



Roj: **STS 3289/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:3289**

Id Cendoj: **28079130052014100230**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **24/07/2014**

Nº de Recurso: **479/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JESUS ERNESTO PECES MORATE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 8551/2011,**
STS 3289/2014

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de Julio de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 479 de 2012, pende ante ella de resolución, interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contra la sentencia pronunciada, con fecha 27 de julio de 2011, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso contencioso-administrativo número 312 de 2007, sostenido por la representación procesal de Don Eusebio, Don Isaac, Don Nicanor y Don Teodosio contra la resolución, de 16 de diciembre de 2005, del Consejo de Política Territorial y Obras Públicas, por la que se aprobó definitivamente el Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por los sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado, y contra la desestimación del recurso de reposición presentado contra la indicada resolución, con la pretensión de que se declare la nulidad de las determinaciones, que contiene el indicado Plan director urbanístico, relativas al ámbito de Cala Banyes de Lloret de Mar, Sector S-3 A-1, ficha normativa nº 16.

En este recurso de casación han comparecido, en calidad de recurridos, Don Eusebio, Don Isaac, Don Nicanor y Don Teodosio, representados por la Procuradora Doña Rosa Sorribes Calle.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó, con fecha 27 de julio de 2011, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 312, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLO: ESTIMAMOS en parte el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación Don. Eusebio, Isaac, Nicanor Teodosio contra Resolución de 16 de diciembre de 2005 del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas por la que se resolvió "Aprobar definitivamente el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado", únicamente en el sentido de DECLARAR la nulidad de las "Condiciones de desarrollo" de la ficha normativa nº 16, Sector S-3 A-1, Cala Banyes, de Lloret de Mar. Desestimando las demás pretensiones de la demanda. Sin efectuar especial pronunciamiento sobre las costas causadas.».

SEGUNDO.- Dicha sentencia se basa, entre otros, en los siguientes razonamientos:

a) En el Fundamento de Derecho Segundo la sentencia, remitiéndose a anteriores pronunciamientos de la misma Sala, examina (i) el encuadre normativo y naturaleza jurídica del Plan Director en el seno del



ordenamiento urbanístico de Cataluña, destacando su superior rango jerárquico respecto del planeamiento municipal al estar dirigido a intereses, objetivos y finalidades municipales que se relacionan en el artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña -en la redacción dada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre-, de carácter supramunicipal y que conlleva la posibilidad de que el Plan pueda establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que posibiliten el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales, dejando a salvo la necesaria adaptación de las figuras de planeamiento urbanístico de inferior jerarquía (ii) el contenido del indicado Plan Director, señalando los objetivos generales y particulares previstos en el artículo 1.2 de sus Normas Urbanísticas (NNUU), su ámbito territorial -constituido por los suelos clasificados por el planeamiento general municipal como urbanizables delimitados sin Plan Parcial aprobado. situados total o parcialmente dentro de la franja de 500 metros de ancho medida en proyección horizontal tierra adentro desde el dominio público marítimo terrestre a lo largo de todo el litoral catalán-, la regulación general contenida en el artículo 10 de las NNUU sobre condiciones específicas para el desarrollo de los sectores, siendo de destacar el carácter vinculante de tales condiciones - previsto en el epígrafe 1- conforme al cual los Planes Parciales, que desarrollen los sectores que el Plan Director mantiene su clasificación como suelo urbanizable, habrán de respetar las determinaciones específicas recogidas en las fichas normativas correspondientes, incorporadas como Anexo al Plan Director.

b) A continuación, en el mismo Fundamento de Derecho Segundo, la sentencia rechaza las pretensiones subsidiarias relativas a la modificación de la ordenación objeto de impugnación en aras de lograr la viabilidad económica del ámbito por no ser su planteamiento procedente como motivo de impugnación del Plan Impugnado, sino, en su caso, frente del correspondiente instrumento de gestión urbanística.

c) Tras descartar en los Fundamentos de Derecho Tercero, Cuarto y Quinto respectivamente, la infracción del principio de igualdad en relación con la clasificación otorgada por el Plan a los terrenos adyacentes; la concurrencia de vicios formales en la tramitación del Plan impugnado, así como el resto de pretensiones subsidiarias deducidas en la demanda, en el Fundamento de Derecho Sexto la sentencia aborda el motivo de impugnación relativo a la vulneración de principio de autonomía local, que es acogido y sirve de sustento el pronunciamiento de estimación parcial del recurso. En ese punto la Sala de instancia concluye que las condiciones para el desarrollo urbanístico de la ficha normativa nº 16, Sector S-3 A-1, Cala Banys, de Lloret de Mar se distancian de la órbita supramunicipal:

