



Roj: **STSJ CAT 7332/2016 - ECLI:ES:Tsjcat:2016:7332**

Id Cendoj: **08019330032016100418**

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

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **22/06/2016**

Nº de Recurso: **92/2012**

Nº de Resolución: **427/2016**

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

Ponente: **FRANCISCO LOPEZ VAZQUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección Tercera

Recurso ordinario número 92/2012

Partes: "PROMOCIONS SANT RAMÓN VILADECANS, SL" contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Viladecans

SENTENCIA Nº 427

Ilmos. Sres. Magistrados

Manuel Táboas Bentanachs

Francisco López Vázquez

Eduardo Rodríguez Laplaza

En la ciudad de Barcelona, a veintidós de junio de dos mil dieciséis.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de S.M. el Rey, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia de "PROMOCIONS SANT RAMÓN VILADECANS, SL", representada por el procurador de los tribunales Sr. Verneda Casasayas y defendida por la letrada Sra. Sancristòfol i Cervelló, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrada, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Viladecans, representado por el procurador Sr. Manjarín Albert y defendido por la letrada Sra. Simorra Oliver, en relación con disposiciones generales en materia de planeamiento urbanístico, siendo la cuantía del recurso indeterminada, y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo y, una vez recibido el expediente administrativo, le fue entregado para que dedujese escrito de demanda, donde, tras consignar los hechos y fundamentos jurídicos que estimó de aplicación, solicitó se dictase sentencia estimatoria de las pretensiones en ella deducidas.

SEGUNDO. Conferido traslado a las partes demandadas, contestaron la demanda, consignando los hechos y fundamentos de derecho que entendieron aplicables, solicitando la desestimación de las pretensiones de la parte actora.

TERCERO. Recibidos los autos a prueba, fueron practicadas las consideradas pertinentes de entre las propuestas, con el resultado que es de ver en autos, continuando el proceso sus trámites, hasta finalizar



con el de conclusiones, donde las partes presentaron sucintas alegaciones en defensa de sus pretensiones respectivas, quedando el pleito concluso para sentencia y señalándose finalmente la votación y fallo para el día 31 de mayo de 2.016.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez, quien expresa el parecer del Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 15 de diciembre de 2.011, aprobando definitivamente el Plan especial urbanístico de protección del ámbito forestal de Viladecans, promovido y tramitado por el ayuntamiento, incorporando las correcciones de los artículos 5, 9, 10, 11, 16, 25, 39, 42, 43, 44 y disposiciones transitorias 1 y 2 (DOGC. 10-2-12), cuya nulidad se interesa por la actora en cuanto contradiga las previsiones de la demanda que considere la Sala.

SEGUNDO. Comienza la actora denunciando vulneración de los principios de transparencia y participación ciudadana del artículo 21 y siguientes del Decreto 305/2006, de 18 de julio, aprobando el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña pues, afectando el plan impugnado en un 90% a propietarios privados, no consta en el documento sometido a información pública un listado de estos, entendiéndose el ayuntamiento que el citado reglamento no lo exige expresamente pero, admitiendo la actora que ello es así, no lo sería por remisión al 59, considerando que el ámbito del plan, así como la estructura de la propiedad que lo conforma (en un 90% privada) lo hubiera hecho necesario.

Ciertamente el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, de temporal aplicación al caso, trata de garantizar la publicidad y participación ciudadana en los procesos de planeamiento urbanístico, sin que imponga la existencia del indicado listado en el plan de autos, como la propia actora acepta. Por su parte, los 21 y siguientes del Decreto 305/2006, de 18 de julio, además de fomentar la participación ciudadana, imponen el someter al trámite de información pública el expediente de aprobación de los planes urbanísticos, trámite al que la actora admite que acudió por lo que no puede alegar indefensión alguna dado que, si bien es cierto que el cumplimiento de los requisitos legales no depende de su destreza jurídica, no lo es menos que el plan aprobado no puede anularse por defecto de forma, al no carecer de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin.

