



Roj: STSJ CL 1042/2019 - ECLI:ES:TSJCL:2019:1042

Id Cendoj: 09059330012019100064

Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso

Sede: Burgos

Sección: 1

Fecha: 15/03/2019

Nº de Recurso: 6/2018

Nº de Resolución: 79/2019

Procedimiento: Procedimiento ordinario

Ponente: MARIA BEGOÑA GONZALEZ GARCIA

Tipo de Resolución: Sentencia

T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD

BURGOS

SENTENCIA: 00079/2019

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS

SECCION 1ª

Presidente/allmo. Sr. D. Eusebio Revilla Revilla

SENTENCIA

Sentencia Nº: 79/2019

Fecha Sentencia : 15/03/2019

URBANISMO

Recurso Nº : 6 / 2018

Ponente Dª. M. Begoña González García

Letrado de la Administración de Justicia: Sr. Ruiz Huidobro

Escrito por : SMD

Contra la resolución de la CTMAU de la Junta de Castilla y León, que aprueba definitivamente la modificación puntual 3-2015 de las NNSS de Navas de Riofrío sobre instalaciones/construcciones en suelo rústico protegido.

URBANISMO Num.: 6/2018

Ponente Dª. M. Begoña González García

Letrado de la Administración de Justicia: Sr. Ruiz Huidobro

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS

SECCION 1ª

SENTENCIA Nº. 79 / 2019

Ilmos. Sres.:



D. Eusebio Revilla Revilla

D. José Matías Alonso Millán

D^a. M. Begoña González García

En la ciudad de Burgos a quince de marzo de dos mil diecinueve.

En el recurso contencioso-administrativo núm. **6/2018** interpuesto por la entidad mercantil Explotaciones Ganaderas Rio Frío S.A representada por la Procuradora Doña Blanca Herrera Castellanos y defendida por el Letrado Don Ramón País contra la resolución de 16 de noviembre de 2017 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la Junta de Castilla y León en Segovia, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual 3-2015 de las NNSS de las Navas de Riofrío relativa a las construcciones desmontables en suelo rústico protegido.

Habiendo comparecido como parte demandada la Junta de Castilla y León, representada y defendida por el letrado de la misma en virtud de la representación y defensa que por ley ostenta; y como codemandado el Excmo. Ayuntamiento de Navas de Riofrío, representado por el procurador D. Jesús Miguel Prieto Casado y defendido por el letrado Don Claudio Sartorius Alvar-González.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo ante esta Sala el día 26 de enero de 2018. Admitido a trámite el recurso, se dio al mismo la publicidad legal, se reclamó el expediente administrativo; recibido, se confirió traslado al recurrente para que formalizara la demanda; lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 25 de abril de 2018 por el que se solicitaba se dicte sentencia en virtud de la cual se declare nula de pleno derecho la Modificación Puntual 3/2015 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Navas de Riofrío, aprobadas por Resolución de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia de 16 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- Se confirió traslado de la demanda por término legal a la demandada, Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien contestó a la misma por medio de escrito de fecha 27 de junio de 2018, solicitando se inadmita la demanda o, subsidiariamente, se desestime el recurso, imponiendo las costas a la parte actora.

Igualmente contestó a la demanda el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 23 de julio de 2018, solicitando se dicte sentencia por la que se desestime el presente recurso, con expresa imposición de costas a la parte demandante.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba se practicó con el resultado que obra en autos y, acordándose la presentación de conclusiones escritas, se evacuó traslado para cumplimentar tal trámite, quedando el recurso concluso para sentencia, habiéndose señalado el día **catorce de marzo de dos mil diecinueve** para votación y fallo.

Siendo ponente la Ilma. Sra. Doña M. Begoña González García, Magistrado integrante de esta Sala y Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Resolución impugnada, contenido de la modificación puntual impugnada 3-2015 de las NNSS de las Navas de Riofrío.

Es objeto del presente recurso jurisdiccional, la resolución de 16 de noviembre de 2017 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la Junta de Castilla y León en Segovia, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual 3-2015 de las NNSS de las Navas de Riofrío, relativa a las construcciones desmontables en suelo rústico protegido, promovida por el Ayuntamiento, en los términos previstos en el artículo 161.3.a) RUCyL, si bien dicha aprobación se produce con la corrección de las siguientes deficiencias:

Deberá suprimirse la programación del control periódico de las instalaciones autorizadas en suelo rústico, en orden a la revisión de las licencias.

