



Roj: **STS 6072/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:6072**

Id Cendoj: **28079130052013100363**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **13/12/2013**

Nº de Recurso: **1400/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ ICAN 1049/2009,**  
**STS 6072/2013**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a trece de Diciembre de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº **1400/2011**, interpuesto por el Gobierno de Canarias, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, promovido contra la sentencia nº 53/2009 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, en fecha 27 de marzo de 2009, en el recurso contencioso-administrativo nº 272/2006, sobre Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo. Es parte recurrida el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, representado por el Procurador don José María Ruiz de la Cuesta Vacas, y asistido de Letrado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria (Sección Segunda), dictó sentencia con fecha 27 de marzo de 2009, estimando en parte el recurso interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, contra la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de fecha 11 de septiembre de 2006, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canaria, de 10 de julio de 2006, relativo a la subsanación de deficiencias del acuerdo de la COMAC de 6 de octubre de 2003, sobre el Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo (C-23) en los términos municipales de Las Palmas de Gran Canaria, Santa Brígida, Teror y Vega de San Mateo.

**SEGUNDO.-** Notificada esta sentencia a las partes, por la Administración recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado por Providencia de la Sala de instancia de fecha 17 de enero de 2011, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, el recurrente (Gobierno de Canarias) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 6 de marzo de 2011, su escrito de interposición del recurso de casación, en el que termina por suplicar que se dicte sentencia por la que, con estimación del presente recurso, case la sentencia recurrida, y resuelva la desestimación, en todos sus términos, del recurso contencioso administrativo interpuesto de contrario.

**CUARTO.-** Por Providencia de la Sala, de fecha 12 de mayo de 2011, y antes de admitir a trámite el presente recurso de casación, se dio traslado a la parte recurrente para que alegue lo que a su derecho convenga sobre la posible causa de inadmisión del recurso opuesta por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Siendo



evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2011, en el que manifestó lo que a su derecho convino.

Por Auto de la Sala, de fecha 8 de septiembre de 2011, se acordó admitir a trámite el presente recurso de casación, ordenándose, por Providencia de fecha 24 de octubre de 2011, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, lo que hizo mediante escrito de fechas 30 de noviembre de 2011, en el que expuso los razonamientos que creyó procedentes y solicitó que se dicte sentencia desestimando el recurso de casación interpuesto, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**QUINTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 11 de diciembre de 2013, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna por medio de este recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Canarias la sentencia dictada con fecha 27 de marzo de 2009 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria (Sección Segunda), que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, contra la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de fecha 11 de septiembre de 2006, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canaria, de 10 de julio de 2006, relativo a la subsanación de deficiencias del acuerdo de la COMAC de 6 de octubre de 2003, sobre el Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo (C-23) en los términos municipales de Las Palmas de Gran Canaria, Santa Brígida, Teror y Vega de San Mateo.

**SEGUNDO.-** La sentencia impugnada, en su Fundamento de Derecho primero, identifica el objeto del recurso contencioso-administrativo promovido en la instancia por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, así como anticipa los motivos determinantes del recurso: "El Plan Especial es impugnado, en apurada síntesis, por los siguientes motivos: 1.- Incumplimiento de la Directriz número 63 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de que en los Asentamientos Rurales la delimitación se realizará en base al perímetro definido por las viviendas existentes, lo que se incumple en los Asentamientos Rurales de La Milagrosa- El Mainez 1, La Milagrosa El Mainez 2, El Pintor, Lomo de la Cruz, donde se amplía su ámbito incluyendo superficies no edificadas, permitiendo nuevas edificaciones. 2.- Creación del Asentamiento Rural Riscos Negros contradice el propio Plan Insular que ordena que el Asentamiento Rural debe limitarse a las edificaciones existentes, prever nuevos usos residenciales en el Asentamiento Rural de La Milagrosa El mainez, de cuya ordenación discrepa el Ayuntamiento recurrente".

En su Fundamento de Derecho segundo, expresa el marco normativo que resulta de aplicación para la sustanciación del litigio, así, y en primer término, la normativa general de referencia en Canarias en esta materia (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo): concretamente dice "el artículo 55 3 c) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias que "Dentro del suelo que se clasifique como rústico el planeamiento, de conformidad y en aplicación de los criterios que se fijen reglamentariamente, establecerá todas o algunas de las siguientes categorías: "Cuando en los terrenos existan formas tradicionales de poblamiento rural y de acuerdo con los criterios de reconocimiento y delimitación que para cada comarca establezca el planeamiento insular: 1) Suelo rústico de asentamiento rural, referida a entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente sin vinculación actual con actividades primarias, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano, de acuerdo con los criterios que establezcan las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico".

