



Roj: **STSJ AND 357/2023 - ECLI:ES:TSJAND:2023:357**

Id Cendoj: **18087330042023100068**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Granada**

Sección: **4**

Fecha: **09/02/2023**

Nº de Recurso: **996/2021**

Nº de Resolución: **317/2023**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **RICARDO ESTEVEZ GOYTRE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

ROLLO DE APELACIÓN NÚM. 996/2021

SENTENCIA NÚM. 317 DE 2023

Ilma. Sra. Presidenta:

D^a. Beatriz Galindo Sacristán

Ilmos. Srs. Magistrados:

D. Silvestre Martínez García

D. Ricardo Estévez Goytre

Granada, a nueve de febrero de dos mil veintitrés.

Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, se ha tramitado el recurso de Apelación número **996/2021** dimanante del procedimiento abreviado número 1465/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de los de Granada; siendo parte apelante **D. Gonzalo**, que comparece representado por la Procuradora D^a Carolina Sánchez Naveros y asistido de Letrado, y parte apelada el **AYUNTAMIENTO DE MOTRIL**, representada y defendida por la Letrada D^a Inmaculada Sierra Morcillo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se apela la sentencia nº 69/2021, de 24 de febrero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de los de Granada, recaída en los autos del recurso contencioso-administrativo procedimiento ordinario nº 1465/2019.

SEGUNDO.- El recurrente interpuso recurso de apelación alegando que concurrían las circunstancias para que fuera estimado el mismo.

TERCERO.- El apelado se opuso señalando el acierto y corrección de la sentencia apelada.

CUARTO.- Elevados los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo y personadas las partes en legal forma sin que ninguna de ellas solicitara vista, conclusiones o prueba, se señaló para votación y fallo para el día 2 de febrero de 2023; llevada a cabo la misma, quedaron los autos vistos para dictar la correspondiente sentencia. Actuó como Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Ricardo Estévez Goytre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *De la sentencia apelada.*

La sentencia apelada desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Motril de fecha 7 de noviembre de 2019, que desestimó la acción pública urbanística planteada por D. Gonzalo, hoy apelante, el día 14 de marzo de 2019 reclamando la incoación de procedimiento expropiatorio de la Actuación Aislada MOT-21 por los trámites previstos en la Ley de Ordenación Urbanística y legislación de expropiación forzosa.

Entendiendo la Juzgadora de instancia, en necesaria síntesis, que la expropiación forzosa por ministerio de la Ley es una figura concebida como garantía a favor de los propietarios de terrenos, otorgándoles la facultad de instar a la Administración la expropiación de sus terrenos, y que ésta obligatoriamente deberá realizar por Ley, siendo la previsión legal tipificada en el art. 140 de la LOUA una garantía establecida en beneficio de la propietaria afectada, que en este caso es la Sra. Flor, y no a favor de un tercero ajeno como es el recurrente que tiene un interés legítimo para ser parte por tener un interés, y sin embargo ello no significa que tenga un derecho a que se ejecute la expropiación proyectada en los términos que reclama en la demanda; y es que este precepto establece la previsión de que solo los propietarios del suelo y no otros en su nombre puedan exigir a la Administración su expropiación por el transcurso de cuatro años desde la aprobación del instrumento de planeamiento.

SEGUNDO.- *Alegaciones de las partes.*

a) De la parte apelante.

Fundamenta la parte apelante su pretensión de anulación y revocación de la sentencia apelada, por ser disconforme a Derecho, y consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo, en un único motivo de impugnación: vulneración por la sentencia de los arts. 4 y 62 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación Urbana (TRLRDU 2015), y 6.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), en relación con el art. 34.1 C) de la LOUA y art. 103 de la Constitución española, lo que fundamenta en que el planteamiento de la "litis", entendido por la sentencia y al que deberá dar respuesta la Sala, se ciñe a la interpretación extensa de dos cuestiones, a) el ámbito y alcance de la acción pública urbanística, y si la misma fundamenta la pretensión que el demandante ha ejercitado, y b) la fuerza vinculante de los planes generales de **urbanismo** para la Administración autoría de los mismos, para cualquier Administración y administrado, y si los programas de actuación que imperativamente deben incorporar aquellos son, también, de obligado cumplimiento.