Por lo que la modificación del Capítulo 9.- Normas particulares para el suelo no urbanizable. Apartado 9.5. Construcciones e instalaciones. Obras, instalaciones y edificaciones - Otras limitaciones, se ha aprobado en los siguientes términos:

Las construcciones/instalaciones que se lleven a cabo 'en suelo rústico protegido serán desmontables. Entendiendo por tales, aquellas que posean un tectónica tal que permita su montaje, desmontaje, transporte y



nuevo montaje en otra ubicación. Únicamente se permite que un máximo del 10% en volumen de los elementos que componen la construcción no sea desmontable/reutilizable, debiendo estar debidamente argumentado el motivo por el cual se opta por dichos elementos.

Los proyectos de las construcciones/instalaciones en suelo rústico protegido contendrán y programarán todo el ciclo de vida de la construcción/instalación, incluyendo no sólo el montaje e instalación de la misma sino también el desmontaje, transporte y restitución de la finca para devolverla a su estado original. Conteniendo además entre los documentos de proyecto, una separata del presupuesto que desglose y valore acorde a precios de mercado dichas actuaciones. En el caso de que la edificación contenga una fracción de elementos no desmontables, se incluirá dentro de dicha separata su demolición, tratamiento de residuos y la reposición de los elementos en su nueva ubicación.

Ya que los restantes apartados, relativos al control periódico de las construcciones, a la pérdida de la licencia por tiempo máximo de inactividad, no han resultado aprobados por la CTMAYU, tal y como resulta del texto íntegro de su resolución de 16 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- Argumentos jurídicos de la demanda.

Y en apoyo de sus pretensiones impugnatorias, esgrime la actora los siguientes motivos de impugnación:

1. -Nulidad por imponer la obligación de que las construcciones sean desmontables, lo que significa que de hecho se prohíben las construcciones en suelo rústico.

La modificación impone la obligación de que todas las construcciones/instalaciones que se lleven a cabo en suelo rústico sean desmontables, lo que supone que el Ayuntamiento está prohibiendo la ejecución de construcciones en suelo rústico, porque lo que distingue a las construcciones de las instalaciones es precisamente su carácter desmontable y por ello al exigir que las construcciones sean desmontables, ello significa prohibirlas y obligar a los propietarios a sustituirlas por instalaciones.

La distinción entre construcciones e instalaciones se encuentra en la Ley de Costas de 1998, en su art. 51 y que de la misma redacción de la Modificación que aprueba que el Ayuntamiento resulta que considera que las construcciones y las instalaciones como categorías intercambiables, cosa que no es cierta.

Siendo el resultado de ello, que según las nuevas NNSS, todas las construcciones en suelo rústico protegido quedan prohibidas, ya que solo serían autorizables las instalaciones, lo que no es posible y choca con la legalidad, ya que impone una obligación contenido imposible, como es la realización de construcciones desmontables, lo cual determina su nulidad de pleno derecho, al amparo del art. 47.1.c de la Ley 39/2015 .

Y así mismo, porque contradice lo previsto por la legislación urbanística aplicable a esta clase de suelo, imponiendo una restricción de derechos para la que el Ayuntamiento carece de competencias, sin que el "ius variandi" que invoca le permita imponer un régimen más restrictivo que el previsto legalmente.

Se invoca la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en sus artículos 23.2.a, b, c, d , e y f) y el Reglamento de Urbanismo , sus artículos. 57.a,b,c,d,e y f; 59; 60.a y b; 61.a y b; 61 bis a; 61 ter a y b; 62.a y b; 63.1, 63.2.a y b; 64.1, 64.2.a; 65.1, y 65.2.a) permiten las construcciones y las instalaciones en suelo rústico protegido.

En la medida en que la Modificación de las NNSS objeto de este recurso prohíbe las construcciones, pues impone para su realización una condición que las desnaturaliza, infringe las normas citadas y por ello es nula de pleno derecho, de acuerdo con el art. 47.2 de la Ley 39/2015 .

2.- Nulidad de la imposición del carácter desmontable de las construcciones por imponer una restricción al derecho de propiedad carente de fundamento legal.

Los artículos citados de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y el Reglamento del Urbanismo permiten en el uso del suelo rústico protegido la realización de construcciones con los fines y las condiciones que estas normas establecen y entre éstas no figura la de que las construcciones deban ser desmontables, lo que significa que dicha normativa reconoce el derecho a realizar construcciones permanentes en suelo rústico protegido y por ello un Ayuntamiento no puede prohibirlas.

Y que la potestad de planeamiento urbanístico, debe ser ejercida por los Ayuntamientos dentro de los límites previstos por la normativa urbanística general y no pueden imponerse limitaciones al derecho de propiedad no previstas por aquélla, lo que resulta del principio de vinculación positiva del planificador a la ley, que impide al planificador imponer límites, crearlos, ex novo, al margen del sistema legal, porque con ello se incide directamente en el régimen de derechos y deberes de los propietarios del suelo, conforme la sentencia del TS de 22 de noviembre de 2012, dictada en el recurso de casación 1033/2010 .



