



Roj: STSJ CAT 4972/2015 - ECLI:ES:TSJCAT:2015:4972  
Id Cendoj: 08019330032015100182

Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso

Sede: Barcelona

Sección: 3

Nº de Recurso: 210/2011

Nº de Resolución: 181/2015

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 210/2011

Partes: "PISTES ZONA DE MANRESA, SA" contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Manresa

### **SENTENCIA Nº 181**

Ilmos. Sres.

Magistrados

Manuel Táboas Bentanachs

Francisco López Vázquez

Eduardo Rodríguez Laplaza

En la ciudad de Barcelona, a veinticinco de marzo de dos mil quince.

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 "PISTES ZONA DE MANRESA, SA", 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 Sr. Fontquerni Bas y defendido por la letrada Sra. Campubí i Duocastella, en relación con disposiciones generales en materia de planeamiento, 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 íntegra 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 11 de marzo de 2.015.

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 de la desestimación presunta por silencio administrativo, por parte del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, del recurso de reposición interpuesto contra su previa resolución de 28 de junio de 2.010, aprobando definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación de Manresa, Plan de Equipamientos.

Se interesa en la demanda se deje sin efecto la previsión de afectación de los terrenos propiedad de la actora a equipamiento público, clave E.06, contemplando, en su caso, una calificación idónea, coherente y apta para desplegar sus actividades, para lo que se solicita: a) Dejar el equipamiento al servicio de las comarcas centrales y de la futura veguería; b) Reconocimiento total de la instalación existente; c) Su mantenimiento como equipamiento de titularidad privada; d) Que se modifique y redefina el contenido de los artículos 7 y 9 de la normativa, en el sentido de que la clave E.6 de equipamiento administrativo comprenda los servicios públicos y administrativos, así como el educativo y los servicios urbanos, y que se clasifiquen los usos de la forma que expone; y, f) Reconocimiento total de la instalación, de superficie aproximada de 3 Ha.

SEGUNDO. Dice la actora ser propietaria de unos terrenos y titular de una explotación vinculada a las prácticas de conducción y examen en la zona del Joncar que, antes de la modificación puntual que impugna, estaban calificados con la clave E.0 (equipamiento supramunicipal), que incluía el educativo en todas sus manifestaciones (también la de autoescuela), mientras que ahora se han incluido los terrenos en un sector de equipamiento público, con previsiones radicalmente diferentes, al establecerse la calificación de equipamiento administrativo E.06, para que pueda alojar servicios administrativos de ámbito supramunicipal y cuerpos de seguridad, que necesitan conexiones rápidas con el territorio, previéndose el traslado al lugar del parque de bomberos, policía local, un centro de control de tránsito, etc.

Comienza la demanda denunciando una supuesta indefensión sufrida por falta de notificación personal de los acuerdos de aprobación inicial y provisional del plan, notificación que resulta innecesaria, atendida constante jurisprudencia a cuyo tenor, en el caso de un planeamiento de iniciativa pública es suficiente la publicación de tales acuerdos y la sumisión del primero al trámite, efectivamente producido en el caso, de información pública, que obviamente garantizó la participación efectiva de todos los ciudadanos, bien que el actor reaccionase tardíamente ya frente a la aprobación provisional, lo que no excluye que pueda ahora en esta sede procesal argumentar frente al plan que impugna cuantas consideraciones desee.

TERCERO. En lo tocante a la denunciada falta de motivación, incongruencia y arbitrariedad del plan, el mismo actor alude en su demanda a los motivos que llevaron a la administración a la modificación de la consideración urbanística de los terrenos, existiendo en cualquier caso constante jurisprudencia en el sentido de que la Memoria de un plan general o de sus modificaciones debe analizar las distintas alternativas posibles y justificar sus distintas determinaciones, 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 dicha normativa, 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 determinaciones básicas y sustanciales, 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 de la modificación impugnada, ni se haya acreditado mediante actividad probatoria contraria 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 ha incurrido en error, o se ha seguido 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.

En cualquier caso y en mera hipótesis, el artículo 71.2 de la ley jurisdiccional impediría a esta Sala modificar la calificación de los terrenos en la forma que se pretende.

CUARTO. Por lo que se refiere a la falta de un auténtico informe de sostenibilidad ambiental exigido por el artículo 70 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, aprobando el Reglamento de la Ley 1/2005, de Urbanismo de Catalunya, 7, 17 y 18 de la Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas en Cataluña, denuncia la actora la existencia únicamente de cierta documentación medioambiental, así como de una resolución administrativa declarando la no sujeción a evaluación ambiental, cuando el alcance y repercusiones de la modificación puntual resultan, en su versión, muy significativas, afectando tanto a suelo no urbanizable como a suelo urbanizable no delimitado.