"Ahora bien, llegados a este punto este tribunal debe anticipar que procede estimar la improcedente regulación de la denominada ficha normativa del Sector, en cuanto establece las denominadas "condiciones para el desarrollo urbanístico":

Según la ficha normativa nº 16 del PDUSC los terrenos de cesión alcanzan un 69,54 %: La actora alega que este parámetro carece absolutamente de justificación en el Plan impugnado, vulnera el derecho a la propiedad privada, dadas las mayores cargas que se le imponen en comparación con las que soporta el sector público, con infracción del principio de equidistribución de beneficios y cargas, lo que conlleva una expropiación encubierta, y, en definitiva, es un parámetro arbitrario, con infracción del art. 56 de la Ley 2/2002. Además alega que la indicada ficha nº 16 establece las condiciones de desarrollo fijando las zonas de cesión a calificar como espacios libres, los suelos en el oeste del ámbito en los que se podrán mantener los usos de vivienda unifamiliar aislada, los suelos en el este del ámbito en los que se admiten los usos hotelero o de equipamientos, y la altura máxima para la edificación de PB + 1PP.

La actora afirma que esta ordenación no se ajusta a los objetivos del art. 56 de la Ley 2/2002, ya que se trata de parámetros que no se ajustan a los objetivos y finalidades del PDUSC, con vulneración de la autonomía local (aduce nuestras Sentencias nº 17 de 13.1.2009, nº 763, de 30.7.2009, y nº 336, de 22.4.2010).

Según la demandada, las determinaciones de la ficha nº 16 son de naturaleza supramunicipal: Pero es obvio que una tal naturaleza no puede inferirse del hecho de que el POUM posteriormente aprobado adoptara las determinaciones de la ficha nº 16 del PDUSC para el ámbito de Cala Banys; más bien, la regulación del POUM en dicho ámbito pone de manifiesto el ejercicio de competencias urbanísticas municipales, quedando sin fundamento y apoyatura probatoria la alegación de la demandada de que las determinaciones que figuran en la ficha nº 16 son "mínimas, necessàries i imprescindibles" para conseguir los objetivos del PDUSC, siendo insuficientes las meras alegaciones en sus escritos procesales en orden a justificar aquellas determinaciones desde la perspectiva de los objetivos y finalidades del PDUSC.

Por consiguiente, aquella alegación deberá prosperar, por cuanto - reiterando lo dicho en las indicadas sentencias -, al establecer el PDUSC, en la ficha normativa nº 16, las expresadas condiciones de desarrollo, incurre en invasión de cometidos propios del ejercicio de competencias urbanística de carácter municipal, vulnerando el



principio de autonomía local, de lo que se deriva la nulidad del indicado apartado de la ficha normativa nº "16.S-3 A-1. Cala Banys". Como se dice en nuestra sentencia nº 17 de 2009 :

"ordenación que puestos a relacionar bien con los objetivos generales de un Plan Director Urbanístico del artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña , en la redacción dada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local -como igualmente se contempla en el artículo 56 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, en su caso con las modificaciones del Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en materia urbanística-, o bien con los objetivos específicos del Plan Director Urbanístico impugnado en su artículo 1.2 , ya citados, resulta que tiene impropio acomodo en los mismos.

Y se dice que esa tan concreta y puntual ordenación tiene impropio acomodo y ajuste a la órbita de esos objetivos y finalidades ya que se utiliza una técnica de prescripciones que improcedentemente no tiene que ver con los intereses, objetivos y finalidades supramunicipales al descender a unas prescripciones de clara y nítida vocación municipal, en cada uno de ellos y en su conjunto, no resultando ocioso referir que las cesiones a calificar como espacios libres públicos, los equipamientos, los aparcamientos, el arbolado, la innecesariedad de un vial, la concreción de una parcela mínima y las determinaciones sobre altura máxima, inclusive la ciertamente curiosa sugerencia como prescripción de planeamiento urbanístico sobre uso hotelero como alternativa al residencial unifamiliar, en forma alguna se dirigen a calificaciones, elementos o supuestos de naturaleza supramunicipal.

