

Roj: STS 2552/2015 - ECLI:ES:TS:2015:2552
Id Cendoj: 28079130052015100199
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 1080/2013
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JOSE JUAN SUAY RINCON
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cinco de Junio de dos mil quince.

En el recurso de casación nº **1080/2013**, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE MANRESA, representado por el Procurador don Jacobo de Gandarillas Martos y asistido de Letrada, contra la Sentencia nº 742/2012 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha 19 de octubre de 2012, recaída en el recurso nº 429/2008, sobre urbanismo; habiendo comparecido como parte recurrida doña María Rosario, don Juan Pablo, don Belarmino y doña Elisenda, representados y asistidos por Letrado, y por la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y asistida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó Sentencia de fecha 19 de octubre de 2012, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por doña María Rosario, doña Elisenda, don Juan Pablo y don Belarmino contra el Acuerdo adoptado el 6 de junio de 2008 por el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques, por el que se vino a aprobar definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación, dotaciones escolares, de Manresa. Sin costas.

SEGUNDO.- Notificada esta resolución a las partes, por el Ayuntamiento recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 5 de marzo de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, el recurrente (AYUNTAMIENTO DE MANRESA) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 25 de abril de 2013 el escrito de interposición del recurso, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

ÚNICO.- Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras que rigen los actos y garantías procesales, produciendo indefensión a la parte. Vulneración del artículo 218 CE en relación con el artículo 209.3 LEC y 248.3 LOPJ, puesto que incurre en una falta de motivación, con vulneración, también de los artículos 120.3 y 24 CE. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

Terminando por solicitar, previos los trámites oportunos, la estimación del recurso y, en consecuencia, la revocación de la sentencia, en el único extremo en que fue estimado el recurso contencioso administrativo interpuesto por los hoy recurridos, desestimando, en consecuencia, en su totalidad, el recurso contencioso administrativo interpuesto en su día, pues así procede en Derecho.

CUARTO.- Por Providencia de la Sala, de fecha 15 de noviembre de 2013, se acordó admitir a trámite el presente recurso de casación, ordenándose por Diligencia de fecha 4 de diciembre de 2013 entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (doña María Rosario, don Juan Pablo, don Belarmino y doña Elisenda) y a la GENERALITAT DE CATALUÑA a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al mismo, siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 29 de enero de 2014, en el que solicitaron la inadmisión del recurso por no cumplir el mismo los requisitos

dimanantes del artículo 483.2.1º en relación con los artículos 481.1 y 477.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil ; y, subsidiariamente, el dictado de una sentencia estimatoria de las pretensiones del recurrente, confirmando en su integridad la sentencia recurrida, con expresa condena en costas al recurrente.

Por Diligencia de la Sala, de fecha 6 de febrero de 2014, se tuvo por decaído a la Generalitat de Cataluña del trámite de oposición concedido.

QUINTO.- Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 2 de junio de 2015, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en este recurso de casación **1080/2013** la Sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó el 19 de octubre de 2012, en el recurso contencioso-administrativo 429/2008 , por cuya virtud se estimó dicho recurso formulado por la representación procesal de Doña María Rosario y otros, contra el Acuerdo adoptado el 6 de junio de 2008 por el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques, publicado en el DOGC de 12 de agosto de 2008, por el que se vino a aprobar definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación, dotaciones escolares, de Manresa.

SEGUNDO .- Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis y en lo que aquí interesa, en las siguientes razones que expresa en el FJ 2º:

"Conforme a lo establecido en el artículo 94 del TRLU, la modificación de cualquiera de los elementos de una figura del planeamiento urbanístico se sujeta a las mismas disposiciones que rigen la formación, con la excepciones que se establezcan reglamentariamente y es el artículo 59.1.e) del citado Texto el que dispone que los planes de ordenación urbanística municipal se formalizan, exceptuando lo establecido en el apartado 2, mediante, entre otros documentos, la agenda y la evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar.

Sobre la exigibilidad del citado estudio económico financiero la sentencia número 2/2009 dictada el 13 de enero de 2009 por la Sección de casación de esta Sala de lo contencioso administrativo , en su fundamento de derecho tercero recoge la siguiente conclusión: "Podría, pues, concluirse que la sentencia en casación recurrida y las sentencias invocadas como de contraste vienen, en su conjunto, a integrar todo un cuerpo de doctrina de esta Sala de lo contencioso- administrativo del TSJ de Cataluña en esta materia. Corpus doctrinal que podría resumirse en una constante de exigibilidad, graduada según el tipo y características del instrumento de planeamiento que se trata, de la existencia del Estudio Económico Financiero como documentación inexcusable del mismo". En el mismo sentido se expresan las sentencias de la misma Sección número 1/2009, de 13 de enero de 2009 , 13/2008, de 19 de diciembre de 2008 .

