aquella que demuestre documentalmente su vinculación a la actividad agraria de la finca donde se emplaza:

(...)

No se admite ninguna nueva edificación destinada a vivienda rural.

Excepcionalmente, siempre que se demuestre documentalmente la necesidad de la guarda y custodia de una nueva o existente actividad agrícola o ganadera, en el ámbito del Parque Agrario se considerarán como viviendas rurales agrícolas las viviendas preexistentes a la entrada en vigor de este planeamiento en las que se demuestre su vinculación a la actividad agraria de la finca donde se emplaza. La finca mínima en estos casos, de acuerdo con la legislación sectorial agraria, será la que se ajuste a las unidades mínimas de cultivo, es decir:

Unidad mínima de cultivo en terreno de secano: 3 ha.

Unidad mínima de cultivo en terreno de regadío: 1 ha.

Para obtener la condición de finca mínima, excepcionalmente y justificándose por la estructura de las fincas en relación con la explotación agrícola, podrán agruparse diferentes fincas, continuas o discontinuas, que formen una unidad orgánica de acuerdo con lo que prevé el artículo 44 3º del Reglamento Hipotecario, a fin de conseguir la superficie mínima establecida, siempre y cuando la finca sobre la que se pretenda construir tenga una superficie continua mínima de 5.000 m² de suelo y el resto de fincas sean inscritas en el registro de la propiedad como inedificables.

El resto de viviendas construidas en suelo no urbanizable no incluidas en ninguno de los tipos anteriores quedarán sujetas al régimen descrito por la disposición transitoria sexta del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo".

Como es de ver, el artículo 29 del Texto Refundido de la Modificación puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario hace la siguiente distinción:

La vivienda rural principal: está constituida por el conjunto de edificaciones destinadas a vivienda que están o han estado vinculadas funcionalmente a la explotación agraria de la finca donde se emplaza (...).

La vivienda rural agrícola: está constituida por el conjunto de edificaciones destinadas a la vivienda y asociadas, actualmente, por sus titulares a alguna de las actividades rurales compatibles con las determinaciones de las calificaciones en las que se encuentran incluidas. En estos casos el uso de vivienda va directamente vinculado a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de educación en el tiempo libre, de tal manera que la desaparición de la citada actividad comportará asociada la consideración de uso disconforme. Son las construcciones que se relacionan a continuación y aquella que demuestre documentalmente su vinculación a la actividad agraria de la finca donde se emplaza (...).

Por tanto, se incluye entre las viviendas rurales principales las que han estado vinculadas funcionalmente a la explotación agraria de la finca en la que se ubican, y que, en consecuencia, puede hacer referencia a usos preexistentes disconformes con el planeamiento.

Entre las viviendas rurales se incluyen las viviendas asociadas actualmente, esto es, a la fecha de aprobación del planeamiento, a los usos rurales admitidos por las calificaciones de las fincas en las que se ubican, y, en consecuencia, a diferencia de las anteriores, puede referirse a usos que no se encuentren en situación disconforme con el planeamiento.

Para estas últimas la Modificación Puntual prevé que la desaparición de las actividades rurales conformes con las calificaciones de las fincas supondrá que tales actividades queden en situación disconforme con el planeamiento. Situación de la que se exime a las viviendas principales en las que hayan desaparecido tales actividades.

El tratamiento diferencial, además de carecer de justificación, infringe la legislación urbanística por las siguientes razones:

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 197. 1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, "si los actos de edificación o de uso del suelo y el subsuelo que especifica el artículo 179 se efectúan sin licencia o sin orden de ejecución o no se ajustan a las condiciones que se señalan, el alcalde o alcaldesa, una vez incoado



el expediente de protección de la legalidad urbanística, debe dictar una primera resolución de suspensión provisional e inmediata de estos actos, y debe ratificar o modificar la resolución de suspensión provisional dentro de los quince días posteriores al vencimiento del plazo de audiencia de quince días que se otorga a las personas afectadas al notificarles la primera resolución".

Y, conforme con lo dispuesto en el artículo 198.1 del mismo Decreto Legislativo 1/2005, "una vez transcurrido el plazo de dos meses establecido por el artículo 197 sin que se haya solicitado la licencia correspondiente, o sin que se hayan ajustado las obras o las actuaciones a las condiciones señaladas, el ayuntamiento, mediante la resolución del procedimiento de restauración, debe acordar el derribo de las obras, a cargo de la persona interesada, y tiene que impedir definitivamente los usos a que podían dar lugar. Debe proceder de la misma manera si las obras son manifiestamente ilegales o si la licencia se deniega porque la concesión de ésta sería contraria a las prescripciones del ordenamiento urbanístico".

Por tanto, los usos sin licencia o que no se ajusten a las licencias concedidas deben quedar sujetos al procedimiento de protección de la legalidad urbanística previsto en la legislación de urbanismo, salvo que las acciones correspondientes hayan prescrito.

