



Roj: **STSJ CAT 2333/2020 - ECLI: ES:TSJCAT:2020:2333**

Id Cendoj: **08019330032020100220**

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

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **18/05/2020**

Nº de Recurso: **389/2017**

Nº de Resolución: **1328/2020**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO LOPEZ VAZQUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección Tercera

Recurso ordinario número **389/2017**

Partes: D^a. Marisa contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Manresa

SENTENCIA N° 1.328

Ilmos/a. Sres/a. Magistrados/a

Manuel Táboas Bentanachs

Francisco López Vázquez

Laura Mestres Estruch

En la ciudad de Barcelona, a dieciocho de mayo de dos mil veinte.

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 de España, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia de D^a. Marisa, representada por el procurador de los tribunales Sr. Gassó Espina y defendida por el letrado Sr. Fernández Forner, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrado, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Manresa, representado por el procurador de los tribunales Sr. Fontquerni Bas y defendido por la letrada Sra. Camprubí i Duocastella, en relación con actuaciones en materia de **urbanismo**, 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 28 de febrero de 2.020, habiendo continuado la deliberación el día 11 de marzo siguiente.

CUARTO. En la sustanciación del proceso se han cumplido las prescripciones legales, salvo las referidas a los plazos, ante la carga de trabajo que pende ante esta sección y atendida la declaración y prórroga de la situación de estado de alarma en que nos hallamos. Es ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer unánime del tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Catalunya Central de 6 de junio de 2.017, aprobando definitivamente el Plan de ordenación urbanística municipal de Manresa, y la resolución del Sr. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de septiembre de 2.017, dando su conformidad al texto refundido (DOGC. 26-10-17).

Se interesa en la demanda la anulación de los acuerdos impugnados, como mínimo en lo referido a las determinaciones afectantes al inmueble propiedad de la recurrente, anulando la delimitación y determinaciones del polígono de actuación urbanística (m) 021, "Passatge Lladó, 1".

SEGUNDO. Comienza la demanda denunciando que la delimitación del polígono de actuación urbanística 021, "Passatge Lladó" contenida en el plan es nula por desconsolidar un suelo que ya en el plan anterior había adquirido la condición de urbano consolidado, no pudiendo sujetarse a los propietarios a nuevas y diferentes cargas urbanísticas, lo que supone un trato desigual para estos, con manifiesta infracción del principio de justo reparto de beneficios y cargas, al recaer las obligaciones de cesión y urbanización sobre las concretas fincas incluidas en el polígono.

Pues bien, los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, ajenos a la normativa estatal del suelo (que utiliza los términos "suelo rural" y "suelo urbanizado"), fueron introducidos por vez primera en Cataluña por el artículo 31 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, que consideró como comprendido dentro del segundo, por mera exclusión, el suelo

urbano que no tuviese la condición de consolidado. De forma que no podría el anterior plan general de 1.997, atendida su misma fecha de aprobación, haber atribuido a los terrenos de autos la condición de suelo urbano consolidado.

Pero en cualquiera de los casos, incluso aceptando a efectos dialécticos que hubiesen adquirido la condición de urbanos consolidados a partir de la entrada en vigor de aquella Ley 2/2002, en la reforma en ella operada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, se añadió al indicado artículo 31 un segundo párrafo, donde se dispuso que el suelo urbano consolidado se convierte en no consolidado cuando el planeamiento general, como en el caso ocurre, lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores de mejora urbana o a polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación. Precepto que autorizaba en definitiva al plan a convertir el suelo urbano consolidado en no consolidado concurriendo los requisitos establecidos, como ahora lo hace en similares términos el precepto homónimo del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, al disponer lo siguiente: .

"Artículo 31. Concepto de suelo urbano no consolidado.

1. Tiene la condición de suelo urbano no consolidado el suelo urbano otro que el consolidado.
2. El suelo urbano consolidado deviene no consolidado cuando el planeamiento urbanístico general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las condiciones de las letras b) y d) del artículo 29 como consecuencia de la nueva ordenación.
3. Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbano no consolidado sujeto a un plan de mejora urbana, se precisa la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan de mejora urbana, salvo en los casos de las áreas residenciales estratégicas y los sectores de interés supramunicipal, cuya ordenación detallada se establece por medio del correspondiente plan director urbanístico".

