

Resumen

El TSJ de Castilla León estima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden por la que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Palencia. El aprovechamiento urbanístico ha de ser uniforme para el mismo sector, salvo que existan circunstancias justificadas y debidamente motivadas para atribuir uno diferente respecto a concretas parcelas, justificación que en este caso no se ha establecido, por lo que ante esta carencia de dicho presupuesto concurre un motivo de nulidad, por lo que la Administración deberá proceder a subsanarlo.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley Castilla y León 4/2008 de 15 septiembre 2008. Medidas sobre Urbanismo y Suelo art.71

Ley Castilla-La Mancha 5/1999 de 8 abril 1999. Evaluación del Impacto Ambiental, C.A. Castilla-La Mancha art.12 , art.17.3 , art.52.5

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	1
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN LOCAL

URBANISMO

Clases de planes

Planes generales municipales

En general

Documentos

Planos

Otros

Contenido; determinaciones

Generales

Revisión

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Empresa; Desfavorable a: Admón. autonómica (funciones ejecutivas), Admón. local (funciones ejecutivas)

Procedimiento: Recurso contencioso-administrativo

Legislación

Aplica art.71 de Ley Castilla y León 4/2008 de 15 septiembre 2008. Medidas sobre Urbanismo y Suelo

Aplica art.12, art.17apa.3, art.52apa.5 de Ley Castilla-La Mancha 5/1999 de 8 abril 1999. Evaluación del Impacto Ambiental, C.A. Castilla-La Mancha

Cita Ley Castilla y León 4/2008 de 15 septiembre 2008. Medidas sobre Urbanismo y Suelo

Cita art.48, art.62, art.139 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Jurisprudencia

Citable en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Aprobación por STSJ Cast-León (Bur) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 enero 2013 (J2013/14924)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Clases de planes - Planes generales municipales - Contenido; determinaciones - Generales STS Sala 3ª de 2 noviembre 2005 (J2005/188417)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa EDL 1998/44323 de 13 de julio de 1998, y una vez que fue remitido este, se dio traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución.

TERCERO.- La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

CUARTO.- Las partes solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, habiéndose acordado de conformidad con lo solicitado, y practicado la que consta en las actuaciones.

QUINTO.- Se formuló por las partes el escrito de conclusiones prevenido en el artículo 62 de la LJCA. EDL 1998/44323 Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. FELIPE FRESNEDA PLAZA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se plantea en el presente recurso jurisdiccional la impugnación de la Orden 1848/2008, de 16 de octubre de 2008, por la que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Palencia.

Las cuestiones básicas que se plantean en el presente procedimiento, a tenor de las pretensiones contenidas en la demanda y motivos de impugnación esgrimidos frente al acuerdo recurrido, son las siguientes:

-Si tras la aprobación provisional realizada por el Ayuntamiento de Palencia, la definitiva realizada por la Administración de la Comunidad Autónoma, excediéndose del ámbito de sus competencias, en cuanto que supone una alteración sustancial de la calificación urbanística de las parcelas, debió someterse a nueva información pública.

-Las parcelas de los actores tienen la condición de solar, encontrándose ya urbanizadas por lo que no es procedente que efectúen cesión alguna, haciendo inviable la materialización del aprovechamiento urbanístico sobre las parcelas resultantes ya que exige prácticamente edificaciones de una sola planta, haciendo inviables las áreas de urbanización y normalización definidas que no han servido ni han sido utilizadas para repartir equitativamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

-Al tratarse de un suelo urbano consolidado, en la Actuación Aislada de Urbanización y en las Actualizaciones Aisladas de Urbanización y Normalización constituidas se ha calculado la edificabilidad sobre la superficie neta de la parcela, en lugar de sobre la superficie bruta, lo que supone que el aprovechamiento se obtiene tras efectuar las cesiones para realizar la urbanización. Entiende que el aprovechamiento conferido de 1,1 metros cuadrado por metro cuadrado, se debe calcular dado el carácter de suelo urbano consolidado, que tiene la condición de solar, previamente al cálculo de las referidas cesiones, en forma análoga a la que se ha efectuado respecto a otras parcelas contiguas, respecto a las que ha existido un tratamiento desigualitario en el supuesto analizado.