Quizá se está pensando en la órbita del desarrollo urbanístico sostenible del artículo 3 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña-que reproduce el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña- como supuesto que puede permitir en todo caso hacer prevalecer el criterio autonómico frente al ejercicio de competencias municipales urbanísticas.

No es esa la tesis correcta ya que este tribunal por lo que hace referencia al desarrollo urbanístico sostenible ha ido centrando el concepto en el halo del ejercicio de la potestad discrecional del planeamiento urbanístico al punto de negar la posibilidad de un único modelo de desarrollo urbanístico cuando en la realidad cabe la perfecta posibilidad que se justifiquen, acrediten y avalen, en principio, pluralidad de ellos.

Por emplear los mismos términos de nuestra Sentencia nº 992, de 22 de noviembre de 2007 , reiterados en nuestra Sentencia nº 630, de 15 de julio de 2008 , debe señalarse lo siguiente:

"Pues bien, con tales elementos y a no dudarlos con el estado de los conocimientos que se han vertido en este proceso, llegados a este punto debe señalarse que el convencimiento no puede recaer en otro punto que no sea que nos hallamos ante un supuesto -desarrollo urbanístico sostenible- que como se trasluce en el artículo 3 de la ley urbanística de Cataluña que por más que se trate de definir como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y que comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, imprescindiblemente comporta que existan o puedan existir diversas apreciaciones igualmente justas y aceptables jurídicamente y como dice el precepto invocado que comportan la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

Siendo ello así bien se puede comprender que lejos de hallarnos ante un único modelo a estimar procedente caben diversas soluciones y modelos de sostenibilidad de tal suerte que evidenciado y justificado un determinado modelo frente a otros posibles e igualmente justificados, la problemática a depurar debe ser la de cuál debe ser el que prevalezca. Y esa determinación debe pivotar inexcusablemente en las técnicas de control de la discrecionalidad ordenadora en ese ámbito y muy especialmente en materia de competencias medioambientales a no dudarlos en el marco del ejercicio de competencias urbanísticas y en su caso en el halo de intereses locales y autonómicos. Y todo ello sin olvidar y sin perjuicio de cualesquiera planos superiores como los derivados del planeamiento territorial o/y sectorial y cualesquiera ejercicio de competencias inclusive comunitarias como en el presente caso pudieran resultar o de mayor entidad internacional medioambiental".

Pero es que ante esos varios modelos el planteamiento correcto obliga a dirigir la atención sobre si el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento que debe prevalecer debe reconocerse a la Administración Municipal o Autonómica y ello debe descansar sobre la apreciación si el desarrollo urbanístico sostenible se centra en un ámbito municipal o autonómico como se ha ido argumentando en nuestras Sentencias nº 992, de 22 de noviembre de 2007 , nº 630, de 15 de julio de 2008 y nº 1043, de 30 de diciembre de 2008 .



Efectivamente, ello es así tanto en la vertiente ya expuesta del desarrollo urbanístico sostenible como, si así se prefiere, en el ámbito general del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico sentada en su momento por el Tribunal Supremo y seguida en su misma línea por este Tribunal a los efectos del derecho urbanístico autonómico. Baste a los presentes efectos traer a colación lo reiteradamente establecido por este Tribunal en los términos de nuestras Sentencias nº 340, de 29 de abril de 2008 y nº 1043, de 30 de diciembre de 2008 -:

"Como no les pasa desapercibido a las partes contendientes en el presente proceso se hace necesario volver a traer a colación la evolución jurisprudencial recayente en materia de autonomía municipal y competencias de la administración autonómica a la luz de los nuevos principios organizativos introducidos por nuestra Constitución- artículos 137 y 140-. A estos efectos, deberá recordarse que la Constitución atribuye a los **municipios** autonomía "para la gestión de sus respectivos intereses". Esta es su finalidad u objeto y por lo tanto la base para una definición positiva y negativa de la autonomía: a) positivamente, la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación de los intereses locales y supralocales dentro de tales materias o asuntos; b) negativamente, es de indicar, que la autonomía no se garantiza por la Constitución, como es obvio, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local. Además no puede pasarse por alto la acomodación que ha sufrido el régimen establecido con la diferenciación de aspectos reglados y discrecionales y, en ambos supuestos, por razón de intereses locales o supralocales tan reiteradamente destacado por la doctrina jurisprudencial cuya cita debe dispensarse.