Se queja de que la sentencia incurre en un error interpretativo de los arts. 5 y 62 del TRLRDU 2015 al afirmar, como fundamento del fallo desestimatorio del recurso, que la regulación legal no puede amparar la pretensión de obligar a la Administración a que ejecute el planeamiento porque ello significa equiparar la acción pública a un título ejecutivo, incurriendo en una evidente contradicción cuando dice que la acción pública únicamente "permite velar porque la actuación administrativa cumpla la normativa urbanística", afirmación que solo puede significar que no se considera por la Juzgadora "normativa urbanística" a los arts. 41 y 158 del Reglamento de Planeamiento, o la Norma 54 del Ayuntamiento de Motril, y que carecen de aplicación en el término municipal de Motril las previsiones contenidas en el art. 34.1 de la LOUA y el propio art. 103 de la Constitución; incurriendo la sentencia, por otro lado, en una incorrecta interpretación del art. 5 TRLRDU 2015 cuando afirma y circunscribe el contenido de la acción pública que regula el campo de las infracciones urbanísticas que el actor "no ha perseguido la salvaguarda del interés general", siendo el objeto que persigue la Actuación Aislada MOT-21, ampliación de calle, obtener y dotar a la ciudad de un sistema general/espacio público, destino cuya exigencia no es tildable como contraria al interés general.

Señala que carece de cualquier fundamento la consideración que la sentencia realiza en relación al Programa de Actuación del Plan General como "mera previsión", desconociendo con ello la STS de 29 de mayo de 2013 (recurso 6892/2009), en la que de forma indubitada se sostiene la obligación de la Administración de cumplir las determinaciones de los Planes de **Urbanismo** debido al carácter vinculante de los mismos; lo que permite a la Juzgadora de instancia considerar que su inejecución y consiguiente incumplimiento por la Administración, tanto de las etapas que prevé como de su imperativa revisión que establece el art. 158 RPU, no están sujetos al control de los administrados a través de la acción pública, obviando con ello el carácter obligatorio de las determinaciones del planeamiento, el cual se refuerza por la acción urbanística en materia de **urbanismo**, que reconoce que todos los ciudadanos tienen derecho a "Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística" (art. 5 f TRLRDU 2015).

Entiende que es infundado considerar su legitimación por "interés particular", pues ello debería haber abocado a la declaración de inadmisibilidad del recurso y no a su desestimación.



Dice que resulta inexplicable que la sentencia afirme que la expropiación forzosa es un mecanismo establecido, en exclusiva, el garantía del propietario del terreno, pareciendo rechazar el Juzgado el principal y básico mandato que la constitución impone a la Administración Pública de servir con objetividad los intereses generales de la colectividad, máxime cuando la expropiación se dirige a la obtención de sistemas generales. Ciertamente que el art. 140 LOUA beneficia y protege al propietario del terreno frente a la inacción de la Administración, habilitándole mecanismos jurídicos para reaccionar frente a su inactividad, si bien dicho mecanismo nada tiene que ver con el ejercicio de la acción pública.

Y, finalmente, alega no entender que "vías jurídicas" distintas a la acción pública son utilizables por el administrado para reparar la inacción municipal en la ejecución del planeamiento, así como que haya considerado la pretensión ejercitada como extraña y ajena a la acción pública, considerándola como "su derecho urbanístico" o "bien jurídico personal".

b) De la parte apelada.

La parte apelada fundamenta su pretensión desestimatoria del recurso de apelación y confirmación íntegra del fallo impugnado, en los siguientes motivos:

1.- Sobre la acción pública ejercida por el actor.

