



Roj: STSJ CAT 14519/2013 - ECLI:ES:TSJCAT:2013:14519
Id Cendoj: 08019330032013100669
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Barcelona
Sección: 3
Nº de Recurso: 219/2010
Nº de Resolución: 730/2013
Procedimiento: Recurso ordinario (Ley 1998)
Ponente: ANA RUBIRA MORENO
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA

Recurso nº 219/2010

SENTENCIA Nº 730/2013

ILMOS. SRES.

MAGISTRADOS:

DON MANUEL TÁBOAS BENTANACHS

DON FRANCISCO LÓPEZ VÁZQUEZ

DOÑA ANA RUBIRA MORENO

En la ciudad de Barcelona, a once de octubre de dos trece.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN TERCERA), ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo número 219/2010, interpuesto por **INMOBILIARIA LA LLAR**, S.L., representada por la Procuradora DOÑA ELISABETH HERNÁNDEZ VILGRASA, con asistencia letrada, contra la GENERALITAT DE CATALUNYA, representada y dirigida por el Señor LETRADO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA y contra el AYUNTAMIENTO DE **FIGUERES**, representado y dirigido por el Letrado DON NARCÍS TORRENT CUFÍ. Es Ponente Doña ANA RUBIRA MORENO, Magistrada de esta Sala, quien expresa el parecer de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación de la parte actora, por escrito presentado en la Secretaría de esta Sala, interpuso recurso contencioso administrativo contra la desestimación por acto presunto del recurso de alzada formulado contra el acuerdo adoptado el 28 de enero de 2009 por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona, que aprueba definitivamente "la modificació del Pla General a l'àmbit de l'antiga sureda Bertran".

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto en la Ley reguladora de esta Jurisdicción. La actora dedujo demanda en la que, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables, terminaba solicitando que se dictara sentencia por la que estimando el recurso se declare la nulidad de los acuerdos impugnados, ordenando que se procede a la ordenación de la finca de conformidad con los parámetros contemplados en el proyecto de la modificación aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento de **Figueres**, o, subsidiariamente, que procede condenar solidariamente a las Administraciones demandadas o, en su caso, al Ayuntamiento de **Figueres**, a pagar a la recurrente la cantidad fijada en el dictamen pericial aportado (1.545.524,49 euros) o aquella mayor o menor cantidad que resulte del periodo probatorio.

TERCERO.- La Administración demandada en la contestación a la demanda opuso la inadmisibilidad del recurso por su interposición fuera de plazo y por incumplimiento en su interposición de los requisitos exigidos a las personas jurídicas y, subsidiariamente solicitó la desestimación del recurso.

CUARTO.- Se prosiguió el trámite correspondiente y, practicadas las pruebas que propuestas fueron declaradas pertinentes, con el resultado que obra en las actuaciones, se pasó al trámite de conclusiones sucintas, señalándose para votación y fallo el 9 de octubre de 2013.

QUINTO.- En la sustanciación de este pleito se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como se ha adelantado en los antecedentes de hecho, el presente recurso contencioso administrativo tiene por objeto la desestimación por acto presunto del recurso de alzada formulado contra el acuerdo adoptado el 28 de enero de 2009 por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona, que aprueba definitivamente "la modificació del Pla General a l'àmbit de l'antiga sureda Bertran".

El recurso se sustenta en las siguientes consideraciones jurídicas: 1. Necesidad de nuevo periodo de información pública; 2. Validez del convenio urbanístico suscrito de 26 de abril de 2007; 3. Principio de autonomía local. La Comissió Territorial d'Urbanisme ha actuado al margen de sus competencias; 4. Responsabilidad patrimonial de la Administración.

Habida cuenta que la modificación impugnada fue aprobada inicialmente el 10 de mayo de 2007, provisionalmente el 6 de marzo de 2008 y definitivamente el 28 de enero de 2009, en la resolución del presente recurso deberá estarse a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU) y en el Decreto 305/16, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

SEGUNDO.- Opuesta por la Administración demandada la inadmisibilidad del recurso procede resolver con carácter previo sobre las excepciones procesales hechas valer por la misma, habida cuenta los efectos que comportaría la apreciación de su concurrencia.

