

I. COMUNIDAD DE MADRID

D) Anuncios

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

- 22** *RESOLUCIÓN de 13 de marzo de 2012, por la que se acuerda publicar la sentencia número 776/2009, de 5 de junio de 2009, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 1139/2006, interpuesto por la Entidad Urbanística de Gestión “Jardín de Serracines” contra el Plan General de Ordenación de Fresno de Torote, aprobado definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de septiembre de 2006.*

El 5 de junio de 2009, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó sentencia en el recurso 1139/2006, por la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Entidad Urbanística de Gestión “Jardín de Serracines”, contra el Plan General de Ordenación de Fresno de Torote, aprobado definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de septiembre de 2006, en cuanto a las determinaciones establecidas para la Urbanización “Jardín de Serracines” (AE-10), anulando parcialmente el planeamiento impugnado en cuanto al establecimiento de obligaciones de gestión incorporadas en la ficha del ámbito, con la denominación “Condiciones de desarrollo” y a las condiciones particulares en cuanto exigen la presentación de proyecto de urbanización y ejecución de determinadas obras de urbanización y, asimismo, en cuanto establecen condiciones de parcelación singulares y, todo ello, sin hacer especial pronunciamiento sobre las costas de este recurso.

Mediante providencia de 27 de febrero de 2012, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el procedimiento ordinario 1139/2006, se ha requerido a la Comunidad de Madrid a fin de que efectúe o acredite haber efectuado la publicación de la sentencia número 776, de fecha 5 de junio de 2009.

En consecuencia, procede su publicación a los efectos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

«Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera

Recurso contencioso-administrativo número 1139/2006. Ordinario. Sentencia número 776.

Presidente: Don Alfredo Roldán Herrero. Magistrados: Doña Clara Martínez de Carrea y García, doña Francisca Rosas Carrión, doña María Jesús Vegas Torres y don José Félix Martín Corredera.—En la Villa de Madrid, a 5 de junio de 2009.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por el presidente y los magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso registrado con el número 1139/2006 y seguido por el procedimiento ordinario, en el que se impugna el Plan General de Ordenación de Fresno de Torote, aprobado definitivamente por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de septiembre de 2006.

Son partes en dicho recurso: Como recurrente, la Entidad Urbanística de Gestión “Jardín de Serracines”, representada por la procuradora doña Rosina Montes Agustí y dirigida por el letrado don Vicente Navarro Ricote.

Como demandada: La Comunidad de Madrid, representada y dirigida por letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido magistrado ponente don José Félix Martín Corredera, quien expresa el parecer de la Sala.

Antecedentes de hecho:

Primero.—Admitido el recurso y previos los oportunos trámites procedimentales se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días, formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando los actos impugnados en el presente recurso.

Segundo.—Formalizada la demanda se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que realizó mediante el correspondiente escrito, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes, solicitando la desestimación del recurso, y que se declarara la plena adecuación a derecho de los actos administrativos impugnados.

Tercero.—Mediante Auto se acordó el recibimiento del recurso a prueba, llevándose a la práctica las pruebas propuestas por las partes declaradas pertinentes, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública se confirió traslado a las partes por 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 4 de junio de 2009, fecha en que tuvo lugar.

Fundamentos de derecho:

Primero.—Es objeto de este recurso contencioso-administrativo el Plan General de Ordenación de Fresno de Torote, aprobado definitivamente por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de septiembre de 2006, en cuanto a las determinaciones establecidas para la Urbanización “Jardín de Serracines” (AE-10).

Las discrepancias de la recurrente respecto de esas determinaciones se centran en los siguientes extremos:

En primer lugar, que a pesar de la categorización de la Urbanización “Jardín de Serracines” como suelo urbano consolidado, se establecen para ella determinaciones propias del suelo urbano no consolidado, como son determinadas obras de urbanización (acondicionamiento de zonas verdes y red separativa de aguas pluviales) a ejecutar por el sistema de compensación, cuando las obligaciones de cesión y urbanización fueron cumplidas en su momento con ocasión de la legalización de la urbanización al amparo de la regulación contenida en la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, Especial para Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid. Además, se destaca que la obligación de conservación de la urbanización había sido asumida ya por el Ayuntamiento a cambio de dos cuotas semestrales a pagar durante un período de cinco años.