En cuanto a la participación ciudadana, los artículos 8.1 y 5 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, y 15 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, garantizan y persiguen el fomento de los derechos de iniciativa, información y participación de los ciudadanos en los procesos urbanísticos de planeamiento, en cuyo sentido viene declarando esta Sala, ya incluso desde la anterior perspectiva de los artículos 116 y 125 del Reglamento de Planeamiento, que constituyen tales exigencias una mera manifestación de la actividad de instrucción consistente en aportar datos al expediente, representativa de simples actos preparatorios dirigidos a lograr la efectiva actuación de la remisión de la técnica planificadora en que descansa todo el sistema legal, para fijar de forma indubitada las competencias y plazos en que deben formularse los planes por los organismos competentes para ello, sin conferir a los intervinientes facultades diferentes a la de una mera información o encuesta previa, que podrá materializarse cuando, en la elaboración del plan, se llegue a la aprobación definitiva, que es el acto administrativo que puede ser objeto de una impugnación formal y material.

Y es que, sin desconocer la relevancia de los trámites a que tales preceptos se refieren desde la perspectiva de garantizar y potenciar la participación ciudadana en materia de planeamiento, y lejos de automatismos contrarios a la debida ponderación del caso, debe recordarse que la doctrina jurisprudencial dista de ser tan tajante como la apelante pretende, en el caso de un plan sometido en su momento a información pública, trámite en el que formuló las alegaciones que estimó oportunas.

TERCERO. En cuanto a la propuesta nulidad de pleno derecho por falta de pie de recurso y de la indicación de si era definitivo o firme en vía administrativa en el edicto de publicación de la aprobación inicial, incumpliendo el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como la falta de indicación de que se podían formular alegaciones, incumpléndose igualmente el 23.3.c) del Decreto 305/2006, de 18 de julio, al no indicarse la dirección y horario de la oficina o dependencia para ejercitar el derecho de información, no excluyendo la consulta por medios telemáticos la presencial, cabe decir que tales eventuales defectos de forma ni podrían ser determinantes de la nulidad que se propone, al no suponer que se hubiese prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, atendida la jurisprudencia ampliamente restrictiva al efecto sobre el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, ni de eventual anulación, vista la no concurrencia de las circunstancias exigidas por el 63.2, sin que la recurrente pueda alegar indefensión alguna, como queda dicho, al haber formulado alegaciones en su momento en el trámite de información pública y estar ahora recurriendo en todo



caso ante esta jurisdicción la aprobación definitiva del plan, frente a la cual, y por añadidura frente a todos los trámites seguidos, puede formular aquí cuantas alegaciones y prueba considere convenientes a su derecho, resultando absurda la retroacción del procedimiento a los fines que propone.

Siendo de recordar en cualquier caso que tanto la aprobación inicial como la provisional de un plan de ordenación suponen meros actos de trámite, por esenciales que resulten en el procedimiento. En virtud del primero la Corporación o el órgano urbanístico de que se trate, a la vista del mismo y de los informes emitidos, decidirá inicialmente acerca de si debe someterse a la tramitación ulterior, constituyendo así una mera decisión preparatoria y provisional de la única decisión final; en virtud de la aprobación provisional, cumplidos los trámites establecidos, se remite el expediente al órgano competente para acordar la aprobación definitiva.

Como con reiteración viene declarando el Tribunal Supremo, la aprobación inicial de un plan de ordenación es un acto de trámite cuya finalidad es iniciar el procedimiento que debe conducir tras la información pública y la aprobación provisional, en su caso, al acto resolutorio constituido por la aprobación definitiva, en donde se contiene la voluntad administrativa en relación con el plan aprobado, de donde claramente se infiere la inimpugnabilidad, tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional, de los acuerdos de aprobación inicial y provisional, en los términos de los artículos 69.c) y 25.1, de la ley jurisdiccional, al tratarse de actos de mero trámite no cualificados, no pudiendo pasarse por alto que es en su caso la aprobación definitiva la verdadera resolución que culmina y pone término al procedimiento de que se trata, sin perjuicio de que con ocasión de impugnarse esta se pueda plantear la nulidad del pleno derecho del acto de aprobación inicial o provisional.