En la publicación en el DOGC de 11 de marzo de 2009, del acuerdo de 29 de enero de 2009 de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona, de aprobación de la modificación del Plan general urbanístico de **Figueres** en el ámbito de la antigua sureda Bertran, se recoge indicación de que contra el mismo cabe recurso de alzada.

La falta de resolución expresa del recurso de alzada podía llevar a apreciar su desestimación por acto presunto y conforme a lo establecido en el artículo 46 de la LJCA, en relación con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 286/2006, con remisión a las números 14/2006 y 39/2006, entre otras, que en síntesis parte de que el silencio administrativo es una mera ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración (STC 204/1987, F. 4), y de la consideración de que no puede calificarse de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales (STC 6/1986, F. 3), debería admitirse la interposición de recurso contencioso administrativo contra las resoluciones presuntas sin estar sujeta a plazo.

En este sentido el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de julio de 2003 indica:

" Hemos dicho que en los supuestos de relación entre silencio administrativo negativo y derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, la Administración tiene, en todo caso (art. 94.1 y 2 de la LPA), el deber de resolver expresamente y que el silencio administrativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del que incoó un procedimiento para que pueda entender desestimada su petición, reclamación o recurso, y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa, siquiera sea tardía, sin que sea viable que la Administración pretenda obtener un beneficio, la apreciación de extemporaneidad del recurso contencioso administrativo, a consecuencia de su propia violación de la norma (art. 94.3 de la LPA) ni, aun menos admisible, que para ello se invoque una doctrina, la del silencio administrativo, que está concebida precisamente en beneficio del administrado (Sentencias de 28 de noviembre de 1989 y de 29 de noviembre de 1988). El Tribunal Constitucional (sentencias 61986, de 21 de enero y 204/1987, de 21 de diciembre) ha entendido que el administrado no debe ser peor tratado como consecuencia del juego de plazos preclusivos cuando su petición o recurso es denegado por silencio, sin notificación alguna, que cuando se le notifica en

forma defectuosa la resolución expresa dictada como consecuencia de su recurso o petición, pues caso de no aceptar la interpretación ampliadora se daría un trato más favorable a la posición de la Administración al beneficiarse de la preclusión de los plazos, en mayor medida cuanto mayor sea el incumplimiento de su deber. La sentencia de la antigua Sala Cuarta de este Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1982, se inclina ya en el sentido que se acaba de indicar respecto de una notificación defectuosa, lo que muestra la solidez de la corriente jurisprudencial citada, aún antes de que se pronunciase el Tribunal Constitucional. Sin duda, en la dirección de la doctrina constitucional señalada, la interpretación más favorable para la efectividad del derecho fundamental es la de entender aplicable a las desestimaciones por silencio los supuestos de notificaciones defectuosas del artículo 79.3 de la Ley de Procedimiento administrativo, como ha entendido esta Sala en varias ocasiones".

Pero, es de atender, también, el régimen jurídico aplicable en la impugnación de una resolución que aprueba un plan urbanístico, sobre el que resuelve la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2007, a la que remiten las de 19 de marzo de 2008 y 30 de septiembre de 2009, en la que se recoge:

"Los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, y así lo tiene reconocido una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo. Lo que en este recurso impugna la parte actora es un acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Girona que da conformidad al Texto Refundido de ciertas modificaciones del Plan General en el Plan Interprovincial PICC de (...).

Se impugna, pues, una disposición de carácter general.

El artículo 107.3 de la Ley 30/1992, establece que "contra las disposiciones de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa".

Este es un precepto estatal básico que no puede ser contradicho por la legislación autonómica, ni siquiera en aquellas materias que, como el urbanismo, son de la exclusiva competencia de ésta, pues en ellas la Comunidad Autónoma puede normar aspectos procedimentales y de régimen jurídico, pero sin infringir las normas básicas del Estado.

El precepto de que se trata no es sólo básico en virtud de lo dispuesto en el artículo 149-1-18ª de la Constitución Española, sino también de lo establecido en su artículo 149-1-8ª, que atribuye competencia al Estado para fijar "las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas", aspectos estos que están implicados cuando se ordena una vía de recursos administrativos contra ciertas disposiciones de carácter general (v.g. los planes de urbanismo), con la posibilidad de que se pida y se conceda la suspensión de su eficacia (artículo 111 de la Ley 30/92)".