Luego, no es posible atender a las razones expresadas por la Administración demandada y la codemandada en la contestación a la demanda en orden a la inexigibilidad del citado estudio en el caso de autos. La preexistencia de algunas de las dotaciones escolares, el elevado porcentaje de suelo de titularidad pública de los suelos alcanzados por la nueva ordenación urbanística, la cesión de suelos a la Generalitat de Catalunya, la ocupación directa de otros suelos y los objetivos perseguidos con la Modificación puntual, no pueden determinar que esa exigencia se desplace a los instrumentos de gestión urbanística a tramitar con posterioridad, como se defiende. Luego este motivo de impugnación debe ser atendido".

TERCERO.- En el desarrollo del único motivo de casación en que se sustenta el recurso, el AYUNTAMIENTO DE MANRESA aduce que la sentencia ha dejado de tomar en consideración un hecho esencial determinante de la innecesariedad de la incorporación del estudio económico financiero al procedimiento de elaboración y aprobación de la modificación de planeamiento impugnada, cual sería, al decir del Ayuntamiento recurrente, que la nueva ordenación no incrementa el suelo de titularidad pública afecto a destinos dotacionales; lo que, unido a la ausencia de justificación por la sentencia de la necesidad de sometimiento a estudio económico financiero de la concreta modificación de planeamiento controvertida en los autos, determina la ausencia de motivación en el pronunciamiento de fondo alcanzado por la Sala de instancia.

De cualquier modo, con carácter preferente al examen del motivo que vertebra esta casación, la lógica procesal impone analizar la causa de inadmisión que opone la representación procesal de los recurrentes en la instancia en su escrito de oposición a la estimación del presente recurso. Se aduce que el recurso de

casación interpuesto no cumple los requisitos dimanantes del artículo 483.2.1º en relación con los artículos 481.1 y 477.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil .

Tal causa de inadmisión, sin embargo, debe ser rechazada, por tan palmaria razón cual es la de que los preceptos que rigen los requisitos de admisibilidad de los recursos de casación en el orden contencioso administrativo son los contenidos en la Ley reguladora de esta jurisdicción, no los establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

CUARTO.- Despejado el óbice de admisibilidad aducido en el sentido expuesto, ya en cuanto al fondo del asunto, la falta de motivación que se reprocha a la sentencia impugnada en el motivo único que vertebra esta casación, viene referida concretamente a las conclusiones alcanzadas a partir de sendas afirmaciones: por una parte, que la exigibilidad del estudio económico financiero respecto de todo tipo de instrumentos de planeamiento ha sido establecida por la propia Sala de instancia en diversos pronunciamientos dictados en recursos de casación para unificación de doctrina; y, por otra parte, que las razones esgrimidas por las administraciones demandadas para justificar la inexigibilidad de dicho trámite no enervan, en relación con la concreta modificación de planeamiento impugnada, la necesidad del estudio económico financiero.

A) Centrada de este modo la controversia, desde una perspectiva jurisdiccional, que es la que aquí interesa retener, la motivación de la sentencias es exigida "siempre" por el artículo 120.3 CE . El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto (STC 57/2003, de 24 de marzo) que:

