

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 23 Oct. 1989

Ponente: Delgado Barrio, Francisco Javier.
Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

URBANISMO. Ordenamiento jurídico urbanístico. Estructura. Planes urbanísticos: finalidad. Ejecución de los planes: finalidad. Unidad de actuación: requisitos. Cesión obligatoria y gratuita de terrenos.

Normativa aplicada

TEXTO

(...)

Fundamentos de Derecho

Primero: Se aceptan los fundamentos de la Sentencia apelada. Su acierto permite decidir estos autos con unas escasas observaciones.

Segundo: El ordenamiento jurídico urbanístico se caracteriza por una estructura bifásica en la que se distinguen dos estratos: A) Las normas de carácter general y abstracto que son el Texto Refundido de la Ley del Suelo y sus Reglamentos y hoy las normas dictadas por las Comunidades Autónomas, que han asumido competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, grupo éste dentro del cual destaca, en lo que ahora importa, el artículo 76 del Texto Refundido que se remite al planeamiento, y B) Los planes, que en virtud de dicha remisión, llegan a dibujar en concreto la ciudad y al propio tiempo a establecer el estatuto jurídico de cada parcela de terreno.

Si los planes, normas reglamentarias, pueden desarrollar el mencionado cometido es precisamente en razón de la remisión de la ley, a la cual habrán de ajustarse. Podrá discutirse en qué medida el sistema que la ley traza es o no adecuada para cubrir las exigencias actuales del urbanismo, pero en tanto no se modifique, el planeamiento ha de ajustarse a ella.

Por otra parte, ya se ha dicho que son los planes los que en definitiva concretan el modelo de ciudad que se ha elegido con lo que a la vez fijan el estatuto jurídico de cada parcela de terreno. Y esta función la cumple el planeamiento, que integra una figura genérica dentro de la que conviven distintas especies de planes, lo que significa que resulta perfectamente viable que sean varios los planes que concurren a desempeñar conjuntamente dicha función.

Tercero: La ejecución del planeamiento no tiene como finalidad exclusiva la de convertir el «dibujo» que aquél traza en una realidad sino también la de llevar a cabo la distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento -art. 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Por ello aunque la unidad de actuación sea un polígono «devaluado» ha de cumplir el requisito de hacer posible aquella distribución -arts. 117.3 del Texto Refundido y 36.3 del Reglamento de Gestión- y sobre esta base ha de destacarse que los terrenos a ceder obligatoria y gratuitamente han de quedar al servicio del polígono o unidad de actuación -art. 83.3,1º del Texto Refundido y Sentencia de 20 de junio de 1989.

No ocurre esto en el supuesto litigioso.

Las unidades de actuación que la Sentencia de instancia ha anulado, por su escasa extensión -folios 181 a 202 del volumen 19- permiten pensar fundadamente que las cesiones previstas van a operar también en beneficio de otros propietarios cuyos terrenos quedan fuera de la unidad de actuación. Así lo indicaba ya el informe emitido por la Dirección Provincial de Política Territorial e Infraestructura de Cádiz -folios 111 y siguientes de la Carpeta número 4 más concretamente los 120 y 121-, siendo de añadir que las afirmaciones que se hacen en el volumen 26 de contestación a las alegaciones respecto de la viabilidad de las unidades de actuación por su carácter genérico carecen de fuerza convincente bastante para desvirtuar las ideas expuestas.

No se olvide que es la Administración la que soporta la carga de probar la legalidad de su actuación: la presunción de legalidad de sus actos -art. 45. 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo- desplaza sobre el administrado la carga de accionar para impedir que el acto devenga firme y consentido pero una vez que aquél formula su recurso la carga de la prueba se reparte de acuerdo con las reglas generales. Y cada parte ha de probar el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca: es la Administración que traza una Unidad de Actuación la que ha de demostrar que ésta cumple los requisitos legales. La consecuencia expuesta se intensifica si se recuerda el principio de la buena fe en su vertiente procesal, matiza las reglas generales de la carga de la prueba con el criterio de la facilidad y que atiende a la determinación de a cuál de las partes le ha de resultar más sencilla tal prueba: es claro que la Administración, con su pleno conocimiento del Plan que ha redactado, y con los equipos de técnicos de que dispone no debería tener dificultades para el pleno acreditamiento del dato que ahora se examina.