Las demandadas admiten que la modificación puntual recoge situaciones que requerirían en principio de tal declaración y las enumeran: 1) En suelo no urbanizable, sector Concordia, se modifica la calificación de equipamiento, pasando de equipamiento supramunicipal E.O. a equipamiento educativo E.01, pero estos terrenos fueron ya objeto de evaluación ambiental en la modificación puntual del plan general "Dotacions Escolars"; 2) La Torre Lluvià, actualmente incluida en el Plan Especial del Patrimonio y sita en suelo no urbanizable, se incorpora al sistema de equipamientos como equipamiento ambiental y de ocio, clave E.08, con el objetivo final de servir como centro de interpretación del bosque, pero se mantiene como suelo no urbanizable, por lo que carece de incidencia en el medio ambiente. 3) La escuela agraria, antes zona agrícola, se califica también de E.08, con el mismo objetivo final. 4) El cementerio de Viladordis, actualmente suelo no urbanizable, sistema de espacios libres, gran parque, clave D.1, se califica como equipamiento funerario, clave E.12. 5) La iglesia de la Salut se califica en parte de equipamiento comunitario E.14, actualmente incluida en zona agrícola 12.

La resolución de 7 de enero de 2.010, del jefe de la oficina territorial de evaluación ambiental, entiende en relación con la torre, el cementerio y la iglesia que, aunque el cambio de calificación propuesto comporta la modificación de los usos admitidos por el plan, así como de sus condiciones de ordenación, su delimitación se ajusta a los terrenos ocupados por las edificaciones e instalaciones preexistentes, así como a los límites de la propiedad. En cuanto a la escuela agraria, aunque se introducen nuevos usos, en buena parte dirigidos a potenciar las actividades agrícolas, ambientales, de ocio y educativas, el cambio de calificación propuesto comporta una reducción de la edificabilidad y ocupación admitidas. En cuanto al sector Concordia, la modificación no supone un cambio de uso, aunque repercute en un incremento de su intensidad, pues se aumenta la edificabilidad y ocupación, pero se indica que se mantendrá la normativa específica de los terrenos relativa a la preservación de los valores ambientales y paisajísticos, resultado del procedimiento de evaluación ambiental a que fueron sometidos los terrenos en el marco de la misma modificación puntual "Dotacions Escolars". En definitiva, los equipamientos que se establecen en suelo no urbanizable comprenden edificaciones preexistentes o terrenos agrícolas, por lo que no comportan efectos medioambientales significativos, existiendo la correspondiente documentación medioambiental adecuada.

Consideraciones de las demandadas, sustentadas en los artículos 7.1.e) y 2 de la Ley 6/2009, de 28 de abril, que cabe aceptar, al no haber quedado desvirtuadas mediante prueba en contrario desarrollada por la actora, singularmente de carácter pericial contradictorio, como correspondería, tendente a la destrucción de la presunción de legalidad y acierto que asiste al actuar administrativo en la materia. Debiendo considerarse, en consecuencia, en méritos del contenido del apartado b) de la disposición transitoria tercera del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, que el planeamiento de autos cumple con las exigencias de su artículo 59.f).

QUINTO. La evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar viene exigida por el artículo 59.1.e), en relación con el 94.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, de temporal aplicación al caso, documento que, según constante jurisprudencia, constituyendo un elemento común entre el plan general y el plan especial y que ha de existir en ambos casos, debe resaltarse no obstante 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 económico financieras del territorio y de la población que garanticen la real posibilidad de su realización en función de las determinaciones del planeamiento, mientras que en el segundo, plan especial, resulta necesario un mayor y mejor detalle de los medios económico financieros disponibles, además de su adscripción a la ejecución del plan, no pudiendo olvidarse que ello no puede suponer en ningún caso la exigencia de una pormenorizada previsión específica para cada una de las operaciones que de la nueva ordenación derivan, en cuanto más propia de los instrumentos de ejecución o de los proyectos de urbanización, atendido el valor relativo y hasta cierto punto provisional de las estimaciones económicas de la evaluación financiera, a las que no puede exigirse que contengan un estudio detallado e inalterable, pudiendo aquellas previsiones iniciales resultar modificadas en función del carácter dinámico y de las vicisitudes por las que discurra la ejecución del planeamiento.