CUARTO. Se denuncia a continuación la vulneración de los principios de racionalidad y coherencia en la delimitación del plan, al decir el apartado 1.4 de su Memoria que comprende todos los espacios forestales que conforman el límite norte del término municipal de Viladecans, incluyendo todos los suelos clasificados como no urbanizables por el plan urbanístico vigente. No obstante lo cual en la parte oeste del ámbito se ha excluido una parcela de suelo no urbanizable (clave 26) próxima a "Can Tries" sin explicación alguna y contraviniendo uno de los objetivos del plan. Frente a lo que las demandadas oponen que la finca no incluida forma parte de una finca de mayor superficie situada en su mayor parte en el término municipal de Sant Climent de Llobregat, lo que, unido al hecho de carecer de cubierta arbórea, determinó la exclusión, no existiendo en ello desigualdad de trato y sí ejercicio de funciones discrecionales en la materia.

Argumentos de las demandadas que, sin ser los más razonables, tampoco lo sería anular el plan por ello sólo, excluyendo así de la protección perseguida al resto de los suelos no urbanizables afectados a ella por el mero hecho de no haberse incluido aquella finca, parte de otra de mayor superficie ubicada, según se admite por todos, entre dos términos municipales.

En definitiva, más allá de los suelos afectados por la protección se ha de observar si se vulneran con tal exclusión la finalidad y objetivos del plan enumerados en su Memoria, siendo aquella (apartado 1.3) la protección de los valores naturales y paisajísticos de los espacios incluidos en el ámbito, permitiendo y fomentando la evolución de los sistemas naturales actuales hacia sistemas más consolidados y en mejor estado de conservación.

En cuanto a sus objetivos generales, se trata (apartado 1.1) de proteger la gea, la diversidad biológica, el paisaje y los procesos ecológicos esenciales, garantizando la conservación de los sistemas naturales y su evolución hacia estadios de mayor madurez y establecer un marco de articulación para todas las administraciones públicas que ejercen sus competencias en relación a este espacio para que su actuación sea congruente con el objetivo anterior.

Finalidad y objetivos generales que, como los específicos que se enumeran en el apartado 1.2, no se acredita en autos que queden vulnerados por el mero hecho de la exclusión de la parte de la finca de que se trata ubicada en el término municipal de Viladecans (sobre cuya cobertura arbórea ninguna prueba de carácter pericial se ha practicado) ni, así, que la delimitación efectuada por el plan resulte incoherente o irracional, atendida su finalidad y objetivos generales y específicos, más cuando el apartado 2.1 de la propia Memoria considera como zona de consolidación forestal no las fincas de clave 26, sino la constituida por el conjunto de suelos no urbanizables incluidos en el ámbito clasificados mayoritariamente por el Plan General Metropolitano como sistema de parque forestal existente (clave 27) o de repoblación (clave 28), ocupados por especies predominantemente arbóreas, arbustivas o herbáceas, y con grados de desarrollo muy diversos, donde se considera prioritaria la conservación del bosque como paisaje, favoreciendo su evolución y consolidación y la reforestación donde el plan de gestión establezca.

QUINTO. Mejor suerte debe correr la pretendida nulidad de pleno derecho del plan de autos por falta de evaluación económica y financiera que, en versión de las demandadas, resultaría innecesaria, al no llevar implícita el plan ninguna gestión económica, siendo su único objetivo el proteger los valores, instrumentándose su repercusión económica en los correspondientes planes de gestión forestal.



Posición esta última inaceptable, a la vista de constante jurisprudencia del Tribunal Supremo de la que es reflejo la sentencia de 25 de febrero de 2.015 (Sala Tercera, Sección Quinta, recurso 858/2013), con cita de las de 17 de julio de 2.014 (recurso de casación 488/2012) y 19 de abril de 2.012 (recurso de casación 51/2009), que extracta en lo pertinente la jurisprudencia recaída al efecto, en el siguiente sentido:

"CUARTO (...) 1º. La jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del estudio económico financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento.

Así, en nuestras SSTs de fechas 4 de diciembre de 2009 (RC 6301/2006), 9 de diciembre de 2009 -2- (RC 7334 y 7385 de 2005) y 17 de diciembre de 2009- también 2- (RC 4370/2006 y 4762/2005) todas ellas, sobre el Plan Insular de Lanzarote, señalamos:

"Cuando esta Sala ha afirmado que la importancia del llamado Estudio Económico Financiero ha sido devaluada por la jurisprudencia (sentencias de 11 de marzo de 1999 , 31 de mayo de 2001 y 13 de noviembre de 2003 , por todas), lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del plan (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen), sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el plan.