A ese respecto en línea con esa doctrina interesa dejar sentadas las siguientes apreciaciones:

"... una acomodación... al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos:

A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados -es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados-:

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales.

También aquí es necesaria aquella subdistinción.

a) Determinaciones del Plan que no inciden en materias de interés autonómico. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

a) Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia.

b) No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad; en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el **Municipio** con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado a), aquí y dado que "en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación autonómica".

Pues bien, en el presente caso la posición en la que se planea en la figura de planeamiento urbanístico impugnada aparece perjudicada por el empleo de una técnica que tanto recuerda el régimen de prescripciones bien de un planeamiento general ordinario o inclusive un planeamiento parcial en el que su régimen se distancia tanto de la órbita supramunicipal que sólo cabe concluir que se trata de invadir cometidos propios del ejercicio de competencias urbanísticas decididamente municipales de tal suerte que si su empleo se hubiera producido en esas figuras de planeamiento resultaría clara su disconformidad a derecho por invadir y vulnerar el principio de autonomía municipal y de la misma forma y con mayor fuerza cabe concluir del mismo modo a pesar de tratar de sostener lo mismo en la figura de planeamiento general superior impugnada.



Dicho en otras palabras, el intento de elevar el rango de prescripciones de planeamiento urbanístico de naturaleza municipal y relegando su establecimiento, modificación o revisión al ejercicio de competencias autonómicas en la vía de la figura de planeamiento urbanístico constitutiva, ni más ni menos, del Plan Director Urbanístico dejando sin posibilidad alguna para con las vías conaturales del planeamiento urbanístico general ordinario o parcial se estima acentuadamente improcedente conllevando de la misma forma la nulidad pretendida."

Por todo ello procede estimar parcialmente la demanda articulada en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva".

TERCERO .-Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante diligencia de ordenación, de fecha 19 de enero de 2012, en la que se acordó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

CUARTO .- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurridos, Don Eusebio , Don Isaac , Don Nicanor y Don Teodosio , representados por la Procuradora Doña Rosa Sorribes Calle y, como recurrente, la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, representada por el Abogado de la Generalidad, y éste, una vez recibidas las actuaciones y emplazado al efecto, presentó escrito de interposición de recurso de casación con fecha 2 de abril de 2012.

QUINTO .- El recurso de casación interpuesto por el representante procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña se basa en dos motivos, el primero esgrimido al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción y el segundo al del apartado c) del mismo precepto.

En el primero se alega la infracción cometida por la Sala de instancia de los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y artículo 2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , en cuanto que, según se expresa, en las determinaciones anuladas del Plan Director concurren intereses de carácter supramunicipal.

Aduce que en atención a los objetivos supramunicipales del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero 2 -proteger el litoral por razón de sus valores paisajísticos, ambientales, agrícolas, históricos, etc.- las prescripciones de la ficha normativa del Sector S-3 Ha-1, Cala Banys, de Lloret de Mar son razonables y no exceden del propósito de protección ambiental-paisajístico en tanto que las mismas son coherentes con la justificación de dichas prescripciones reflejada en el apartado 6 de la Memoria, intitulado "Criterios básicos para la elaboración del PDUSC", en donde se establecen como objetivos del plan: (i) preservar la imagen de la fachada litoral, evitando la consolidación en determinadas áreas de un continuo urbanizado, creando espacios libres de edificación que permitan ser corredores visuales, biológicos y medioambientales, que garanticen la coherencia y conectividad entre el frente litoral y el interior. En pos de dichos objetivos se impone como directriz la ubicación de los espacios libres públicos lo más cerca posible de la línea de costa, así como de los elementos conectores biológicos, como ríos, riachuelos y deltas, de los espacios libres de uso público (Punto 3) (ii) preservar las visuales y perspectivas paisajísticas que identifican y a la vez relacionan espacialmente los espacios costeros y los situados más al interior (Punto 7) (iii) asegurar la preservación de aquellos elementos que puedan ser considerados patrimonio colectivo, entre otros por su valor paisajístico o ambiental (Punto 9). Respecto a la limitación del número de plantas de las edificaciones, razona que hay que tener en cuenta que se trata de un tipo de intervención proporcionado a los objetivos de protección del paisaje del sistema costero que, por otra parte, ha sido convalidada en otros casos por la misma Sala de instancia. Alega, finalmente, que una vez admitido que la Administración autonómica puede clasificar suelo no urbanizable, sería contrario a la lógica que no se admitiera un tipo de intervención menos restrictiva, como la que representan las "Condiciones de desarrollo urbanístico" establecidas en la ficha normativa del Sector S-3 Ha-1, Cala Banys.