La acción pública promovida no tiene como finalidad acto o determinación alguna que haya agredido la ordenación del territorio o el **urbanismo**, o la inactividad de la Administración frente a un tercero que ha infringido el ordenamiento jurídico. De hecho, el único interés que preside la acción pública ejercitada por el recurrente no es otro que el suyo particular de "deshacerse" de la vivienda afectada por la actuación aislada que, precisamente, colinda con el negocio que regenta, pues de desaparecer aquélla, ésta pasaría a tener una ubicación estratégicamente muchísimo más interesante de la que presenta ahora; y recuerda que la jurisprudencia ha rechazado la utilización de la acción pública para alegar indefensiones ajenas, pues los verdaderos interesados pueden tener interés, precisamente, en no intervenir en el procedimiento, no pudiéndose utilizar dicha institución para suplantar o sustituir la actuación reservada a éstos.

2.- Sobre la fuerza vinculante de los planes generales de **urbanismo**.

Resulta incontrovertido que existe una previsión temporal de ejecución del planeamiento en suelo urbano de la actuación aislada objeto del recurso vía expropiación que todavía no se ha acometido pues la programación fijada era la de adquirir el suelo en 2008 y urbanizar en 2010. Pero tampoco puede negarse que el PGOU de Motril se está ejecutando conforme a sus determinaciones y que la ejecución de tales actuaciones aisladas en él previstas se viene abordando en función de la necesidad para el desarrollo de aquél y, claro está, la disponibilidad presupuestaria para abordarlas, por lo que, aún incumpléndose las concretas previsiones temporales, ello no puede conducir a la ciudadanía a exigir vía acción pública urbanística la ejecución a plenitud de las mismas, algo a todas luces falto de proporcionalidad. Además, la propietaria de la vivienda afectada nunca ha instado el expediente expropiatorio vinculado a la actuación aislada, y su adquisición puede materializarse no solo por expropiación sino también por vía de acuerdo o por ejecución forzosa, siendo la expropiación por ministerio de la Ley una figura concebida como garantía en beneficio de aquellos propietarios de terrenos, otorgándoles la facultad de instar a la Administración la expropiación de sus terrenos, y que ésta obligatoriamente deberá efectuar por determinación expresa de la Ley.

TERCERO.- Posición de la Sala; desestimación del recurso de apelación.

1.- *Sobre el ejercicio de la acción pública para exigir la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.*

Entiende la sentencia apelada que la acción pública urbanística está prevista para reclamar el cumplimiento de la legalidad urbanística en el sentido de no permitir movimientos contrarios a la misma, conforme a los arts. 5 y 62 del TRLS 2015 y el art. 6 de la LOUA y que en el presente caso la acción pública promovida por el actor no tiene como finalidad restaurar una infracción de la ordenación urbanística ni la salvaguarda del interés general, y ello aunque exista una previsión temporal de ejecución del planeamiento que todavía no se ha acometido, siendo las previsiones en el planeamiento de las áreas de gestión meras previsiones cuyo incumplimiento no puede conducir a la ciudadanía a exigir vía acción pública cuando el motivo es el interés particular.

Para pronunciarnos sobre el motivo de impugnación ha de tenerse en cuenta que el derecho al ejercicio de la acción pública se encuentra reconocido en el art. 5 f) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que lo regula en los siguientes términos: " *Todos los ciudadanos tienen derecho a: f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de*



los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

Precepto que, como dice la sentencia, encuentra su desarrollo en el art. 62 del mismo cuerpo legal, y que dispone lo siguiente:

" 1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística."

Y, ya en el ámbito autonómico, el art. 6.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone que *" La ciudadanía y las entidades representativas de sus intereses (...) tienen derecho a presentar reclamaciones y quejas, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante las acciones que correspondan"*.

Del régimen jurídico que se contiene en el TRLS 2015 se desprende que la finalidad del ejercicio de la acción pública en materia de **urbanismo** es hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, y que la misma está prevista para exigir la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin que su ejercicio está constreñido, como sostienen la sentencia y la parte apelada, al ámbito de las infracciones urbanísticas, pues, siendo éste el más frecuente, no es el único según el tenor del párrafo 1 del art. 62, que, como vemos, reconoce el ejercicio de la acción pública para una finalidad más amplia.

