

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

En Valencia, a treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D. CARLOS ALTARRIBA CANO, Presidente, D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ y D^a ESTRELLA BLANES RODRÍGUEZ, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA Nº: 686

En el recurso contencioso-administrativo número 82/2017, deducido por el ABOGADO DEL ESTADO frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 22 de diciembre de 2016, que dispuso aprobar definitivamente la alternativa técnica del programa de la UE nº 2 del sector R/V (ampliado) formulada por la mercantil S.L.

Han sido parte, como demandada el AYUNTAMIENTO DE PILAR DE LA HORADADA, y como codemandadas

; siendo Magistrada

Ponente D^a Desamparados Iruela Jiménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguidos los trámites legales, se emplazó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictase sentencia que declarase la nulidad del plan parcial del sector R/V (ampliado) de Pilar de la Horadada, por no ser conforme a derecho.

SEGUNDO.- El Ayuntamiento de Pilar de la Horadada contestó a la demanda por medio de escrito en el que solicitó el dictado de sentencia

que desestimase íntegramente el recurso contencioso-administrativo y confirmase la validez y eficacia del acto administrativo impugnado.

TERCERO.-

contestaron a la demanda mediante escrito en el que solicitaron se dictara por la Sala sentencia que declarase la plena legalidad del acuerdo impugnado, con expresa condena en costas al recurrente.

CUARTO.- La mercantil contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó el dictado de sentencia que desestimase íntegramente las pretensiones deducidas por la parte actora, declarando ajustado a derecho el acto impugnado.

QUINTO.- contestó a la demanda por medio de escrito en el que solicitó el dictado por la Sala de sentencia que, con desestimación del recurso contencioso-administrativo, declarase la conformidad a derecho de la resolución impugnada por la parte actora, con todos los pronunciamientos favorables a la Administración demandada y con imposición de costas a la Administración recurrente.

SEXTO.- contestó a la demanda en tiempo y forma legal.

SÉPTIMO.- Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que fueron estimadas pertinentes. Finalizado el trámite conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

OCTAVO.- En la tramitación del proceso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Abogado del Estado deduce el presente recurso contencioso-administrativo, según ha sido apuntado, frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 22 de diciembre de 2016, que dispuso aprobar definitivamente la alternativa técnica del programa de la UE nº 2 del sector R/V (ampliado) formulada por la mercantil

Dicha alternativa técnica comprendía los siguientes documentos: plan parcial del sector R/V (ampliado) —con los siguientes anejos: memoria de viabilidad económica; memoria de sostenibilidad económica; y anexo a estudio acústico—; proyecto de urbanización de la UE nº 2; proyecto de reparcelación de la UE nº 2; y propuesta de convenio del PAI de esa UE nº 2.

El actor impugna en la presente litis el referido acuerdo municipal en cuanto aprueba definitivamente el plan parcial del sector R/V (ampliado).

Frente a dicha aprobación, la Directora General de Costas, por delegación de la Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, formuló en vía administrativa, al amparo del art. 65.2 de la LRBRL, requerimiento previo de anulación, aduciendo que el mencionado plan parcial vulneraba las disposiciones establecidas en la Ley de Costas, dada la invasión de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre por dos edificios residenciales sitios en la zona, por lo que, habiendo informado la Administración del Estado desfavorablemente la aprobación definitiva del plan parcial, ésta no podía haberse producido. El requerimiento fue desestimado por silencio administrativo por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada.

SEGUNDO.- En la demanda, reitera el Abogado del Estado que el plan parcial del sector R/V (ampliado) aprobado definitivamente por el Ayuntamiento demandado infringe la Ley de Costas, por cuanto en la manzana M14 del sector se ubican dos edificios residenciales que, al estar situados en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, vulneran el art. 25 de aquella ley, no resultándoles de aplicación el régimen transitorio previsto en su DT 4ª, y no contando los mismos con licencia, al haber sido anulada por sentencia de 23 de septiembre de 2000 la licencia que obtuvieron en el año 1988, a pesar de todo lo cual, argumenta el actor, el plan parcial aprobado no contiene medidas que supongan la eliminación de tales construcciones, sino que perpetúa la situación de ilegalidad al mantener la calificación residencial de la parcela en cuestión y remitirse al régimen de fuera de ordenación contemplado en el art. 111 de la LUV.

Añade el demandante que la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar emitió, por las razones expuestas, informe desfavorable —que es de carácter preceptivo y vinculante— a la aprobación definitiva de dicho sector R/V (ampliado), y agrega aquél que la aprobación definitiva por el Ayuntamiento del plan parcial informado desfavorablemente por la Administración del Estado vulnera los arts. 112 y 117.2 de la precitada Ley de Costas y la disposición adicional segunda, apartado 4, de la Ley 13/2003.

Por todo ello solicita el actor que se declare por la Sala la nulidad del referido plan parcial.

Se oponen las partes demandadas a las alegaciones y pretensiones del actor y sostienen, en síntesis, que la aprobación definitiva del plan parcial del sector R/V (ampliado) operada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 22 de diciembre de 2016 es conforme a derecho.