Por otra parte, el reseñado precepto también infringen el artículo 102, apartados 1º y 5º, del Decreto Legislativo 1/2005, el primero de los cuales dispone que "quedan fuera de ordenación, con las limitaciones señaladas por los apartados 2 y 3, las construcciones, las instalaciones y los usos que, por razón de la aprobación del planeamiento urbanístico, queden sujetos a expropiación, cesión obligatoria y gratuita, derribo o cese", y el segundo, que "los usos preexistentes a un nuevo planeamiento urbanístico pueden mantenerse mientras no sean incompatibles con éste y siempre y cuando se adapten a los límites de molestia, de nocividad, de insalubridad y de peligro que establezca para cada zona la nueva reglamentación".

Procede, por consiguiente, estimar la impugnación del artículo 29 del Texto Refundido de la Modificación puntual del PGO de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario por lo que hace al siguiente párrafo:

"En estos casos el uso de vivienda va directamente vinculado a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de educación en el tiempo libre, de tal manera que la desaparición de la citada actividad comportará asociada la consideración de uso disconforme. Son las construcciones que se relacionan a continuación y aquella que demuestre documentalmente su vinculación a la actividad agraria de la finca donde se emplaza (...)."

Y ello toda vez que, respecto de las viviendas rurales agrícolas, si no ha prescrito la acción de protección de la legalidad urbanística debe procederse en consecuencia, de conformidad con los citados artículos 197 y 198 del Decreto Legislativo 1/2005, y a que el expresado párrafo, al prescribir la situación de uso disconforme, "en estos casos", esto es, únicamente en relación con las viviendas rurales agrícolas, da a entender que exime a las viviendas rurales principales de la situación de fuera de ordenación o situación disconforme con el planeamiento a las edificaciones y usos preexistentes, o incluso de la sujeción a los procedimientos de protección de la legalidad urbanística.

Tal precepto no sólo es contrario a la legalidad, y da un trato diferencial injustificado a las viviendas rurales respecto de las principales, sino que, dejando al margen de la protección de la legalidad urbanística el abandono de la actividad agraria por los titulares de las edificaciones radicadas en el ámbito, resulta incoherente con el objetivo de la Modificación puntual del PGO, expresado en su Memoria, de "conseguir un espacio periurbano de calidad agraria".

Por lo que hace a la prohibición de nuevas edificaciones vinculadas a la actividad agraria en el ámbito de Parque Agrario no es una prohibición absoluta como alega la parte actora, pues el artículo 29 de la Modificación puntual del PGO de Sabadell en el ámbito de Parque Agrario, que da nueva redacción al artículo 677 de dicho PGO, dispone:

"Excepcionalmente, siempre que se demuestre documentalmente la necesidad de la guarda y custodia de una nueva o existente actividad agrícola o ganadera, en el ámbito del Parque Agrario se considerarán como viviendas rurales agrícolas las viviendas preexistentes a la entrada en vigor de este planeamiento en las que se demuestre su vinculación a la actividad agraria de la finca donde se emplaza. La finca mínima en estos casos, de acuerdo con la legislación sectorial agraria, será la que se ajuste a las unidades mínimas de cultivo".

El artículo 47. 6 b) del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, dispone que en suelo no urbanizable se pueden admitir como nuevas construcciones las que señala a continuación, y entre ellas "las construcciones destinadas a vivienda familiar o al alojamiento de personas trabajadoras temporeras que estén directamente y justificadamente asociadas a una de las actividades de explotación a que hace referencia la letra a)", pero "respetando siempre las incompatibilidades y las determinaciones de la normativa urbanística y sectorial aplicable", y, por tanto no habiéndose acreditado que las limitaciones impuestas a las nuevas edificaciones



destinadas a vivienda en el ámbito del Parque Agrario sean irracionales, arbitrarias o incoherentes con el mismo planeamiento, resulta improcedente declarar su nulidad.

DÉCIMO PRIMERO.- Finalmente en la demanda se alega que la regulación del sistema de conectores ambientales (clave D.7) infringe el Plan territorial metropolitano de Barcelona (PTMB), aprobado por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 20 de abril de 2010, publicado en el DOGC núm. 5627, de 12 de mayo de 2010.

Con arreglo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª del Plan Territorial, éste "vincula a los planes de ordenación urbanística municipal, sus revisiones y a los planes parciales de delimitación que se aprueben definitivamente a partir de la entrada en vigor del Plan, sin perjuicio de lo que dispone el apartado 2º".

La Modificación puntual del PGO en el ámbito del Parque Agrario fue aprobada definitivamente por resolución de 21 de abril de 2010, antes de la entrada en vigor del Plan territorial el día de su publicación en el DOGC, de conformidad con su disposición final, lo que ocurrió el 12 de mayo de 2010, por lo que la Modificación puntual no estaba vinculada al Plan Territorial.