Igualmente señalamos que: "En el Derecho autonómico de Cataluña los preceptos aplicables en el momento en que se dictaron las resoluciones que el demandante impugnó en su escrito de interposición eran: A) El artículo 294 del Texto Refundido de 122 de julio de 1990, cuando se adoptó el acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Girona de fecha 28 de octubre de 1992. B) El artículo 16.4 de la Ley autonómica 2/2002, de 14 de marzo, cuando se adoptó el acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Girona de 26 de marzo de 2003.

Ahora bien, esos preceptos deben ser interpretados concordadamente con el artículo 107.3 de la Ley 30/92, pues si cabe una interpretación armonizadora debe aceptarse para evitar el desplazamiento que la prevalencia de Ley básica estatal producirá en otro caso sobre la norma autonómica. (Artículo 149.3 de la C.E.).

Esa interpretación armonizadora es la siguiente: El acuerdo de aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo tiene un aspecto de acto administrativo (el acuerdo en sí adoptado por la Comisión, con sus requisitos de procedimiento, de quórum, etc.) y otro aspecto de disposición de carácter general (el propio Plan de urbanismo que se aprueba).

Pues bien, la exigencia de agotamiento de la vía administrativa que imponen en el Derecho Autonómico de Cataluña los artículos 294 del TR 1/90, de 12 de julio y 16.4 de la Ley Autonómica 2/2002, de 14 de marzo, es conforme a Derecho en cuanto se impugne el acuerdo de la Comisión en el aspecto que tiene de acto administrativo, pero no en cuanto se impugne la disposición misma, pues en este último caso el artículo 107.3 de la Ley 30/92 prohíbe la exigencia".

Luego, también la notificación defectuosa de la resolución recurrida, al contener una indicación errónea de los recursos de los que era susceptible, obsta la apreciación de la interposición extemporánea del cualquier recurso, conforme a lo establecido en el artículo 59.3 de la LPAC.

Procede, pues, rechazar la concurrencia de esta causa de inadmisibilidad.

TERCERO.- Con el escrito de interposición del recurso se acompaña además de la escritura de poder general para pleitos otorgado por el Consejero delegado de la recurrente, una certificación expedida por el mismo el 26 de mayo de 2010, sobre el acuerdo adoptado por el mismo de interponer el presente recurso.

Después de que la Administración demandada opusiera la inadmisibilidad del recurso en la contestación a la demanda, la parte actora aportó una escritura pública de fecha 28 de diciembre de 2004, que incorpora los Estatutos de la sociedad recurrente, en cuyo artículo 24.k) atribuye al órgano de administración la facultad de resolver sobre litigar, con legitimación activa o pasiva, ante Autoridades, Juzgado y Tribunales así como el acta de la Junta General de Socios de 20 de abril de 2012, en la que consta la adopción del acuerdo de ratificar las actuaciones del Consejero delegado referidas a la interposición del presente recurso.

En estos términos, procede estimar cumplimentado lo establecido en el artículo 45.2.d) de la LJCA , en cuanto a los requisitos exigidos en la interposición de recursos por personas jurídicas.

Luego, también procede rechazar la concurrencia de esta causa de inadmisibilidad.