En similar sentido, el artículo 31 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, establece:

"Artículo 31. Suelo urbano consolidado y no consolidado.



1 Tienen la condición de suelo urbano consolidado los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal incluye en esta categoría porque:

a) Son terrenos que tienen la condición de solar.

b) Son terrenos a los cuales sólo falta, para alcanzar la condición de solar, señalar las alineaciones o las rasantes, o bien completar o acabar la urbanización en los términos señalados por el art. 29.a) de la Ley de urbanismo, tanto si han sido incluidos con esta única finalidad en un polígono de actuación urbanística o en un sector sujeto a un plan de mejora urbana como si no han estado incluidos.

2 Tienen la condición de suelo urbano no consolidado los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal incluye en esta categoría porque:

a) Se trata de suelo urbano incluido en sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística que tienen por objeto completar el tejido urbano o cumplir operaciones de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, o cualquiera otra actuación no incluida en el apartado 1.b) de este artículo.

b) Se trata de terrenos urbanos, no incluidos en sectores ni en polígonos de actuación urbanística, que están destinados en parte a viabilidad objeto de cesión obligatoria y gratuita por el hecho que esta cesión es necesaria para que el resto del suelo adquiera la condición de solar y se pueda construir de acuerdo con las determinaciones del planeamiento urbanístico general.

31.3 El suelo urbano consolidado deviene no consolidado en los casos que prevé el art. 31.2 de la Ley de urbanismo".

A su tenor, entre otras la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2.017 (recurso 3147/2016) estableció lo siguiente:

"CUARTO. En el segundo motivo la recurrente considera que se ha producido la infracción del artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR08), por cuanto no existe la obligación de ceder en suelo urbano consolidado suelo para viales, infringiéndose también la doctrina jurisprudencial que proscribe la degradación del suelo urbano consolidado al estarse, en realidad, en presencia de una "desconsolidación" encubierta del suelo urbano consolidado; la infracción también se entiende producida de los artículos 24.1 y 14 CE, en relación con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

Considera la recurrente que para los terrenos ED-G.17, en el que se ubican los terrenos de su propiedad, al contemplarse en los mismos una cesión de suelo para viario con el objeto de conseguir una mejor funcionalidad en las comunicaciones del polígono y de la ciudad se está, de manera encubierta, "desconsolidando" los terrenos y degradando una zona de suelo urbano consolidado, con vulneración de la jurisprudencia de la sala, que el motivo se relaciona detalladamente, así como del citado artículo 9 del TRLR08 y de los 14 y 24.1 de la CE (principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento).

El presente motivo es una continuación del anterior y, respondiendo al mismo, hemos puesto de manifiesto que nuestra conocida jurisprudencia -que la recurrente cita como infringida- es fruto y consecuencia de lo establecido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), con base en la distinción en los conceptos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado estableciéndose, respecto del primer tipo de suelo, que no resultaba admisible que los mismos "pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ello una determinada transformación urbanística".

Pues bien, como hemos expuesto en la respuesta dada al motivo anterior, la norma de aplicación al supuesto de autos (Revisión/adaptación del PGOU de Málaga, aprobada en 2011, por las órdenes impugnadas de la Junta de Andalucía), por razones temporales, es -al margen de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)- el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio -hoy derogado por el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR15)-; y, por otra parte, también hemos dejado constancia de que la jurisprudencia a que se remite la recurrente -en relación con el suelo urbano consolidado- se produjo en aplicación de los preceptos (fundamentalmente artículos 8.a y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones -LRSV-) esto es, en relación con unas normas anteriores al citado TRLR08, que es el de aplicación en el supuesto de autos, como hemos expuesto recientemente en las SSTs de 13 de junio y 8 de septiembre de 2017 (RRCC 1642 y 3158/2016).

A ello, debemos añadir lo expuesto en la STS 1345/2017, de 20 de julio (RC 2168/2016), en los siguientes términos:



"... la sentencia ha llegado a la conclusión de que lo que se va a realizar es una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (artículo 14.1.a.2 TRLS08), y, por el contrario, que tal actuación (que la sentencia describe) no tenía -solo- por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la reforma o renovación de la urbanización (artículo 14.1.b TRLS08).