En segundo lugar, en cuanto a las condiciones de parcelación y edificación, se queja la recurrente de la regulación de la parcela mínima en determinados supuestos por entender que constituye reserva de dispensación. Ocurre que las condiciones particulares establecen como parcela mínima para nuevas segregaciones la superficie de 2.025 metros cuadrados, pero se admiten 45 parcelas menores, no contempladas en la parcelación inicial, en los casos de doble titularidad producida con anterioridad a julio de 1991. Llama la atención la actora que de esa regulación resultaría una parcela mínima mayor para los propietarios únicos y una parcela mínima menor a la carta (es decir, cada uno la suya) para los propietarios dobles de parcelas que además hayan acreditado tal condición en un determinado plazo y desde una determinada fecha. En opinión de la recurrente, si lo que se pretendía era adaptar la parcela mínima y la edificabilidad a la realidad social y a la evolución urbanística del municipio, lo lógico hubiera sido la reducción para todo el ámbito al mínimo de las ya autorizadas y consolidadas que, en este caso, a la vista del informe emitido por la Secretaría del Ayuntamiento, habría de fijarse en prácticamente 1.000 o 1.250 metros cuadrados, manteniéndose los criterios de edificabilidad autorizada de al menos 250 metros cuadrados. En orden a la edificabilidad, la recurrente advierte del desajuste que se ha producido al establecer en las condiciones particulares que la edificación será de 250 metros cuadrados para parcelas de hasta 1.563 metros cuadrados y de 0,16 metros cuadrados/metros cuadrados para las de mayor superficie, agrupándose en planta baja y planta primera y que, sin embargo, se fije un coeficiente general de edificabilidad bruta de un 0,13 metros cuadrados/metros cuadrados que se contradice con los anteriores parámetros.

Por lo anterior, interesa el dictado de una sentencia que contenga los siguientes pronunciamientos:

1.º Declarar que el ámbito constituido por la urbanización “Jardín de Serracines” es suelo urbano consolidado finalista declarando, en consecuencia, la nulidad de la delimitación del ámbito denominado Actuación Edificatoria en Suelo Urbano Consolidado AE-10,

así como todas las condiciones de aprovechamiento y desarrollo y particulares reflejadas en la ficha y en cualquier otro documento y grafía del Plan General de Ordenación Urbana de Fresno de Torote.

2.º Declarar nulas y sin efecto las determinaciones del Plan General impugnado contenidas en el ámbito referenciado y en la ordenanza unifamiliar extensiva RU-1, así como en los demás documentos y grafías del plan en que se reflejen, relativas a la fijación de una doble parcela mínima, una general de 2.025 metros cuadrados y otra particular para cada una de las 45 parcelas de doble titularidad, fijando una parcela mínima entre 1.000 y 1.250 metros cuadrados para todo el conjunto de “Jardín de Serracines” o en la superficie que se ajuste cuando menos a la menor resultante de la división en dos iguales de las denominadas de doble titularidad.

3.º Declarar que, conforme al convenio suscrito entre la actora y el Ayuntamiento de Fresno de Torote publicado el 5 de diciembre de 2002, corresponde al Ayuntamiento la obligación de conservación, mantenimiento y acondicionado de la urbanización de “Jardín de Serracines”, salvo la red de abastecimiento de agua potable que es gestionada por la entidad.

La letrada de la Comunidad Autónoma se opone a la demanda y solicita la desestimación del recurso, sin que el Ayuntamiento se haya personado ni haya evacuado el trámite de contestación o informe que le fue conferido de conformidad con lo establecido en el artículo 54.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Segundo.—Sobre la categorización del suelo de la urbanización “Jardín de Serracines”, el punto de arranque lo constituye el artículo 14.2 de la Ley del Suelo de Madrid, según el cual el planeamiento general diferenciará en el suelo urbano, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias:

- a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares, así como las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción.
- b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, la precisada de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas.

De dicho precepto resulta que la diferencia entre ambas categorías, de consolidado y no consolidado, establecidas para el suelo urbano responde a la circunstancia de que la parcela de que se trate tenga la condición de solar o cuente con un grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico que haga posible que puedan llegar a adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y simultáneas a las de construcción o edificación, en cuyo caso ha de categorizarse como consolidado [artículo 14.2.a)], o que precise de actuaciones integradas de ejecución que requieran la distribución equitativa de beneficios y cargas; en este segundo supuesto debe considerarse como no consolidado [artículo 14.2.b)].

Pues bien, tiene razón la recurrente al quejarse de que a pesar de la categorización de la Urbanización “Jardín de Serracines” como suelo urbano consolidado, se le haya dado en gran medida el tratamiento del suelo no consolidado. Obsérvese que se obliga a la gestión (integrada) por compensación y a realizar, en ese régimen de actuación sistemática, determinadas obras de urbanización.

