

EDJ 1986/4961

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 11-7-1986
Pte: Delgado Barrio, Francisco Javier

Resumen

El planteamiento es una decisión capital que condiciona el futuro desenvolvimiento de la comunidad, afectando de forma trascendente a la calidad de vida de los ciudadanos; de ahí la importancia de su participación en la elaboración de los planes. Con esta participación, el TS afirma que los ciudadanos reciben la necesaria legitimación democrática, en este sentido ya se manifestaba claramente el art. 4.2 TRLS, y este criterio se ve hoy intensificado a la luz del art. 9.2 CE. Por ello, la Sala declara que cuando el procedimiento de elaboración del planeamiento llega al trámite final de la aprobación definitiva y se introducen modificaciones sustanciales, es preciso reiterar la información pública, de manera que la no haberse efectuado así, el recurso de apelación de la Generalidad de Cataluña es desestimado.

NORMATIVA ESTUDIADA

RD 2159/1978 de 23 junio 1978. Reglamento de Planeamiento del Suelo
art.132

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN LOCAL

URBANISMO

Ordenación urbanística

Competencias

Competencias concurrentes

Planes

Aprobación inicial

Información pública

Aprobación definitiva

Suspensión de la aprobación

Anulación de la aprobación

Clases de planes

Planes generales municipales

En general

INTERPRETACIÓN DE LA NORMA

CONFORME A CRITERIOS CONSTITUCIONALES

NORMA JURÍDICA

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE ELABORACIÓN

Defectos formales

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de apelación

Legislación

Aplica art.132 de RD 2159/1978 de 23 junio 1978. Reglamento de Planeamiento del Suelo

Cita art.48, art.129 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.4.2, art.41 de RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Cita LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STSJ Cantabria Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 junio 2002 (J2002/117721)

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Régimen urbanístico del suelo - Clasificación del suelo - Otras cuestiones por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 junio 2005 (J2005/139645)

Citada en el mismo sentido por STSJ La Rioja Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 diciembre 2005 (J2005/320820)

Citada en el mismo sentido por STSJ Aragón Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 febrero 2008 (J2008/81430)

Citada en el mismo sentido por STSJ La Rioja Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 mayo 2010 (J2010/105189)

En la villa de Madrid, a once de julio de mil novecientos ochenta y seis.

Visto el recurso de apelación interpuesto por la Generalidad de Cataluña, representada por el procurador D. Eduardo Muñoz Cuéllar Pernía, bajo la dirección de Letrado (teniéndose al Abogado del Estado por apartado y desistido de la presente apelación); siendo partes apeladas D. José y D. Pedro, representados por el Procurador D. Rodolfo González García, bajo la dirección de Letrado; y estando promovido contra la sentencia dictada en 14 de diciembre de 1983 por la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, en recurso sobre aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Villafranca del Penedés (Barcelona).

Es Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio, Magistrado de esta Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona acordó en 31 de marzo de 1982 -Edicto de 2 de abril de 1982- aprobar definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación de Villafranca del Penedés. Interpuesto recurso de alzada por D. José y D. Pedro ante el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, fue desestimado por silencio administrativo.