TERCERO.- Para la resolución de la litis ha de comenzarse acudiendo, a la vista de los términos en que el Abogado del Estado plantea la demanda, a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter vinculante de los informes emitidos por la Administración del Estado a que se refieren los arts. 112 y 117 de la Ley de Costas. Cabe citar al respecto, por todas, la STS 3ª, Sección 5ª, de 14 de febrero de 2014 —recurso de casación número 3937/2011— que razona lo siguiente:

[“El carácter vinculante del informe de Costas en supuestos como el que nos ocupa, en fin, ha quedado cumplidamente confirmado por nuestra propia jurisprudencia. Sin ánimo alguno de exhaustividad, nuestra Sentencia de 22 de abril de 1999 (RC 2410/1993) viene a formular una especie de síntesis de la doctrina que hemos elaborado al respecto, en los siguientes términos:

“El sentido de la necesidad y vinculación de los informes de la Administración del Estado aludidos en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas ha sido precisado por la sentencia del Tribunal Constitucional 149/90, de 4 de Julio. Por lo que ahora nos interesa, del fundamento de Derecho nº 7 de esa sentencia pueden deducirse las siguientes consecuencias:

1ª.- El carácter vinculante de los informes de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 112 de la Ley de Costas sólo es constitucionalmente admisible cuando estos se refieran a asuntos de su propia competencia.

2ª.- Este carácter vinculante, además, se encuentra considerablemente atenuado por lo dispuesto en el artículo 117 de la propia Ley.

3ª.- Cuando la Administración del Estado entienda que los planes urbanísticos infringen las normas sobre la zona de protección o la zona de influencia, podrá sin duda objetarlos, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de la legalidad de las Administraciones Autonómicas, y a ellos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla.

4ª.- Cuando, por el contrario, el informe de la Administración Estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias (incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o de acceso) su voluntad vinculará sin duda a la Administración Autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes y normas de ordenación territorial o urbanística.

5ª.- Cuando el informe negativo de la Administración del Estado verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal podrá la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia para la ordenación del territorio y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio de la posibilidad que siempre tiene la Administración del Estado para impugnar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad. (Artículo 117 de la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988)”.

Más recientemente, con referencia a un supuesto similar al que se plantea en el supuesto que estamos conociendo ahora, nuestra Sentencia de 7 de julio de 2011 igualmente declara:

“Por otra parte, no son asumibles las consecuencias que pretende derivar la recurrente de la doctrina constitucional contenida en la STC 149/1991, de 4 de julio referida a los artículos 112.a / y 117 de la Ley de Costas y al carácter de los informes de la Administración del Estado sobre

los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Sucede que en el caso examinado la determinación urbanística controvertida no se refiere a las zonas de servidumbre o de influencia, cuyo control corresponde a las Comunidades Autónomas que tengan transferida dicha competencia, supuestos en los que las eventuales objeciones del Estado no son vinculantes, sino a la zona marítimo-terrestre de dominio público estatal, en cuyo caso la Administración del Estado ejerce facultades inherentes a la titularidad estatal y sí vincula, como aquí ocurre, al planificador urbanístico”].

CUARTO.- En el caso de autos el demandante sostiene que la objeción que opuso la Administración del Estado en el informe que emitió en fecha 19 de octubre de 2016 la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar desfavorable a la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada del plan parcial del sector R/V (ampliado) —objeción consistente en la introducción en el plan parcial de una alternativa que permitiera la demolición de las edificaciones existentes en la manzana M14— impedía dicha aprobación definitiva del plan parcial, porque la competencia para fijar los usos urbanísticos permitidos y prohibidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre corresponde al Estado.

La alegación del demandante no puede prosperar. Como aducen las partes demandadas, la manzana M14 no era objeto del ámbito ordenado pormenorizadamente por el aludido plan parcial del sector R/V (ampliado) aprobado mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 22 de diciembre de 2016. Así se desprende del examen del expediente administrativo y de la documentación aportada a autos por el Ayuntamiento demandado: ese plan parcial ampliado formaba parte de la alternativa técnica del programa de la UE nº 2 del sector R/V formulada por la mercantil que resultó aprobada en aquel acuerdo municipal de 22 de diciembre de 2016, no encontrándose incluida en tal unidad de ejecución nº 2 objeto del programa la referida manzana M14.

El régimen urbanístico de fuera de ordenación de los dos edificios residenciales sitos en dicha manzana M14 fue introducido en su día en el plan parcial originario del sector R/V aprobado definitivamente con sus normas urbanísticas por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada el día 22 de diciembre de 2008, plan que fue informado favorablemente en fecha 11 de noviembre de 2008 por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar en virtud del art. 117.2 de la Ley de Costas. El plan parcial del sector R/V (ampliado) que el Ayuntamiento aprobó definitivamente el 22 de diciembre de 2016 se limitó a recoger el régimen de ordenación establecido para la indicada manzana M14 por aquel primer plan parcial del sector, ordenación que, tal como ha sido apuntado, contó con el informe favorable del Estado en materia de costas.

Los datos expuestos no han sido desvirtuados por el Abogado del Estado, que no ha formulado escrito de conclusiones en la litis.

A resultas de lo dicho, no puede otorgarse carácter vinculante al informe desfavorable que, a tenor del art. 117.2 de la Ley de Costas, emitió el 19 de octubre de 2016 la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar oponiéndose a la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada del plan parcial del sector R/V (ampliado) y, por consiguiente, la objeción formulada por esa Dirección General relativa a la manzana M14 no impedía la aprobación municipal definitiva de ese plan parcial.

Procede, de conformidad con todo lo fundamentado, la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo.

QUINTO.- En aplicación del art. 139.1 de la Ley 29/1998, no ha lugar a hacer expresa imposición de costas procesales, dadas las razonables dudas de hecho y de derecho que para el actor pudo haber suscitado el caso en cuestión.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 82/2017, deducido por el Abogado del Estado frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 22 de diciembre de 2016, que dispuso aprobar definitivamente la alternativa técnica del programa de la UE nº 2 del sector R/V (ampliado) formulada por la mercantil

2.- No hacer expresa imposición de costas procesales.

La presente sentencia no es firme y contra ella cabe, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162, de 6 de julio de 2016).