CUARTO. Obran en el expediente administrativo los siguientes datos de interés para la resolución del recurso: convenio suscrito el 26 de abril de 2007 por el alcalde de **Figueres e Inmobiliaria La Llar**, S.L. en cuyo pacto primero se recoge el acuerdo de los firmantes en la modificación del PGOU, a los efectos de proceder a clasificar y calificar la finca propiedad de la segunda con lo parámetros que se expresan, en el segundo se prevé la inclusión de la mismo en el ámbito de un polígono de actuación, en el tercero se expresa que el convenio se redacta de conformidad con lo establecido en el artículo 98.4 del TRLU y 26 del Decreto 305/2006, de 19 de julio , en el cuarto se dispone que con el convenio y con la aprobación definitiva la recurrente se considerará satisfecha en su derecho urbanísticos y, por tanto, quedará automáticamente sin efecto la advertencia de iniciar el procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley, añadiendo que la introducción en la tramitación de modificaciones no sustanciales no comportará la resolución o extinción del convenio, para en el quinto disponer que la propiedad cederá al Ayuntamiento de forma anticipada una porción de terreno de 1.500 m², cesión para sistemas prevista en el futuro polígono de actuación, si bien para el caso de no aprobarse la modificación la cesión quedará sin efecto (folio 27 y siguientes; alegaciones presentadas el 3 de julio de 2007 por la recurrente en periodo de información pública (folios 88 y 89); estimación de una de las alegaciones formuladas por la recurrente en la aprobación provisional de la modificación el 6 de marzo de 2008, reduciendo el ámbito delimitado (folios 117 y siguientes); acuerdo adoptado el 14 de mayo de 2008 por la Comissió Territorial de Girona, por el que se suspende la aprobación definitiva para que mediante un texto refundido se incorporen una serie de prescripciones (folio 139 y siguientes); texto refundido de la modificación (folio 170 y siguientes).

QUINTO.- Sin desconocer la relevancia del trámite de información pública desde la perspectiva de garantizar y potenciar la participación ciudadana en la materia discrecional del planeamiento, y lejos de automatismos contrarios a la debida ponderación del caso, debe recordarse que la doctrina jurisprudencial dista de ser tan tajante como la parte actora pretende, quedando supeditada la necesidad de un nuevo trámite de información pública al dato objetivo de que las modificaciones introducidas signifiquen un cambio sustancial de los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado.

Siguiendo con la doctrina del Tribunal Supremo, que entendía como cambio sustancial aquél que comporte una modificación del modelo territorial, haciendo el Plan globalmente diferente, y no sólo diferente en aspectos puntuales, en el artículo 112 del Decreto 305/2006, de 18 de julio , por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo, se regula la segunda información pública en la tramitación del planeamiento, expresándose en los siguientes términos: "2. En el caso de planeamiento urbanístico general, se entiende que son cambios sustanciales: a) La adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general o al modelo de ordenación del territorio. b) La adopción de nuevos criterios respecto a la clasificación del suelo".

En el extremo 3 del informe pericial forense se recoge indicación de que el techo total determinado en la aprobación definitiva de la modificación era de 13.335,05 m², lo que implica una disminución de 3.013,95 m² respecto de lo determinado en la aprobación provisional y en la aprobación inicial, pues se fijaba en 16.349 m², así como que la reserva de suelo para vivienda protegida también se ve modificada, pues de los 3.269,80 m² de techo de la aprobación provisional se pasa a 2.667,01 m², indicando en su extremo cuarto que las prescripciones dispuestas en el acuerdo de suspensión de la aprobación definitiva no suponen un cambio del modelo urbanístico pero sí un cambio sustancial al reducir la edificabilidad en 3.013,95 m², imposibilitar el aprovechamiento privado del subsuelo en el sistema viario y eliminar en la ordenación volumétrica dos edificios.

Pero, ninguna de esas variaciones mencionadas en el informe pericial, ni la citada en la demanda, referida a la conversión de un polígono de actuación urbanística en un sector de suelo urbano no consolidado sujeto a un plan de mejora urbana, tiene encaje en los supuestos previstos normativamente que hacen necesario un nuevo trámite de información pública, pues no alcanzan a la estructura general ni al modelo de ordenación del territorio y tampoco a la clasificación del suelo, y cuantitativa ni cualitativamente no tienen relevancia suficiente en orden a exigir ese nuevo trámite antes de su aprobación definitiva.

Luego, este motivo de impugnación se debe rechazar.

SEXTO.- El alcance de la autonomía municipal en la ordenación urbanística y de la intervención de la Administración autonómica en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, es objeto de tratamiento en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2011, en la que se concreta la posición mantenida por ese Alto Tribunal desde la sentencia 13 de julio de 1990, expresándose en los siguientes términos:

" En definitiva, se trata de determinar si se han transgredido, o no, los límites que establece la garantía institucional de la autonomía local (artículos 137 y 140 de la CE), en su proyección a este tipo de casos. Dicho de otro modo, si la expresada autonomía local impide que la Administración autonómica realice el control de legalidad que ha ejercido en este caso, denegando la aprobación de una modificación del plan general propuesta por el Ayuntamiento recurrente en la instancia.