Las partes, sin embargo, no han desvirtuado la conclusión alcanzada por la sentencia en el sentido de que la actuación -de urbanización y no de dotación- implicaba una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, por cuanto, en síntesis, se han limitado a intentar contrastar nuestra clásica jurisprudencia -producida al calor de la LRSV- con los nuevos conceptos contemplados en el TRLS08 (y hoy en el TRLS15).

Los antiguos -y autonómicos- conceptos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad -quizá sin romperla como ciudad compacta- y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación -y sus correspondientes consecuencias- no viene determinado por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (actuación de urbanización) es "hacer ciudad" -y cuenta con un plus cualitativo-, y el incremento de dotaciones (actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia.

Por último, si bien se observa, el TRLS08 no identifica o anuda la clase de actuación urbanística con la tradicional pormenorización del suelo como suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado, pues contempla la posibilidad de tales transformaciones sobre suelo urbanizable (actuaciones de nueva urbanización, 14.1.a.1), sobre suelo urbano consolidado (actuaciones de reforma de urbanización, 14.1.a.2), y, posiblemente, sobre suelo urbano no consolidado (actuaciones de dotación) aunque este supuesto es difícil de caracterizar.

Insistimos, pues, en que las recurrentes no han desvirtuado la valoración y conclusión -ampliamente motivada de la sentencia de instancia- sin que, por otra parte, la jurisprudencia de esta sala que se pretende contraponer, se ajuste -hoy- a los nuevos parámetros o conceptos que hemos examinado, estando construida, más bien, sobre otros conceptos que hoy carecen de relevancia".

Desde esta perspectiva, el motivo decae, sin perjuicios de lo que podamos añadir en el motivo relacionado con la valoración de la prueba".

TERCERO. En consecuencia, aparece como jurídicamente correcta la delimitación por parte del plan impugnado del polígono de actuación urbanística de mejora puntual de autos, especie de polígonos que, como se expone en el apartado 6.2 de su memoria, "Els instruments en sòl urbà", son ámbitos donde se prevé una actuación que no comporta una transformación urbanística global y por cuyo limitado ámbito de actuación, que no supone la reconversión de la estructura fundamental, la edificación existente o los usos principales, no quedan sometidos a las exigencias legales del deber de cesión de suelo correspondiente al 10% de su aprovechamiento ni a la reserva de suelo para vivienda protegida, a diferencia de otros ámbitos. Figurando entre los objetivos del polígono de autos la creación de un nuevo pasaje que desemboca al carrer Pujada del Castell y formalizar el frente de edificación de esta calle, a lo que quedan sujetos los propietarios de suelo urbano no consolidado por el artículo 44 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Objetivos que podrán parecer de difícil comprensión al perito procesal, Sr. Luis Pedro, en lo referido a sus circunstancias, costes, necesidad, deficiencias, etc., pero en ningún caso se acredita que esas previsiones del plan resulten incoherentes o irracionales. No dejando el perito de observar en todo caso la necesidad de mejorar las condiciones de urbanización existentes en la calle Pujada del Castell, a fin de subsanar las deficiencias de que carece, para su mejor utilización y uso.

De forma que, con independencia de lo que dispusiese el anterior planeamiento y de que los objetivos de que se trata pudieran haberse eventualmente alcanzado por otro procedimiento, queda perfectamente justificada tanto la delimitación por el plan de autos del polígono de actuación urbanística 021 (lo que constituye la norma general de actuación), como el sistema de actuación escogido, para lo que dispone el planificador



de amplia discrecionalidad (artículo 121.3 del Decreto Legislativo 1/2010) en función de las necesidades, medios económico-financieros de que se disponga, colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias que concurran. Sin que conste vulneración alguna de las exigencias del artículo 118.3 del Decreto Legislativo 1/2010 ni, particularmente, del sentido principio de justo reparto de beneficios y cargas o del de igualdad, que deben considerarse en la relación de beneficios y cargas recayentes entre los propietarios de un mismo ámbito o polígono de actuación, y no entre propietarios de diferentes ámbitos, como parece pretenderse.