También, se hace referencia a la Directriz 69, incluida en la Ley 19/2003, cuyo texto asimismo se reproduce: "La Directriz 63. Asentamientos rurales de la Ley 19/2003 dispone que "1. El planeamiento insular, en el establecimiento de criterios de reconocimiento y ordenación, y el planeamiento general, en su ordenación pormenorizada, tratarán los asentamientos rurales como formas tradicionales de poblamiento rural, estableciendo como objetivo básico de su ordenación el mantenimiento de dicho carácter rural, evitando su asimilación y tratamiento como suelos urbanos o urbanizables en formación. Para alcanzar dicho objetivo, el planeamiento habrá de observar las siguientes determinaciones: a) La delimitación se realizará en base al perímetro definido por las viviendas existentes, evitando cualquier extensión hacia el exterior ineditado. b) Las nuevas edificaciones residenciales se limitarán mediante la colmatación interior del asentamiento. 2. En aplicación de los principios anteriores, y salvo lo dispuesto expresamente por el planeamiento insular,



en función del modelo territorial insular específico, el planeamiento general ordenará los asentamientos rurales de acuerdo con los siguientes criterios: b) El planeamiento general mantendrá la estructura rural de los asentamientos, mejorando, en su caso, los viales existentes y evitando la apertura de los nuevos, salvo excepciones justificadas, o que pretendan la colmatación interior del asentamiento. No se admitirán las segregaciones y parcelaciones con aperturas de nuevas vías, ya sean de carácter privado o público, para el acceso a las diferentes viviendas, salvo que actúen en el sentido de lo dispuesto en el apartado 1.b). c) Se evitarán las tipologías y procesos de producción de suelo y edificación propios del suelo urbano y, en particular, los proyectos y promociones para más de dos viviendas, salvo rehabilitación de patrimonio con valor arquitectónico o etnográfico. d) Las reservas de suelo para espacios libres, dotaciones y equipamientos, se graduarán de acuerdo con los diferentes tipos de asentamientos rurales, con una superficie entre el 50% y el 100% de la prevista para los planes parciales y pudiendo concentrar las mismas en determinados usos, conforme igualmente a las características de los asentamientos. e) Los usos industriales admisibles serán los preexistentes vinculados a las actividades agrarias y los de carácter artesanal compatibles con la vivienda, así como los talleres compatibles con el uso residencial del inmueble".

Igualmente, en este mismo Fundamento, se refiere la Sala a algunos pronunciamientos propios recaídos sobre los asentamientos rurales en Canarias, que constituyen antecedentes importantes a tomar en consideración. Algunos de estos pronunciamientos se dictaron, incluso, en relación con el Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo, objeto de controversia en este mismo caso: "En relación a los asentamientos rurales y en el Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo, esta Sala se ha pronunciado en sentencias de 23 de marzo de 2009, en los recursos 221/2006 y 276/2006 e interpretamos que no es posible "acoger una edificación aislada porque incumpliría el marco de las Directrices que persiguen aplicar y hacer aplicar en el archipiélago canario, de acuerdo con sus características, la Estrategia Territorial Europea, por lo que las intervenciones tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario, deberán contribuir a la implantación de un modelo territorial integrado y sostenible, y uno de cuyos rasgos fundamentales son: d) El desarrollo de núcleos de población más compactos, complejos y atractivos, en los que se use más eficientemente el suelo, mediante su reutilización y densificación, y se impulse la integración social y funcional, evitando la práctica extensiva de la zonificación urbana, y favoreciendo igualmente una reducción de las demandas de movilidad urbana y g) La contención de la extensión urbana." Añadimos en las citadas sentencias de esta Sala que <<Para interpretar "la mayor o menor concentración" no ha de buscarse exclusivamente la distancia entre las edificaciones destinadas a viviendas sino que en primer lugar debe partirse de que existan entidades de población y atender a la finalidad del Plan que en este caso es, según el artículo 3 " preservar el carácter rural de la zona" y " adecuar el desarrollo urbanístico existente y futuro a los valores ambientales del Paisaje" ( artículos 3 y 7 del Plan Especial). No puede desligarse pues del concepto de la protección del paisaje y desde luego, no podría acogerse una actuación hacia el exterior ineditado, de tal forma que se llegara a edificaciones aisladas pues la finalidad de preservación que se persigue al ordenar el suelo rústico se perdería. >> Los criterios de interpretación que se fijan en las sentencias se basan acreditar que la inclusión de la edificación, la obra o la actuación urbanística que se fije por el plan "no frustra la finalidad de protección rural del paisaje y la contención del crecimiento. En definitiva que no supone una extensión hacia el exterior ineditado". Respecto a la apertura de viales en Asentamiento Rural esta Sala igualmente ha señalado que "no resulta no justificada la apertura de un nuevo vial ( " salvo excepciones justificadas ), y que debe primar por tanto lo dispuesto en la Directriz 63 2 b) donde se establece que " se mantendrá la estructura rural de los asentamientos mejorando, en su caso, los viales y evitando la apertura de los nuevos..." El propio Plan Especial que nos ocupa en su artículo 6.8 dice que en la interpretación y aplicación del mismo las determinaciones de carácter ambiental prevalecerán sobre las estrictamente territoriales y urbanísticas contenidas en el mismo y establece como finalidad de Protección del Paisaje la preservación del carácter rural de la zona".