"La obligación de motivar las Sentencias, que el artículo 120.3CE impone a los órganos judiciales, se integra como una de las garantías protegidas en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1CE), entendida como el derecho a obtener una resolución razonablemente fundada en Derecho, que entronca de forma directa con el principio del Estado democrático de Derecho (artículo 1CE) y con una concepción de la legitimidad de la función jurisdiccional sustentada esencialmente en el carácter vinculante que para todo órgano jurisdiccional reviste la Ley (artículo 117.1 y 3CE ; SSTC 55/1987, de 13 de mayo, F. 1 ; 24/1990, de 15 de febrero, F. 4 ; 22/1994, de 27 de enero , F. 2). Esta garantía tiene como finalidad última la interdicción de la arbitrariedad, ya que mediante ella se introduce un factor de racionalidad en el ejercicio del poder que, paralelamente, potencia el valor de la seguridad jurídica y constituye un instrumento que tiende a garantizar la posibilidad de control de la resolución por los Tribunales superiores mediante los recursos que procedan, incluido el que compete a este Tribunal a través del recurso de amparo (SSTC 55/1987, de 13 de mayo, F. 1 ; 22/1994, de 27 de enero, F. 2 ; 184/1995, de 12 de diciembre, F. 2 ; 47/1998, de 2 de marzo , F. 5 ; 139/2000, de 29 de mayo, F. 4 ; 221/2001, de 31 de octubre F. 6). De esta garantía deriva, en primer lugar, que la resolución ha de exteriorizar los elementos y razones de juicio que fundamentan la decisión (SSTC 122/1991, de 3 de junio , F. 2 ; 5/1995, de 10 de enero, F. 3 ; 58/1997, de 18 de marzo , F. 2), y, en segundo lugar, que el fundamento de la decisión ha de constituir la aplicación no arbitraria, ni manifiestamente irrazonable, ni fruto de un error patente, de la legalidad (entre muchas SSTC 23/1987, de 23 de febrero , F. 3 ; 112/1996, de 24 de junio , F. 2 ; 119/1998, de 4 de junio , F. 2 ; 25/2000, de 31 de enero , F. 3). A ello ha de añadirse que, cuando están en juego otros derechos fundamentales, el canon de examen de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva aparece reforzado (por todas SSTC 25/2000, de 31 de enero, F. 3 ; 64/2001, de 17 de marzo , F. 3). ... Como tiene señalado este Tribunal, la exigencia de motivación, proclamada por el artículo 120.3CE , constituye una garantía esencial del justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del Ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad (SSTC 116/1986, de 8 de octubre , F. 5 ; 109/1992, de 14 de septiembre , F. 3 ; 139/2000, de 29 de mayo , F. 4 ; 6/2002, de 14 de enero , F. 3). La carencia de fundamentación constituye un defecto capaz de generar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva si, en atención a las circunstancias concurrentes, la falta de razonamiento de la resolución no puede interpretarse como una desestimación tácita que satisfaga las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 175/1990, de 12 de noviembre , F. 2 ; 83/1998, de 20 de abril , F. 3 ; 74/1999, de 26 de abril , F. 2 ; 67/2000, de 13 de marzo, F. 3 ; y 53/2001, de 26 de febrero , F. 3). En definitiva hemos exigido "que del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución pueda deducirse razonablemente, no sólo que el órgano judicial ha valorado la pretensión deducida, sino, además, los motivos fundamentadores de la respuesta tácita" (SSTC 26/1997, de 11 de febrero, F. 4 ; 104/2002, de 6 de mayo, F. 3 ; 236/2002, de 9 de diciembre , F. 5)".

Sin embargo, y como complemento de lo anterior, también debemos añadir que, como señala la STC 301/2000, de 13 de noviembre :

"El deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que

vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4 ; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3 ; 66/1996, de 16 de abril, F. 5 ; 115/1996, de 25 de junio, F. 2 ; 116/1998, de 2 de junio, F. 3 ; 165/1999, de 27 de septiembre , F. 3)"; añadiendo la STC 187/2000, de 10 de julio , que "no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, F. 2 ; 187/1998, de 28 de septiembre, F. 9 ; 215/1998, de 11 de noviembre, F. 3 y 206/1999, de 8 de noviembre , F. 3)".

B) Pues bien, partiendo de esa delimitación constitucional de la exigencia de motivación de las sentencias, el único motivo de casación denunciado no puede ser acogido.

En el presente caso, en efecto, no cabe apreciar falta de motivación en la sentencia recurrida, pues, frente a lo que se alega en el recurso de casación, en la decisión jurisdiccional de la Sala de instancia se justifica de manera suficiente el rechazo de los argumentos que la recurrente había invocado en su escrito de contestación a la demanda y reiterado ulteriormente en el de conclusiones.

En lo sustancial, la necesidad de sometimiento de la modificación de planeamiento impugnada al trámite de estudio económico financiero había venido a negarse con base en las consideraciones siguientes: (1) las formas de adquisición de los suelos afectos a las dotaciones públicas incluidas en el ámbito de ordenación no experimentan alteración alguna como consecuencia de la modificación puntual impugnada; (2) el alcance de la nueva ordenación introducida por la innovación de planeamiento no va más allá de la concreción de los usos de los equipamientos previstos por el Plan General o la variación de tales usos sin alterar el destino dotacional previsto en el planeamiento general; y (3) la inexistencia en el ámbito de ordenación concernido de suelos que tuvieran reconocido aprovechamiento lucrativo alguno.

Pues bien, de estas cuestiones se ocupa el FJ 2º de la sentencia recurrida, que antes dejamos transcrito. Según vimos, la Sala sentenciadora llega a la conclusión de que la legislación autonómica aplicable no autoriza la elaboración y aprobación de la modificación de planeamiento controvertida sin la incorporación a la misma del estudio económico financiero, indicando que la preexistencia de algunas de las dotaciones escolares, el elevado porcentaje de suelo de titularidad pública de los suelos alcanzados por la nueva ordenación urbanística, la cesión de suelos a la Generalitat de Catalunya, la ocupación directa de otros suelos y los objetivos perseguidos con la Modificación Puntual, no pueden determinar que esa exigencia se desplace a los instrumentos de gestión urbanística a tramitar con posterioridad.