CUARTO. En relación con la alegación de arbitrariedad, esta sala y sección tiene declarado con reiteración, respecto a la motivación en materia de planeamiento urbanístico, que la memoria debe analizar las distintas alternativas posibles y justificar las distintas determinaciones del plan, justificación que se produce mediante la exteriorización de las razones por cuya virtud se ha elegido un cierto modelo con unas concretas determinaciones. Este contenido de la memoria, que refleja con detalle el itinerario que conduce a la decisión planificadora, integra la motivación del planeamiento, motivación que raras veces exige el ordenamiento jurídico con tanta precisión.

En consonancia con ello, la jurisprudencia ha puesto de relieve que la profunda discrecionalidad del planeamiento explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad, pues de su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento. De donde se infiere que la exigencia de motivación en materia de planeamiento urbanístico no puede traducirse en la exigencia de motivación explícita de cada una de sus concretas determinaciones, sino de aquellas de carácter fundamental, entre las cuales los objetivos y criterios de la ordenación del territorio, la justificación del modelo de desarrollo elegido y la descripción de la ordenación propuesta. Sin embargo, no por ello las concretas determinaciones que contiene el planeamiento quedan huérfanas de motivación, pues los principios generales de racionalidad, proporcionalidad y congruencia aseguran suficientemente el encaje de la concreta determinación examinada dentro del conjunto del instrumento de planeamiento al que pertenece.

De manera que, si bien la falta de motivación o la motivación defectuosa puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, es sustancial al respecto que la administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, revele cuales han sido los elementos que le han permitido formar su voluntad, cuando menos para que se pueda impugnar la decisión tomada criticando las bases en que se funda, evitando toda indefensión, con clara exposición de todos los elementos necesarios.

Sin que se observe falta de motivación en el presente supuesto a la vista de la amplia memoria del planeamiento impugnado, ni se haya acreditado, mediante actividad probatoria en contrario desarrollada por la parte actora, como correspondería en desvirtuación de la presunción de legalidad y acierto de que goza el actuar administrativo en la materia que éste, en el particular de que ahora se trata, ha incurrido en error, o se ha actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o que resulte material o económicamente inviable, pues son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente.

Actividad probatoria en contrario inexistente, pues no se desprende tan siquiera de la pericial contradictoria por insaculación practicada en el proceso donde, como antes se ha visto, no se deja de observar la necesidad de mejorar las condiciones de urbanización existentes en la calle Pujada del Castell, a fin de subsanar las deficiencias de que carece, para su mejor utilización y uso.

De forma que, existiendo obviamente otras alternativas, no observa el perito en la escogida ninguna inviabilidad técnica, pese a las reservas que manifiesta en cuanto a sus objetivos, costes, necesidad, deficiencias, etc., sin que se acredite que esas previsiones del plan resulten incoherentes o irracionales.

QUINTO. Por lo que se refiere al hecho de que el plan reduzca la edificabilidad que se había asignado a las fincas de los actores en el anterior plan de 1.997 sin establecer condiciones diferenciales de edificación ni introducir mecanismos para compensar la disminución del aprovechamiento urbanístico y la atribución de nuevas cargas, cabe recordar que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste, pues la naturaleza reglamentaria de los planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la administración, pues los planes, ante todo, establecen una determinada ordenación en atención a lo que el interés público reclama pero, a la vez, y como consecuencia, esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad. La clasificación y calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente.



Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa, como viene declarando la jurisprudencia (por todas SSTs. 22-11-11 y 19-7-16), que su contenido será, en cada momento, el que derive de la ordenación urbanística, siendo, pues, lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio, dado que las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento, pues el único límite al *ius variandi* viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que pueda prevalecer frente a ello el criterio del particular, a menos que éste demuestre que lo propuesto por la administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado o que infringe un precepto legal.

También se ha señalado como doctrina muy elaborada en torno a la verdadera naturaleza y significación de lo que ha venido en llamarse *ius variandi* que compete a la administración urbanística en la ordenación del suelo, materia en la que actúa discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución, de tal suerte que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la administración, al planificar, ha incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o con falta de motivación, recordando que son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que en ciertos casos puedan originarse determinadas indemnizaciones, sin que el plan tenga que establecer mecanismos indemnizadores sobre situaciones concretas, siendo cuando éstas se produzcan el momento de reclamarlas.