SEGUNDO.- D. José y D. Pedro interpusieron contra el anterior acuerdo y denegación presunta, recurso contencioso-administrativo ante la Sala Jurisdiccional de la Audiencia de Barcelona, en el que formalizó su demanda con la súplica de que se dictara sentencia por la que se anulase por no ser ajustado a derecho la desestimación tácita por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 2 de abril de 1982; declare la nulidad de pleno derecho del citado acuerdo; y declare a su vez también se retrotraiga el procedimiento administrativo al momento anterior a aquel en que se produjo la indefensión, ordenando a la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona y al Ayuntamiento de Villafranca del Penedés, que al amparo del artículo 132.3.b) del Reglamento de Planeamiento, se conceda un nuevo plazo de información al público para alegaciones, entendiéndose que la nulidad del acuerdo de 20 de enero de 1982 solamente lo es en orden a esa ausencia de publicidad, manteniendo incólume el contenido del acuerdo. Dado traslado al Abogado del Estado, contestó la demanda suplicando que se dictara sentencia no dando lugar a la demanda y confirmando en todas sus partes el acuerdo recurrido. Evacuado el trámite de conclusiones, la expresada Sala dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: "Fallamos: Que estimamos el recurso contencioso-administrativo formulado por D. José y D. Pedro, contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, de fecha 31 de marzo de 1982, aprobando definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Villafranca del Penedés, y el catálogo complementario, promovido y tramitado por el Ayuntamiento, con los detalles que menciona en número de siete, y contra la desestimación presunta de la alzada, cuyo acto administrativo expreso declaramos no ser conforme a derecho y le anulamos, a la vez que ordenamos a la indicada Comisión Provincial de Urbanismo, que con respecto al acto de 20 de enero de 1982, disponga que por el Ayuntamiento se proceda a una nueva información al público, y previo acuerdo del mismo Ayuntamiento, se eleve de nuevo a la Comisión Provincial meritada tramitándose con arreglo a derecho, y todo ello, sin hacer especial condena en las costas de este proceso."

TERCERO.- El anterior fallo se basa en los siguientes considerandos;

Primero.- Que en esta vía jurisdiccional se enjuicia la acomodación del ordenamiento Jurídico- aplicable, con respecto a los actos administrativos emanados de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, en relación con el acuerdo de 31 de marzo de 1982, por el que se aprueba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación de Villafranca del Penedés (Barcelona) y el catálogo complementario, promovido y tramitado por el Ayuntamiento, con los detalles que menciona en número de siete, y la desestimación presunta de la alzada; postulando en la demanda, la nulidad de dicho acto y del que trae causa, que es el de 20 de enero de 1982, por el que suspendía la aprobación definitiva del Plan hasta cumplir determinadas prescripciones llamadas Generales, de la normativa y errores materiales, pues al comunicar el uno con el otro, en orden a la ausencia del procedimiento del artículo 132.31) del Reglamento de Planeamiento y ser sustancial las rectificaciones impuestas por el segundo de los citados, y no haber salido a información pública y ratificado todo ello por el primero de los acuerdos combatidos, el de 31 de marzo de 1982, este segundo es ilegal, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento dicho del artículo 132, en su nueva información al público para alegaciones a las rectificaciones impuestas, y previo acuerdo del Ayuntamiento se eleve a la Comisión Provincial de Urbanismo y ésta lo aprueba definitivamente, retro trayendo el procedimiento al momento de información pública, concediendo un nuevo plazo," entendiéndose que la nulidad del acuerdo

de 20 de enero de 1982, solamente lo es en orden a esa ausencia de publicidad, manteniendo incólume el contenido del acuerdo, por un principio de economía procesal que esta parte pretende respetar" (sic).

Segundo.- Que los antecedentes necesarios al tema arriba relatado han de resumirse en los siguientes:

1.- los actores son propietarios de terrenos situados en el lugar localizado en el plano acompañado como documento número uno en el recurso de alzada, espacio poligonal A, B, C y D, que se halla afectado por un proyecto vial de enlace, de tal modo que la edificación queda obsoleta, y en caso de expropiación deberá solicitar la ampliación de la misma como determina la Ley de Expropiación Forzosa, alegándose todo ello en el período de información pública;

2.- la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, en 20 de enero de 1982, acordó suspender la aprobación definitiva de la Revisión del Plan, con las rectificaciones que constan en dicho acto, y cumplimentadas éstas, el 31 de marzo del mismo año se aprueba definitivamente con las observaciones que también constan en el expediente;

3.- se recurre en alzada, y éste se desestima por silencio administrativo, lo que pone fin a la vía de esta clase y posibilita el acceso al presente proceso.