Así, la STS de 18 de mayo de 2020 (recurso de casación 5700/2017), señala que *"(...) lo recogido en este Fundamento de Derecho sirve para destacar cómo, al amparo del artículo 125 CE , se introdujo en el artículo 62.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre , que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación, la acción pública "para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística"*.

En ese mismo sentido, la STS de 21 de enero de 2002 (Casación núm. 8961/1997) nos recuerda que *"la finalidad prevalente y fundamental del artículo 304 de la Ley del Suelo de 1992 (actual art. 62 Real Decreto Legislativo 7/2015), es la de perseguir y conseguir, por encima de cualquier otra consideración, la observancia en todo caso de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico, por lo que la naturaleza de las causas que hayan inducido al que ejercita tal acción, aun cuando estas sean consideradas como represalia de actuaciones anteriores, tal como sostiene el recurrente, son irrelevantes frente a los fines prevalentes de protección y observancia del ordenamiento urbanístico, en su concreta aplicación"*; a lo que la STS de 10 de noviembre de 2004 (Casación núm. 2537/2002) añade que: *" el espíritu y finalidad de la norma es incentivar la defensa del régimen urbanístico, propiciando su observancia, lo que no abona la sujeción del ejercicio de la acción pública de que se trata a cortapisa, límite u obstáculo que no imponga la norma que la regula o que no derive del resto del ordenamiento jurídico"*. Es por ello que *" el legislador ha considerado que el interés en el cumplimiento y observancia de la legislación urbanística constituye una causa que justifica suficientemente una atribución de legitimación amplia, por encima de los intereses particulares, en la que sólo actúa como límite el ejercicio de tal derecho de acuerdo con el principio de la buena fe"* (STS de 21 de noviembre de 2019).

Por tanto, y de acuerdo con la jurisprudencia, podemos concluir que el TR 2015 contempla el ejercicio de la acción pública para una finalidad más amplia que la que reconoce la sentencia, cual es la de exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La jurisprudencia nos ofrece numerosos ejemplos concretos de esa legitimación para el ejercicio de la acción pública que trasciende el ámbito de las infracciones urbanísticas al que se ciñe la sentencia apelada; siendo ejemplo de ello la STS de 7 de octubre de 2009 (recurso de casación 6275/2007) que la admite *" para exigir que en el presupuesto de las Corporaciones Locales en que se haya de integrar el presupuesto del patrimonio separado que constituye el PMS se cumpla la legislación sobre la materia que rija en la Comunidad Autónoma correspondiente, que, a su vez, habrá de respetar la legislación del Estado que regule el Patrimonio Municipal del Suelo"*, o la de 29 de febrero de 2012 (recurso de casación 2654/2008), donde se indica que *" Este reconocimiento de la acción pública nos hace concluir que, con independencia de la legitimación derivada del apartado a) del artículo 19.1 LRJCA , también estaba legitimado el recurrente al amparo de la acción pública prevista en el apartado h) para pretender la consideración de la parcela litigiosa como urbano consolidado"*; sentencia que es recogida en su fundamentación jurídica, entre otras, por la sentencia de esta Sala de 17 de marzo de 2014 (recurso 556/2013).

