

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL SUPREMO SOBRE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

STS 1603/2016, de 13 de abril de 2016.

Ponente: Francisco José Navarro Sanchis

Nº Recurso: 3053/2014

Resumen: PGOU de El Campello (Alicante). El mismo plan ya ha sido anulado por otra sentencia precedente, de 31 de marzo de 2016, recaída en el recurso de casación nº 3376/2014, debido a la necesidad de estudio económico financiero exigido en el artículo 37.5 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, trámite esencial que no ha sido observado. Efectos erga omnes de las sentencias de nulidad de disposiciones de carácter general (art. 72.2 LJCA).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

SEGUNDO.- Frente a la expresada sentencia, la parte recurrente sostiene los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo del art. 88.1.d) por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicable para resolver el debate, entendiendo la recurrente que la sentencia vulnera "...la Tutela Judicial Efectiva constitucionalmente consagrada en el Art. 24 CE , por una valoración arbitraria, irrazonable y contraria a las reglas de la sana crítica".

2) Igualmente al amparo de lo que establece la letra d) del artículo 88.1 LJCA , nulidad de pleno derecho del acto impugnado por prescindir del procedimiento en los términos del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

3) Al amparo del mismo artículo 88.1.d) LJCA , considera el recurrente que la sentencia también ha infringido normas del ordenamiento jurídico aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate y, en particular, por falta de motivación (del Plan) exigida por el artículo 54, en relación con el artículo 63, ambos de la LRJPAC.

TERCERO.- La Generalidad Valenciana sostiene en el suplico de su escrito de oposición al recurso de casación la inadmisibilidad de éste. La Administración autonómica, sin embargo, refiere dicha pretensión a los motivos segundo y tercero, al señalar que en ellos se ha limitado la parte recurrente a reproducir lo aducido al respecto en el escrito de demanda, sin contener una verdadera crítica fundada de la sentencia.

Aun cuando quepa reconocer que tales motivos de casación segundo y tercero no contienen un razonamiento en que directamente se critiquen los argumentos de la Sala de instancia para rechazar los motivos de impugnación de la demanda, lo que queda demostrado en la propia rúbrica de ambos, pues la infracción de los preceptos invocados no se imputa a la sentencia, tal como es procedente, sino al Plan General y a su procedimiento de elaboración, debe prevalecer la consideración elemental de que el motivo primero, en que se suscita un problema atinente a la valoración de la prueba en la sentencia, por su propia naturaleza, no podría quedar afectado por el mismo vicio que se invoca como determinante de la inadmisión, pues viene obviamente referido a la sentencia, en tanto se considera que en ella no se contiene una valoración de los hechos según la sana crítica. Esto relativiza la fuerza de la posible inadmisibilidad, que sólo podría, en hipótesis, afectar parcialmente al recurso de casación, máxime si se tiene en cuenta que el recurso ha de ser en todo caso estimado, con independencia de la

naturaleza de los motivos esgrimidos y del mayor o menor rigor conceptual con que se proponen, por las razones que seguidamente exponemos.

CUARTO.- Con independencia del examen de los tres motivos de casación esgrimidos en este recurso, hemos de analizar los efectos jurídicos que proyecta sobre el presente caso la Sentencia de esta misma Sala y Sección de 31 de marzo de 2016, pronunciada en el recurso de casación nº 3376/2014, que declaró haber lugar al recurso de casación deducido contra la sentencia, también procedente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictada el 1 de julio de 2014 en el recurso contencioso-administrativo número 237/2011, sentencia que quedó por tanto anulada y sin efecto. Dicha sentencia es, a su vez, reproducida y tenida en cuenta en otra de igual fecha -31 de marzo último- recaída en el recurso de casación nº 3374/2014.

Como consecuencia del éxito de la pretensión casacional en los dos recursos mencionados, este Tribunal Supremo ha estimado también los respectivos recursos contencioso-administrativos interpuestos en la instancia contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de 1 de abril de 2011, por virtud del cual se aprobó definitivamente el PGOU del municipio de El Campello (Alicante), excepto las determinaciones relativas a los sectores S-5, S-6, y S-7.