Teniendo presente el marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso, la sentencia recurrida consigna en su Fundamento de Derecho tercero el fundamento y la finalidad del Plan Especial cuestionado en la litis: "El acto impugnado es el Plan Especial de un Paisaje Protegido el de Pino Santo C-23 , que pretende definir "marco jurídico en el que se pueden desarrollar los usos del territorio, e incluye normas, directrices y criterios generales para su gestión" (artículo 5) La Protección del Paisaje se justifica y fundamenta en la preservación del carácter rural de la zona ( artículo 4) por que existen : restos de bosque termófilo, ecosistema canario escasamente representado en la actualidad en la Isla de Gran Canaria; el Paisaje alberga la única población del endemismo canario *Teline nervosa* (retama peluda), catalogado en peligro de extinción el mantenimiento de la biodiversidad del Archipiélago canario. (alberga un endemismo local, siete endemismos de la Isla de Gran Canaria, treinta y cuatro endemismos del Archipiélago y nueve endemismos macaronésicos); existencia en el Paisaje de zonas de refugio -en concreto, las numerosas charcas repartidas en él- para especies migratorias y análogas.; estructuras geomorfológicas representativas de la geología insular: calderas reatomagmáticas de Pino Santo y Hoya Bravo y el cono volcánico del Monte Lentiscal. Además, los barrancos, entre los que destaca el Guinguada; el paisaje rural de la Angostura y los yacimientos arqueológicos del Monte Lentiscal, así como



los caseríos tradicionales existentes y la relación tradicional entre la actividad humana y la naturaleza; el drago de Pino Santo, ejemplar que destaca por su singularidad. Como zona de uso especial se incluyen en el artículo 14 los Asentamientos rurales o urbanos preexistentes e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento territorial y urbanístico".

Y de acuerdo con ello, procede ya en su Fundamento de Derecho cuarto al examen individualizado de cada uno de los asentamientos rurales incluidos en el Plan Especial de Protección del Paisaje de Pino Santo. Se ocupa primero de cuatro de ellos:

– La Milagrosa-Mainez (2): "Respecto a el Asentamiento Rural de La Milagrosa - Mainez 2, hemos de aceptar la impugnación y proceder a la anulación por incluir espacios no edificados, y por tanto, alterando los criterios legales que se limitan a reconocer como Asentamiento Rural los espacios edificados, como tales, sin que puede pretenderse la ampliación del Asentamiento Rural con criterios artificiales como la inclusión de espacios libres, para unir un grupo de edificaciones con dos aisladas. La previsión del núcleo altera claramente el núcleo como se recoge en la declaración de don Carlos Ramón , técnico del Ayuntamiento de Las Palmas. Carece de motivación la actuación de la Comunidad Autónoma al respecto, sin que siquiera podamos admitir el argumento de la contestación a la demanda, de que " la delimitación incorpora las edificaciones existentes y une los dos asentamientos preexistentes que por su proximidad entre si requerían de un trato conjunto como un único núcleo de población, siendo el área de unión señalada con trama rayada un suelo destinado a Dotaciones y Equipamientos. El criterio rector en el trazado del Asentamiento Rural debería haber sido "perímetro definido por las viviendas existentes, evitando cualquier extensión hacia el exterior ineditado". Por tanto, de preverse equipamientos deben de estar dentro del contorno de lo ya edificado, no se puede ampliar el Asentamiento Rural. En el caso, es evidente que no hay dos Asentamientos, sino uno que no se puede ampliar, y la anexión de nuevas edificaciones que se pretendían al Asentamiento Rural es contrario a la legalidad. Tampoco es posible crear zonas de reserva para uso viario, porque su creación es excepcional, como señala la Directriz 63, y no se puede ordenar el Asentamiento Rural con los criterios de previsión del suelo urbano".

