



Roj: **STS 442/2008** - ECLI: **ES:TS:2008:442**

Id Cendoj: **28079130052008100107**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **19/02/2008**

Nº de Recurso: **429/2004**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **PEDRO JOSE YAGÜE GIL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 5432/2003,**
STS 442/2008

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Febrero de dos mil ocho.

Visto el recurso de casación nº 429/04, interpuesto por el Procurador Sr. Vázquez Guillén, en nombre y representación del Ayuntamiento de Verín, contra la sentencia dictada en fecha 23 de Octubre de 2003, y en su recurso nº 6713/98, por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sobre impugnación del Plan General de Ordenación Municipal de Verín, siendo parte recurrida D. Alfredo , representado por el Procurador Sr. Del Pino López.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección 2ª) dictó sentencia estimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación del Ayuntamiento de Verín se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 10 de Diciembre de 2003 ; al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 23 de Enero de 2004 , el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando la sentencia recurrida y dictando otra por la que se estime el recurso contencioso administrativo.

TERCERO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 4 de Octubre de 2005, en la cual se ordenó también entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (D. Alfredo) a fin de que en plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado en fecha 26 de Enero de 2006, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte contraria.

CUARTO.- Por providencia de fecha 14 de Enero de 2008, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 12 de Febrero de 2008, en que tuvo lugar.

QUINTO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil,

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Se Impugna en este recurso de casación nº 429/04 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección 2ª) dictó en fecha 23 de Octubre de 2003, y en su recurso contencioso administrativo nº 6713/98, por medio de la cual se estimó el formulado por D. Alfredo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Verín de fecha 3 de Agosto de 1998, que aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Municipal de Verín.

SEGUNDO.- El actor, Sr. Alfredo, impugnó ese Plan General con base en variados argumentos, a saber, y expuestos sucintamente, que el Plan clasifica como suelo urbano no consolidado una gran cantidad de suelo que antes era urbanizable o no urbanizable, sin que hubieran sido sometidos a proceso alguno de urbanización lo que significa infringir el artículo 64 de la Ley Autonómica 1/97, de 24 de Marzo y el artículo 8 de la Ley estatal 6/98, pues se trata de suelos que carecen de toda urbanización, y sin que la Memoria del Plan justifique esa clasificación; todo lo que produce la consecuencia de que se sustraen a la comunidad importantes superficies de equipamientos y dotaciones públicas; que faltan criterios uniformes de delimitación del suelo urbano; que existen importantes diferencias de aprovechamiento en la áreas de reparto en suelo urbano no consolidado, y que el Plan incorpora unos convenios urbanísticos que tienen determinaciones irregulares.

TERCERO.- La Sala de instancia estimó el recurso contencioso administrativo y anuló el Plan General.

El argumento fundamental que llevó al Tribunal de Galicia a anular el Plan fue el siguiente, que exponemos en forma literal:

"El urbanismo constituye una competencia jurídico pública, siendo cierto que esta naturaleza reduce y condiciona necesariamente la intervención de los administrados en el mismo, pero sin que ello excluya su participación y colaboración ("ad exemplum", artículos 4, 52 o 119 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976). Existen aspectos concretos susceptibles de compromiso o acuerdo entre la Administración y los particulares, lo que da lugar a la figura de los convenios urbanísticos, como instrumentos de acción concertada que en la práctica pueden asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de los objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general. Los convenios urbanísticos son admisibles en la medida en que no inciden sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto. Se ha venido así precisando, en forma reiterada, que las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento urbanístico implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en estos convenios que la Administración concierte con los administrados. Las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias (artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) por lo que no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual. Cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento llegue con los administrados la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración o de los administrados de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento (Sentencias de 23 de junio 1994, 18 de marzo y 13 de febrero de 1992, y 21 de septiembre 1991)".

Además de ese argumento básico, dijo la Sala de instancia (después de exponer las diferencias que entre la regulación del suelo urbano consolidado y el no consolidado y entre los deberes de los propietarios de uno y otro suelo existen en su opinión en la Ley básica 6/98 y la Ley autonómica 1/97, con la conclusión de una "diversidad de situaciones que justifica la matización en el tratamiento de las diversas realidades"), además de aquel argumento, repetimos, dijo la Sala de Galicia que algunos convenios asumidos por el Plan "parecen ampararse (amparar) una intensidad edificativa que no se corresponde con la aparente vocación rústica de los ámbitos físicos afectados", y otros convenios "parecen preferir parcialmente las exigencias legalmente previstas en cuanto a la participación de los particulares en el obligado proceso de urbanización", sin que las denuncias realizadas sobre todo esto en la demanda hayan sido rebatidas en las contestaciones.