Y esto es lo que hace la modificación impugnada, cuando prohíbe la realización de construcciones permanentes en suelo rústico protegido, sin ampararse para ello en norma superior alguna.

3.- Que el Ayuntamiento carece de competencia para aprobar una Modificación de las NNSS del planeamiento que exija que las construcciones en suelo rústico protegido sean desmontables, ya que el ius variandi no ampara la modificación.

Ya que dado lo que se indica en la Memoria de la modificación en su página 4, su razonamiento se basa en una interpretación errónea del ius variandi, que integra la potestad discrecional reconocida al planificador para modificar o variar la clasificación anterior del suelo, conforme la sentencia del TS de 29 de marzo de 2009, recurso de casación 5245/2009, pero en este caso lo que se cambia es el régimen jurídico del suelo rústico protegido en el Municipio de Navas de Riofrío, estableciendo un régimen jurídico distinto del que rige en el resto de los municipios de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto la Ley de Urbanismo y el Reglamento de Planeamiento, ya que estas no prevén, ni regulan la limitación introducida para las construcciones en suelo rústico protegido, por la Modificación objeto de este recurso, por lo que el Ayuntamiento está invadiendo las competencias de la Comunidad autónoma, ya que el ius variandi no es título suficiente para introducir ese cambio.

Y que lo que no puede el planeamiento es innovar, estableciendo límites no contemplados por la legislación urbanística y sin que el ius variandi sea un título competencial válido y suficiente para hacerlo.

4.- Infracción de los arts. 33.2, 33.3 y 53.1 de la Constitución.

Ya que la aprobación de unas normas que privan a los propietarios de suelo de la posibilidad de realizar los usos permitidos por la legislación aplicable, infringe el principio de jerarquía de normativa y el art. 53.1 de la Constitución, que prescribe la regulación solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, entre otros, el art. 33 que protege la libertad privada y al derecho de propiedad, sin que se pueda delimitar el contenido del derecho de propiedad, sin cobertura legal expresa, como se hace precisamente en este caso y por eso es inconstitucional.

Y al imponer una limitación ilegal al derecho de propiedad, sin indemnización alguna, se infringe también el art. 33.3 que regula la garantía expropiatoria.

5.- El carácter desmontable de las construcciones está vinculado en la Modificación al control periódico y a la temporalidad de la licencia, por lo que suprimidos éstos por la CTMAU, la modificación carece de sentido y se queda sin motivación, lo que también es causa de nulidad.

Ya que a la vista de lo que expone la Memoria y se recoge en la demanda, y suprimidos el control periódico y la temporalidad de la licencia por la CTMAU, debe suprimirse también la exigencia de que las construcciones sean desmontables, porque, como consecuencia de la condición impuesta por la CTMAU, ya no se va a controlar periódicamente el uso efectivo de las construcciones y decae el carácter temporal de las licencias, lo que significa que las construcciones tienen vocación de permanencia y por ello carece por completo de sentido exigir que sean desmontables.

6.- La Modificación regula de forma encubierta la caducidad de las licencias, disfrazándola de regulación de las facultades de revisión, revocación y restauración de la legalidad urbanística, siendo esa regulación ilegal, ya que invade las competencias de la Comunidad Autónoma y además constituye una desviación de poder.

Ya que la regulación de estas facultades es nula pues contradice lo dispuesto por la Ley y el Reglamento de Urbanismo, ya que vincula el mantenimiento de la construcción y de la autorización del uso excepcional a la continuidad de una actividad, cosa que no hacen, ni la ley, ni el reglamento siendo nula de pleno derecho.

Ya que a la vista del contenido de la Memoria, las verdaderas intenciones al aprobar una norma, han sido las de cubrir una laguna legal para la que se carece de competencia, se recoge igualmente el Informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo sobre el voto particular formulado en la CTMAU de Segovia, incluido en el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación 3/2015 de las NNSS de Navas de Riofrío, por lo que se concluye que la regulación de los plazos por la Ley y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León significa que la vigencia de las autorizaciones de uso excepcional y de las licencias es indefinida y por ello la Modificación objeto de este recurso es nula de pleno derecho, al introducir unos límites no contemplados por éstos.

2. La Modificación invade las competencias de la Comunidad Autónoma, referidas a las autorizaciones de uso excepcional de suelo rústico, ya que la modificación regula una causa de extinción de la licencia de uso excepcional careciendo por completo de competencia para ello pues la competencia normativa corresponde a la Comunidad Autónoma y la competencia ejecutiva corresponde a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo.



