

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 1662/2002 de 31 Dic. 2002, Rec. 1213/1997

Ponente: Rosas Carrión, Francisca María de Flores.

LA LEY 219265/2002

Sentencia confirmada

PLANES DE URBANISMO. Impugnación de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana en cuanto a la calificación del suelo que del mismo resulta para unos solares no construidos: procedencia. Concurrencia de ejercicio irracional y arbitrario de facultades administrativas discrecionales. El art. 8.3.5.3.b) de las normas urbanísticas del Plan ha incurrido en antinomia respecto de otras normas, al permitir sólo el uso dotacional de servicios infraestructurales o el de garajes aparcamientos para vehículos en las parcelas libres de edificación a su entrada en vigor que estuvieran ubicadas en Zona 3, sin ni siquiera contemplar aisladamente la situación individual de cada uno de los solares libres de edificación de la Zona.

En la Villa de Madrid, a treinta y uno de diciembre de dos mil dos

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 1.213/97, interpuesto por el Procurador D. Francisco De las Alas Pumariño, en nombre y representación de TROME SA., contra el Acuerdo de 17.4.1997, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante el que se aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid; siendo parte demandada la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la COMUNIDAD DE MADRID, representada por el Letrado D. Arturo Merelo Cueva, y parte codemandada la Gerencia Municipal de Urbanismo del AYUNTAMIENTO DE MADRID, representada por el Procurador D. Felipe De Juanas Blanco.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Admitido el recurso y previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

SEGUNDO.- Que asimismo se confirió traslado a la parte demandada y codemandada para contestación a la demanda, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideraron pertinentes, las partes terminaron suplicando el mantenimiento de la actuación administrativa recurrida.

TERCERO.- No solicitado el recibimiento del pleito a prueba y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se confirió traslado a las partes el término de quince días para la formulación de conclusiones y, tras la presentación de los oportunos escritos, se señaló para votación y fallo el día 28 de noviembre de 2002, fecha en que tuvo lugar.

Siendo PONENTE la Magistrada Iltma. Sra. D^a. Francisca Rosas Carrión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La entidad "TROME, SA" impugna en este proceso el Acuerdo de 17.4.1997, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante el que se aprobó definitivamente la revisión del PGOUM..

Solicita la recurrente en la demanda que se declare la nulidad del art. 8.3.5.3.b) de las NNUU., en cuanto a la calificación del suelo que del mismo resulta para los solares no construidos en la Norma Zonal 3 ó, subsidiariamente, la prevalencia de la regulación resultante del uso cualificado residencial y el régimen de compatibilidad de usos a él unido sobre lo dispuesto en el citado artículo acerca de las obras de nueva planta.

SEGUNDO.- La recurrente, titular de un solar sito en el nº 4 de la calle de Capitán Haya, de esta ciudad, alega, en esencia, en apoyo de sus pretensiones, que el régimen de obras admisibles en el art. 8.3.5,3.b) de las NNUU. para los solares vacantes ubicados en áreas correspondientes a la Norma Zonal 3 es contradictorio con el uso característico residencial establecido en el art 8.3.2 para la citada Norma Zonal, porque, conforme al primer precepto citado, la calificación de uso residencial no sería predicable con el carácter general señalado en el segundo, sino sólo respecto de aquellos solares ya edificados en los que el uso estuviera implantado, y ello con independencia de las circunstancias y necesidades urbanísticas que pudieran concurrir en el entorno, lo que constituye, además de una contradicción manifiesta y del establecimiento de un régimen de calificación encubierto, un ejercicio irracional y arbitrario de facultades administrativas discrecionales.

TERCERO.- La Norma Zonal 3 corresponde, según el art. 8.3.1 de las NNUU., a áreas de suelo urbano donde totalmente, o en su mayor, parte se considera concluido el proceso de ocupación del espacio y, consecuentemente, en la misma medida se ha agotado el aprovechamiento urbanístico, estableciéndose, como uso cualificado el residencial en el art. 8.3.2.2.

Respecto de las obras admisibles, en grado 1, el art. 8.3.5 admite todas las obras en los edificios incluidas en el art. 1.4.8, las de demolición incluidas en el art. 1.4.9, y obras de nueva edificación. Dentro de éstas últimas, el art. 8.3.5.3 admite las de sustitución, ampliación y nueva planta, que son las que interesan al caso litigioso, y respecto de las que se dispone que se admiten en parcelas existentes que, a la entrada en vigor del presente Plan General, se encuentren libres de edificación y constituyan fincas registrales independientes. La edificación será enteramente subterránea, los espacios libres sobre rasante serán enteramente arbolados y tratados como áreas estanciales, y las edificaciones estarán destinadas a servicios infraestructurales o garajes aparcamientos para vehículos, sometidos a las condiciones reguladas en el Capítulo 7.5.

CUARTO.- Si la cuestión litigiosa se resolviera acudiendo a la mera interpretación comparativa de los ads. 8.3.2.2 y 8.3.5.3.b) de las Normas Urbanísticas con exclusión de todas las demás reguladoras de las Condiciones Particulares de la Zona 3 -que está integrada por los suelos urbanos en que el proceso de desarrollo urbanístico se considera totalmente concluido o prácticamente agotado-, podría llegarse a negar la antinomia denunciada en la demanda si se concluyera que, aunque el art. 8.3.2 establezca un uso cualificado para la Zona, ello no implica que en otras normas de la misma Zona no puedan señalarse, para casos particulares otros usos.