– La Milagrosa-Mainez (1): "La Milagrosa - El Mainez 1 La infracción es del mismo tipo que el anterior asentamiento. Se prevén zonas aptas para edificación residencial, por colindar con viario existente. El perímetro del Asentamiento tenía que coincidir con lo urbanizado hasta el momento y las edificaciones existentes, por tanto no es posible incrementar con nuevas edificaciones un Asentamiento Rural en Espacio Protegido, a través del Plan Especial, que tendría que protegerlo y no desproteger el suelo como sucede. No es posible tampoco el trazado de zonas de reserva de uso viario vinculadas al crecimiento poblacional que se crea en este instrumento. En primer lugar, es necesario un análisis del estado de los viales y las razones excepcionales que justifican la creación de un nuevo vial".

– Lomo La Cruz: "Suelo Rústico de Asentamiento Rural Lomo de La Cruz Se trata de un nuevo Asentamiento Rural, en terrenos "zonificados en el PIO como Bb1.3 en la que se permite la delimitación de este tipo de asentamientos" Como única explicación a la prolongación del perímetro definido por las edificaciones existentes el documento justificativo señala que "no es viable su ubicación en el interior del asentamiento" ( pagina 44 y 45) Presenta este asentamiento los mismos incumplimientos que los anteriores, al aprovechar la edificación existente para incrementar el área o la zona de edificación residencial, además de alterar el perímetro o contorno edificado incluyendo nuevos terrenos que se califican de espacios libres. Sin embargo, los espacios libres deben de buscarse dentro el perímetro de lo edificado y no alterar este con la inclusión de nuevos terrenos".

– El Pintor Alto (1) y (2): "Suelo Rústico de asentamiento Rural El Pintor Alto 1 y 2 También ha de anularse puesto que la Comunidad Autónoma admite que incluye "la ordenación que se realiza de la zona en el margen central del asentamiento que se identifica por la actora como - Area3- resulta apropiada al objetivo de preservar el carácter rural del espacio y se adecua al uso más eficiente del suelo limitando las edificaciones a la colmatación interior del asentamiento" El documento justificativo admite que el Pintor Alto 1 (agrupación de dos asentamientos Rurales ya existente) y el Pintor Alto 2 ( se han delimitado como una pequeña ampliación de un Asentamiento Rural existente), sobre un área zonificada en el Plan Insular de Ordenación como Bb3, en la que se permite la delimitación de asentamientos con carácter excepcional. La sentencia de esta Sala anuló la categorización del suelo rústico como Bb3 por el PIOL en sentencia de fecha 14 de marzo de 2008 La justificación de ordenar la zona basándose en que "es razonable deducir que el proceso urbanizador ha podido inducir expectativas legítimas y razonables que deben ser consideradas en la ordenación del asentamiento". Pocas expectativas urbanísticas deberían existir respecto a un suelo rústico en un Paisaje Protegido, luego no debe ser una guía racional para el planificador estas consideraciones".

En sendos fundamentos ulteriores, la Sala procede igualmente, a determinar la legalidad de otros dos asentamientos rurales incluidos en el Plan asimismo controvertidos.





Dedica así su Fundamento Quinto al asentamiento ubicado en el ámbito La Calzada: "Ámbito La Calzada ( La Calzada, Dragonal Alto, Palma de Siete Puertas, Altos de Siete Puertas) Es objeto de impugnación por delimitar un ámbito de viario que sugiere la posibilidad de implantar una rotonda en el tramo final del núcleo con el objetivo de responder al tráfico procedente de una pequeña calle local confluyente, solución desproporcionada en relación a la realidad territorial, con elevado interés medioambiental y paisajístico, sin perjuicio de compartir la previsión de una mejora de la actual carretera a lo largo de su recorrido para resolver el problema de accesibilidad existente en el caserío. La Comunidad Autónoma opone que ciertamente la rotonda se prevee y forma parte de un proyecto redactado por la Consejería de Obras Públicas del Cabildo de Gran Canaria incluido en un informe que hizo la Consejería al Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo en el año 2003 para mejorar la carretera de la Calzada. Esta impugnación no puede prosperar porque se ha argumentado por el Ayuntamiento, pero no se ha demostrado la desproporción o irracionalidad de la obra en sí, al parecer una rotonda, destinada a la mejora del tráfico viario, y sin que se haya acreditado si quiera por la documental aportada su disconformidad con la Directriz 63".

