

Ldo. JESUS M. VILLAFRANCA SAN AGUSTIN

EXP 01/09 TSJC. JNU

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección Tercera

Recurso ordinario número 111/2009

Partes: Ayuntamiento de Lleida contra la Generalitat de Catalunya

SENTENCIA Nº 478

Ilmos/a. Sres/a.

Magistrados/a

Manuel Táboas Bentanachs

Francisco López Vázquez

Ana Rubira Moreno

En la ciudad de Barcelona, a diecinueve de junio de dos mil doce.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de Su Majestad el Rey, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia del Ayuntamiento de Lleida, representado por Ruiz Bilbao y defendido por el letrado Sr.

27 -06- 12 / 28 -06- 12

Pa. Oral Equip.

Villafranca San Agustín, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por el letrado Sr. Blanchar Roca, en relación con instrumentos de planeamiento, siendo la cuantía del recurso indeterminada, y atendiendo a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo y, una vez recibido el expediente administrativo, le fue entregado para que dedujese escrito de demanda, donde, tras consignar los hechos y fundamentos jurídicos que estimó de aplicación al caso, solicitó se dictase sentencia estimatoria de las pretensiones en ella deducidas.

SEGUNDO. Conferido traslado a la parte demandada, contestó la demanda, consignando los hechos y fundamentos de derecho que entendió aplicables, solicitando la desestimación de las pretensiones de la parte actora.

TERCERO. Recibidos los autos a prueba, fueron practicadas las consideradas pertinentes de entre las propuestas, con el resultado que es de ver en autos, continuando el proceso sus trámites, hasta finalizar con el de conclusiones, donde las partes presentaron sucintas alegaciones en defensa de sus pretensiones respectivas, quedando el pleito conchiso para sentencia y señalándose finalmente el momento de la votación y fallo, que ha tenido lugar el día 6 de junio de 2012.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer del Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación de la resolución del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya de 26 de enero de 2009, estimando en parte el recurso de reposición interpuesto por el ayuntamiento contra la resolución del mismo órgano de 19 de junio de 2008, aprobando definitivamente la modificación de los artículos 136 y 138 del Plan General Municipal de Lleida, promovido por el ayuntamiento.

Se interesa en la demanda la declaración de nulidad de los epígrafes b), d) del artículo 136.2 de su normativa, y en cualquier caso la del primero por infracción

del principio que prohíbe la *reformatio in pelus* o, subsidiariamente, por incongruencia con las peticiones del ayuntamiento, por constituir una revisión de oficio al margen del procedimiento legalmente establecido y por falta de fundamento legal y de justificación en criterios de oportunidad, siendo manifiestamente arbitraria. Igualmente se interesa la declaración de nulidad del epígrafe e) del mismo artículo por falta de fundamento legal y por vulnerar, en consecuencia, las competencias municipales o, subsidiariamente, declarar la nulidad y dejar en todo caso sin efecto la referencia al supuesto de obtención por cesión obligatoria y gratuita en él contenida.

SEGUNDO. Denuncia el ayuntamiento actor que, interpuesto por su parte recurso de reposición contra una prescripción impuesta por el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya al planeamiento de autos, mediante la que se establecía la posibilidad de cambio de titularidad de los equipamientos públicos, siempre que no hubiesen sido obtenidos por cesión gratuita o expropiación, la resolución que ahora impugna, resolviendo aquel recurso administrativo, dejó sin efecto tal prescripción, pero estableció una nueva y diferente redacción del artículo 136 de la normativa urbanística, introduciendo ex novo en su párrafo 2 los apartados b), d) y e) cuya nulidad postula.

Pues bien, más allá de cualesquiera otras consideraciones no planteadas en torno a la improcedencia de recurso de reposición o de alzada previo en vía administrativa contra la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento urbanístico, debe declararse la nulidad del acuerdo impugnado, en los estrictos términos interesados en la demanda, al constituir un ejercicio exorbitante de las facultades de revisión que en mera hipótesis le confiere a esa autoridad administrativa el artículo 16.4 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya, potestad que debe eventualmente limitarse a realizar un estricto control de legalidad y no de oportunidad, sin que tal vía de recurso pueda además concluir en una indebida e inadecuada vía de revisión de oficio del precedente actuar administrativo.

La administración urbanística de la Comunidad Autónoma debe restringir la extensión del control sobre los planes en que tenga asumida la competencia de aprobación definitiva, en relación con los acuerdos de aprobación inicial y en su caso provisional adoptados por los ayuntamientos afectados, ya que la habilitación que se establece en la ley urbanística de Cataluña interesa a los aspectos reglados de un instrumento de planeamiento, sin poder extenderse a la determinación de conceptos jurídicos indeterminados que no incidan en intereses supralocales, permitiendo además la fiscalización de los aspectos discrecionales que incidan en materias de interés autonómico, o que atañen el principio de interdicción de arbitrariedad, quedando impedidos de realizar revisiones de mera oportunidad

sobre determinaciones que no incidan en materia de interés autonómico, al deber de respetar el modelo de ordenación que dibuja el municipio.

El Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalidad de Cataluña no ostenta, consecuentemente, en el ejercicio de la función resolutoria de los recursos que suscitan los acuerdos de aprobación de un plan general municipal, de facultades de revisión de oficio que desnaturalicen, en su caso, la posición institucional de la Comisión de Urbanismo o que signifiquen la elusión del carácter participativo y la naturaleza bifronte que coinciden en el procedimiento de aprobación de estos instrumentos de planeamiento.

TERCERO. De otra parte, como declara concluyente jurisprudencia, la *reformatio in peius* tiene lugar cuando el recurrente, en virtud de su propio recurso (naturalmente, siempre que la parte contraria no haya también recurrido o se haya adherido al recurso), ve empeorada o agravada la situación jurídica creada o declarada en la resolución jurídica impugnada, de modo que lo obtenido con el pronunciamiento que decide el recurso es un efecto contrario al perseguido, que era precisamente, eliminar o aminorar el gravamen sufrido por la resolución impugnada (STC. 232, de 11-12-01).

La prohibición o interdicción de la reforma, en los términos expuestos, representa un principio procesal e incluso del procedimiento administrativo, según era entendido por la jurisprudencia el artículo 119 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo y que, en la actualidad, tiene su reflejo más general en el artículo 89 de la Ley de 26 de noviembre de 1.992, y de manera más concreta en el límite que para la resolución de los recursos administrativos resulta del artículo 113.3 *in fine* de la misma ley, al establecer que en ningún caso puede agravarse la situación inicial del recurrente.

Es, en definitiva, una garantía del régimen de los recursos, tanto jurisdiccionales como administrativos, que encuentra su encaje en el principio dispositivo, e incluso en la interdicción de la indefensión y en el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 Constitución), pues, de admitirse que los órganos competentes para resolver los recursos puedan modificar de oficio, en perjuicio de los recurrentes, la resolución impugnada por éstos, se introduciría un elemento disuasorio para el ejercicio del derecho a los recursos legalmente establecidos.

En conclusión, los recursos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, deben decidirse limitándose al examen y resolución de las cuestiones planteadas por el recurrente, no admitiéndose la *reformatio in peius* ni, en general, el examen y resolución de materias a las que no se extienda la petición del interesado o el recurso por éste formulado. La prohibición de la *reformatio in peius* constituye un límite infranqueable, pudiéndose sólo resolver los puntos recurridos, no los

pronunciamientos firmes, pues otra interpretación distorsionaría el propio sistema de los recursos, como instrumento especial y primario de garantía jurídica.

Como lo distorsiona, en perjuicio del Ayuntamiento recurrente, la introducción *ex novo* en el artículo 136.2 de la normativa del plan, por vía de recurso administrativo, de sus apartados b), d) y e), representativos de nuevas, incongruentes y más perjudiciales condiciones que deberán en consecuencia ser anuladas, atendido lo dicho y la estricta petición de carácter principal contenida en la demanda.

CUARTO. No se aprecia mala fe o temeridad en ninguno de los litigantes, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional, en su redacción temporalmente aplicable, no existiendo así méritos para una condena en costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, y resolviendo dentro del límite de las estrictas pretensiones formuladas por las partes y de los específicos motivos fundamentadores del recurso y de la oposición, siempre atendido el resultado de la prueba obrante en autos

FALLAMOS

ESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación del Ayuntamiento de Lleida contra la resolución del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya de 26 de enero de 2.009, estimando en parte el recurso de reposición interpuesto contra su resolución de 19 de junio de 2.008, aprobando definitivamente la modificación de los artículos 136 y 138 del Plan General Municipal de Lleida, declarando la **NULIDAD DE PLENO DERECHO** de los epígrafes b), d) y e) del apartado 2 del citado artículo 136. Sin imposición de costas.

Firme que sea esta resolución (artículo 107.2 de ley jurisdiccional), publíquese por la administración su parte dispositiva en los mismos diarios oficiales donde en su momento se publicó la aprobación definitiva de la figura de planeamiento de autos.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciendo saber que la misma no es firme, pudiendo interponerse frente a ella (sin que puedan simultanearse ambos recursos y en los términos establecidos en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª Sección 1ª y de Pleno, de 30 de noviembre de 2.007), bien recurso de casación ordinario ante el Tribunal Supremo, siempre que pretenda fundarse en

infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido y hubiesen sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala, recurso que deberá prepararse ante esta misma Sala dentro de los diez días siguientes al de su notificación, mediante escrito en los términos establecidos en los artículos 88 y 89 de la ley jurisdiccional, bien recurso de casación para la unificación de doctrina, que deberá interponerse directamente ante esta misma Sala en el plazo de los treinta días siguientes al de su notificación, en los términos prevenidos en los 96 y siguientes.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación literal a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, constituido en audiencia pública. Doy fe.