La resolución de esta cuestión pasa por examinar, en primer lugar y ante el desenfoque que se observa en la sentencia recurrida y en el escrito de la Administración autonómica, la naturaleza y alcance del principio constitucional citado. Y, luego, si la actuación administrativa se ha ajustado a tales contornos.

Constituye reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, como ya declaramos en nuestra Sentencia de 26 de junio de 2008 (recurso de casación nº 4610/2004), que la garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el " derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias " (STC 240/2006), de 20 de julio, recogiendo lo declarado en las anteriores SSTC 32/1981 y 40/1998). Se trata, por tanto, de una noción muy similar a la acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989.

A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante "un concepto jurídico de contenido legal", que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto predicable, igualmente, en relación con los demás Administraciones en la aplicación de las leyes, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

SEXTO.- Pues bien, la expresada autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, extienden sus competencias, como señala la citada STC 240 /2006, recordando lo declarado en la también citada STC 40/1998. Ahora bien, en este ámbito sectorial confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos a salvaguardar rebasan el ámbito puramente local, se legitima el control sobre el plan, en sus aspectos discrecionales, en los términos que seguidamente exponemos.

Concretamente, las posibilidades de control de las Comunidades Autónomas cuando con motivo de la aprobación definitiva del planeamiento general pretendan denegar su aprobación o introducir cambios en su contenido, han de ser limitadas por elementales exigencias derivadas del citado principio de la autonomía local, de manera que la extensión del control de la Administración autonómica en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento viene impuesto por ese respeto a la autonomía local.

SÉPTIMO.- En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, sobre lo que no hace al caso abundar.

Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE.

Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

El artículo 90 del TRLU, al regular los tipos de resoluciones definitivas sobre el planeamiento urbanístico que pueden adoptar los órganos competentes para la aprobación definitiva de una figura del planeamiento urbanístico, en su apartado 1 permite: a) La aprobación pura y simple del planeamiento, o bien con prescripciones de carácter puntual que no exijan un nuevo trámite de información pública. b) La suspensión total o parcial del trámite de aprobación del planeamiento, por razón de deficiencias enmendables. c) La denegación motivada de la aprobación del planeamiento, por razón de vicios o defectos no enmendables. d) El retorno del expediente, si no es completo o le falta algún trámite.

Según su apartado 2 "los acuerdos de suspensión y de denegación a que se refieren las letras b y c del apartado 1 adoptados por la Administración de la Generalidad sólo se pueden fundamentar en los motivos de interés supramunicipal, de legalidad y de racionalidad urbanística que especifican los apartados 2, 3 y 4 del art. 85, aparte de la ponderación, respecto a la clasificación del suelo, de la trascendencia de los regímenes especiales de protección derivados del planeamiento territorial o de la legislación sectorial del art. 58".

El artículo 85 del TRLU, al que remite el citado precepto, dispone: 1. (...). 2. Los informes a que se refiere el apartado 1 tienen que incluir las consideraciones que sean necesarias, fundamentadas en razones de racionalidad y funcionalidad urbanísticas y orientadas a la superación de contradicciones, a la enmienda de errores y a la mejora de la claridad y la precisión jurídicas y técnicas. En todo caso, son vinculantes, únicamente, las prescripciones que contengan fundamentadas en los motivos de interés supramunicipal y de legalidad especificados por los apartados 3 y 4. 3. Son motivos de interés supramunicipal, a los efectos de lo que establece el apartado 2: a) La coherencia con la planificación territorial, en cuanto a la cohesión territorial y a la organización correcta del desarrollo urbano. b) La compatibilidad, la articulación y la conexión entre los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal y las infraestructuras de carácter local. c) La compatibilidad con el riesgo preexistente, de acuerdo con los indicadores de los riesgos geológicos y de protección civil disponibles. d) La adecuación a la planificación medioambiental y a la política de desarrollo sostenible. e) La adecuación a las políticas supramunicipales de suelo, de vivienda, de gestión de los recursos naturales y de protección del patrimonio cultural, natural y científico. 4. Son motivos de legalidad, a los efectos de lo que establece el apartado 2, los relativos a: a) La tramitación del planeamiento urbanístico. b) El sometimiento a las determinaciones propias del planeamiento urbanístico de rango superior. c) La adecuación a la legislación sectorial y urbanística. d) La interdicción de la arbitrariedad. 5. Los informes a que se refiere el apartado 1 deben expresar la inviabilidad del planeamiento en tramitación, si procede que las deficiencias constatadas no son susceptibles de enmienda.