Y el Sexto, al asentamiento rural Riscos Negros: "El Asentamiento Rural Riscos Negros es objeto de impugnación por ser de nueva creación en contradicción con la finalidad de protección del Paisaje del Plan Especial. El documento justificativo afirma que "Se trata de un asentamiento rural de nueva delimitación. Los terrenos incluidos en su ámbito están zonificados en el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria como Bb2, lo que ha llevado a una delimitación basada en el perímetro de las edificaciones existentes, aunque con un crecimiento moderado debido a las zonas intersticiales dentro del perímetro y las que surgen tras la localización de un equipamiento y un espacio libre (de acuerdo a la Directriz 63.2.d). Por lo tanto, a los lados del Equipamiento y del Espacio Libre se califican dos parcelas residenciales." ( pagina 39) Ambas partes convienen que se trata de suelo rústico zonificado en el PIOL como Ba2, y respecto, a este suelo el artículo 30, en su apartado 5 b9 prevé el A. R como excepcional y sin admitir crecimiento. En cualquier caso, de la fotografía y la planimetría se aprecia que los espacios libres y dotaciones tienen como único fin crear el A.R, que en realidad son casas aisladas, desarrolladas en torno a la vía pero sin acreditar ni justificar los criterios para su establecimiento".

En su último Fundamento de Derecho séptimo, después de haber ido identificando las diversas infracciones en que el Plan Especial incurre a juicio de la Sala, formula una especie de recapitulación general explicativa del sentido anulatorio que alcanza en su fallo: "En atención a todo lo expuesto se procede a la estimación parcial del recurso, porque como resumió el testigo presentado por la parte actora al contestar a la pregunta décima el plan vulnera su propio objetivo donde debe proteger el paisaje permite crecimiento residencial. Es decir, al respecto hemos ido analizando los incumplimientos detectados por el Ayuntamiento, y debemos proceder a la anulación de los Asentamientos Rurales tal y como han sido previstos por la Comunidad Autónoma, en su totalidad, sin que la Sala pueda suplir al planificador dictaminando cual es el contenido y la delimitación de cada A.R, limitándonos a anular en los términos en que han sido concebidos por el planificador por vulnerar toda la normativa de aplicación, así como la doctrina que ha ido elaborando esta Sala en torno a los Asentamientos Rurales. La Directriz 62 de la citada Ley 19/2003 en el Título IV, Capítulo IV 1 dice que " El planeamiento delimitará y preservará de la urbanización y las infraestructuras el suelo rústico de protección agraria, por el carácter estratégico de su valor productivo y paisajístico, y su relevante valor social y cultural, en relación con la población y los usos y estructuras agrarias tradicionales. Como criterio general, se buscarán las alternativas de ubicación que no afecten a los suelos de valor reconocido, estén o no en cultivo. 2. El planeamiento insular delimitará las zonas de interés agrícola, evitando su transformación y estableciendo criterios y determinaciones de protección, en función de su valor edafológico y paisajístico. Si bien la demandada, en la contestación a la demanda, alegó que las razones de la decisión del planificador aparecen explicitadas en la Memoria desde una perspectiva estructurante y global, teniendo en cuenta la necesidad de preservar los valores y su armonización con el modelo de desarrollo".

Salvo uno de los asentamientos controvertidos (La Calzada), así, pues, todos los demás son efectivamente anulados por la Sala de instancia.

**TERCERO.-** En su recurso, el Gobierno de Canarias invoca los siguientes motivos de casación:

- 1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia: incongruencia omisiva. Vulneración de los artículos 33 y 67.1 LJCA, 209 y 218.1 LEC y 24.1 CE.
- 2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladas de la sentencia: incongruencia. Vulneración de los artículos 33 y 67.1 LJCA, 209 y 218.1 LEC, y 24.1 CE.



3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia: falta de motivación suficiente. Infracción de los artículos 120.3 CE en relación con el artículo 24 CE y 248.3 LOPJ.

4) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra a) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción.

**CUARTO.**- Prescindiendo, por el momento, del enjuiciamiento del último de los motivos aducidos en el recurso, los tres que le preceden son susceptibles de abordarse mediante su examen conjunto, porque todos ellos responden en el fondo a una misma lógica argumental.

Pudiera parecer que, en principio, no es así.

Los enunciados en primer y segundo término sitúan ciertamente la controversia suscitada en casación, por la vía del artículo 88.1 c) de la Ley jurisdiccional, desde la perspectiva de la incongruencia. Pero difieren después en los asentamientos rurales sobre los que se proyectan sus consideraciones en la medida en que en unos supuestos, en relación con dos de tales asentamientos que fueron anulados por la Sala (La Milagrosa-Mainez (2) y Lomo La Cruz), lo que se reprocha a la resolución impugnada es que haya incurrido en "incongruencia omisiva"; y en otros, en el caso de los otros tres asentamientos asimismo anulados en instancia (La Milagrosa-Mainez (1), El Pintor Alto (1) y (2) y Riscos Negros), se cuestiona lo que para el recurso constituye una simple "incongruencia", sin más calificativos.