Pero la interpretación de las normas del Plan no ha de hacerse aisladamente sino en su conjunto y totalidad, porque su contenido íntegro constituye un todo conexo e integrado, sin que un determinado precepto pueda valorarse como algo independiente del contexto general, debiendo también atenderse a su espíritu y finalidad. Y es este criterio sistemático y teleológico el nos lleva a concluir que en el caso que nos ocupa existe, en efecto, una antinomia.

Es claro que el art. 8.3.5.3.b), al regular las obras de nueva planta que se permiten en aquellas parcelas que a la entrada en vigor del Plan General se encontraran libres de edificación y

constituyera fincas registrales independientes, excluye el uso cualificado residencial establecido para la Zona en el art. 8.3.2.2, y sólo permite los usos de servicios infraestructurales o garajes aparcamientos para vehículos, siempre que sea en edificación subterránea -además de usos dotacionales en parcelas calificadas como tales, lo que no interesa al caso-.

Ya es de por sí irregular que el uso cualificado se altere mediante una norma que se limita a regular las obras permitidas en la Zona, pero resulta mucho más decisivo comprobar que el Régimen de Usos Compatibles y Autorizables establecido sin ningún tipo de limitación para el Grado 1 en los arts. 8.3.11, 8.3.12 y 8.3.13, resulta de imposible aplicación a los usos de servicios infraestructurales o garajes -aparcamientos para vehículos, en edificación subterránea-.

Así, por ejemplo, el art. 8.3.12 b) en el Nivel a) permite como usos complementarios el industrial en situación de planta baja e inferior a la baja, el terciario en sus clases de oficina, comercial, recreativo otros servicios y hospedaje en situación de planta inferior a la baja, baja y primera; y el apartado b) del precepto citado permite como uso alternativo el terciario, en sus clases de oficina y hospedaje y el dotacional, todos en edificio exclusivo. Sin embargo, el art. 7.13.2, incluido en el Capítulo 7.13, referido a las Condiciones Particulares del Uso de Servicios Infraestructurales, no contempla como compatibles o alternativos ninguno de los usos del art. 8.3.12. La misma incongruencia se advierte respecto de los usos complementarios y alternativos que para los Niveles b) y c) establecen los apartados 2 y 3 del citado art. 8.3.12, y lo mismo cumple significar en relación a los usos autorizables que para los tres Niveles se permiten en el art. 8.3.13 de las Normas Urbanísticas.

Sin perjuicio de que el Régimen de Usos Compatibles y Autorizables establecido en los arts. 8.3.11 a 8.3.13 de las Normas Urbanísticas parece estar diseñado para edificios en altura, si no se considerara que existe una antinomia en la redacción del 8.3.5.3.b), llegaríamos a la ilógica conclusión de que basta una sólo norma reguladora de las obras de nueva edificación permitidas para enervar el régimen de usos cualificados, compatibles y autorizables de una zona.

QUINTO.- Se afirma en la demanda que, por la razón indicada en el precedente fundamento jurídico, en el caso presente ha tenido lugar un ejercicio irracional y arbitrario de facultades administrativas discrecionales. Es de recordar al respecto que la doctrina jurisprudencial declarada en las sentencias del TS. de 24.3.92, 12.5.87 y 27.2.97, conforme a las que la naturaleza reglamentaria de los Planes y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad y a lo que el interés público reclama, justifican plenamente el "ius variandi".

Sin embargo, -sentencias del TS. de 9.4.94, 4.4.88 y 27.4.83- el control jurisdiccional de la Administración se extiende a los aspectos discrecionales de la potestad administrativa de Planeamiento, bien con la doctrina de la desviación de poder, bien a través del control de los hechos determinantes, que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad, bien mediante el enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho, porque ni aun en el caso de actos discrecionales, las facultades de la Administración son omnímodas, ya que su potestad de elegir entre varias alternativas legalmente indiferentes, conforme a criterios extrajurídicos de oportunidad o de conveniencia, ha de estar presidida por la idea del buen servicio al interés general.

En el caso presente, dado que el art. 8.3.5.3.b) de las NNUU. del Plan ha incurrido en antinomia respecto de las normas ya reseñadas, al permitir sólo el uso dotacional de servicios infraestructurales o el de garajes aparcamientos para vehículos en las parcelas libres de edificación a su entrada en vigor que estuvieran ubicadas en Zona 3, sin ni siquiera contemplar aisladamente la situación individual de cada uno de los solares libres de edificación de la Zona, es procedente concluir que la decisión ha sido arbitraria y no se ha sujetado a los fines para los que la ley concedió a la Administración la libertad de elegir porque la decisión planificadora discrecional no guarda coherencia lógica con otras Normas reguladoras de las Condiciones Particulares de la Zona 3, por lo que es procedente estimar el presente recurso contencioso administrativo.

SEXTO.- Conforme a lo dispuesto en el art. 131 de la Ley Jurisdiccional, no ha lugar a formular condena en costas.

FALLAMOS.-

Que estimamos el presente recurso contencioso administrativo y declaramos la nulidad del art. 8.3.5.3.b) de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobado definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 17.1.1997, en cuanto a la calificación del suelo que del precepto citado resulta para los solares no construidos en la Norma Zonal 3 a la entrada en vigor del Plan, sin formular condena al pago de las costas procesales.

Notifíquese a las partes que contra esta Sentencia cabe interponer recurso de casación dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación, a preparar ante esta Sala.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.-

Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Iltma. Sra. Magistrada Ponente, celebrando audiencia pública en el día de su fecha. Doy fe.