Es, por tanto, en el documento de planeamiento -y no en los posteriores instrumentos de gestión- donde ha de justificarse la viabilidad económica de la actuación proyectada y el modo en que ésta debe ser afrontada. El requisito que nos ocupa resulta imperativo y, en su caso, corresponde a quien alegue su innecesidad levantar la carga correspondiente y acreditar que por alguna circunstancia justificada pueda excusarse de su observancia.

Esta Sala y Sección se muestra cada vez más rigurosa en el cumplimiento de esta exigencia, y sigue así una trayectoria que se muestra en la misma línea que la del legislador, a fin de evitar que las previsiones contenidas en los planes queden convertidas en papel mojado con la consiguiente frustración de expectativas, consumo inútil de energía y deficiente empleo de unos recursos siempre escasos.

C) La Sala de instancia, pues, motiva suficientemente el sentido de la decisión adoptada y lo hace además invocando la jurisprudencia emanada por ella misma a través de su Sección de Casación. Doctrina acorde asimismo con la que tiene establecida este Tribunal Supremo (STS de 17 de julio de 2014 RC 488/2012 y 23 de octubre de 2014 RC 403/2012 , entre las resoluciones más recientes).

No existe un derecho a que la motivación tenga una determinada extensión, ni que los razonamientos de que se sirven los órganos jurisdiccionales alcancen determinado grado de exhaustividad; se requiere, eso sí, que tales órganos exterioricen las razones determinantes de sus decisiones; y, de conformidad con lo ya expuesto, el estándar constitucional requerido a la motivación de las sentencias ha sido satisfecho en la que ahora hemos de enjuiciar.

No hay falta de motivación en la sentencia de instancia, pues en ella se explican de forma inteligible y suficiente las razones fácticas y jurídicas en que se sustenta la desestimación del recurso contencioso-administrativo. La recurrente podrá discrepar de las razones dadas, pero ello nada tiene que ver con el defecto de motivación que se reprocha a la sentencia.

Ocurre, además, dicho sea incidentalmente, que la argumentación desarrollada en el único motivo de casación incurre en una suerte de petición de principio, cuando reprocha a la resolución recurrida haber desconocido el hecho esencial de que la nueva ordenación no incrementa el suelo de titularidad pública afecto a destinos dotacionales. Ya que tal afirmación ignora que, como reconoce expresamente la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, en uno de los ámbitos afectados por la nueva ordenación introducida por la modificación puntual impugnada -"El Xup"-, la innovación comporta la modificación del uso de un equipamiento existente que pasa a ser educativo de ser sanitario asistencial; sin que, lógicamente, sea posible colegir, pese a lo que apodícticamente se afirma de adverso por la Administración recurrente, que tal cambio de uso no lleva aparejado coste económico alguno.

En virtud de cuanto antecede, pues, hemos de desestimar el único motivo casación alegado y, por consiguiente, también, el recurso interpuesto.

D) Lo que no procede ahora es entrar a determinar en qué supuestos que resulta de aplicación la regla general, esto es, la exigibilidad del estudio económico financiero como documento adjunto a los planes urbanísticos y las posibles excepciones a la indicada regla.

El recurso presentado no plantea la cuestión en tales términos, porque lo que discute es si la sentencia impugnada ha proporcionado o no razones suficientes para justificar su exigencia en el supuesto de autos. Y tal cuestión ya ha quedado solventada en sentido afirmativo, conforme a lo expuesto con anterioridad.

Para que nuestro pronunciamiento pudiera ahora venir a extenderse más allá, habría debido articularse algún otro motivo de casación en el recurso en el sentido indicado, por la vía además de la letra d) del artículo 88.1 de nuestra Ley jurisdiccional e invocando la infracción de algún precepto legal de carácter estatal.

Lo que, como decimos, no ha sido el caso en el supuesto sometido a nuestra consideración.

QUINTO.- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación e imponer las costas a la parte recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJCA, si bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte recurrida, procede limitar la cuantía de la condena en costas, por todos los conceptos que las integran, a la cantidad máxima de 4.000 euros.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº **1080/2013**, interpuesto por El AYUNTAMIENTO DE MANRESA contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Aragón, Sección Tercera, de fecha 19 de octubre de 2012, en su Recurso Contencioso-administrativo 429/2008 .

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.