Y, por otro lado, de forma subsidiaria, y en relación ya con el conjunto de los cinco asentamientos rurales anulados, el motivo tercero del recurso aduce, por idéntico cauce procesal ( artículo 88.1 c) de la Ley jurisdiccional ), que la resolución recurrida ha incurrido también en falta de motivación, quebrantando de este modo asimismo las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia.

En realidad, sin embargo, pese a las aparentes diferencias, la crítica atiene, como decíamos, a una misma razón de fondo en todos los casos.

Precisamente, el propio recurso, al descender a desarrollar su argumentación en lo que concierne a su primer motivo (incongruencia omisiva), ya desde el principio pone de manifiesto cuál es aquélla en última instancia: "**Los Fundamentos de Derecho de la Sentencia no realizan un examen pormenorizado de cada una de las determinaciones** que, en relación a cada Asentamiento Rural, se cuestionan por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, concluyendo, al estimar parcialmente el recurso, con la anulación total de la delimitación efectuada por el Gobierno de Canarias en el Plan Especial del Paisaje Protegido de Pinto Santo".

Más que dejar desatendido realmente el tratamiento de algunas cuestiones, por tanto, lo que se reprocha a la Sala es que la respuesta proporcionada a las cuestiones planteadas no ha sido suficiente.

De este modo, en efecto, el recurso va pormenorizando primero, en el desarrollo de este primer motivo casacional, las determinaciones concretas, relativas a cada uno de los dos asentamientos rurales antes mencionados (La Milagrosa-Mainez (2) y Lomo La Cruz) que se toman en consideración al socaire de este motivo, a las que habría sido preciso haber dado una respuesta más exhaustiva, a su juicio.

Y del mismo modo, exactamente, procede el recurso después, al profundizar, en el desarrollo del motivo siguiente (motivo segundo), sobre las determinaciones concretas de los otros tres asentamientos rurales (La Milagrosa-Mainez (1), El Pintor Alto (1) y (2) y Riscos Negros) que a su juicio debían haberse examinado igualmente con mayor grado de detalle. Por mucho que aparentemente se intente al principio de establecer alguna diferencia ("La sentencia no sólo está omitiendo resolver las cuestiones controvertidas sino que, además, está alterando los términos en que ha sido formulada la pretensión, incumpliendo el deber de congruencia que le imponen los artículos 33 y 67.1 L.J, 209 y 218.1 LEC, y 24.1 CE"), en seguida aflora, en efecto, la misma crítica de fondo: "**La sentencia remitida no realiza, como se ha dicho, un examen pormenorizado de cada una de las determinaciones que, en relación a cada Asentamiento Rural, se cuestionan por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria**".

En definitiva, pues, hemos de concluir que el reproche vertido en el desarrollo de estos tres motivos de casación es sustancialmente el mismo, la falta de una respuesta suficientemente pormenorizada a las cuestiones planteadas en la instancia.

**QUINTO.**- Teniendo presente lo expuesto, podemos adelantar, en relación con la cuestión así planteada, que no cabe dar satisfacción al recurso y acoger los motivos esgrimidos al respecto. Por consiguiente, nuestro pronunciamiento ha de ser desestimatorio en este caso.

En efecto, cada una de las circunstancias atinentes a los asentamientos controvertidos son ponderadas y tomadas en consideración por la Sala, que ofrece una respuesta puntual y singular a cada uno de tales casos,



como hemos podido constatar antes al consignar los fundamentos de la resolución recurrida (Fundamento de Derecho segundo).

Se satisfacen de este modo las exigencias mínimas atinentes a la motivación de las resoluciones judiciales, de conformidad con nuestra jurisprudencia, en la que hemos venido a afirmar de modo reiterado que no se requiere ofrecer un desarrollo exhaustivo en respuesta a todas las argumentaciones de las partes.

Como simple botón de muestra, valga nuestra STS de 13 de marzo de 2008 (RC 4048/2005 ): *"el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito ( SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4 ; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3 ; 66/1996, de 16 de abril, F. 5 ; 115/1996, de 25 de junio, F. 2 ; 116/1998, de 2 de junio, F. 3 ; 165/1999, de 27 de septiembre , F. 3)"* . Más recientemente, en el mismo sentido, entre otras, nuestra STS de 26 de octubre de 2012 (RC 2062/2010 ) .

También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar, por ejemplo, en la STC 187/2000, de 10 de julio , que *"no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión "*

**SEXTO** .- Es cierto que la sentencia recurrida no diferencia después, dentro de cada asentamiento rural, la controversia suscitada a propósito de cada una de las áreas ubicadas dentro de tales asentamientos rurales, singularmente controvertidas en la delimitación de los perímetros correspondientes. A diferencia de cómo procede ahora el recurso de casación, y a diferencia también del planteamiento esgrimido por la Administración demandada en la contestación a la demanda en la primera instancia, aportando las imágenes y los gráficos correspondientes a cada una de tales áreas en defensa de un criterio más flexible en la delimitación de los asentamientos rurales, del que apunta la demanda.