En último término será de advertir que la anulación de las unidades de actuación que ahora se confirma siempre permitirá a la Administración delimitar otras o realizar actuaciones aisladas mediante la expropiación forzosa incluso con contribuciones especiales -art. 145 del Texto Refundido.

Cuarto: El tema de las viviendas de protección oficial ha sido ya resuelto por esta Sala en la Sentencia de 1 de junio de 1987.

Pero no resulta necesario insistir en este punto dado que se ha producido ya una modificación del Plan que acoge el pronunciamiento de la Sala a quo -alegación octava de la Cámara y tercera de la Junta de Andalucía.

Quinto: Por otra parte será de añadir: A) En cuanto a la anulación de determinados preceptos de las Normas relativas a la declaración de ruina, ha de indicarse que no resulta posible que una regla de rango reglamentario, como es el Plan, altere lo establecido con carácter general por el artículo 183 del Texto Refundido de la Ley del Suelo cuya indeterminación es precisamente la querida por la ley para permitir una mejor adaptación de la solución a las circunstancias del caso concreto -en esta línea, Sentencia de 21 de julio de 1989. B) Respecto de lo dispuesto en el artículo 125.2 del Reglamento de Planeamiento, la propia Cámara apelante reconoce -apartado 7º de su escrito de conclusiones- que hubo informe de un arquitecto municipal.

Sexto: Las modificaciones y correcciones introducidas en el acuerdo de aprobación definitiva del Plan aquí impugnado, por su concreción y especificidad han de reputarse incluidas en el campo de las potestades propias del órgano competente para la aprobación definitiva, sin que por su escasa entidad -Sentencias de 22 de diciembre de 1986, 18 de septiembre de 1987, etc.- puedan calificarse de sustanciales, de donde deriva la improcedencia de la reiteración del trámite de información pública -art. 132.3,b) del Reglamento de Planeamiento.

Séptimo: Queda finalmente por examinar la posibilidad de la subsistencia del Plan General impugnado pese a las anulaciones puntuales decididas.

Esta Sala -Sentencia de 27 de julio de 1987- ha sentado ya los criterios que determinan cuándo resulta viable una aprobación definitiva parcial del planeamiento o, lo que es lo mismo, cuándo resulta posible la subsistencia de éste en los casos de anulación parcial de sus determinaciones.

En efecto, el artículo 103.1, de la Constitución eleva a la condición de principio la exigencia de eficacia en la actuación administrativa y claro es que la eficacia demanda celeridad. En consecuencia, aunque se anule una parte del Plan, ha de ser

posible, en principio, la subsistencia del resto pues con ello se obtiene ya una aplicación de las nuevas exigencias del interés público en punto a la ordenación urbanística. Se trata de una aplicación del principio *utile per inutile non vitiatur* que tiene una manifestación clara en la doctrina de las nulidades parciales recogida en los arts. 50.2 y 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Naturalmente ello no implica que la subsistencia del resto del plan se produzca en todo caso. Ello sólo será admisible cuando objetivamente aquel resto mantenga coherencia.

En el supuesto litigioso, las partes anuladas son de carácter rigurosamente accesorio desde el punto de vista del modelo territorial elegido: a) la de las unidades de actuación porque su delimitación puede perfectamente estar ausente del Plan -arts. 118.1 del Texto Refundido y 38.1 del Reglamento de Gestión-; b) la eliminación de las reservas para la construcción de viviendas de protección oficial porque en el terreno puramente urbanístico la traza de la ciudad viene a permanecer idéntica, y c) la normativa propia de la ruina contenida en el artículo 183 del Texto Refundido de la Ley del Suelo subsiste plenamente y el Plan en su actual contenido cuenta con ella que, por cierto, opera siempre, con Plan o sin él.

Octavo: Procedente será por consecuencia la desestimación del recurso de apelación, sin que en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 131.1 de la Ley jurisdiccional se aprecie base bastante para formular una expresa imposición de costas.

En atención a lo expuesto,

FALLO

Fallamos: Que desestimando los recursos de apelación interpuestos por las representaciones procesales de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la Provincia de Cádiz, de «U. S. de España, S.A.», del Ayuntamiento de Cádiz y de la Junta de Andalucía contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla de 10 de diciembre de 1987, debemos confirmar y confirmamos dicha Sentencia, sin hacer expresa imposición de costas.