Tercero.- Que tal como se ha puesto de manifiesto en el primer considerando, el punto neurálgico de la discusión en este proceso radica en la necesidad o no de usar del trámite de publicación o información al público, respecto de las rectificaciones o deficiencias que fueron introducidas en el acto de suspensión de la aprobación del Plan discutido, hecho por el órgano provincial competente, en este caso la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, por medio del acto dictado en 20 de enero de 1982, teniendo en cuenta que cuando las deficiencias señaladas sean de una entidad o importancia que verdaderamente sean sustanciales, en este caso según lo determinado por el artículo 132.3.b) del Reglamento de Planeamiento, en consonancia con el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748, debe procederse a una nueva información pública, elevándose por el Ayuntamiento finalmente, y previo acuerdo del mismo, al la aprobación definitiva, porque de este modo se garantizan suficientemente los derechos de los administrados, mientras que en caso contrario no sucede así, conculcándose el espíritu y finalidad pretendida por el legislador, y por ello es evidente que al constar las prescripciones o deficiencias introducidas por la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, en el acto reseñado, suspendiendo la aprobación definitiva, bajo los epígrafes llamados "Generales", "Normativa" y "Corrección de errores materiales", del apartado contenido en el epígrafe "Normativa", se deducen con claridad, deficiencias o rectificaciones que encajan plenamente en el concepto de sustanciales, respecto de las directrices del instrumento de planeamiento, pues las limitaciones establecidas en la ocupación del suelo, en orden a los jardines públicos, del apartado 3) la supresión de la calificación del suelo no urbanizable ordinario (tipo 2), clasificar como suelo urbanizable no programado las franjas ubicadas a lo largo de la carretera N-340, en el tramo comprendido entre el Polígono Industrial "M." y el enlace de la autopista, admitiéndose unos usos y prohibiéndose otros, y así otras deficiencias hasta un número de 12, indubitadamente comportan en la mayoría de los casos, modificaciones sustanciales al modelo de instrumento de planeamiento propuesto por el Ayuntamiento en su aprobación provisional, todo lo cual significa al fin el carácter o naturaleza de rectificaciones o deficiencias sustanciales, necesitadas del período de información pública que la Ley y el Reglamento establecen, por éste el acto de aprobación definitiva efectuado sin una nueva información pública, el día 31 de marzo de 1982 -recuérdese que el primero de suspensión de la aprobación fue el día 20 de enero anterior-, no puede aceptarse y es inválido por no cumplir el ordenamiento jurídico indicado, -artículo 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 y 132 del Reglamento de Planeamiento-, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271, razón por la que ha de accederse en esencia a lo peticionado en la demanda de este proceso, toda vez que los actos impugnados no se adaptan al ordenamiento jurídico citado.

Cuarto.- Que en costas no se aprecian méritos para hacer un pronunciamiento especial, según lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Jurisdiccional.

CUARTO.- Contra la anterior sentencia se interpuso el presente recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos, con emplazamiento de las partes para ante este Tribunal, verificándose, dentro de término; y, no estimándose necesaria la celebración de vista, presentaron las partes sus respectivos escritos de alegaciones. Conclusa la discusión escrita, se acordó señalar para la votación y fallo el día 1 de julio de 1986.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se aceptan en lo sustancial los considerandos de la sentencia apelada.

SEGUNDO.- No se discute en estos autos la competencia de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona, en punto a la aprobación definitiva de la revisión del Plan litigioso, revisión ésta que ha de ajustarse "a las mismas disposiciones establecidas para la formación del Plan General" -artículo 157.3 del Reglamento de Planeamiento-. Una vez que el urbanismo ha superado el ámbito de la etimología del término sugiere -la ciudad- para extenderse a todo el territorio, es claro que los intereses en juego exigen una confluencia de competencias que no implica detrimento de la autonomía municipal consagrada en el artículo 140 de la Constitución EDL 1978/3879.

TERCERO.- La cuestión realmente debatida, como con acierto advierte la sentencia apelada, se centra en el alcance del artículo 132.3 del ya citado Reglamento de Planeamiento, con arreglo al cual, suspendida la aprobación del Plan para la subsanación de deficiencias, si las modificaciones que aquéllas obligan a introducir en el Plan son sustanciales, será necesaria una nueva información pública.

La parte apelante, que subraya las competencias de la Generalitat en esta materia -su fundamento ya se ha puesto de relieve antes-, y sin discutir la sustancialidad de las modificaciones derivadas del acuerdo de la C omiss i , centra su impugnación en la relatividad de los vicios de procedimiento. Este es el punto que ha de examinarse ahora con referencia precisamente al planeamiento.