En el informe de la Dirección General de Urbanismo, previo a la aprobación definitiva, se expresa que la urbanización cuenta con infraestructuras y viario escasos y aunque tiene realizadas las cesiones, hay calles que se encuentran sin terminar y espacios verdes sin acondicionar, por lo que toda ella constituye un ámbito de actuación edificatoria en suelo urbano. Se trata de áreas específicas derivadas de antiguas actuaciones irregulares ya legalizadas que si bien tienen ya aprobado el planeamiento de desarrollo aún queda pendiente de ejecutar algún punto específico de su urbanización o materializar alguna cesión, por lo que estaría justificada la imposición del cumplimiento de determinadas obligaciones.

Sucede, sin embargo, que el propio plan es el que otorga la categorización de suelo consolidado a la “Jardín de Serracines”, mientras que la clasificación como suelo urbano no consolidado tiene como presupuesto, desde luego, que como consecuencia de la ordenación establecida la urbanización que sea aún precisa en los terrenos tenga una entidad como para justificar la referida equiparación del estatuto de los propietarios, al propio de los que lo sean de terrenos clasificados como suelo urbanizable, es decir, requiera, en el plano de la gestión de la ejecución, la actuación integrada o sistemática por unidades completas. Además, el Ayun-

tamiento ya ha recibido, aunque sea provisionalmente, las obras de urbanización realizadas en el marco de actuación de legalización, lo que se expresa en el documento número 6 acompañado con la demanda. Ello quiere decir que el proceso de urbanización ya estaba ultimado y las obras que se exigen ahora, en régimen de actuación integrada, a la vista del propio informe de la Dirección General de Urbanismo, no alcanzan la entidad suficiente como para comportar una verdadera reurbanización, por más que el Ayuntamiento pueda exigir, en caso de existir defectos, el cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legalización de la urbanización y la subsanación de las deficiencias que pudieran presentar las obras; dicho de otro modo, no puede establecerse un régimen híbrido (no se trata tampoco de una urbanización previa en ejecución) que no se cohonestara con la categorización legal del suelo urbano. Por su similitud, conviene notar que la propia LMS dispone en su artículo 22.1 que el suelo urbanizable pasa a tener la condición de suelo urbano (consolidado) en el momento en que se proceda a la recepción las correspondientes obras de urbanización, que en este caso habrían sido ejecutadas de conformidad con el Plan de Ordenación de Núcleo de Población “Jardín de Serracines”.

El alcance de este pronunciamiento ha de limitarse a las obligaciones de gestión incorporados en la ficha correspondiente, con la denominación “Condiciones de desarrollo” y a las condiciones particulares en cuanto exigen la presentación de proyecto de urbanización y su ejecución. Esta declaración no alcanza al supuesto desajuste que se habría producido, en opinión de la actora, en la fijación del coeficiente general de edificabilidad del 0,13 metros cuadrados/metros cuadrados contenido en la ficha.

Sucede que “Jardín de Serracines” constituye un Área Homogénea, por lo cual ha de establecerse el coeficiente de edificabilidad, que consiste en señalar un valor numérico con la finalidad de definir la intensidad edificatoria (artículo 39) y que es el cociente de la nueva superficie edificable entre la superficie de suelo de todo el área, expresado en metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo. De ello resulta que la intensidad edificatoria de las parcelas netas no coincida con la “edificabilidad bruta” del área de reparto.

Tercero.—Examinaremos a continuación si la regulación de la parcela mínima constituye una ilegal reserva de dispensación, al comportar un trato urbanístico desigual y discriminatorio de unos propietarios respecto de otros, en función de la titularidad única o compartida. Para el ámbito indicado se establece como parcela mínima la superficie de 2.025 metros cuadrados, pero se admiten 45 parcelas menores, no contempladas en la parcelación inicial, en los casos de doble titularidad producida con anterioridad a julio de 1991. Se trata de situaciones de proindivisión que se detallan en un informe emitido por la Secretaría del Ayuntamiento.

En aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos establece el artículo 57.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (de recobrada vigencia tras la STS 61/1997) que “serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieran en los planes u ordenanzas, así como las que con independencia de ellos se concedieren”.

Esta prohibición de dispensa está formulada de modo positivo en el artículo 3.1.e) del anotado texto refundido (nuevamente vigente también) al afirmar que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá la facultad de “establecer zonas distintas de utilización según la densidad de población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona”. En similar sentido del artículo 40 de la LSM resulta que la delimitación de zonas o zonificación implica definir recintos de suelo con ordenación pormenorizada para los cuales es de aplicación un mismo régimen normativo, en especial en lo relativo a las condiciones sobre las parcelas, la edificación y los usos e intervenciones admisibles.

