

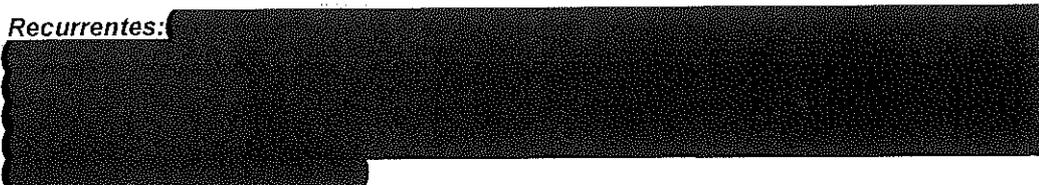


## Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 Málaga

Procedimiento ordinario nº 334/2021

Magistrado: Óscar Pérez Corrales

Recurrentes:



Letrado y procurador: Juan Ramón Fernández-Canivell y de Toro y Ana Cristina de los Ríos Santiago

Demandado: Ayuntamiento de Málaga

Letrado y procuradora: Sergio Verdier Hernández y Aurelia berbel Cascales

### SENTENCIA Nº 112/23

En Málaga, a 24 de abril de 2023.

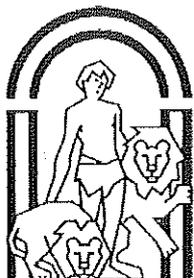
#### ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- 1. El día 9-9-2021 se interpuso recurso c-a frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga adoptado el día 7-5-2021 (B.O.P. Málaga de 8-6-2021) que aprobó definitivamente el "Proyecto de urbanización reformado del Sector SUNC-R-PD.3 "Monte Dorado".

2. El día 7-10-2021 se dictó decreto de admisión a trámite. Presentado el escrito de demanda el día 11-11-2022, fue contestada el posterior 18-2-2022. Practicada la prueba declarada pertinente y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos sobre la mesa del proveyente para dictar sentencia 19-4-2023.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto de este recurso c-a y motivos formales de impugnación



articulados por los recurrentes

1. Constituye el objeto de este recurso c-a el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga adoptado el día 7-5-2021 (B.O.P. Málaga de 8-6-2021) que aprobó definitivamente el "Proyecto de urbanización reformado del Sector SUNC-R-PD.3 "Monte Dorado".

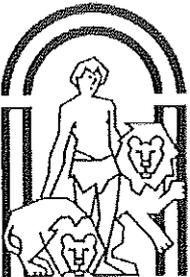
Sin perjuicio de ulteriores razonamientos, precisemos que el meritado proyecto de urbanización se enmarca en el ámbito de un Plan Especial de Reforma Interior del SUNC-R-PD.3 "Monte Dorado" aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Málaga celebrado el día 27-6-2013, tributario, a su vez, de las determinaciones del PGOU 2011, que clasificó el concreto suelo como urbano no consolidado, según consta en la ficha del Sector sobre Suelo Urbano No Consolidado SUNC R-PD.3 "Monte Dorado".

En esta ficha se prevé el desarrollo a través de un Plan Especial de Reforma Interior, fijándose como sistema de gestión para la Unidad de Ejecución UE-SUNC-R-PD.3 el de cooperación. Igualmente, se describen los objetivos, criterios y directrices vinculantes (*garantizar la adjudicación de parcelas a los afectados por la parcelación ilegal de 1987 y por las obras del túnel de 1990. Cubrir los déficits de urbanización, abordar la ordenación y permeabilidad viaria interna y externa del ámbito y establecer la gestión así como la cuantificación y distribución de las cuotas de urbanización*), fijándose condiciones para su desarrollo tanto de ordenación como de gestión como de tramitación.

2. Un primer motivo de impugnación del proyecto de urbanización está referido a la falta de Autorización Ambiental Unificada conforme a las previsiones de la ley autonómica 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en cuyo epígrafe 7.14 del anexo I se exige aquella al tratarse de un proyecto de urbanización que afecta a una superficie mayor de 10 Ha (14,32, en concreto).

Frente a ello, sostiene la administración que el meritado epígrafe fue introducido por la ley 3/14, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que entró en vigor el día 10-10-2014, siendo que a esta fecha ya estaba en tramitación el procedimiento para la aprobación del debatido proyecto de urbanización (no es, por tanto, sostiene, de aplicación la meritada reforma), pues fue el día 9-6-2014 cuando se redactó el informe propuesta inicial para su aprobación, conforme consta a los f. 39-41 del expediente administrativo.

Es lo cierto, sin embargo, que asistiendo la razón a la Administración demandada cuando se refiere al expresado marco normativo, que el anterior anexo y epígrafe ya se había introducido, con la misma redacción, por el Decreto Ley 5/2014, de 22 de abril, de *medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas*, en vigor desde el día 1-5-2014, al prever el apartado 3 de su art. 7 que el Anexo I de la Ley 7/2007 quedaba sustituido por el Anexo III del decreto ley (nuevos apartados 7.14 y 7.15, cuya redacción se mantuvo en la posterior ley





3/2014). A mayores, este Decreto Ley, conforme a las previsiones del artículo 110 del Estatuto de Autonomía, fue convalidado por el Parlamento de Andalucía tras ser sometido a debate y votación de totalidad el día 14-5-2014, según consta en la resolución de su presidente de 15-5-2014 publicada en el BOPA de 27-5-2014 y en el BOJA de 27-5-2014.