El apartado 2º de la Disposición Transitoria 1ª no es de aplicación ya que se refiere a los artículos 3.1 y 3.25, que no se alegan infringidos por la parte actora.

DÉCIMO SEGUNDO.- La sentencia de 17 de mayo de 2006 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo tiene declarado:

"Primero.- Antes de entrar en el examen de los motivos de casación invocados por una y otra recurrente, debemos señalar que, después de la entrada en vigor de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, en contra del parecer expresado por la Sala de instancia en el fundamento jurídico tercero, "cuando el juez o tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general" (artículo 27.2), de manera que ya no es aplicable la doctrina que la Sala sentenciadora recoge en el indicado fundamento jurídico tercero acerca de que "en el caso de impugnación indirecta de disposiciones generales, únicamente resulta posible declarar la nulidad de los actos de aplicación impugnados, pero no de la disposición misma", pues, como el citado precepto de la Ley 29/1998 establece, si el juez o tribunal fuese competente para conocer del recurso directo contra la disposición general, en la sentencia que pronuncie deberá declarar la validez o nulidad de esa disposición general, debiendo, en el caso de que no fuere competente para hacer tal declaración, plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, según establecen concordadamente los artículos 27.1 y 123 a 126 de la Ley de esta Jurisdicción ."

De todo lo expuesto con anterioridad, se deduce, por tanto, que en el recurso de apelación interpuesto contra sentencias dictadas en recursos indirectos, el Tribunal ad quem, en el caso de tener competencia objetiva para anular la disposición general impugnada, deberá hacerlo así, sin que sea preciso el previo planteamiento de cuestión de ilegalidad".

DÉCIMO TERCERO.- No se aprecia mala fe o temeridad en los litigantes a los efectos de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .

FALLAMOS

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Tercera) ha decidido:

1º) ESTIMAR EN PARTE el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de Associació Prodefensa del Territori de Sabadell, contra los siguientes acuerdos y resoluciones:

Resolución de 21 de abril de 2010, publicada en el DOGC núm. 5643, de 4 de junio de 2010, por la que se aprobó la Modificación del Plan General de Ordenación en el ámbito del Parque Agrario de Sabadell.

Resolución de 22 de diciembre de 1993, por la que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación del Municipio de Sabadell, en cuanto a las determinaciones que hacen referencia a las calificaciones de sistema de parque periurbano y parque agrícola (claves D.2 y D.4), que se impugna indirectamente.

Resolución de 31 de julio de 2000, publicada en el DOGC núm. 5016, de 2 de octubre de 2000, por la que se aprobó definitivamente el Texto Refundido del Plan General de Ordenación del municipio de Sabadell, en cuanto a las determinaciones que hacen referencia a las calificaciones de sistema de parque periurbano y parque agrícola (claves D.2 y D.4), que se impugna indirectamente.



2) Y, en consecuencia, DECLARAR LA NULIDAD del artículo 29 del Texto Refundido de la Modificación del Plan General de Ordenación de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario por lo que hace al párrafo siguiente: "En estos casos el uso de vivienda va directamente vinculado a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de educación en el tiempo libre, de tal manera que la desaparición de la citada actividad comportará asociada la consideración de uso disconforme. Son las construcciones que se relacionan a continuación y aquella que demuestre documentalmente su vinculación a la actividad agraria de la finca donde se emplaza (...)".

3) DECLARAR TAMBIÉN LA NULIDAD de los artículos 7 y 8 del Texto Refundido de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación de Sabadell en el ámbito del Parque Agrario.

4) Desestimar las demás pretensiones de la demanda.

5) Sin condena al pago de las costas de este procedimiento.

Firme que sea la presente a los efectos del artículo 107.2 de nuestra Ley Jurisdiccional publíquese por la Administración Autonómica la parte dispositiva de la presente Sentencia en el Diario Oficial donde se publicó la aprobación definitiva de la figura de planeamiento de autos. Cúrsese el correspondiente oficio a la Administración Autonómica con acuse de recibo para que en el plazo de un mes desde la recepción del mismo haga constar en los presentes autos la publicación ordenada.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciendo saber que la misma no es firme, pudiendo interponerse frente a ella bien recurso de casación ordinario, siempre que pretenda fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido y hubiesen sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por esta Sala, recurso que deberá prepararse ante esta misma Sala y Sección dentro de los diez días siguientes al de su notificación, mediante escrito en los términos establecidos en los artículos 88 y 89 de la ley jurisdiccional, bien recurso de casación para la unificación de doctrina (autonómico), que deberá interponerse directamente ante esta misma Sala y Sección en el plazo de los treinta días siguientes al de su notificación, en los términos prevenidos en los artículos 99 y 97.

Así por esta Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la anterior sentencia por la Il.tra. Sra. Magistrada Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.