Desde este punto de vista, no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras razones porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite, pues la exigencia de Estudio Económico Financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico , aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio, exige que la documentación de los planes directores territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los programas de actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los planes generales ; el artículo 57.6 lo impone para los planes parciales ; el artículo 77.2, g) lo requiere para los planes especiales ; el artículo 74.1.f) lo establece para los programas de actuación urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las normas subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia (sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 , 28 de octubre de 2009 -r.c. 4098/2005 - y 30 de octubre de 2009 -r. c. 4621/2005).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

Ya con anterioridad se venía señalando (STS de 13 de noviembre de 2003, RC 5663/2000):

"Respecto del Estudio Económico Financiero, este Tribunal Supremo en sentencia de 31 de mayo de 2001 tiene dicho lo siguiente, repitiendo lo que razonó en la de 11 de marzo de 1999: "El significado del Estudio Económico Financiero de los planes de urbanismo ha sido precisado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de los artículos 42 del Reglamento de Planeamiento (para los planes generales municipales), 63 (para los planes parciales), 74.1.j) (para los proyectos de urbanización), 77.1.g) (para los planes especiales en general) y 83.4 (para los planes especiales de reforma interior)"; señalando, de forma expresa -tras razonar sobre los motivos de los que podía deducirse la devaluación del Estudio Económico Financiero- que: "Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha afirmado -pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero- que se pueda prescindir completamente de ese documento, sino sólo que no es necesario que en el mismo "consten cantidades concretas de ingresos y gastos, sino que es suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización" (sentencias de 23 de enero de 1995 y 6 de junio de 1.995 ".

Por su parte, en la STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) se vino a insistir en que:

"No ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del referido Estudio, entre otras razones, porque el ordenamiento urbanístico no lo permite: La exigencia del Estudio económico financiero -ha dicho, por todas, la sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009 - es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los planes más importantes y en los más modestos.



Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio exige que la documentación de los planes directores territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los programas de actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los planes generales; el artículo 57.6 lo impone para los planes parciales; el artículo 77.2, g) lo requiere para los planes especiales; el artículo 74.1.f) lo establece para los programas de actuación urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992, 31 de mayo de 2001, 28 de octubre de 2009, 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

La STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) igualmente recalzó:

"La jurisprudencia de esta Sala -sirvan de muestra las Sentencias de 16 de febrero de 2011 (casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (casación 4762/2005)- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las Normas Subsidiarias- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

En la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007), que cita la anterior, hemos realizado una evolutiva síntesis de esta línea jurisprudencial, que hemos reiterado en las SSTs de 4 y 23 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008 y RC 6276/2008).

2º. Ninguno de los instrumentos de planeamiento está exceptuado del estudio económico financiero; ni siquiera -como hemos expresado- las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia, normas subsidiarias.

Efectivamente, la doctrina jurisprudencial ha precisado el significado y alcance de los artículos 71 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLR76), y 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, en el sentido de que los mismos no contienen una enumeración exhaustiva de los documentos que han de acompañar a las NNSS; y que si legalmente es exigible que se acompañen los documentos justificativos de las determinaciones que adopten, será preciso dicho documento si se trata de NNSS que cumplen la función del Plan General...

...3º. Ciertamente, las conclusiones alcanzadas dejan abierta la posibilidad de su modulación, relativización o adaptación al caso concreto.

(...)

Por su parte, en la STS de 17 de septiembre de 2010 (RC 2239/2006) que cita la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007), indicamos:

"Esta Sala exige que se acompañen, en el caso del plan especial, el estudio económico-financiero en el que efectivamente no es preciso que se hagan profundas operaciones aritméticas y evaluaciones matemáticas. Basta simplemente que se proporcionen las fuentes de financiación que pongan de manifiesto la viabilidad y seriedad de la actuación urbanística, pues así lo exige el interés general. No se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para garantizar su ejecución..., a lo que añadimos más adelante que "hemos distinguido entre la diferente función que cumple la exigencia del estudio económico financiero en los planes generales y en los especiales, siendo en este último caso más intensa al precisar de un mayor detalle, pues señalamos que dicho estudio es un elemento común entre el plan general y el plan especial, ha de existir entre ambos casos, pese a la diferencia esencial existente entre ellos, habida cuenta que en el primer supuesto, plan general, bastará acreditar desde una perspectiva amplia y general las posibilidades económicas financieras del territorio y de la población que garanticen (...) mientras que el segundo, plan especial, resulta necesario un mayor y mejor detalle de los medios (...) (STS de 17 de julio de 1991 que cita la Sentencia de 26 de enero de 2004 dictada en el recurso de casación num. 2655/2001)".