Por tanto, iniciado el trámite para la aprobación del proyecto de urbanización el día 9-6-2014 (según expresa la propia administración), resulta que ya estaba en vigor el 7.14 que exigía la Autorización Ambiental Unificada, por lo que su omisión es causa de invalidez del acto recurrido al infringir el ordenamiento jurídico (anulabilidad del art. 48.1 de la ley 39/2015, del mismo tenor que el art. 63.1 de la ley 30/1992 si atendemos al apartado a) de la disposición transitoria tercera de la ley 39/15 al tratarse de un procedimiento ya iniciado antes de su entrada en vigor).

#### SEGUNDO.- La impugnación indirecta de las normas de planeamiento

1. No obstante lo anterior, procede abordar el resto de los motivos de impugnación (impugnación indirecta del PGOU y del PERI) por cuanto que pudieran quedar imprejuizadas en esta sentencia cuestiones que habría que abordar si llegase a estimarse el recurso de apelación y que podrían provocar una retroacción de las actuaciones a este órgano unipersonal (STS, 3ª, secc. 2ª, de 14-12-2022, rec. 1303/2021). Así, se refiere el recurrente a una indebida clasificación del suelo como urbano no consolidado; indebida también delimitación de unidades de ejecución; déficit en el estudio económico financiero, articulándose todo ello tomando como eje central la afirmada incorrecta clasificación en el propio PGOU 2011 como suelo urbano no consolidado, pues siendo el suelo en origen no consolidado por el planeamiento, sí lo fue, dice el recurrente, por actuaciones propias del Ayuntamiento de Málaga a través de distintos proyectos de obras públicas ordinarias. Así, continua, el PGOU 2011, al no mantener la clasificación del suelo como consolidado (fue degradado a no consolidado), impuso una innecesaria obligación de delimitar Unidades de Ejecución, cuando lo cierto es que de no haberse producido la degradación, podrían haberse llevado a cabo las necesarias actuaciones urbanizadoras no integradas bien mediante obras públicas ordinarias previstas en el art. 143 LOUA, bien delimitando una sola unidad de ejecución prevista en el art. 105.5 LOUA (asistemática) a los solos efectos de la cobertura del coste de urbanización mediante la fijación de contribuciones especiales en lugar de la cuota del 90 % que fija el PERI, vulnerándose el principio de equidistribución de beneficios y cargas al pretenderse una reurbanización indiscriminada y abusiva para zonas de suelo claramente consolidadas.

Además de lo anterior, consideran los recurrentes que no se ha realizado, en todo caso, una acotación concreta de las obras de urbanización que se requieren, faltando motivación en la determinación de los costes de urbanización por déficits en el estudio económico financiero.

2. La parte recurrente discrepa de la clasificación del suelo como urbano no consolidado. Desde luego, asiste la razón, en principio, al recurrente, cuando afirma

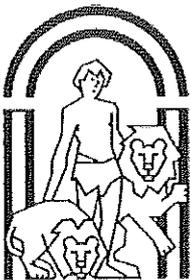




que no es posible someter a los propietarios de un suelo urbano consolidado a las cargas propias del no consolidado. Sin embargo, esta idea ha de ser matizada si atendemos al concepto de "transformación urbanística", que sí admite la degradación en un nuevo planeamiento del suelo urbano consolidado al no consolidado, pues *conforme a la nueva legislación* (desde el RDL 2/2008 al vigente RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, las obligaciones de los propietarios no van a venir ya determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), *hay que atender al tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo, dado que la legislación urbanística ya no tiene como finalidad esencial la formación de un nuevo tejido urbano sobre la base de una progresiva ejecución de distintas actuaciones a realizar sobre el suelo, que daba lugar a la consolidación de situaciones cuya revisión no era posible, sino que, como afirma el art. 4 de la nueva Ley "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste".* A ello se refiere la STS, Sala 3ª, secc. 5ª, de 21-7-2020 (rec. 2003/2018; ECLI:ES:TS:2020:2391).

Téngase en cuenta que conforme al artículo 7. a) RDL 7/2015 son actuaciones de transformación urbanística las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, actuaciones que, conforme al artículo 18.1 comporta una serie de deberes legales, como entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención; costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas; entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública. La participación en la ejecución de todas estas actuaciones en suelo urbano se producirá, dice el artículo 9.6, *en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios.*

El planteamiento anterior, por tanto, ya sugiere – a diferencia de lo que sostiene el recurrente – que sí será posible someter a los propietarios de suelo urbano consolidado a un nuevo régimen de equidistribución de cargas y beneficios, mas siempre que nos encontremos en el ámbito de una "reurbanización" (que es la palabra que utiliza el recurrente en el suplico), esto es, en el ámbito de una actuación de transformación urbanística que se motive, que se justifique y que suponga en el planeamiento degradar la categoría de urbano consolidado a no consolidado.