En línea con todo cuanto llevamos expuesto ha de subrayarse que, como apuntó la parte actora en su escrito de demanda, existen diversos actos de la demandada que implícitamente estaban reconociendo la legitimación del actor en ejercicio de la acción pública en vía administrativa que ahora discute. Así, en octubre de 2003 le comunicó que la expropiación se llevaría a cabo en el año octavo de vigencia del PGOU, y posteriormente, en mayo de 2007, que la expropiación tendría lugar en el año 2011, aunque " *se estaba estudiando adelantarla al 2008*", reconociendo explícitamente, en escrito dirigido al actor el 12 de julio de 2013, que en marzo de 2008 y con objeto de iniciar el expediente de expropiación forzosa de la finca afectada por la actuación aislada, los Servicios Económicos pusieron de manifiesto la inexistencia de consignación presupuestaria para hacer frente al mencionado gasto, y que tampoco existía consignación a la fecha de emitir el aludido escrito, informando al interesado de que, el pago del justiprecio podía efectuarse, previo acuerdo con los afectados, mediante entrega de otras fincas, parcelas o solares de la Administración actuante, el Concejal delegado de Territorio y Medio Ambiente había solicitado informe sobre los bienes inmuebles de titularidad municipal para que los Servicios Técnicos estudiaran la adecuación del pago en especie y, una vez depurada la información solicitada, trasladar dicha opción a los titulares afectados, posibilitándose con ello el inicio del expediente expropiatorio del terreno afectado.

En consecuencia, el ejercicio de la acción pública no puede entenderse limitado al ámbito de las infracciones urbanísticas sino que, se acuerdo con el art. 62.1 es más amplio al estar previsto su ejercicio para exigir la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Es más, como dice la parte apelante, el criterio que se sostiene en la sentencia apelada contiene una contradicción intrínseca, pues, de entenderse que la legitimación en ejercicio de la acción pública no alcanza a esa perspectiva más amplia de la exigencia de la legislación y del planeamiento urbanístico, la respuesta de la Juzgadora de instancia debería haber sido no la desestimación sino la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo previa audiencia a las partes al no haberse planteado dicha cuestión en el escrito de contestación.

2.- Sobre el carácter vinculante de los Planes de **urbanismo**.

El carácter vinculante de los Planes de **Urbanismo** para las Administraciones determina la obligación, para éstas, de cumplir sus determinaciones, pues como ha declarado la STS de 29 de octubre de 2010, RC 1381/2006, " *el mentado artículo 134.1, (del TRLS92) referido a la obligatoriedad de los planes, impone a los particulares y a la Administración la sujeción a las determinaciones contenidas en los mismos, porque son verdaderas normas jurídicas, de rango reglamentario*". Principio que ha sido reconocido en otras sentencias del mismo Tribunal, como la de 29 de mayo de 2013 (recurso de casación 6892/2009).

Esta última sentencia, que entendemos de aplicación al presente caso porque analiza la cuestión de la vinculación de los plazos de ejecución previstos en el planeamiento en un asunto de naturaleza análoga al aquí examinado, pues la misma se pronuncia sobre la ejecución en el 2º cuatrienio del vial de sistema general, y en el presente caso el acto administrativo impugnado se refiere a la ejecución de una actuación aislada, la adquisición, urbanización del suelo y vivienda para ampliación de una calle, señala que:

" *Por lo demás, asiste la razón a las recurrentes cuando alegan que el carácter vinculante de las determinaciones del planeamiento antes referido es incompatible con la libertad de disposición que la sentencia atribuye al Ayuntamiento y que el plazo de ejecución en el aspecto controvertido ---la ejecución en el 2º cuatrienio del vial de sistema general---, es meramente orientativo.*

Las determinaciones del planeamiento tienen vocación de cumplimiento, máxime cuando se trata de la ejecución de sistemas generales que, por su finalidad, prestan servicio ---en el caso concreto de comunicaciones--- a la generalidad de la población, lo que enfatiza aun más si cabe la necesidad de ejecución y no que esta pueda quedar a la discrecionalidad de la Administración actuante.

Por ello el interés general y público que subyace en la ejecución de todo planeamiento, incluso en la determinación más mínima, se refuerza en el supuesto de ejecución de los sistemas generales precisamente por su mayor afectación a los intereses colectivos.

" *Por lo demás, asiste la razón a las recurrentes cuando alegan que el carácter vinculante de las determinaciones del planeamiento antes referido es incompatible con la libertad de disposición que la sentencia atribuye al Ayuntamiento y que el plazo de ejecución en el aspecto controvertido ---la ejecución en el 2º cuatrienio del vial de sistema general---, es meramente orientativo.*

Las determinaciones del planeamiento tienen vocación de cumplimiento, máxime cuando se trata de la ejecución de sistemas generales que, por su finalidad, prestan servicio ---en el caso concreto de comunicaciones--- a la generalidad de la población, lo que enfatiza aun más si cabe la necesidad de ejecución y no que esta pueda quedar a la discrecionalidad de la Administración actuante.