Directrices todas ellas condensadas en los artículos 1, 2 y 57 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

SEXTO. En cuanto a la viabilidad económica del tan citado polígono de actuación 021, concluye la pericial contradictoria en su inviabilidad.

Como ya antes se ha dicho, los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado que respectivamente se afirman, respecto de los terrenos de autos, en la demanda y en el plan de autos, resultan ajenos a la normativa estatal del suelo, habiendo sido introducidos por vez primera en Cataluña la Ley 2/2002, de 14 de marzo, en similares términos a como hoy lo establece el citado artículo 31 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, el apartado 2 de cuya disposición adicional primera establece lo siguiente:

"Disposición adicional primera. Situaciones básicas de suelo.

A los efectos de la aplicación del texto refundido de la Ley estatal de Suelo, y también con la finalidad de determinar las actuaciones de transformación urbanística de que son susceptibles los terrenos, así como los derechos y los deberes de sus titulares, se entiende que:

2. Se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado, en todo caso:

- a) Los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano consolidado que reúnan los requisitos que establece el artículo 30 o que tienen esta condición de acuerdo con la disposición transitoria quinta.1 por reunir los servicios urbanísticos básicos que establece el artículo 27.1
- b) Los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano no consolidado que reúnan los servicios urbanísticos básicos que establece el artículo 27.1, y también los terrenos que tienen la condición de suelo urbano no consolidado en virtud de la disposición transitoria segunda.1 o de acuerdo con la disposición transitoria quinta 1, por reunir los mencionados servicios urbanísticos básicos".

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su disposición transitoria tercera que las reglas de valoración en ella contenidas serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, salvo los concretos supuestos que excepciona. Y el artículo 37 de la misma ley dispone lo siguiente:

"Artículo 37. Valoración en el suelo urbanizado.

1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:



a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.

b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.

c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.

b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen".

Por su parte, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, establece en sus artículos 19 y siguientes variadas reglas y fórmulas de valoración del suelo urbanizado en sus diferentes situaciones (no edificado; con edificación existente o en curso de ejecución ilegal o en situación de ruina física; edificado o en curso de edificación; sometido a operaciones de reforma o renovación de la urbanización; sometido a actuaciones de dotación; o sujeto a actuaciones de transformación urbanística sometidas al régimen de equidistribución de beneficios y cargas con determinados requisitos).

Para establecer el método valorativo a seguir en cada uno de esos supuestos se remite el precepto a los artículos siguientes y a las complejas fórmulas que en cada caso allí se establecen, ninguna de las cuales ha sido utilizada en la pericial procesal donde, además de no explicarse cuál sea la situación específica del suelo de autos de entre las allí enumeradas, tampoco se justifica la razón de haber utilizado un método y una fórmula distinta de cualquiera de las en tales preceptos establecidas, habiendo acudido sustancialmente para su valoración, por el contrario y sin justificación, al procedimiento prevenido para valoraciones hipotecarias en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo.

En consecuencia, habiéndose acudido para efectuar las valoraciones del caso a un procedimiento y fórmula no especificados pero en todo caso diferentes de los previstos en los indicados preceptos de aplicación al caso, sus conclusiones en orden a la inviabilidad económica del delimitado polígono de actuación urbanística 021 no pueden ser asumidas por la sala.

SÉPTIMO. Con reiteración viene estableciendo la jurisprudencia que la desviación de poder, cuya definición se contiene en el artículo 70.2 de nuestra ley jurisdiccional, consiste en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, sin que para su existencia se requiera que tales fines sean de carácter privado o particular, bastando que, aunque el fin sea público, resulte distinto del previsto en la norma de que se trate. La Constitución española consagra, en sus artículos 106.1 en relación con el 103.1, el deber de los tribunales de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, garantizando en su artículo 9.3 la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Para la apreciación de la desviación de poder será preciso que quien la invoque alegue los supuestos en que se funde y que los pruebe cumplidamente, no pudiendo fundarse en meras presunciones, ni en suspicacias y ociosas interpretaciones del acto de la autoridad o de la oculta intención que lo determina. Para que se dé el referido vicio es preciso que el acto esté ajustado a la legalidad intrínseca, pero sin responder en su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa dirigida a la promoción del interés público e ineludibles principios de moralidad. Así, dado que la administración, en virtud del principio de legalidad administrativa, goza de la presunción de que ejerce sus potestades con arreglo a derecho y a la buena fe, resulta imprescindible la acreditación de tal conducta desviada. Y, dada la dificultad de acreditar motivaciones internas, la más reciente doctrina no requiere su acreditación con carácter pleno, pero sí cuando menos con la suficiente entidad como para crear en