También en la STS 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) dijimos:

"Es indudable que la exigencia de estudio económico financiero debe acomodarse a las circunstancias del caso, no sólo en atención al tipo de instrumento de planeamiento de que se trate -extremo al que ya nos hemos referido- sino tomando también todos los factores concurrentes, como, por citar algunos de los que están presentes en el caso que nos ocupa, que no se trata de una aprobación ex novo ni de una revisión de las Normas sino de una modificación, que no hay prevista, en principio, una afectación directa para la Hacienda Pública pues la gestión de la actuación es a través del sistema de compensación, que la mayor parte de los terrenos pertenecen a un único propietario quien, aparte de haber solicitado la modificación de las Normas, había firmado un convenio de gestión con el Ayuntamiento. Tales factores deben sin duda orientar y modular el contenido del estudio económico financiero, pero no pueden llevar a prescindir de él. Como señala la sentencia recurrida, la modificación controvertida debía haber incorporado una justificación económica "... por cuanto que el diseño de una unidad de actuación debe permitir su viabilidad económica", añadiendo que de lo contrario no estaría garantizada la ejecución del planeamiento.

(...) En definitiva, es indudable que las circunstancias concurrentes deben encontrar reflejo en el contenido del estudio económico financiero, pues aunque en este caso no sea necesario justificar la suficiencia de recursos públicos -en la medida en que la ejecución no los demande- sí habrá de ofrecer los datos económicos y previsiones de gestión que pongan de manifiesto la viabilidad económica de la ejecución del ámbito afectado por la nueva ordenación".

En la STS de 4 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008) vino a indicarse:

"La representación del ayuntamiento considera incorrecta la interpretación del precepto y jurisprudencia invocados, pues la necesidad de un estudio económico- financiero debe ser determinada "en cada concreto supuesto"; y corresponde a quien denuncia la inexistencia del estudio acreditar que su omisión determinaría la falta de viabilidad de la normativa aprobada, que es lo que justifica su exigencia, no habiéndose acreditado en el proceso de instancia que la falta de estudio financiero haga inviable la normativa aprobada.

El motivo así planteado debe ser desestimado.

La jurisprudencia de esta Sala -sirvan de muestra las sentencias de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), 16 de febrero de 2011 (casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (casación 4762/2005)- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las Normas Subsidiarias- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista"...

4º. Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia expuesta hasta ahora, no cabe acoger el motivo esgrimido por el ayuntamiento recurrente, que se fundamenta en la inexigencia e innecesariedad formal de estudio económico financiero para la modificación que se aprueba de las Normas Subsidiarias de R..., debiendo, en consecuencia, ratificarse la sentencia de instancia que, por el contrario, exige la concurrencia del mismo...

... La viabilidad económica -con toda la relativización que se quiera y con toda la particularización propia del caso concreto- debe apreciarse en la modificación misma, y el estudio financiero debiera figurar en la documentación adjunta a ella (tampoco serviría, por ejemplo, que para soslayar los efectos dimanantes de su omisión pudiera aportarse en el curso del litigio correspondiente). Así, pues, la remisión al plan parcial puede resultar habilitada en el terreno de la concreción, mas no en el de la absoluta sustitución.

SEXO. También debe aceptarse el recurso en cuanto denuncia la falta de sumisión del expediente al trámite de evaluación ambiental estratégica, exigible en el caso ya desde la perspectiva comunitaria por la Directiva 85/337/CE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La citada Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, de aplicación directa en los estados miembros, estableció en su artículo 3 la necesidad de la evaluación medioambiental en relación con los planes y programas a que se refieren sus apartados 2 y 4 que pudiesen tener efectos significativos en el medio ambiente, evaluación que por disposición del 4.1 debía efectuarse durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa, imponiéndose en su artículo 13



a los Estados miembros el deber de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva antes del 21 de julio de 2004, de tal forma que la obligación se aplicaría a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal fuese posterior a la mencionada fecha.