SEGUNDO.- En relación con la necesidad de que exista un nuevo período de información pública tras la existente con posterioridad a la formulada con la aprobación inicial, ha de decirse que su ausencia no supone que exista una vulneración esencial del procedimiento, en relación a la índole de las modificaciones introducidas, pues conforme a las previsiones del artículo 52.5 de la Ley 5/1999 y 158.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, tal trámite solo es necesario cuando las referidas modificaciones constituyen una "alteración sustancial", como concepto jurídico indeterminado. En este sentido es conocida la jurisprudencia del Tribunal Supremo que solo exige tal nueva información pública cuando se produce un cambio del modelo territorial inicialmente elegido por el Plan, puede citarse al respecto la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2005 EDJ 2005/188417 .

En el presente caso es obvio que la modificación producida tras la aprobación provisional, que ha supuesto una alteración del régimen de cálculo del aprovechamiento de las parcelas, no constituye tal alteración sustancial, sino que es meramente puntal referida al extremo antes expresado.

TERCERO.- La primera cuestión que se plantea es la relativa a la procedencia de que los actores deban asumir las cesiones para la ejecución de la calle que es prevista en las áreas de urbanización y normalización definidas en el Plan. Para resolver esta cuestión hemos de comenzar por dejar sentado que el suelo urbano consolidado, por su propia naturaleza, ya ha efectuado todas las cesiones previas precisas hasta llegar a ostentar la condición de solar, por ello conforme al artículo 12 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, tal suelo es "apto para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico", y en dicho suelo el aprovechamiento conferido por el Plan se materializará directamente sobre las parcelas, sin perjuicio de la normalización de las fincas (así se deduce del artículo 17.3 de la misma Ley). De esta forma se ha de entender que en el reiterado suelo la realización de cesiones no es el supuesto ordinario ya que las mismas son precisas en suelo en que se impone la carga de urbanizar como condición necesaria para poder materializar el aprovechamiento conferido por el Plan, ordinariamente el "ius aedificandi", lo que culmina con que la parcela llegue a ostentar la condición de solar, pero cuando ya se reúne dicha condición, por lo que precisamente se es suelo urbano consolidado, sin perjuicio de la normalización de dicha parcela, la práctica de cesiones ha de entenderse que es excepcional.

De esta manera la previsión legal faculta para que pueda existir normalización de la parcela, lo que constituye un concepto jurídico indeterminado, que deberá concretarse en las actuaciones de ejecución que tiendan a concretarlo, pero lo que hemos de preguntarnos es si al efectuar estas cesiones éstas pueden ser tan importantes como las contempladas en el Plan con las actuaciones de ejecución

previstas en el mismo. La respuesta ha de ser negativa, ya que el artículo 71 de la Ley de Urbanismo configura la normalización como el instrumento preciso para "adaptar las parcelas de suelo urbano consolidado a las determinaciones del planeamiento urbanístico" (apartado 1), y los párrafos 2 y 3 del precepto, en la redacción introducida por la Ley 4/2008, de 15 septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo EDL 2008/143792 , prevén lo siguiente:

2. La gestión de las actuaciones de normalización se desarrollará sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización, utilizándose como instrumento el Proyecto de Normalización. Reglamentariamente se establecerán las condiciones para delimitar dichas unidades así como el contenido del Proyecto y su procedimiento de aprobación, la cual producirá los efectos citados en el artículo 77.

3. Las actuaciones de normalización podrán gestionarse mediante cualquiera de los sistemas de actuación previstos en el artículo 74."

Con arreglo a la habilitación contenida en la Ley el artículo 97 del Reglamento, prevé, entre los fines de las unidades de normalización, el de la "regularización de las vías públicas existentes".