Sin necesidad de determinar si las prescripciones dispuesta por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona, o alguna de ellas, tienen encaje en motivos de interés supramunicipal, de legalidad o de racionalidad urbanística, este motivo de impugnación no puede ser atendido.

Así, en el apartado 3 de la Memoria de la modificación correspondiente a la aprobación provisional, con el título "competència municipal" se indicaba lo siguiente: "Les determinacions contingudes en aquest document de modificació puntual no presenten efectes que puguin alterar la coherència amb la planificació territorial, pel que fa la cohesió territorial i a l'organització correcta del desenvolupament urbà, ni la compatibilitat, l'articulació i la connexió entre els elements vertebradors del territori d'abast supramunicipal ni les infraestructures de caràcter local. Tampoc té problemes de compatibilitat amb el risc preexistent, d'acord

amb els indicadors dels riscos geològics i de protecció civil disponibles, ni sobre la planificació mediambiental i la política de desenvolupament sostenible, ni sobre l'adequació a les polítiques supramunicipals de sòl, d'habitatge, de gestió dels recursos naturals ni de protecció del patrimoni cultural, natural i científic. (...) Per tot això, podem entendre que aquesta modificació no presenta aspectes que puguin incidir sobre criteris de supramunicipalitat ni de legalitat d'acord amb el que preveu l'article 85.3 y 85.4 DL 1/2005, de 26 de juliol, i que podessin justificar la denegació de la seva aprovació per part de la Comissió Territorial d'Urbanisme o la seva suspensió amb prescripció vinculants tal com estableix l'article 85.2 del DL 1/2005, de 26 de juliol". En parecidos términos se expresa el mismo apartado del Texto refundido elaborado por el Ayuntamiento.

En el fundamento de derecho tercero de la sentencia número 309//2004 dictada por esta Sala y Sección el 28 de abril de 2004 en el recurso 570/2000 , se recoge el criterio de la misma sobre esta materia, expresándose en los siguientes términos:

" Conocida suficientemente por las partes, y no precisada por ello de reiteración alguna, la ya abundante jurisprudencia recaída sobre la problemática referida a la autonomía municipal y a las competencias de la Administración Autonómica a la luz de los nuevos principios organizativos introducidos por los artículos 137 y 140 de nuestra Constitución , doctrina jurisprudencial inmediatamente aplicable por los Tribunales pese a las eventuales críticas a que pudiera haber sido sometida por cualquier sector doctrinal, y con independencia también de las consideraciones contenidas en la pericial contradictoria practicada en este proceso (...), no puede desconocerse que el Ayuntamiento actuante se avino y atendió inmediatamente las sugerencias de la Comissió d'Urbanisme, redactando el correspondiente texto refundido en el que introdujo la prescripción litigiosa 1.2.5. Lo que viene a reducir sensiblemente el alcance de la cuestión debatida, desde el momento en que, ya nos encontremos ante aspectos reglados del Plan, con o sin el juego de conceptos jurídicos indeterminados y con o sin incidencia en aspectos de interés supralocal, ya en presencia de aspectos discrecionales, con o sin incidencia comunitaria o sobre un planeamiento superior, o ante cuestiones de mera oportunidad, el Ayuntamiento asumió en su integridad e hizo suya la prescripción de que se trata, incluyéndola en el correspondiente texto refundido finalmente aprobado, actuando así precisamente, sin imposición alguna, en el ejercicio de su propia autonomía, que no puede entenderse por ello quebrantada "

En el caso de autos tenemos que tras el acuerdo de la Comissió Territorial de Girona de 14 de mayo de 2008 por la Territorial de Girona, por el que se suspende la aprobación definitiva para que mediante un texto refundido se incorporen una serie de prescripciones, el Ayuntamiento de **Figueres** elaboró el Texto refundido finalmente aprobado, incorporando las prescripciones impuestas, de forma que siguiendo el criterio jurisprudencial recogido en las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2011 y 19 de noviembre de 2008 , entre otras, no cabe apreciar la vulneración del principio de autonomía municipal.