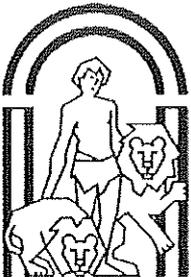


3. Ha de precisarse que el origen del Sector se encuentra en una parcelación ilegal en suelo no urbanizable, cuya responsable cedió de manera gratuita una serie de parcelas en el año 1987 para ser incorporadas al patrimonio municipal (las no segregadas y vendidas a distintos adquirentes) al fin de iniciarse el proceso de legalización. Esta situación de origen se vio agravada – atravesando la finca afectada - por la construcción de un túnel para enlazar con la Ronda Este, circunstancia que determinó la necesidad de expropiar terrenos y que cambió la orografía del lugar (como se ha indicado, se dificultó más si cabe con ello las relaciones entre las zonas norte y sur de la afectada por la parcelación ilegal). Del mismo modo y dentro del área se encuentra el Arroyo Aceiteros, en cuyo márgenes del cauce existen edificaciones autoconstruidas sin ningún tipo de urbanización.

En la situación descrita y pese a que el Ayuntamiento de Málaga acometió puntuales obras de urbanización (que han de ser a las que se refiere el informe pericial aportado por la recurrente y cuya concreta realidad no se discute), la realidad existente es que pese al alto grado de consolidación de las parcelas y de aquellas puntuales obras de urbanización, no hay vertebración en los recorridos internos debido al desnivel entre las calles, siendo necesaria, entre otras muchas actuaciones, una ordenación viaria que estructure interna e externamente el sector. Igualmente, es preciso abordar obras de la redes de abastecimiento (por ejemplo, la diferencia de cotas entre el punto más alto y más bajo de la red se soluciona con un exceso de presión en la zona más baja saneamiento) y de saneamiento (no hay red separativa, salvo en las urbanizadas); hay déficit en la red de pluviales (no está conectada a la red general); también en la red de electrificación (redes aéreas que hay que soterrar) y de telecomunicaciones. Es preciso, en fin, tratar las zonas verdes públicas y el mobiliario urbano.

Esta situación permite considerar que lo proyectado (con sustento en el PGOU y en el Plan Especial) es una actuación de urbanización orientada a “crear ciudad” y que se integra en el concepto autonómico de suelo urbano no consolidado a que se refiere el art. 45.2 B) LOUA 2002 al no ir acompañada en determinados espacios la consolidación de la edificación con la de la urbanización. Por lo demás y en cuanto a las unidades de ejecución, la pretendida por los recurrentes homogeneidad para prever una sola unidad de ejecución asistemática, contrasta con la motivación del planificador distinguiendo, porque no hay homogeneidad, entre las asistemáticas (atendiendo a las edificaciones existentes y en las que será de aplicación los arts. 105.5 y 55.2 B) y las sistemáticas en las que es preciso reparcelar. En la memoria del Plan especial se delimitan siete unidades de ejecución, tres de ellas asistemáticas en las que el objetivo es reubicar parcelas de titularidad privada a los efectos de ajustar la parcelación a la ordenación urbanística.

Por lo demás y en cuanto a la indebida formulación del estudio económico financiero, consta este incluido en la Memoria del Plan Especial y resulta responder en su contenido a las exigencias jurisprudenciales *en el sentido de que sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del*





Plan, (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen); sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan (STS, 3ª, secc. 5ª, de 19-10-2011, rec. 5795/2007). Así (f. 139-141 de la Memoria), se fijan en el Estudio los costes unitarios (que incluyen la superficie a urbanizar, el tratamiento de las zonas verdes, las indemnizaciones por construcciones incompatibles con el planeamiento); se establece un presupuesto global de inversión por unidades de ejecución (sistemáticas y asistemáticas) especificándose la repercusión a los propietarios por unidades de ejecución y al pago de contribuciones especiales para las asistemáticas. Para las sistemáticas. También se especifica que no serán repercutidos a los propietarios los costes de restauración del cauce del Arroyo Aceiterios que asciende a casi medio millón de euros y que se financiara en un 25 % por el Ayuntamiento y en un 74 % por la Cuenca Mediterránea Andaluza, según el convenio de colaboración suscrito.

4. Pese a la estimación del recurso, al no acogerse las razones jurídicas orientadas a la impugnación indirecta del planeamiento, no se hará especial pronunciamiento sobre las costas de la instancia.

### FALLO

ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por [REDACTED] y otros frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga adoptado el día 7-5-2021 (B.O.P. Málaga de 8-6-2021) que aprobó definitivamente el "Proyecto de urbanización reformado del Sector SUNC-R-PD.3 "Monte Dorado", resolución que anulo por ser contraria a derecho, debiendo retrotraerse el procedimiento administrativo al momento anterior a su aprobación al fin de recabar la pertinente Autorización Ambiental Unificada.

Sin costas.

Cabe recurso de apelación.

Así lo manda y firma Óscar Pérez Corrales, magistrados, lo que autorizo como letrada de la Administración de Justicia.