Pues bien, si aplicamos tales conceptos a los supuestos analizados, puede deducirse, sin ningún género de dudas, como se desprende de los informes periciales aportados con la demanda, y el practicado en periodo de prueba que en las unidades de actuación aislada AA-U-20-1, AA-U-20-2 (subparcela 2), AA-U-20-3 (subparcela 1) AA-U-20-3 (subparcela 2), existen importantes cesiones de aprovechamiento y superficie, lo que conlleva además la imposición de la carga de soportar la urbanización prevista, que es la prolongación de un nuevo vial, lo que les lleva a tener que efectuar muy importantes cesiones de la superficie de las parcelas que llegan al 39,29%, 47,89%, 36,49%, 34,11% y 19,53 por ciento de la superficie de las parcelas, según se desprende de la prueba practicada. La prueba pericial llevada a cabo en el procedimiento lleva, asimismo, a la conclusión de que para la realización de dicha urbanización incluso han de desaparecer parte de las edificaciones existentes, que son incompatibles con el nuevo planeamiento. Por ello aunque sea posible materializar el aprovechamiento conferido sobre el resto de la parcela -sin perjuicio de lo que se expresará ulteriormente sobre su forma de cálculo-, es obvio que la actuación prevista en el plan excede del concepto de normalización de las parcelas, teniendo en cuenta que nos encontramos ante suelo urbano consolidado, en el que las reiteradas parcelas resultantes ya tienen materializado en momentos precedentes, por haber cumplido con los deberes urbanísticos que las mismas han de soportar, el aprovechamiento urbanístico que les corresponde, por lo que ha de concluirse que la actuación proyectada es más propia de otro tipo de suelo en estadios previos de cumplimiento de dichos deberes, de manera que sin perjuicio de que el Plan pueda prever actuaciones sobre el suelo consolidado, incluso la apertura o prolongación de un nuevo vial, lo que no podrá hacer es prever unas cargas urbanísticas para dichos inmuebles, soportando la realización de una nueva urbanización, que es incompatible con el carácter de suelo urbano consolidado y excede de las actuaciones de normalización previstas en el ordenamiento jurídico para dicho suelo.

Por todo ello ha de concluirse que las cesiones previstas en las unidades de actuación, conforme a lo postulado en el suplico de la demanda, no son ajustadas a Derecho.

CUARTO.- En lo que respecta al cálculo del aprovechamiento previsto en el artículo 17.2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León para el suelo urbano consolidado, el artículo 40.1.b) del Reglamento de Urbanismo es muy explícito al expresar que el cálculo del aprovechamiento real se efectúa en suelo urbano consolidado sobre la superficie bruta de la parcela. De esta forma, con carácter general, a salvo de las actuaciones posibles en dicho suelo urbano consolidado en la forma precedentemente analizada, ha de distinguirse entre el aprovechamiento que corresponde a la parcela cuyo cálculo se efectúa conforme a dicha superficie bruta, es decir antes de efectuar las cesiones que en su caso procedieren, por actuaciones de normalización, siempre limitadas según hemos dicho anteriormente, y la posibilidad de materializar el mismo en la parcela resultante tras efectuar dichas actuaciones de normalización -sin perjuicio de lo que antes se ha expresado sobre el exceso de las que han sido establecidas en el presente caso-. Mas lo que nunca se podrá es obligar a efectuar unas cesiones previas, que dependerían en su entidad de la mera voluntad del planificador, sin limitación alguna con independencia del aprovechamiento fijado en el Plan, pues en este caso se daría lugar a una determinación caprichosa, si no arbitraria, en la determinación del aprovechamiento materializable, el cual ha de venir predefinido en condiciones de igualdad para todos los propietarios por el Plan.

Por ello los informes periciales, tanto el aportado por la parte actora como el practicado en período de prueba, han puesto de relieve las importantes diferencias de aprovechamiento que corresponden a las distintas parcelas según la determinación previa efectuada con la aprobación provisional frente a la que se ha establecido definitivamente, en forma tal que tales diferencias han entrañado, según ya se dijo, una cesión del 39,29 %, 47,89%, 36,49%, 34,11% y 19,53 por ciento de la superficie de las parcelas, y consiguientemente en idéntica proporción del aprovechamiento.