El contenido de la indicada Directiva, a nivel de la legislación estatal española, fue asumido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, estableció en su disposición transitoria primera lo siguiente:

"Disposición Transitoria Primera. Planes y programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

1. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

2. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable.

En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada.

3. A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación".

Por su parte, en el ordenamiento autonómico de Cataluña, la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de reforma de la Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, introdujo en aquella una disposición transitoria décima a cuyo tenor, mientras no se traspusiese la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial, se establecía un régimen de evaluación ambiental aplicable a las figuras de planeamiento urbanístico no resueltas definitivamente en el momento de su entrada en vigor.

Los apartados 2 a 4 de la misma disposición transitoria establecieron que la documentación de tales figuras de planeamiento debía incluir un informe ambiental con el contenido establecido por el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE, informe ambiental que debía someterse a información pública junto con el plan o el programa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 83.6, debiendo el plan y el informe ambiental enviarse al departamento competente en materia de medio ambiente para su valoración, en trámite regido por lo establecido en el artículo 83.5 (a cuyo tenor, simultáneamente al trámite de información pública de un plan de ordenación urbanística municipal debía solicitarse un informe a los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales).

Se estableció así un informe medioambiental, "mientras no se trasponga la Directiva 2001/42/CE", absolutamente insuficiente por ello mismo, en los términos de esta, cuya trasposición debía haberse ya llevado a cabo antes del 21 de julio de 2004.

En similar e insuficiente sentido, sin iniciativa estatal alguna, el posterior Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, nuevamente introdujo una disposición transitoria sexta, titulada "Evaluación ambiental de los planes urbanísticos", que se pronuncia en igual sentido, mientras no se trasponga la Directiva 2001/42/CE, sin colmar ni agotar la regulación comunitaria, por falta de incorporación de la referida Directiva por la legislación estatal.

Efectivamente desde la perspectiva de la legislación española, como se ha indicado, la incorporación de la Directiva 2001/42/CE se trata de operar con la Ley 9/2006, de 28 de abril, que impone en su artículo 7 que la legislación reguladora de los planes y programas introdujese en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrase los aspectos ambientales y que constase de las siguientes actuaciones: a) La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental. b) La celebración de consultas. c) La elaboración de la memoria ambiental. d) La consideración del informe de sostenibilidad ambiental, del resultado de las consultas y de la memoria ambiental en la toma de decisiones. e) La publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa.

Según su artículo 8, en el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables incluida, entre



otras, la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, a cuyos efectos se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa. Tal informe de sostenibilidad ambiental debe contener la información especificada en el anexo I, así como aquella que se considere razonablemente necesaria para asegurar su calidad.

La disposición transitoria primera de la indicada ley estableció que la obligación referida en su artículo 7 se aplicaría a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal fuese posterior al 21 de julio de 2004, entendiéndose a sus efectos por primer acto preparatorio formal el documento oficial de una administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación.

Y cuando se opera el desarrollo reglamentario de la legislación urbanística de Cataluña mediante el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, no deja de sorprender, junto al contenido de su artículo 115, el de su disposición transitoria duodécima, titulada "Evaluación ambiental de los planes urbanísticos", que dice lo siguiente:

"1. Mientras no se apruebe la Ley autonómica que desarrolle la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, tienen que ser objeto de evaluación ambiental los instrumentos de planeamiento que señala el apartado 1 de la disposición transitoria sexta de la Ley de urbanismo, sin perjuicio de la decisión previa que corresponda adoptar, caso a caso, respecto a la sujeción a evaluación ambiental de aquellos planes directores urbanísticos que se prevea que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente y de los planes parciales urbanísticos que desarrollen planeamiento urbanístico general que no ha sido objeto de evaluación ambiental.

2. Los planes sometidos a evaluación ambiental, que estén en trámite en el momento de la entrada en vigor de este Reglamento, se han de sujetar a las reglas que establece el artículo 115, en los sucesivos trámites que se hayan de efectuar. En todo caso, los planes que se hayan aprobado inicialmente con posterioridad al 30 de abril de 2006, fecha de entrada en vigor de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, si ya han efectuado la información pública, habrán de completarla hasta el plazo de 45 días y dar cumplimiento a las reglas que establecen las letras d) y e) del art. 115 de este Reglamento".