En el segundo se esgrime la vulneración del artículo 120.3 de la Constitución Española , por falta de motivación de la Sentencia en relación al carácter municipal y no supramunicipal de las prescripciones anuladas.

En su desarrollo sostiene que la sentencia anula las condiciones específicas previstas en el Plan impugnado para el Sector S-3 Ha-1, Cala Banys por vulnerar el principio de autonomía municipal, pero sin explicar suficientemente las causas por las cuales entiende tal infracción, lo que debía haber llevado a cabo, toda vez que la jurisprudencia sobre los límites de la intervención de la Comunidad Autónoma en la aprobación definitiva del planeamiento se basa en la distinción entre elementos reglados y discrecionales del Plan y, respecto de estos últimos, en la determinación de si planeamiento afecta exclusivamente a intereses públicos locales, o bien incide en intereses supralocales o tiene conexión con un modelo territorial superior; y, mas en concreto, en este último caso, sobre si la ordenación prevista es lógica, proporcionada y adecuada para la protección del interés supramunicipal afectado, o si excede de ese propósito, lo que acontecía inevitablemente en el



supuesto de autos, con base en el análisis de las concretas determinaciones establecidas en las condiciones para el desarrollo urbanístico de la ficha normativa del sector S-3 Ha-1, Cala Banys, de Lloret de Mar, a fin de pronunciarse sobre la incidencia de las mismas en los intereses municipales ó supramunicipales, para terminar con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se declare la conformidad a Derecho del Plan Director Urbanístico costero en cuanto a las condiciones para el desarrollo urbanístico de la ficha normativa nº 16, Sector S-3 A-1, Cala Banys, de Loret de Mar.

SEXTO .- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto, se dio traslado a la representación procesal de los comparecidos como recurridos para que, en el plazo de treinta días, formalizasen por escrito su oposición a dicho recurso, lo que se llevó a cabo con fecha 4 de julio de 2014.

SEPTIMO .- La oposición formulada al recurso de casación por la representación procesal de los comparecidos como recurridos se basa en que la sentencia recurrida no vulnera los preceptos invocados por la Administración recurrente en el primer motivo de casación, ya que la Sala sentenciadora declara que las prescripciones contenidas en la ficha normativa nº 16 del Plan director urbanístico supone una conculcación del principio de autonomía municipal al ser propias de un plan general o un plan parcial sin que incidan en materias de interés autonómico o supralocal, para lo que el Tribunal *a quo* se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, realizando seguidamente una exposición acerca de las características y contenido de los tipos de planeamiento supramunicipal y municipal, de la que deduce que las condiciones impuestas por la ficha normativa nº 16, en contra de lo que sostiene la Administración recurrente, no guardan relación alguna con intereses, objetivos y finalidades supramunicipales, sin que tales determinaciones vengan impuestas por intereses paisajísticos o ambientales, y, en cuanto al segundo motivo de casación, debe también ser desestimado porque la sentencia recurrida está debidamente motivada conforme a la doctrina jurisprudencial recogida en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo, que se cita y transcribe, ya que analiza y razona cumplidamente su decisión anulatoria por haberse conculcado el principio de autonomía municipal, terminando con la súplica de que se declare no haber lugar al recurso interpuesto con imposición de costas a la Administración recurrente.

OCTAVO .- Formalizada la oposición al recurso de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 15 de julio de 2014, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Razones de índole procesal aconsejan que abordemos en primer lugar el segundo de los motivos esgrimidos por la representación procesal de la Administración autonómica recurrente.

