

9

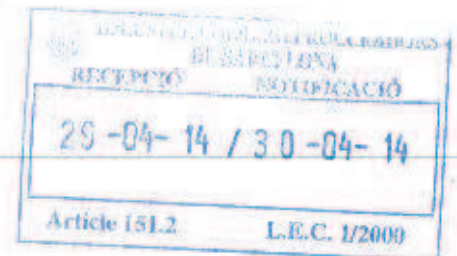
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**Sección Tercera**

Recurso ordinario número 501/2009

Partes: D<sup>a</sup>. María, D<sup>a</sup>. Inés y D. José María Guardiola Vallhonrat, D. Antonio y D. Josep Amat Sucarrats contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Ullastrell

**SENTENCIA N° 197**

Ilmos/a. Sres/a.  
**Magistrados/a**  
Manuel Táboas Bentanachs  
Francisco López Vázquez  
Isabel Hernández Pascual



En la ciudad de Barcelona, a dos de abril de dos mil catorce.

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 D<sup>a</sup>. María, D<sup>a</sup>. Inés y D. José María Guardiola Vallhonrat, D. Antonio y D. Josep Amat Sucarrats, representados por el procurador de los tribunales Sr. de Anzizu Furest y defendidos por el letrado Sr. Mauri Carreras, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrado, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Ullastrell, representado por la procuradora Sra. Manzanares

Corominas y defendido por el letrado Sr. Sallarés Viader 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 desestimación de las pretensiones de la parte actora y, 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 la votación y fallo para el día 26 de marzo de 2.014. Ha sido ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación del acuerdo de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona de 16 de julio de 2.009, aprobando definitivamente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Plan Parcial residencial 1 de Ullastrell (DOGC. 20-10-09), promovida por el ayuntamiento, cuya anulación se interesa en la demanda, así como la fijación de una indemnización a la actora de 65.875 euros, a incrementar con la aplicación de determinados parámetros, bajo la responsabilidad solidaria de ambas administraciones demandadas.

**SEGUNDO.** Se propone en la demanda en primer lugar la nulidad de la resolución impugnada por falta de agenda y de la evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar, documentos exigidos por el artículo 59.1.e), en relación con el 94.1, del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya, de temporal aplicación al caso, y que las demandadas consideran innecesarios, atendido el objeto y alcance de la modificación impugnada.

La evaluación económica y financiera, según constante jurisprudencia, constituye un elemento común entre el plan general y el plan especial y debe existir en ambos casos, resaltándose no obstante la diferencia esencial existente entre ellos, habida cuenta que en el primer supuesto, plan general, bastará con 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.; pero su existencia constituye un requisito esencial que no puede soslayarse y debe constar documentalmente (lo que no se autoriza es su ausencia total), pese a su devaluación en su concreción como elemento esencial, que 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.

**TERCERO.** Exigencia de agenda y de evaluación económica y financiera que también compete a las normas subsidiarias de planeamiento, como se señala en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2.012 (Sección Quinta, recurso 4314/2009), en los siguientes términos:

“(…) La jurisprudencia de esta Sala -sirvan de muestra las sentencias de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), 16 de febrero de 2011 (Casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (Casación 4762/2005)- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las normas subsidiarias- mientras que los planes parciales y especiales han de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista.

Es sabido que el artículo 91 del Reglamento de Planeamiento distingue dos tipos de Normas Subsidiarias: a/ las que tienen por objeto clasificar el suelo en urbano y no urbanizable, delimitando y ordenando el primero y estableciendo, en su caso, normas de protección para el segundo; y b/ las que tienen por objeto

"clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, delimitando el ámbito territorial de cada uno de los distintos tipos de suelo, estableciendo la ordenación del suelo urbano y de las áreas aptas para la urbanización que integran el suelo urbanizable, y, en su caso, fijando las normas de protección del suelo no urbanizable".