el tribunal una razonable convicción, que aquí no se alcanza tan siquiera, de que, aun cuando la administración se ha acomodado externamente en su actuación a la legalidad formal, sin embargo el fin perseguido por los actos impugnados es ajeno al interés público.

OCTAVO. Finalmente, el artículo 112.1 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, aprobando el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, impone el proceder a un

nuevo trámite de información pública en el caso de introducirse cambios sustanciales en el plan aprobado inicialmente y expuesto al público, bien de oficio o bien por la estimación de alegaciones formuladas en el decurso de la primera información pública o de informes sectoriales, y también cuando la enmienda de las deficiencias señaladas en los acuerdos de suspensión total o parcial del trámite de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico comporte un cambio sustancial en el contenido de la figura de planeamiento objeto de resolución.

Para el caso de planeamiento urbanístico general, entiende el apartado 2 del mismo precepto que son cambios sustanciales los siguientes: a) La adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general o al modelo de ordenación del territorio. b) La adopción de nuevos criterios respecto a la clasificación del suelo.

Queda así el nuevo trámite de información pública supeditado al dato objetivo de que las modificaciones introducidas signifiquen un cambio sustancial de los criterios y soluciones del plan inicialmente aprobado, como lo es únicamente, según ha declarado la jurisprudencia, aquel que comporte un cambio de modelo territorial, haciendo el plan globalmente diferente, y no sólo diferente en aspectos puntuales, debiendo entenderse por tal, según el 112.2, la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general o al modelo de ordenación del territorio o a la clasificación del suelo, sin que, por disposición de su apartado 3, comporten un cambio sustancial ni requieran de nuevo trámite de información pública los meros cambios en la clasificación del suelo, en las previsiones sobre sistemas urbanísticos generales, en las calificaciones urbanísticas o en otras determinaciones de los planes urbanísticos que no se incluyan en los casos del apartado 2.

De tal manera que las modificaciones introducidas de carácter no sustancial, no afectantes a la clasificación del suelo ni al modelo de planeamiento elegido, no pueden en forma alguna apreciarse como un nuevo planeamiento. Entre ellas las que cita la actora, consistentes en la modificación de los divisos ámbitos mediante la técnica de delimitar polígonos de actuación urbanística o terrenos sujetos a planes de mejora urbana.

NOVENO. Visto el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional, no apreciándose que el caso presentase serias dudas de hecho o de derecho y debiendo rechazarse en su integridad las pretensiones de la actora, procede la imposición a esta del pago de las costas procesales, con el límite que se dirá.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación y resolviendo dentro de las pretensiones de las partes y de los motivos del recurso y de la oposición, atendido el resultado de la prueba obrante en autos

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de D^a. Marisa contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Catalunya Central de 6 de junio de 2.017, aprobando definitivamente el Plan de ordenación urbanística municipal de Manresa, y contra la resolución del Sr. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de septiembre de 2.017, dando su conformidad al texto refundido. Con imposición de costas a la parte actora, pero limitadas, por todos los conceptos, IVA incluido, a la cantidad máxima de **3.000 euros (tres mil euros), a razón de 1.500 euros (mil quinientos) por cada una de las partes demandadas.**

Notifíquese esta sentencia a las partes haciendo saber que no es firme, pudiendo interponerse frente a ella recurso de casación, preparándolo ante esta misma sala y sección, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3^a, Capítulo III, Título IV, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en el plazo previsto en su artículo 89.1.

Adviértase de que en el Boletín Oficial del Estado nº 162, de 6 de julio de 2.016, aparece publicado el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2.016 sobre extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

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.