La exigencia de motivación de las sentencias, cuya importancia y necesidad se enfatiza en el propio texto constitucional al añadir el adjetivo "*siempre*", cumple una doble función: de un lado, explica por qué se asumen unos determinados hechos y se hace una determinada interpretación y aplicación de la norma, permitiendo con ello a los litigantes comprender el contenido y las razones en que se basa el pronunciamiento para su posible impugnación; y, de otro, hace posible comprobar que la decisión contenida en la sentencia no es arbitraria, caprichosa o irrazonable, cuando sea revisada en vía de recurso (artículo 120.3 de la Constitución).

En relación con la exigencia de motivación de las sentencias también hemos señalado en la de esta Sala de 23 de marzo de 2010 (casación 6404/2005), que "*diremos, con la STC 6/2002 de 14 de enero , que "la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 de la Constitución , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión"; a ello, sin embargo, añadiremos, con la STC 301/2000 de 13 de noviembre , que "el deber de motivación de las resoluciones judiciales y no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo 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 el caso presente, la Sala de instancia estimó el recurso al entender que las cuatro condiciones para el desarrollo urbanístico del Sector S-3 A-1, Cala Banys, previstas en la ficha normativa nº 16 del Plan director urbanístico" [...]*no tiene que ver con los intereses, objetivos y finalidades supramunicipales al descender a unas*



prescripciones de clara y nítida vocación municipal, en cada uno de ellos y en su conjunto...", razonamiento que se completa al indicar que las referidas condiciones son propias del planeamiento general ordinario o de planes parciales, lo que supone invasión de competencias municipales, pues, si tales condiciones se hubieran establecido por la Administración autonómica al aprobar esas figuras de planeamiento municipal, se incurriría en la citada invasión municipal de competencias urbanísticas, por lo que no se ajustaba a derecho la elevación de rango jerárquico que provocaba en Plan director al incluir en su contenido prescripciones propias del planeamiento urbanístico municipal.

Esas razones, que se expresan de forma clara y siguiendo una lógica jurídico argumental perfectamente comprensible, constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia -lo que no implica que sean acertadas-, y son sobradamente conocidas por la Administración recurrente, pues buena prueba de lo que expresamos se deduce del propio motivo de casación que examinamos, cuyo extenso y exhaustivo desarrollo tiene por finalidad discutir las razones por las que la Sala de instancia, equivocadamente a juicio de la recurrente, estima parcialmente el recurso.

En relación con otra sentencia de la misma Sala de instancia, a cuya fundamentación se remite la sentencia ahora impugnada, ya hemos señalado en nuestra Sentencia de 20 de diciembre de 2012, al resolver el recurso de casación 2426/2009 , que:

"La sentencia aquí recurrida cumple la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales, de acuerdo con el criterio establecido al respecto por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, de las que son buena muestra, respectivamente, la sentencia esta Sala de 24 de septiembre de 2008 (casación 5949/2004) y la STC 301/2000 de 13 de noviembre , así como las que en ellas se citan. En la fundamentación de sentencia de instancia se expone la naturaleza y finalidad del Plan Director impugnado; y, al abordar el alegato de la demandante sobre vulneración de la autonomía local, la sentencia reproduce el contenido literal de las prescripciones que anula y razona que la ordenación establecida en ellas se pronuncia sobre unas determinaciones -zonas de cesión a calificar como espacios libres públicos, ocupaciones de equipamientos, aparcamientos, arbolado, innecesariedad de un vial, parcela mínima y altura máxima- que no se corresponden con los objetivos y finalidades supramunicipales propios de un Plan Director, ni pertenecen a la órbita del desarrollo sostenible, pues cabe la posibilidad de que se justifiquen una pluralidad de modelos de desarrollo urbanístico; y finaliza indicando que la determinaciones controvertidas recuerdan más al régimen propio de un Plan General o de un planeamiento de desarrollo. Así las cosas, no cabe afirmar que la sentencia no ha tenido en cuenta la naturaleza y objetivos del Plan que examina, ni que haya prescindido de la conexión alegada entre esos objetivos y las concretas prescripciones de las fichas urbanísticas que anula. La Administración recurrente podrá legítimamente discrepar del razonamiento de la Sala de instancia y de la conclusión a que ésta llega; pero lo cierto es que la sentencia expone de forma clara y suficiente el criterio seguido para fundamentar su fallo estimatorio y permite a las partes conocer los criterios jurídicos y razonamiento lógico en el que ha basado su decisión".