Desde la perspectiva expuesta, la sentencia recurrida podría ciertamente haber llegado a alcanzar un mayor grado de exhaustividad en el desarrollo de su argumentación. Pero, a la luz del canon del enjuiciamiento procedente en casación, este reproche resulta insuficiente para poder casar y revocar ahora la resolución dictada en instancia.

Por lo demás, tampoco es cierto que no se haya dado una respuesta adecuada a la argumentación que ahora vuelve a sustentarse en el recurso de casación (y que corresponde a la que igualmente vino a desarrollar la Comunidad Autónoma en el trance de contestación a la demanda en primera instancia).

Porque, como el reproche relacionado con el tratamiento jurídico dispensado a las distintas áreas ubicadas en los asentamientos rurales en el fondo venía a ser coincidente (salvo en dos supuestos concretos, a los que luego habremos de referirnos), la respuesta de la Sala, aun siendo más genérica, pudo resultar una respuesta común a todas las áreas concernidas.

En efecto, al defenderse entonces en la instancia y ahora en casación el criterio empleado para la delimitación de los perímetros de los asentamientos rurales, el planteamiento de la Comunidad Autónoma venía a descansar sobre la base de la misma premisa, esto es, la de que la normativa aplicable daba cobertura y amparaba que en tales asentamientos pudieran colmatarse los espacios vacíos o que dispusieran de algún género de conexión con el viario.

Y, justamente, un criterio de signo opuesto era el que venía a animar el recurso en primera instancia, en suma, un criterio más rígido y restrictivo en la determinación del ámbito de los asentamientos rurales; criterio que al final terminó prevaleciendo y que fue el que la Sala vino a respaldar en su sentencia.

**SÉPTIMO**.- Teniendo presente esto último que acaba de indicarse, asoma a la postre una razón todavía más consistente que impide que podamos acoger ahora el recurso, en los términos que éste se plantea.

Y es que, en efecto, al margen de las razones invocadas en apoyo de uno u otro criterio, y en defensa por tanto de un planteamiento más o menos restrictivo en la determinación de los asentamientos rurales, lo cierto es que en casación nos está vedado formular todo pronunciamiento sobre este concreto pormenor.



En definitiva, así planteada la controversia, ésta se sitúa estrictamente en el plano de la legalidad. Y no sólo no podemos entrar en ella, porque no se ha suscitado motivo alguno desde la referida perspectiva, bajo el cauce del artículo 88.1 d) de la Ley Jurisdiccional .

No se ha hecho, ni habría podido hacerse, porque la discrepancia se sitúa, pura y simplemente, en torno al alcance de una normativa autonómica; sobre la que por tanto no podemos pronunciarnos, salvo que aquélla viniera a incidir sobre algunas cuestiones básicas de competencia estatal; lo que no es el caso.

Se trata, en efecto, de determinar el ámbito de aplicación de la figura de los asentamientos rurales dentro del suelo rústico, prevista y regulada por la normativa autonómica propia (las referencias legales correspondientes que han de tenerse presente se recogen precisamente por la sentencia impugnada en el segundo de sus fundamentos y ya han sido reproducidas también en nuestro Fundamento de Derecho segundo), y corresponde a la referida normativa autonómica establecer los criterios que ha de presidir la delimitación de tales espacios.

**OCTAVO.-** Hemos dicho antes que, salvo en dos supuestos, la controversia se suscitaba en los mismos términos y, por eso, no precisaba una respuesta individualizada por parte de la Sala, que en todo caso habría sido reiterativa, por virtud de lo expuesto.

Merecen, sin embargo, una consideración puntual tales supuestos (concretamente, se trata de las áreas 1 de los asentamientos rurales La Milagrosa-Mainez (2) y Lomo La Cruz), en la medida en que en ellos, y sólo en ellos, el planeamiento impugnado emplea un criterio restrictivo que había servido para excluir tales espacios de su ámbito, espacios que en cambio antes estaban incluidos dentro de sus asentamientos respectivos.

A diferencia de las demás áreas: las otras tres del asentamiento La Milagrosa-Mainez (2) y las otras tres del de Lomo La Cruz; también, las otras tantas tres áreas controvertidas en los asentamientos de La Milagrosa-Mainez (1) y de El Pintor Alto (1) y (2), en que había sucedido justamente lo contrario; esto es, se habían incluido dentro de los asentamientos áreas ubicadas antes fuera del perímetro de ellos.