SÉPTIMO.- Respecto de los convenios urbanísticos en la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2007 se indica:

" Como dijimos en la STS de 15 de diciembre de 1998 : "Es sabido que el valor de los Convenios Urbanísticos queda supeditado a su concordancia con el Plan. Quiere decirse con ello que los Convenios Urbanísticos han de ser interpretados en función del Plan, y no éste en función de aquéllos, sin perjuicio, naturalmente, de las obligaciones de todo orden (no urbanístico) que se deriven para los firmantes. En el concreto asunto que decidimos lo expuesto significa que el Plan de... no puede ser interpretado en función de lo establecido en el Convenio Urbanístico aducido2.

Por su parte en nuestra STS de 20 de junio de 2000 señalamos que: "En la sentencia de 15 de marzo de 1997 hemos distinguido entre los denominados convenios de gestión urbanística y los convenios urbanísticos de planeamiento. Mientras que los primeros se dirigen a la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado y contienen, por ello, estipulaciones conformes al mismo, los convenios de planeamiento tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor.

La finalidad de un convenio de planeamiento es pues, precisamente, la de lograr una modificación futura de la ordenación urbanística existente. El resultado final que contemplan suele mostrar, por ello, una contradicción material con las normas de planeamiento vigentes en el momento en que se suscriben, ya que los mismos se fundamentan en la indudable potestad ("potestas variandi") que ostenta la entidad local para iniciar discrecionalmente la modificación o, en su caso, revisión del planeamiento con vistas a adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público. Es claro, no obstante, que la modificación debe ir encaminada a la satisfacción de dicho interés, con el control de los Tribunales de este orden jurisdiccional y debe respetar, además, el procedimiento establecido en cada caso para la modificación de la normativa de planeamiento de

que se trate (artículo 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 154 y siguientes del Reglamento de Planeamiento) " .

El propio Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de marzo de 2010 lleva a cabo una recopilación de la doctrina de ese Alto Tribunal sobre los convenios urbanísticos de planeamiento y su fuerza vinculantes, indicando en su fundamento de derecho quinto:

"En la STS 20 de noviembre de 2007 hemos reiterado ---una vez mas--- la clásica STS de 13 de junio de 1990 , en la que ya se dijo, entre otros extremos relacionados con el planeamiento "no resulta admisible una «disposición» de la potestad de planeamiento por vía contractual: cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores".

Por su parte en la STS de 26 de junio de 2009 , hemos reiterado la doctrina relativa a la vinculación y obligatoriedad de los citados convenios urbanísticos (en relación, justamente, con otro campo de golf): "Respecto de las consecuencias derivadas de la adquisición de la finca por la sociedad recurrida en 1999, cuando e convenio urbanístico se suscribió por otra entidad "Golf Domaio, S.A." en 1991, hemos de remitirnos a lo expuesto en el fundamento anterior. A lo que debemos añadir que efectivamente el convenio urbanístico expresado se enmarca en los denominados convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación y gestación de una modificación del planeamiento en vigor. Acorde con este carácter no estamos, por tanto, ante una disposición de carácter general, como parece deducirse del alegato de la recurrente que hace alusión a su "carácter normativo", su vinculación solo adquiere una eficacia general cuando se incorpora al plan que sí tiene una indudable naturaleza normativa.

Y si bien esta actividad concertada que se plasma en el convenio no es únicamente un conjunto de obligaciones recíprocas, sino también comporta la asunción de compromisos por parte de la Administración y de la entidad que lo acuerda, tendentes a materializar una modificación futura del plan, y que su incumplimiento podría comportar, para las partes que lo suscriben, las consecuencias indemnizatorias derivadas del principio de responsabilidad, sin embargo lo cierto es que por vía convencional no puede verse limitada ni coartada la potestad de planeamiento que ha de ejercerse siempre en defensa del interés general.