De todo lo expuesto se deduce que el segundo motivo de casación no puede prosperar.

SEGUNDO .- El primer motivo de casación, cuyo contenido hemos resumido en el antecedente quinto de esta sentencia, a diferencia del segundo, debe prosperar con el mismo alcance ya expresado en nuestras anteriores Sentencias de fecha 20 de diciembre de 2012 (recursos de casación 2426/2009 y 6119/2009), en las que dimos respuesta a sendos motivos que la propia Administración autonómica ahora recurrente invocó frente a idéntica decisión de la Sala de instancia, de manera que, conforme a los principios de unidad de doctrina, seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la Ley, hemos de dar la misma respuesta al no existir causa o razón para modificarla.

Dijimos entonces y repetimos ahora que: « *En sentencia de esta Sala de 26 de junio de 2008 (casación 4610/2004) -así como en otras anteriores y posteriores a ella- nos hemos pronunciado sobre la delimitación de la intervención del órgano competente de la Comunidad Autónoma en relación con la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, poniéndola en relación con la garantía institucional de la autonomía local. Pues bien, decíamos en la citada sentencia de 26 de junio de 2008 (casación 4610/2004):*

« (...) Constituye reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, que la garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (STC 240/2006, de 20 de julio , recogiendo lo declarado en las anteriores SSTC 32/1981 y 40/1998). Se trata, por tanto, de una noción muy similar a la acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988 , depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989.



« A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante "un concepto jurídico de contenido legal", que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto predicable, igualmente, en relación con los demás Administraciones en la aplicación de las leyes, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

« Pues bien, la expresada autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los **municipios** sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias, como señala la citada STC 240/2006 , recordando lo declarado en la también citada STC 40/1998 . Ahora bien, en este ámbito sectorial confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos a salvaguardar rebasan el ámbito puramente local, se legitima el control sobre el plan, en sus aspectos discrecionales, en los términos que seguidamente exponemos.

« Concretamente, las posibilidades de control de las Comunidades Autónomas cuando con motivo de la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias pretendan introducir modificaciones no previstas originariamente en la aprobación inicial y provisional del plan, han de ser limitadas por elementales exigencias derivadas del citado principio de la autonomía local, de manera que la extensión del control de la Administración autonómica en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento viene impuesto por el respeto a la autonomía local.

« En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990 , que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

« En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006 , que no hace al caso abundar ahora.

« Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el **Ayuntamiento**, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE .

« Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos... » .

« Ahora bien, la citada sentencia de 26 de junio de 2008 (casación 4610/2004) , como la de 2 de abril de 2009 (casación 67/2005) , que también es invocada en el recurso de la Generalitat, se refiere a la intervención del órgano competente de la Comunidad Autónoma con ocasión de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal; mientras que el caso que ahora nos ocupa la intervención de la Administración autonómica se produce con motivo de la aprobación de un Plan autonómico de naturaleza supramunicipal y a cuyas determinaciones ha de adaptarse el planeamiento municipal. Las modalidades de control que se ejercen en uno y otro caso, aunque guardan conexión, no son equiparables. Una cosa es que con ocasión de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal la Administración autonómica, además del control de legalidad, ejerza el control sobre las determinaciones discrecionales del Plan que afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales -esto es lo que sucedía en los casos examinados en aquellas sentencias que se citan- y otra muy distinta es que con carácter normativo y vinculante, mediante un instrumento de ordenación de rango supramunicipal, la Administración autonómica pueda fijar de antemano los parámetros y magnitudes -en este caso, por ejemplo, la delimitación de los espacios libres públicos y la determinación de la parcela mínima o la supresión de un vial- a los que necesariamente habría de atenderse el planeamiento municipal en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera del propio Plan Director del Sistema Costero. Esta segunda modalidad va a más allá de la fiscalización de la discrecionalidad, pues la invocación de intereses supramunicipales no puede conducir a que, por la vía del control preventivo, quede en realidad excluida o cercenada la autonomía local.



« Las anteriores consideraciones no quedan desvirtuadas por el hecho que en la elaboración del Plan Director aquí controvertido fueran consultados los **Ayuntamientos** afectados, entre ellos el **Ayuntamiento** de Cadaqués en cuyo **municipio** se sitúan los terrenos que constituyen los sectores a los que se refiere este recurso.