Pues bien, aunque los artículos 95 a 97 del Reglamento de Planeamiento guardan silencio sobre la exigencia de estudio económico financiero para las normas subsidiarias de planeamiento, esa laguna fue colmada por la jurisprudencia específicamente para las normas subsidiarias que venían a denominarse del "tipo b", esto es, las del artículo 91.1.b) del Reglamento de Planeamiento. Son ejemplo de ello las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2001 (casación 4572/1996), 10 de marzo de 2004 (casación 5260/2001), 28 de octubre de 2009 (casación 4098/2005), 30 de octubre de 2009 (casación 4621/2005) y 12 de febrero de 2010 (Casación 6101/2005). De esta última sentencia, en la que se citan otros pronunciamientos anteriores, extraemos el siguiente párrafo:

"(...) esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado en sus sentencias de 28 de febrero de 2000 (r.c. 980/1994), 31 de mayo de 2001 (r.c. 4572/1996), 10 de marzo de 2004 (r.c. 5260/2001) y 30 de octubre de 2009 (r.c. 4621/2005), cuando se trata de las Normas Subsidiarias de Planeamiento contempladas en el apartado b) del artículo 91 del Reglamento de Planeamiento, como son las ahora enjuiciadas por clasificar suelo, delimitar su ámbito y establecer su régimen, supliendo así al plan general de ordenación urbana, han de contener el correspondiente estudio económico-financiero previsto en el artículo 12.2 h) y 3 e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, porque su falta no sólo constituiría una infracción de estos preceptos sino que, además, produce indefensión para los interesados que carecerían de la base indispensable para poder combatir las apreciaciones financieras que son necesarias para la efectividad de las indicadas normas subsidiarias...".

Como se explica en nuestra sentencia de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), es indudable que la exigencia de estudio económico financiero debe acomodarse a las circunstancias del caso, no sólo en atención al tipo de instrumento de planeamiento de que se trate -extremo al que ya antes nos hemos referido- sino tomando en consideración todos los factores concurrentes, como, por citar algunos de los que estaban presentes en el caso examinado en la mencionada sentencia de 29 de septiembre de 2011, que no se trataba allí de una aprobación *ex novo* ni de una revisión de las normas sino de una modificación, que no había previsto, en principio, una afectación directa para la Hacienda Pública pues la gestión de la actuación era a través del sistema de compensación, o que la mayor parte de los terrenos pertenecen a un único propietario. Como concluye esa sentencia recaída en el recurso de casación num.

1238/08, tales factores deben sin duda orientar y modular el contenido del estudio económico financiero, pero no pueden llevar a prescindir de él (Fº.Jº. 3º).

(...) La ausencia de tal estudio económico determina la nulidad de las normas subsidiarias, debiendo notarse que, como señala la sentencia antes citada de 12 de febrero de 2010 (casación 6101/2005), la falta de ese documento exigible puede producir indefensión a los interesados, que carecen de la base indispensable para poder combatir las apreciaciones financieras que son necesarias para la puesta en práctica de las normas subsidiarias cuestionadas.”

**CUARTO.** La modificación puntual de autos plantea la preservación de los terrenos de suelo urbanizable delimitado residencial PPR-1 (once hectáreas), cuyo sector pasa a clasificarse como suelo no urbanizable, libre permanente. Actuación que, desde luego, ni resulta irrelevante desde un punto de vista económico y financiero, ni es en forma alguna absurdo que el tránsito de suelo urbanizable a no urbanizable exija también de una agenda temporal o plan de etapas que determine su cadencia.

Procediendo por ello la estimación del recurso interpuesto en este punto y, en consecuencia, la desestimación sin necesidad de mayores razonamientos de la pretendida indemnización de daños y perjuicios, que en último término se sustenta en la vigencia de una modificación puntual de las normas subsidiarias cuya nulidad de pleno derecho aquí, por lo antes expuesto, procederá declarar.

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

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, y resolviendo dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los específicos motivos fundamentadores del recurso y de la oposición,

### **FALLAMOS**

**ESTIMAMOS EN PARTE** el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de Dª. María, Dª. Inés y D. José María Guardiola Vallhonrat, D. Antonio y D. Josep Amat Sucarrats contra el acuerdo de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona de 16 de julio de 2.009, aprobando definitivamente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Plan Parcial residencial 1 de Ullastrell, resoluciones e instrumento de planeamiento que declaramos **NULOS DE PLENO DERECHO**, por carecer de agenda y de evaluación económica y financiera. **DESESTIMAMOS** el recurso en todo lo demás. Sin imposición de costas.

Firme que sea esta resolución (artículo 107.2 de ley jurisdiccional), publíquese por la administración su parte dispositiva en los mismos diarios oficiales donde en su momento se publicó la aprobación definitiva de la figura de planeamiento de autos.

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.