Por ello el interés general y público que subyace en la ejecución de todo planeamiento, incluso en la determinación más mínima, se refuerza en el supuesto de ejecución de los sistemas generales precisamente por su mayor afectación a los intereses colectivos.

Por lo demás, la programación del planeamiento, esto es, la previsión a lo largo del tiempo de las diferentes acciones a ejecutar, no puede minimizarse y degradarse a una mera determinación de carácter orientativo. El Programa de Actuación forma parte del contenido documental obligatorio del planeamiento general, y su contenido, tal y como se indica en el artículo 41 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), incluye "1. Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito. 2. Las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales. 3. Las dos etapas cuatrienales en que han de desarrollarse las determinaciones en el suelo urbanizable programado. 4. Los plazos a que han de ajustarse las actuaciones previstas, en su caso, para completar la urbanización en suelo urbano o para realizar operaciones de reforma interior en este tipo de suelo"; determinaciones que se reiteran en el artículo 72.5 del TRLS92 (RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485), convertido en derecho autonómico por obra de la Ley 3/1997 (LEX 1998, 45) de Extremadura.

Aunque es obvio que la finalidad que está llamada a cumplir el planeamiento urbanístico --la satisfacción del interés general--, una vez determinada la necesidad de su adaptación a lo que en cada momento demanda el interés general --siendo esta la causa del ius variandi--, adaptación que también alcanza al programa de actuación (de hecho, la necesidad de revisión del programa de actuación ha merecido un tratamiento específico en el planeamiento estatal, al indicar el artículo 158.1 del RPU el deber de los Ayuntamientos de revisar, cada cuatro años, el programa de actuación contenido en el Plan General), lo que no se puede hacer es, sin modificar el programa de actuación, retrasar su ejecución sine die por considerar que los plazos de ejecución son sólo orientativos.

Los plazos de ejecución previstos en el planeamiento, tanto cuando se trata de deberes a cumplir por los particulares como por la Administración, son vinculantes. Buena prueba del carácter vinculante de los plazos son sus efectos en el surgimiento de la responsabilidad patrimonial por modificaciones de planeamiento que establecieran una ordenación más gravosa, que determina el surgimiento de tal derecho "(...) siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración" (ex artículo 35.a del TRLS08 y artículo 41.1 de la LRSV), careciendo de lógica jurídica que, atendido el carácter normativo del Plan, las determinaciones que imponen deberes a los propietarios sean vinculantes, y sin embargo orientativas cuando afectan a las Administraciones."

Criterio que la STSJ de Cataluña de 27 de mayo de 2016 (recurso 399/2011) reproduce en los siguientes términos: " es conocida la jurisprudencia que sostiene que aquella programación, el reloj temporal del planeamiento, de las acciones a ejecutar en su despliegue, dista mucho de tener un simple valor orientativo, para adquirir el carácter de determinación vinculante, hallándose la Administración sujeta a los rigores de tales prescripciones del planeamiento, como lo están los particulares a cuantas determinaciones del Plan les imponen deberes"

A la vista de ese criterio interpretativo cabe acoger las alegaciones que critican que el Juzgado de instancia considere que " La previsión en el planeamiento de las áreas de gestión son efectivamente meras previsiones", dando a entender con ello que las mismas no tienen carácter vinculante.

3.- Sobre el interés público que persigue el ejercicio de la acción pública.