« Ahora bien, sucede que con la incorporación de tales determinaciones al Plan Director -por más que haya sido con la anuencia expresa o tácita de la Corporación municipal- se produce una suerte de "congelación de rango", de manera que de ahí en adelante el planeamiento municipal no podría ya ser objeto de modificaciones que se apartasen de aquéllas, con lo que el margen de apreciación y de discrecionalidad del **Ayuntamiento** queda bloqueado pro futuro » .

TERCERO .- Las consideraciones expuestas en el anterior fundamento llevan a concluir que la Sala de instancia acierta cuando anula, en tanto que vulneradoras de la autonomía local, las condiciones previstas en la ficha normativa nº 16 del Plan Director para el Sector S-3 A-1, Cala Banys, de Lloret de Mar, relativas a la calificación y delimitación de espacios libres públicos, y a la altura máxima admitida para la edificación sobre el terreno (PB-1 PP).

En cambio, la invocación de la autonomía local no es razón para anular aquellas otras previsiones del Plan Director referidas al Sector S-3 A-1, Cala Banys, en las que aquel establece que " *Se pueden mantener los usos de vivienda unifamiliar aislada al oeste del ámbito* "; o que " *En el espacio situado al este del sector, fuera de la zona de protección, se pueden admitir usos hotelero o de equipamientos* "; porque en ambos casos, si bien se incide desde el Plan Director sobre el eventual régimen de usos de los suelos afectados, no cabe desconocer que se hace mediante una mera habilitación o prescripción de contenido potestativo, con lo que será el ulterior desarrollo urbanístico efectuado por el instrumento de ordenación correspondiente el que disponga el alcance efectivo de tales determinaciones, de manera que con ellas no resulta vulnerada la autonomía local. Por tanto, y solo en este concreto extremo, el primer motivo de casación debe ser acogido.

CUARTO .- De lo expuesto se deduce que el primer motivo de casación alegado debe ser estimado en el concreto punto a que acabamos de aludir, por lo que la sentencia de instancia debe ser anulada, si bien únicamente en cuanto a ese específico pronunciamiento.

Entrando a resolver la controversia en los términos en que viene planteado el debate (artículo 95.2.d de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), las mismas razones que hemos expuesto en los fundamentos anteriores y que nos han llevado a acoger el motivo de casación primero en un concreto punto y a desestimarlos en lo demás, conducen a concluir que la alegación de los demandantes relativa a la vulneración de la autonomía local debe ser estimada, salvo en esas concretas determinaciones referidas a las previsiones sobre el Sector S-3 A-1, Cala Banys, en las que establece que " *Se pueden mantener los usos de vivienda unifamiliar aislada al oeste del ámbito* "; o que " *En el espacio situado al este del sector, fuera de la zona de protección, se pueden admitir usos hotelero o de equipamientos* ", y, dado que la Sala de instancia desestimó los demás motivos de impugnación esgrimidos en la demanda, con lo que se han aquietado los demandantes, nos remitimos a lo resuelto en la sentencia recurrida.

QUINTO .- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto es determinante de que no formulemos expresa condena respecto de las costas procesales causadas, según lo establecido en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional , sin que existan méritos para imponer las de la instancia, al no apreciarse mala fe ni temeridad en los litigantes, conforme a lo establecido en los artículos 95.3 y 139.1 de la misma Ley , entonces vigentes.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción .

FALLAMOS

Que, con estimación del primer motivo de casación alegado y desestimando el segundo, debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso interpuesto por el Abogado de la Generalidad, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contra la sentencia pronunciada, con fecha 27 de julio de 2011, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso contencioso-administrativo número 312 de 2007 , la que, por consiguiente, anulamos exclusivamente en cuanto declara nulas las siguientes determinaciones de la ficha normativa número 16 del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero-2, relativas al sector S-3 A-1, Cala Banys, de Lloret de Mar: -« *Se pueden mantener los usos de vivienda unifamiliar aislada al oeste del ámbito* » y -« *En el espacio situado al este del sector, fuera de la zona de protección, se pueden admitir usos hoteleros o de equipamientos* », quedando subsistentes el resto de los pronunciamientos de la sentencia recurrida, sin hacer expresa condena al pago de las costas causadas en la instancia y en este recurso de casación.



Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION** .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretaria certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