El examen de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, que se recoge al respecto en la STS de 13 de abril de 2007 (recurso de casación 6788/2003), avala cuanto decimos. Así se señala en la sentencia citada que "tanto de la referida al "ius variandi" que compete a aquélla en la ordenación del suelo, para el que ni tan siquiera los derechos adquiridos, ni los convenios que la Administración haya podido concluir, constituyen obstáculos a su ejercicio racional y no arbitrario (sentencias, entre muchas otras, de 30 de abril y 13 de junio de 1990 , 3 de abril , 9 de julio 21 de septiembre , 30 de octubre y 20 de diciembre 1991 , 27 de febrero , 28 de abril y 21 de octubre de 1997 y las en ellas citadas), como de la atinente a aquel principio de la "indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional", en la que reiteradamente se afirma que las exigencias del interés público que justifican tales potestades implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios que la Administración concierte con los administrados; que las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias, por lo que no resulta admisible una «disposición» de la potestad de planeamiento por vía contractual; o que, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración de lo convenido (sentencias, entre otras muchas, de 30 de abril y 13 de julio de 1990 , 21 de septiembre y 20 de diciembre de 1991 , 13 de febrero , 18 de marzo , 15 de abril y 27 de octubre de 1992 , 23 de junio , 19 de julio y 5 de diciembre de 1994 , 15 de marzo de 1997 , 29 de febrero de 2000 o 7 de octubre de 2002), avala lo dicho".

En la misma línea ya nos habíamos manifestado en la STS de 26 de enero de 2005 , señalando que "No existe en la Revisión del Planeamiento vinculación por lo convenido previamente entre el Ayuntamiento y el recurrente, resultando igualmente inútiles las referencias al convenio suscrito entre el recurrente y la Corporación en fecha de 9 de mayo de 1994 y ratificado por el Pleno de la misma en echa de 2 de junio siguiente. Con reiteración hemos señalado (por todas STS de 15 de abril de 1992) que «no resulta posible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual, ya que cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pude desencadenar»".

Luego, no cabe reconocer vinculación de la modificación del Plan General de **Figueres** a lo recogido en el convenio urbanístico firmado por la recurrente con el Ayuntamiento de **Figueres**. De estimar la parte actora que con la ordenación urbanística aprobada definitivamente se vulnera lo pactado en el citado convenio urbanístico, en el que se recogía que con la aprobación definitiva de la modificación del PGOU quedaría sin efecto la advertencia de la voluntad de la recurrente de iniciar el procedimiento expropiatorio de su finca, podrá dirigirse a la Administración con la que se firmó el mismo, pero no exigir la adaptación de la modificación a lo en el mismo pactado, ni tampoco el reconocimiento a favor de la recurrente de su derecho a ser indemnizada por la lesión patrimonial que se dice habida con el incumplimiento un convenio urbanístico que no es objeto del presente recurso.

Rechazados todos los motivos de impugnación procede desestimar el recurso.

OCTAVO.- Siendo que en el caso de autos se presentaban serias dudas de hecho o de derecho en cuanto a la conformidad a derecho del acto recurrido, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional , no ha lugar a efectuar expreso pronunciamiento sobre las costas causadas.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Tercera, ha decidido:

Primero. Rechazar la concurrencia de las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración demandada.

Segundo. Desestimar el recurso interpuesto por **Inmobiliaria La Llar**, S.L. contra la desestimación por acto presunto del recurso de alzada formulado contra el acuerdo adoptado el 28 de enero de 2009 por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona, que aprueba definitivamente "la modificació del Pla General a l'àmbit de l'antiga sureda Bertran".

Tercero. No efectuar pronunciamiento impositivo de las costas procesales devengadas en la substanciación del presente recurso.

Contra esta sentencia cabe interponer recurso de casación, a preparar ante esta Sala dentro del plazo de diez días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta sentencia. En su caso, también podrá interponerse recurso de casación para la unificación de la doctrina, estatal o autonómico, según proceda, a preparar ante esta Sala en el plazo de treinta días, también contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que será notificada a las partes, llevándose testimonio de la misma a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. - Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Magistrado Ponente que en la misma se expresa, hallándose celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha. Doy fe.