Por su parte la Ley autonómica 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas, viene a establecer un régimen jurídico trascendentemente incisivo, que va más allá de la precedente regulación contenida en el Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación de impacto ambiental y demás normativa citada, al adaptar finalmente la normativa catalana a la tan citada Directiva 2001/42/CE, estableciendo la sujeción a la indicada evaluación en tesis general tanto de los instrumentos de planeamiento territorial como urbanístico y fijando en su anexo III el contenido del informe de sostenibilidad ambiental de los planes y programas.

SÉPTIMO. Ciertamente es que en el anexo 1 de la indicada ley no aparecen específicamente relacionados los planes especiales, pero sí que aparece el planeamiento general, los planes parciales de delimitación y el planeamiento derivado para la realización de ciertas instalaciones en suelo no urbanizable, clases de planes estos dos últimos de inferior entidad y alcance jurídico que la de un plan especial, que se aproxima más en su contenido y efectos a los generales, hasta el punto de venir declarando la jurisprudencia, al tratar de las relaciones entre el planeamiento general y el especial, que no sólo derivan del principio de jerarquía normativa, sino que deben atender también a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que los especiales gocen de cierta autonomía respecto a las demás instrumentos de planeamiento ordenados desde un punto de vista estrictamente jerárquico, pues, a diferencia de los demás, los planes especiales no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, presentando un punto de vista más limitado o sesgado, al atender a un sector concreto y determinado, diferencia que tiene su lógica consecuencia en sus relaciones con el plan general, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que debería así limitarse a reproducir lo ya ordenado en el general, cuando el especial precisa de un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto.

De manera que, aunque la jerarquía esté presente en tal relación, la autonomía o independencia del plan especial es casi plena, pese a no poder sustituir al general en la función que le es propia, habiendo establecido la jurisprudencia como único límite de los especiales, incluso de los de reforma interior, la imposibilidad de modificar la estructura fundamental del plan general sustituyéndolo en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, y habiéndose recordado que, respecto del plan general, el plan especial no es homologable al plan parcial, pues es mayor la dependencia de éste respecto al general que la del plan especial,



ya que el primero es simple desarrollo y concreción del general, mientras que al especial le está permitido un mayor margen de apreciación de determinados objetivos singulares.

Hasta el punto que nada impide que los planes especiales de reforma interior puedan modificar las previsiones del plan general, siempre sin alterar su estructura orgánica fundamental, en los términos señalados, pudiendo incluso cambiar concretas calificaciones urbanísticas. Lo que hace que, en ocasiones, los aspectos susceptibles de consideración y ordenación por un plan especial sean tan amplios que resulte difícil diferenciarlo de los planes de ordenación integral del territorio, existiendo planes especiales en que la diferencia entre la ordenación integral hecha por el plan general y la que se hace en ellos radica únicamente en la especificidad del objeto que tienen, una determinada y concreta operación urbanística al servicio de una concreta finalidad: protección, reforma interior, saneamiento.

De donde deriva la necesidad de sumisión de los planes especiales al trámite de que ahora se trata pues, se mire como se mire la normativa antes expuesta, resulta evidente a su tenor que las exigencias sobre el particular contenidas ya originariamente en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de julio, son aplicables al plan de autos, por así haberlo establecido la disposición transitoria primera de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ley que es precisamente la que incorporó al ordenamiento jurídico español, con el indicado efecto retroactivo, el contenido de aquella Directiva Comunitaria y cuyo artículo 6 entiende que producen efectos significativos sobre el medio ambiente todos los planes urbanísticos.

Resultando por ello insuficiente la documentación medioambiental incorporada al plan, que incide por ello, como en el caso de la falta de evaluación económica y financiera, en causa de nulidad de pleno derecho, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse omitido un trámite esencial del mismo, como lo es el de la evaluación ambiental estratégica, de la que constituye un mero elemento el catálogo de bienes y del paisaje.