Frente al interés privado que tanto la demandada como la sentencia parecen ver en la pretensión de la parte actora, ha de puntualizarse que con el ejercicio de la acción pública lo que se pretende es la ejecución de una actuación aislada prevista en el PGOU. La calificación de los terrenos como dotacionales, para viario, es una cuestión que se deriva directamente del planeamiento de aplicación, cuyo interés público ya apreció el Ayuntamiento de Motril cuando lo incluyó en el mismo con tal finalidad. Y el hecho de que en la ejecución de dicha actuación aislada pueda también confluír un interés particular del demandante, al favorecer la actuación a su negocio, no resta ni un ápice al interés público que la inclusión de la actuación en el planeamiento general comporta.

4.- Sobre el ejercicio del derecho a solicitar la expropiación por ministerio de la Ley.

Comparte también la sala las alegaciones que, en este sentido, contiene el recurso de apelación, pues el art. 140.2 de la LOUA, donde se regula la expropiación por ministerio de la Ley, contempla la cuestión debatida únicamente desde la perspectiva del propietario de terrenos destinados a dotaciones no incluidas en o adscritas a un sector o unidad de ejecución, estableciendo que el mismo puede instar, una transcurrido el plazo de cuatro años siguientes a la aprobación del instrumento de planeamiento que legitime la actividad



de ejecución, la incoación del procedimiento expropiatorio; pero ello en nada obsta al ejercicio de la acción pública para exigir la ejecución de las dotaciones públicas previstas en el planeamiento una vez transcurrido el plazo previsto para la adquisición de los terrenos necesarios y su ejecución, que, según reconoce la propia parte apelada, en la programación fijada se establecía que el plazo para adquirir el suelo concluía en 2008 y para urbanizarlo en 2010; plazos ampliamente superados en el momento en que el apelante ejerció la acción pública ante el Ayuntamiento demandado (14 de marzo de 2019). Se trata de dos derechos diferentes, uno de la propiedad, que puede tener interés en que se le expropien los terrenos o, por el contrario, no interesarle que se lleve a cabo la actuación aislada por tener en esos terrenos su vivienda, y otro diferente, que es derecho de cualquier ciudadano, y también del recurrente, de instar la ejecución del planeamiento mediante el ejercicio de la acción pública.

5.- Sobre la inexistencia de consignación presupuestaria.

Entendemos, por último, que la inexistencia de consignación presupuestaria no puede ser un impedimento para no ejecutar una actuación aislada prevista en el PGOU. Tiempo ha tenido la Administración para incluir en los presupuestos municipales las cantidades correspondientes para la adquisición de los terrenos, sea por expropiación o por cualquiera de las fórmulas legalmente admitidas, y para su urbanización de acuerdo con las previsiones del planeamiento, pues, según hemos visto, la apelada reconoce que la programación fijada era la de adquirir el suelo en 2008 y urbanizar en 2010.

En ese sentido, la previsión económica para llevar a cabo la actuación urbanística de que se trata deberá consignarse en el Presupuesto municipal o en la modificación que, en su caso, habrá de tramitarse para la ejecución de la sentencia.

CUARTO.- Procede, en consecuencia, estimar el recurso de apelación. En cuanto a las costas de esta instancia, en aplicación del art. 139 de la Ley Jurisdiccional no procede su imposición.

Vistos los artículos citados, sus concordantes y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS:

Que debemos estimar y estimamos el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia nº 69/2021, de 24 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Granada, que revocamos y anulamos; y en consecuencia estimamos el recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal de D. Gonzalo contra la resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Motril de fecha 7 de noviembre de 2019, que desestimó la acción pública urbanística planteada por el recurrente el día 14 de marzo de 2019 reclamando la incoación de procedimiento expropiatorio de la Actuación Aislada MOT-21 por los trámites previstos en la Ley de Ordenación Urbanística y legislación de expropiación forzosa, condenando a la Administración demandada a iniciar la ejecución de la referida Actuación Aislada. Sin costas.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase, y devuélvase las actuaciones, con certificación de la misma, al Juzgado de procedencia, para su notificación y ejecución, interesándole acuse recibo.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA. En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 1749000024099621, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D.A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.



En caso de pago por transferencia se emitirá la misma a la cuenta bancaria de 20 dígitos: IBAN ES5500493569920005001274.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

"La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes."

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