CUARTO.- La importancia del procedimiento es distinta según que se trate de elaborar disposiciones generales o de dictar actos administrativos.

La exigencia de un determinado procedimiento para dictar Reglamentos es un requisito formal de especial rigor, de suerte que su infracción provoca la nulidad de pleno derecho, doctrina ésta aplicable al supuesto litigioso, dada la naturaleza normativa de los Planes.

Es pues, el procedimiento, un importante límite al ejercicio de la potestad reglamentaria -de planeamiento, en lo que ahora importa- establecido precisamente para asegurar "la legalidad, acierto y oportunidad" de las disposiciones generales -artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 .

Esta intensificación de la importancia del requisito procedimental se justifica porque los Reglamentos -aquí los Planes- se integran en el ordenamiento jurídico, con virtualidad por tanto para determinar una conformación general de la convivencia mediante la pluralidad de sus aplicaciones.

Todavía en este terreno general, recuérdese que el artículo 105.a) de la Constitución EDL 1978/3879 prevé la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

QUINTO.- Ya más concretamente, con precisa referencia a los Planes de Ordenación, a la hora de valorar la omisión del trámite de nueva información pública, habrá que subrayar la fundamental significación del planeamiento para la vida ciudadana.

Los Planes de Ordenación Urbana constituyen una decisión capital que condiciona el futuro desenvolvimiento de la comunidad, afectando por tanto de forma trascendental a la calidad de vida de los ciudadanos. De ahí la importancia de su participación en la elaboración de los planes; con ella reciben éstos la necesaria legitimación democrática, y, justamente por ello, se eliminan o atenúan las tensiones a la hora de su ejecución.

En este sentido, el artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 , estimula la participación ciudadana en la formulación y tramitación del planeamiento y, más concretamente, el artículo 132.3.b) del Reglamento de Planeamiento, exige, como ya se ha dicho, una nueva información pública, cuando las deficiencias sealadas determinan modificaciones sustanciales del Plan.

El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, hoy proclamado expresamente en el artículo quinto de la Ley, Orgánica del Poder Judicial EDL 1985/8754 de 1 de julio de 1985, intensificará la trascendencia del trámite, pues el artículo 9.2 de la Constitución EDL 1978/3879 exige a los poderes públicos "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

SEXTO.- En último término y en relación con las alegaciones que en su día hizo el Abogado del Estado, habrá que recordar Ya profunda discrecionalidad de los Planes, que aunque vinculada desde luego el interés público y sometida a limitaciones -estándares urbanísticos y, criterios materiales de ordenación contenidos en la Ley-, hace difícil el éxito de los recursos contra su aprobación definitiva; es decir, datos que alegados en el trámite de información pública podrían dar lugar a modificaciones, en el Plan, pueden resultar inoperantes en la vía de recurso.

SEPTIMO.- Sobre esta base, calificadas en su conjunto de sustanciales las modificaciones derivadas del acuerdo de la Comiss i  Urbanisme de Barcelona, como señala la sentencia apelada en su tercer considerando -afectan entre otros puntos a la clasificación del suelo, cometido primario de los Planes Generales de Ordenación-, procedente será la desestimación del recurso de apelación. sin hacer una expresa imposición de costas en ninguna de las instancias -artículo 1.31.1 de la Ley Jurisdiccional.

En atención a todo lo expuesto,

FALLO

Que desestimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado y sostenido por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, de catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, debemos confirmar y confirmamos dicha sentencia, sin hacer expresa imposición de costas en ninguna de las dos instancias.

ASI por esta nuestra sentencia, que se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" e insertará en la COLECCION LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Paulino Martín.- José Ignacio Jiménez.- Francisco Javier Delgado. Rubricado.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia en el día de su fecha por el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Cuarta de lo Contencioso. Administrativo, de lo que como Secretario, certifico. Madrid, a once de julio de mil novecientos ochenta y seis. Evaristo Cabrera. Rubricado.

Lo preinserto concuerda bien y fielmente con el original a que me remito.