CUARTO.- Contra esa sentencia anulatoria ha formulado el Ayuntamiento de Verín el presente recurso de casación en el cual esgrime cinco motivos de impugnación, que son los siguientes:

1º.- Infracción del artículo 24.1 de la C.E. y de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, al haber aceptado el Tribunal de instancia algunas de las infracciones que el actor achaca en su demanda al Plan General, sin que ninguna de ellas haya sido acreditada ni probada.

2º.- Infracción del artículo 57.1 de la Ley 30/92, que presupone la validez de los actos administrativos, de forma que sus vicios deben ser probados debidamente.

3º.- Infracción del artículo 8 de la Ley estatal 6/98, de 13 de Abril, que define el suelo urbano.



4º.- Infracción del artículo 14 de la Ley estatal 6/98, de 13 de Abril , que regula los deberes de los propietarios según que se trate de suelo urbano consolidado o no consolidado.

5º.- Infracción del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , al haber aceptado la Sala de instancia las alegaciones de la demanda sin prueba alguna.

Como se ve, los motivos primero, segundo y quinto exponen el mismo reproche a la sentencia impugnada, aunque desde distintos puntos de vista, razón por la que los estudiaremos conjuntamente.

QUINTO.- Esos tres motivos deben ser desestimados.

La Sala de instancia parte de un dato no discutido, a saber, los suelos clasificados en el Plan impugnado como urbanos no consolidados estaban antes clasificados como suelos no urbanizables o urbanizables (este es el dato decisivo) y el demandante afirmó en su demanda que esos suelos no habían experimentado transformación alguna de urbanización, (razón por la cual no podían ser clasificados como urbanos, ni consolidados ni no consolidados).

Pues bien, no discutida la clasificación del anterior planeamiento, tocaba al Ayuntamiento probar que la transformación se había producido y que por ello el Plan podía clasificar tal suelo como urbano no consolidado.

El Ayuntamiento demandado no solamente no ha probado eso, sino que se ha enredado en el pleito con ideas bastante equivocadas sobre la caracterización del suelo urbano, afirmando que el artículo 8-b) de la Ley estatal 6/98 , que prescribe que son suelo urbano "los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo", significa que el Plan puede clasificar ya como urbanos esos mismos suelos, lo que es erróneo, pues lo que tal precepto quiere decir, con toda obviedad, es que son (mejor, serán) urbanos los terrenos urbanizables que a medida que se ejecute el Plan vayan cumpliendo los requisitos de urbanización exigidos en el artículo 8 -a). Pero, de momento, el Plan no puede clasificar esos suelos como urbanos, sino como urbanizables. Esa definición del artículo 8 .b) es una definición de futuro.

Por si ello fuera poco, la propia Memoria del Plan reconoce que la delimitación del suelo urbano "no se ha realizado de manera estricta", ya que el comportamiento de la ordenación en determinadas áreas ha obligado a ampliar las zonas de suelo urbano".

Así que la Sala, planteado así el debate, y favorecido el demandante por la clasificación no discutida que el anterior planeamiento daba a esos terrenos, obró conforme a Derecho cuando puso sobre el Ayuntamiento la carga de probar que esa clasificación anterior había sido superada por actuaciones urbanizadoras.

Por lo tanto, no existe infracción del artículo 24.1 de la C.E., ni del 57.1 de la Ley 30/92 ni del artículo 48 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

SEXTO.- Tampoco podemos estimar los motivos tercero y cuarto, en los que se alega la infracción de los artículos 8 y 14 de la Ley estatal 6/98 .

Una vez que hemos confirmado la deducción de la Sala de instancia sobre la falta de prueba que justifique el cambio de clasificación, la cita de estos preceptos es inútil, porque ha de prevalecer la clasificación de suelo urbanizable o no urbanizable que las anteriores Normas Subsidiarias otorgaban a los suelos discutidos.

SÉPTIMO.- Procede, en consecuencia, declarar no haber lugar al recurso de casación; y hemos de poner de manifiesto que por sentencia de esta Sala de fecha 13 de Febrero de 2007 (casación 5304/03) hemos confirmado la de la Sala de Galicia de fecha 27 de Febrero de 2003 (recurso contencioso administrativo nº 6725/98), anulatoria del Plan General de que ahora tratamos, sentencias que tienen efectos generales, por disponer así el artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional 29/98 .

OCTAVO.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo. (Artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional). Esta condena sólo alcanza, respecto de la minuta de Letrado, a la cantidad máxima de 2.400'00 euros, a la vista de las actuaciones procesales (artículo 139.3).

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar al presente recurso de casación nº 429/04 interpuesto por el Ayuntamiento de Verín contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección 2ª) en fecha 23 de Octubre de 2003 y en su recurso contencioso administrativo nº 6713/98. Y condenamos a dicho Ayuntamiento en las costas de casación. Esta condena sólo alcanza, por lo que se refiere a la minuta de Letrado de la parte recurrida, a la cantidad máxima de 2.400'00 euros.



Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