La estimación de ambos recursos en esta sede supuso, obviamente, la declaración de nulidad del referido acuerdo aprobatorio del PGOU de El Campello y, por ende, la del propio Plan que en él se aprueba. En las mencionadas sentencias, por consiguiente, hemos declarado la nulidad de la misma disposición general que ha sido objeto de impugnación en el proceso de instancia del que dimana este recurso de casación, esto es, Plan General de Ordenación Urbana de El Campello (Alicante).

Conviene, a tal efecto, traer a colación nuestra antedicha sentencia de 31 de marzo de 2016, pronunciada en el recurso de casación nº 3376/2014, en cuyos fundamentos jurídicos cuarto y quinto se explican las razones determinantes de la nulidad del Plan General examinado, basadas en la falta de sometimiento del PGOU al estudio económico financiero, argumentos que se expresan en los siguientes

términos: "[...] CUARTO.- ...se reprocha a la Sala de instancia no haber observado la normativa básica estatal que exige, para la aprobación de los planes, la incorporación de un estudio económico financiero, conforme a lo establecido en el artículo 37.5 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, para después, en el motivo quinto, abundar en la doctrina jurisprudencial relativa a tal exigencia recogida en las sentencias que se citan y transcriben de esta Sala y Sección de fechas 17 de septiembre de 2010 y 19 de octubre de 2011, exigencia que no está excluida ni negada por la Ley Urbanística Valenciana, citada por la Sala de instancia, ni por el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto del Consejo de la Generalidad Valenciana 67/2006, de 19 de mayo.

Efectivamente, la Sala sentenciadora entiende que, al no venir expresamente exigido el estudio económico financiero por el artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana, dicho documento no es necesario para la elaboración y aprobación de un Plan General en la Comunidad Autónoma Valenciana.

Esta tesis de la Sala de instancia ha sido expresamente desautorizada en nuestra Sentencia de fecha 23 de octubre de 2014 (recurso de casación 403/2012), en la que se lleva a cabo una recapitulación de la doctrina jurisprudencial relativa a la exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística, para terminar declarando, en un supuesto equivalente al ahora enjuiciado y en el que la Ley de Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid no exigía

expresamente el estudio económico financiero, que «carece de consistencia la tesis del desplazamiento del derecho supletorio estatal por parte de la norma autonómica antes citada, por cuanto la propia literalidad del precepto, que se dice aplicado, no excluye la exigibilidad del indicado estudio económico financiero».

Con idéntica rotundidad se ha manifestado esta Sala y Sección del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 2015 (recurso de casación número 1587 de 2013), en la que no sólo se declara la exigibilidad del estudio económico-financiero sino también el informe o memoria de sostenibilidad económica impuesto por el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en la actualidad artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre -B.O.E. nº 261, de 31 de octubre de 2015), aclarando que en el estudio económico-financiero se debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en el sector o ámbito concreto, mientras que el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.

En definitiva, este tercer motivo de casación debe ser estimado porque, aun cuando el ordenamiento urbanístico propio de la Comunidad Autónoma Valenciana no exija expresamente, como declara la Sala de instancia en la sentencia recurrida, entre la documentación del Plan General dicho estudio económico-financiero ni el informe o memoria de sostenibilidad económica, éstos son exigibles conforme a los citados preceptos del ordenamiento jurídico estatal y a la referida doctrina jurisprudencial, razones por las que este tercer motivo de casación debe ser estimado, lo que hace innecesario examinar el resto encaminados a cuestionar exclusivamente las determinaciones del Plan General relativas a la clasificación y calificación del suelo propiedad de los recurrentes.

QUINTO.- La estimación del indicado motivo comporta la declaración de haber lugar al recurso interpuesto frente a la sentencia pronunciada por la Sala de instancia con la consiguiente anulación de dicha sentencia y es nuestro deber, conforme a lo establecido en el artículo 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resolver lo que corresponde dentro de los términos en que aparece planteado el debate, que se circunscriben a decidir si, al carecer el Plan General de Ordenación Urbana de El Campello aprobado por el acuerdo impugnado de la Comisión Territorial de Urbanismo de estudio económico-financiero, este Plan General es nulo de pleno derecho.