OCTAVO. No cabe aceptar, por el contrario, la denunciada creación por el artículo 46 del plan de autos de un órgano gestor del mismo, constituido por un área municipal con competencias en materia de medio ambiente, al disponer ya el municipio de tal área, no pudiendo constituirse mediante un plan especial nuevas figuras administrativas de gestión, ni ampliar sus competencias a ámbitos ajenos al plan, ni imponerse la emisión o recepción de informes no previstos en la normativa superior, y menos que sean preceptivos para la obtención de autorizaciones, pues el trámite para ello viene definido en la normativa vigente, sin que el plan especial pueda imponer más restricciones o trabas que las legalmente previstas en la normativa superior, forzando a los propietarios privados a que cedan la gestión de sus terrenos al ayuntamiento, en contra de los principios de libre empresa e igualdad de oportunidades.

Más allá de principios constitucionales a los que no hace falta elevarse, es de notar que el artículo citado, con independencia de su tenor literal, no crea ningún órgano gestor específico, limitándose atribuir la gestión del plan al ayuntamiento, como es de rigor en materia de planeamiento urbanístico, lo que no obsta la posibilidad de intervención de las entidades urbanísticas especiales y colaboradoras (artículos 22 y siguientes y 117 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio), configuradas en nuestro ordenamiento jurídico como típicas figuras de autoadministración descentralizada o de gestión autónoma por los mismos interesados de funciones públicas y poderes de decisión inicialmente administrativos, representando una mera alternativa a la gestión burocrática pura y simple de los mismos, al resultar delegados dentro de ciertos límites en los propios interesados, quienes se erigen así en auténticos agentes y partícipes en la gestión urbanística de la administración delegante, la cual retiene para sí su titularidad última, reservándose la tutela de su ejercicio y la posibilidad de corregirlo en vía de recurso.

NOVENO. Finalmente, deben desecharse también, ante la absoluta falta de prueba al respecto, singularmente de carácter pericial contradictorio, no propuesta en autos, las últimas alegaciones contenidas en la demanda, relativa la primera a que en cierto plano se define una zona de protección de ribera en la propiedad de la actora, cuando no habría ribera.

A cuyo fin aporta la actora un plano y ortofotomapa que no permite a esta Sala alcanzar conclusión alguna al respecto, que tampoco podría haber alcanzado mediante la diligencia de reconocimiento judicial que en su momento propuso la actora. Lo mismo cabe concluir respecto de la delimitación en el plan especial de una zona que no llegaría a 10 hectáreas como zona de compatibilidad agrícola cuya subsistencia y autosuficiencia requeriría de su ampliación a otra finca colindante, que recibiría un tratamiento desigual, y en lo referido a la red de caminos recogida en el plan, uno de los cuales el de acceso a "Can Menut", cuando la masía "Can Sala" tendría otros dos accesos que se habrían de recoger en los planos correspondientes.

DÉCIMO. Visto el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional y la estimación meramente parcial de las pretensiones de la actora, no procede imposición de costas.



Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación y resolviendo dentro del límite de las estrictas pretensiones formuladas por las partes y de los específicos motivos fundamentadores del recurso y de la oposición, siempre atendido el resultado de la prueba obrante en autos

FALLAMOS

ESTIMAMOS EN PARTE el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de "PROMOCIONS SANT RAMÓN VILADECANS, SL" contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 15 de diciembre de 2.011, aprobando definitivamente el Plan especial de protección del ámbito forestal de Viladecans, acuerdo e instrumento de planeamiento que declaramos NULOS DE PLENO DERECHO EN SU INTEGRIDAD, por falta de evaluación económica y financiera y de evaluación ambiental estratégica, DESESTIMANDO el recurso en todo lo demás. Sin imposición de costas.

Firme que sea esta sentencia, procédase a la publicación de su parte dispositiva, por parte de la administración demandada, en los mismos periódicos oficiales donde en su momento fue publicada la resolución anulada.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciendo saber que no es firme, pudiendo interponerse frente a ella (sin que puedan simultanearse ambos recursos y en los términos establecidos en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª Sección 1ª y de Pleno, de 30 de noviembre de 2.007), bien recurso de casación ordinario ante el Tribunal Supremo, 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 la Sala, recurso que deberá prepararse ante esta misma Sala 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, que deberá interponerse directamente ante esta misma Sala en el plazo de los treinta días siguientes al de su notificación, en los términos prevenidos en los 96 y siguientes.

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

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, constituido en audiencia pública. Doy fe.