Cuando las reservas vienen establecidas en el propio Plan, pueden darse dos situaciones: La dispensa estricto sensu, cuando se regula con carácter general una determinada situación y, al mismo tiempo, se exceptiona de manera injustificada su aplicación a algún supuesto subsumible en aquella situación, o con una reserva de dispensación, propiamente dicha (o habilitación para dispensar), constituida cuando se establece la posibilidad de que la aplicación de aquella regulación pueda ser dispensada por la Administración en casos particulares.

Pues bien, mientras que las reservas de dispensación están vedadas en los casos en los que exista prohibición legal expresa, como sucede en el ámbito urbanístico (artículo 57.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 citado), la ordenación singular o para un supuesto concreto efectuada por la propia norma resulta en principio admisible (nos encontramos ante la figura de los Reglamentos singulares), como lo demuestra la regulación del artículo 3.1.e), de acuerdo con el cual la ordenación ha de ser necesariamente homogénea,

pero solo para edificios de la misma especie y dentro de la misma zona. En cambio, la regulación divergente de parcelas de distinta especie en la misma zona o de edificios que no estén en la misma zona no constituirá esta figura.

En el caso que se somete a nuestro estudio y decisión, la excepción del régimen normativo zonal de parcela mínima se contiene en el propio plan, pero carece de justificación porque no se trata de regular zonas diferenciadas, sino de la misma zona: Las parcelas excepcionadas están salpicadas en la urbanización. Aunque no se trate de una determinación arbitraria, sino que se explicaría por situaciones reales de copropiedad indivisa, examinado con todo detenimiento el informe emitido al respecto por la Secretaria del Ayuntamiento, no se trata siquiera de legalizar fraccionamientos ya producidos con anterioridad a la aprobación del plan, sino de admitir fraccionamientos en caso de copropiedad en régimen de proindivisión. Entonces, habrá que convenir que carece de justificación suficiente la admisión de dos regímenes distintos de parcelación cuando, como hemos dicho, se trata de una zona residencial unifamiliar homogénea, en idéntica situación, por lo que las parcelas deben ser ordenadas en iguales condiciones. No habiéndose hecho así y no habiéndose justificado, en modo alguno, la conveniencia de tan dispar tratamiento se ha vulnerado el principio de igualdad al introducir factores de discriminación en supuestos sustancialmente idénticos.

Ahora bien, no podemos acoger más que parcialmente las pretensiones de plena jurisdicción respecto a esa situación y fijar una parcela mínima entre 1.000 y 1.250 metros cuadrados para todo el conjunto de “Jardín de Serracines” o en la superficie que se ajuste cuanto menos a la menor resultante de la división en dos iguales de las denominadas de doble titularidad, porque ello nos está vedado por el artículo 71.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

Cuarto.—En el último apartado del súplico de la demanda se solicita la declaración de que, conforme al convenio suscrito entre la actora y el Ayuntamiento de Fresno de Torote publicado el 5 de diciembre de 2002, corresponde al Ayuntamiento la obligación de conservación, mantenimiento y acondicionamiento de la urbanización de “Jardín de Serracines”, salvo la red de abastecimiento de agua potable que es gestionada por la entidad.

Sin embargo, al ejercitarse esta pretensión se incurre en desviación procesal, porque el recurso se interpuso frente al Plan General, sin que previamente se hubiese suscitado en vía administrativa reclamación alguna sobre un eventual incumplimiento del convenio, además de que en la ficha de la zona se establece que la conservación de la urbanización será pública.

Quinto.—No se aprecian circunstancias que justifiquen la imposición de costas a ninguna de las partes (artículo 139 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En atención a lo expuesto,

Fallamos

Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Entidad Urbanística de Gestión “Jardín de Serracines”, contra el Plan General de Ordenación de Fresno de Torote, aprobado definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 7 de septiembre de 2006, en cuanto a las determinaciones establecidas para la Urbanización “Jardín de Serracines” (AE-10), anulando parcialmente el planeamiento impugnado en cuanto al establecimiento de obligaciones de gestión incorporadas en la ficha del ámbito, con la denominación “Condiciones de desarrollo” y a las condiciones particulares en cuanto exigen la presentación de proyecto de urbanización y ejecución de determinadas obras de urbanización y, asimismo, en cuanto establecen condiciones de parcelación singulares y, todo ello, sin hacer especial pronunciamiento sobre las costas de este recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles de que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos y firmamos».

Madrid, a 13 de marzo de 2012.—El Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Alfonso Moreno Gómez.

(03/10.319/12)