Al amparo de la misma lógica argumental que a la postre es defendida por la Sala y que sirve de hilo conductor de la sentencia, por tanto podría haberse discutido la solución adoptada y podían haberse tratado de sortear las consecuencias (anulatorias) adoptadas en tales supuestos.

En efecto, al haberse acordado por la Sala de instancia, la anulación de la "totalidad" de los asentamientos rurales concernidos, según su propia resolución se cuida de expresar, podría haberse tratado de alegar así la existencia de incongruencia interna entre el pronunciamiento y el fallo de la sentencia.

Lo cierto es que no se alegó. Pero, con todo, y al margen de ello, aunque se hubiese alegado, también podría haberse invocado un argumento en contra y en defensa por tanto de la anulación de la totalidad de los asentamientos rurales concernidos: y es que, como en el resto de las áreas controvertidas ubicadas en el mismo asentamiento sí procedía la anulación (porque la delimitación efectuada se fundaba en el empleo de un criterio flexible que es el que la Sala ha venido rechazar), podía considerarse perfectamente que las áreas que ahora nos ocupan, en que se habían empleado los criterios opuestos, carecían de virtualidad propia y entidad suficiente para mantenerse por sí solas, desvinculadas por completo del asentamiento en que se ubicaban y que en su conjunto es objeto de anulación.

Por lo que tampoco habría lugar para atender el recurso desde la perspectiva expuesta

**NOVENO.-** Ya para terminar, procede ahora pasar a examinar el cuarto y último de los motivos de casación esgrimidos en el recurso.

Al acoger la Sala un criterio restrictivo en la delimitación de los perímetros de los asentamientos rurales, se impide al planificador de tales espacios desarrollar la función que le resulta propia, según se aduce.

El desarrollo argumental de este motivo en el recurso vuelve a poner de manifiesto que el fondo de la controversia subyacente en el recurso atiene a una cuestión relativa a la interpretación del Derecho autonómico.

Pero, más allá de ello, y en lo que ahora interesa destacar, es claro, a tenor de nuestra doctrina, que la discrepancia existente a este respecto no puede sustentarse, desde la perspectiva pretendida ( artículo 88.1 a) de la Ley Jurisdiccional ).

Conforme tenemos dicho, en efecto, este motivo debe entenderse referido a los supuestos de decisiones judiciales que desconozcan los límites del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, respecto de los demás Poderes del Estado o los restantes órdenes jurisdiccionales ( STS de 19 de febrero de 1998 (RC 2100/1995) ). La misma doctrina, entre otras, en las STS de 11 de mayo de 2009 (RC 2965/2007) y 21 de diciembre de 2011 (RC 120/2011) ).





En consecuencia, este motivo se articula para evitar que las decisiones judiciales desconozcan los límites de esta jurisdicción respecto de otros órdenes jurisdiccionales o de los demás Poderes del Estado. Sólo excepcionalmente se ha ido más allá.

Una sentencia de 29 de abril de 2011 (RC 1755/2007) ha venido a señalar que " *existen, sin embargo, casos excepcionales como el presente en los que una jurisdicción funcionalmente correcta puede concluir en un ejercicio abusivo de la jurisdicción (...) No puede negarse que la infracción que se alega en el motivo constituye dogmáticamente un abuso de jurisdicción, aunque se haya cometido en la fase de decisión del proceso, ya que la Sentencia sustituye a la Administración al decidir adoptando determinaciones que no tienen una alternativa única y que por tanto siguen correspondiente constitucionalmente en exclusiva a la Administración autora del planeamiento urbanístico* ". Doctrina recogida en las posteriores STS de 2 de febrero de 2012 (RC 4509/2009) y 27 de septiembre de 2012 (RC 5234/2010).

Pero es claro que el supuesto sometido ahora a nuestra consideración tampoco encaja propiamente en el ámbito así delimitado para este supuesto excepcional (en que el órgano jurisdiccional, en definitiva, procede a sustituir una determinación prevista en el planeamiento por la suya propia).

**DÉCIMO.-** Rechazada la casación pretendida en los términos expuestos, procede acordar igualmente la imposición de las costas a la recurrente, si bien ha de limitarse su cuantía a una cantidad que no podrá exceder de 4.000 euros, por todos los conceptos.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación nº **1400/2011**, interpuesto por el GOBIERNO DE CANARIAS frente a la Sentencia nº 53/2009 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria (Sección Segunda) en fecha 27 de marzo de 2009 (recurso contencioso- administrativo nº 272/2006).

2º.- Que procede acordar la imposición de las costas causadas de acuerdo con lo indicado en el Fundamento Décimo de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Mariano de Oro-Pulido y Lopez Rafael Fernandez Valverde Eduardo Calvo Rojas Jose Juan Suay Rincon Jesus Ernesto Peces Morate **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.