Es obvio que esta forma de determinación del aprovechamiento desdibuja el carácter del suelo urbano consolidado, que ya lo era con el planeamiento precedente, suelo este en el cual el efectuar cesiones, posibles conforme al artículo 41 del Reglamento de Urbanismo, ha de tener un carácter restrictivo, dotado de cierta excepcionalidad, por estar solo habilitadas para la regularización de vías públicas, ya que dicho suelo urbano consolidado normalmente tiene tal carácter por reunir los elementos urbanísticos propios para ser solar o ser aptos para su uso inmediato -artículo 12 a) de la Ley- por lo que siempre se tratará de actuaciones aisladas, puntuales. De forma tal que si se precisan tales actuaciones urbanísticas de normalización para cuya ejecución deba ser cedida parte del suelo, ello no puede entrañar merma alguna del aprovechamiento que corresponde al titular del suelo que ya tenía patrimonializado este aprovechamiento por el solo hecho de ostentar dicho suelo el carácter de consolidado, por lo que se ha de permitir que se materialice el reiterado aprovechamiento ya fuere en la misma parcela o ya en otra -aunque este último supuesto ha de entenderse que desdibuja de alguna manera el carácter del suelo urbano consolidado en el que se introducen técnicas de gestión propias de otro tipo de suelo-, o de no ser ello posible a través de las formas de compensación y resarcimiento que brinda nuestro ordenamiento jurídico, conforme se dispone en el artículo 40.1.b.2º del Reglamento de Urbanismo.

Esta, en fin, es la misma opinión que ha tenido el Ayuntamiento de Palencia, a quien le corresponde básicamente determinar el contenido del Plan, salvo en los aspectos en que ejerce su competencia de fiscalización la Comunidad Autónoma en cuanto trascienda al interés municipal.

Por ello el motivo de impugnación ha de ser estimado en cuanto el cálculo del aprovechamiento se ha de efectuar sobre la superficie bruta inicial de la parcela, y no sobre la neta una vez que se efectúan las cesiones previstas en el Plan y que deban ser asumidas por la parcela.

QUINTO.- En lo que respecta al cálculo del aprovechamiento previsto en el Plan ha de decirse que como pone de relieve el informe pericial practicado en autos este aprovechamiento se ha conferido con carácter general en la Ordenanza de la zona 6 (terciario) en un aprovechamiento de 1,5 metros cuadrados por metro cuadrado, estableciendo como excepción las parcelas con frente a la Avda. de Cataluña, Avda. de Cuba y Camino de Besugueros / Ctra. de Burgos, en que se establece un aprovechamiento de 1,1 m2 por m2. Pues bien en este aspecto ha de considerarse que con carácter general el aprovechamiento ha de ser uniforme para el mismo sector, salvo que existan circunstancias justificadas y debidamente motivadas para atribuir uno diferente respecto a concretas parcelas, justificación que en este caso no se ha establecido, por lo que ante esta carencia de dicho presupuesto concurre un nuevo motivo de nulidad, por lo que la Administración deberá proceder a subsanarlo en ejecución de la presente sentencia.

SEXTO.- A tenor de los razonamientos precedentes el recurso debe ser estimado anulando el acuerdo recurrido en lo relativo a la ordenación prevista de las unidades de actuación aislada AA-U-20-1, AA-U-20-2 (subparcela 2), AA-U-20-3 (subparcela 1) AA-U-20-3 (subparcela 2), en lo relativo a la ordenación prevista respecto a las parcelas propiedad de los recurrentes y al objeto de que se proceda a motivar justificadamente el aprovechamiento urbanístico que corresponde a dichas parcelas.

SÉPTIMO. En cuanto a las costas, no se aprecian mala fe o temeridad para su imposición a alguna de las partes, de conformidad con el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323 , reguladora de esta Jurisdicción.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Que debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra la Orden 1848/2008, de 16 de octubre de 2008, por la que se resuelve "la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Palencia", anulando dicho acuerdo por no ser ajustado a Derecho respecto a las unidades de actuación aislada AA-U-20-1, AA-U-20-2 (subparcela 2), AA-U-20-3 (subparcela 1) AA-U-20-3 (subparcela 2), en lo relativo a la ordenación prevista respecto a las parcelas propiedad de los recurrentes y al objeto de que se proceda a motivar justificadamente el aprovechamiento urbanístico que corresponde a dichas parcelas, todo ello sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Una vez firme la presente sentencia, procédase a la publicación de la misma en el Boletín Oficial de Castilla y León y en el Boletín Oficial de la Provincia de Palencia, de conformidad con el artículo 72.2 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción.

Contra la presente resolución cabe interponer recurso de casación ordinario, que se preparara ante esta Sala en plazo de diez días.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Valladolid, de lo que doy fe.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 47186330022012100349