Por las mismas razones expresadas para estimar el tercero de los motivos de casación invocados por los recurrentes, debemos declarar que, conforme a lo establecido en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de El Campello y el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo, que lo aprobó con fecha 1 de abril de 2011 (B.O.P. de Alicante nº 89, de 12 de mayo de 2011), son nulos de pleno derecho. Es cierto que, tanto en la instancia como ahora en casación, los recurrentes sólo han interesado la declaración de nulidad de pleno derecho del referido Plan General en cuanto al tratamiento y calificación que confiere al suelo de su propiedad por los motivos de nulidad alegados en su demanda. Ahora bien, como el vicio denunciado y

apreciado por nosotros afecta a la tramitación y aprobación del Plan General de Ordenación

Urbana del municipio de El Campello en su integridad, así lo debemos declarar, sin que ello implique exceso respecto de las pretensiones formuladas por las partes con incumplimiento de lo establecido en los artículos 33.1 de la Ley de esta Jurisdicción y 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento civil, ya que los recurrentes, tanto en su demanda como en el recurso de casación, han invocado un motivo determinante de la nulidad radical del PGOU en su integridad y, por consiguiente, nuestra sentencia ha de ser eficaz frente a todos los afectados por el mismo Plan [...]"

QUINTO.- Como hemos indicado más arriba, en otra sentencia de la misma fecha, pronunciada en el recurso de casación nº 3374/2014 , con fundamento en lo resuelto en la que hemos transcrito, se declara haber lugar al recurso de casación y se estima el recurso contencioso-administrativo de instancia, con el propio efecto invalidatorio del Plan General, lo que se resuelve precisamente por consecuencia necesaria de dicha invalidez, prescindiendo por tanto del examen de los concretos motivos de casación planteados al efecto.

Por tanto, mediante dos sentencias del pasado 31 de marzo de 2016 -recursos de casación 3376 y 3374/2014-, y en virtud de las razones jurídicas que han quedado reflejadas literalmente, esta Sala y Sección ha declarado la procedencia de sendos recursos de casación entablados por recurrentes distintos al que ahora promueve este recurso de casación, en impugnación asimismo de otras sentencias desestimatorias, dictadas por el mismo Tribunal de instancia, cuyo objeto era igualmente el mencionado PGOU de El Campello, sentencia que comporta, en su fallo, la anulación de la sentencia de instancia y, en consecuencia, la de dicho instrumento de planeamiento, declaración de carácter general que la Ley ordena que sea erga omnes, hasta el punto de que dispone, para conocimiento general, la publicación de la sentencia en el mismo diario oficial en que hubiera sido publicada la disposición anulada (art. 72.2 LJCA).

Ello significa que la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de El Campello que hemos declarado previamente, en las expresadas sentencias, debe servir también de fundamento al fallo de este recurso de casación, aun prescindiendo para ello del análisis de los específicos motivos de casación articulados en su escrito de interposición por el recurrente, toda vez que los razonamientos que hemos expresado acerca de la eficacia erga omnes de las sentencias de anulación de las disposiciones de carácter general, extensiva por su naturaleza a los planes urbanísticos, hace superflua toda otra consideración que pudiera surgir del examen detallado de tales motivos, puesto que hemos de ratificar la nulidad ya declarada, con sustento en la misma argumentación contenida en la expresada sentencia anulatoria.

En consecuencia, procede, de una parte, declarar haber lugar también al presente recurso de casación interpuesto por DON Arcadio, la entidad mercantil DIMO DESARROLLO INMOBILIARIO, S.L. y la AGRUPACIÓN DE INTERÉS URBANÍSTICO DEL SECTOR COVETA FUMÁ DEL PGOU DE EL CAMPELLO, a través de su representación procesal, declaración que comporta que casemos y anulemos la sentencia recurrida; y, de otra (art. 95.2.d) de la LJCA), la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por tales recurrentes, debido a la concurrencia de la misma causa de nulidad que no fue debidamente apreciada por la Sala sentenciadora.

SEXTO.- Es procedente ordenar, a efectos de publicidad y eficacia erga omnes de la declaración de nulidad del Plan General objeto de impugnación que contiene nuestro fallo, la publicación de éste en el mismo diario oficial en que tuvo lugar la de la

disposición anulada, como ordena el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a cuyo tenor: "...La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada...".