De manera que si la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización tiende en definitiva a asegurar la viabilidad económica de la actuación urbanística prevista en el plan de que se trate, preciso será para que prospere una impugnación planteada contra una evaluación económica y financiera que en las actuaciones, por los elementos probatorios que se hayan aportado, resulte acreditada la inviabilidad de la actuación cuestionada, sin que por tanto determinados efectos y omisiones de que pudiera adolecer determinen la nulidad del plan combatido.

Hasta el punto de que el Tribunal Supremo, entre otras ya en su sentencia de 16 de mayo de 1.994 , tiene declarado lo siguiente:

"En la Ley del Suelo de 1.976 la importancia del estudio económico financiero aparece devaluada, y así, tras los artículos 9.2.e ) y 10.2.a) de la Ley de 12 de mayo de 1.956 , por los que, respectivamente, se disponía la inclusión en los planes generales de un estudio económico financiero que justificara la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población, y de una memoria en los planes parciales justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico financieros disponibles y que deberían quedar afectos a la ejecución del plan, con base en los cuales se había elaborado una doctrina jurisprudencial exigente en la materia, se pasó a una mayor discrecionalidad administrativa, al exigir simplemente respecto de los planes generales, en la ley refundida en el texto de 9 de abril de 1.976, artículos 12.2.1.h) y 3.e), el determinar, en suelo urbano en aquellos y en suelo urbanizable programado en estos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras y la confección de un estudio económico financiero, y en los artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico , desarrollando aquéllos, y los 29.1.j) y 45.1.h) del mismo, disponer tan sólo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada plan, abandonándose en consecuencia aquellas ponderaciones entre criterio de planeamiento y reales posibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económicos de financiación disponibles a la ejecución del plan."

Así pues, la evaluación económica y financiera implica, simplemente, un estudio analítico de las posibilidades económicas y recursos financieros, sin que sean necesarias demasiadas precisiones en orden a una evaluación económica detallada y una precisión de los recursos en orden a expropiaciones, implantación de servicios, abono de indemnizaciones, ejecución de obras de urbanización, etc.; pues, si bien su existencia constituye un requisito esencial que no puede soslayarse y debe constar documentalmente (lo que no se autoriza es su ausencia total), su devaluación en su concreción como elemento esencial permite a estos efectos como perfectamente adecuada una mera referencia a los medios económicos y financieros y a los plazos en que deban desarrollarse las actuaciones previstas, sin que el plan tenga necesariamente que contemplar eventuales y futuras expropiaciones de terrenos, ni sus consecuencias indemnizatorias.

De forma que, existiendo la evaluación económica y financiera, como en el caso existe (la Memoria incorpora un apartado titulado "Programa d'actuació i inversions"), correspondería nuevamente a la parte actora el probar, sin que lo haya efectuado, que el mismo fuese en su aspecto económico absolutamente inviable o ruinoso pues, pese a la importancia del documento de que se trata, ello no puede en modo alguno suponer la necesidad de una pormenorizada previsión específica más propia de los instrumentos de ejecución. Así que, en el concreto caso, no se observa prueba suficiente, en carga que correspondería a la parte actora, de que nos encontremos ante un plan de contenido imposible desde el punto de vista económico financiero, ni en sus aspectos más generales ni en los de carácter más específico, sin que quepa, por tanto, atender a la anulación solicitada por tal motivo, a salvo las impugnaciones que pudiesen producirse en su fase de ejecución, fase necesitada de mayores concreciones y precisiones en el orden económico.

SEXTO. Por lo que toca, finalmente, a los informes preceptivos de los organismos afectados a que se refiere el artículo 83.5 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio , aparecen solicitados y emitidos en el curso



del expediente, sin que indique la actora tan siquiera qué disposición normativa exija en el caso la solicitud y evacuación de uno nuevo por parte de los organismos administrativos competentes en materia de tránsito.

SÉPTIMO. No se aprecia mala fe o temeridad en ninguno de los litigantes, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional, en su redacción temporalmente aplicable, no existiendo así méritos para una condena en costas.

Vistos los preceptos legales 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

DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de "PISTES ZONA DE MANRESA, SA" contra la desestimación presunta por silencio administrativo, por parte del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, del recurso de reposición interpuesto contra su previa resolución de 28 de junio de 2.010, aprobando definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación de Manresa, Plan de Equipamientos. Sin imposición de costas a ninguna de las partes.

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.