Y que la Modificación incurre en desviación de poder, cuya prueba se encuentra en la propia Memoria, en su apartado 3) siendo por ello nula la Modificación 3/2015 de las NNSS de Navas de Riofrío.

7.- La Modificación vulnera la regulación de las facultades de revisión y revocación de los actos administrativos y de las causas de nulidad de la Ley 39/2015 y lo prescrito por el art.16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales .

Ya que se considera que concurre la nulidad de la regulación que la Modificación hace de la revisión de las NNSS de Navas de Riofrío, en sus párrafos quinto, sexto y séptimo referidos al ejercicio de las facultades de revisión de la licencia y la autorización de uso excepcional por el transcurso de tres años continuados de desaparición del uso autorizado, incurriendo en una grave vulneración de la Ley 39/2015, ya que lo que dicen los párrafos citados de las NNSS objeto de la Modificación 3/15, contradice la Ley 39/2015 ya que:

a) establece unos plazos de ejercicio de esas facultades de revisión distintos de los previstos por Ley 39/2015 : tres más tres años en todos los casos, según las NNSS, frente a cualquier plazo o cuatro años según la Ley 39/2015, según se trate de supuestos de nulidad o anulabilidad.

b) regula un supuesto de nulidad o anulabilidad, que no está contemplado por la Ley 39/2015 y que por tanto es nulo de pleno derecho.

Siendo igualmente nula la regulación de la revocación, ya que la Ley 39/2015 no contempla en su art. 109 la posibilidad de revocar actos favorables, ya que además se invoca el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales para justificar la supuesta facultad de revocación, pero ese precepto no es aplicable al caso que nos ocupa, porque contempla causas de revocación distintas de la que prevé la Modificación 3/2015 de las NNSS.

Se invoca la nulidad de la previsión de adopción de medidas de restauración de la legalidad.

Siendo nulo también el párrafo séptimo de la modificación de las NNSS, y el octavo, que lo toma como premisa y establece que producida la revocación de la licencia se adoptarán las medidas de restauración de la legalidad, por lo que en consecuencia, también es nula de pleno derecho la modificación 3/2015 de las Normas Subsidiarias de Navas de Riofrío.

Que el plazo de caducidad de tres años derivado de la inactividad por falta de ejercicio del uso autorizado, atenta contra el derecho a la libertad de empresa protegido por el art. 38 de la Constitución

Y respecto del tercer párrafo introducido por la Modificación 3/2015 de las Normas Subsidiarias de Navas de Riofrío, por el que se obliga a que los proyectos de las construcciones/instalaciones en suelo rústico, contengan y programen todo el ciclo de vida de la construcción/instalación, incluyendo también el desmontaje, transporte y restitución de la finca para devolverla a su estado original, es nulo ya que se reiteran los motivos expuestos en la demanda, por los que, tanto la imposición del carácter desmontable a las construcciones (párrafo primero), como la regulación de la vigencia temporal de las autorizaciones y licencias (párrafos quinto a octavo) son nulas de pleno derecho, quedando también sin fundamento la regulación contenida en el párrafo tercero, referido a los proyectos, ya que no tiene sentido alguno exigir la documentación y programación del desmontaje de una construcción no desmontable y amparada por una autorización y una licencia de validez no sujetas a plazos de caducidad, estando ante la regulación de un acto de contenido imposible, ya que no cabe desmontar una construcción permanente, sino demolerla y por ello también este párrafo es nulo de pleno derecho, por lo que se termina solicitando la estimación del recurso y que se declare nula de pleno derecho la Modificación Puntual 3/2015 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Navas de Riofrío, aprobadas por Resolución de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia de 16 de noviembre de 2017.

TERCERO.-Argumentos jurídicos de la contestación a la demanda de la Junta de Castilla y León.

A dicho recurso se opone la postulación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León esgrimiendo los siguientes motivos de impugnación al mismo:

1.-Procede la inadmisión del recurso por incumplir la parte demandante lo dispuesto en el artículo 45.2.d) de la Ley 29/98 , al no acompañar al escrito de interposición el documento que acredite el cumplimiento de los requisitos para entablar acciones las personas jurídicas.

2.- Procede la desestimación de la demanda, por no concurrir, defecto alguno en el Acuerdo de 16 de noviembre de 2017, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual 3-2015 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Navas de Riofrío (Segovia): Construcciones desmontables en suelo rústico protegido. Expte.: NS-SG-003/16 (AD) y que fue publicado en BOCyL, nº 85, de 4 de mayo de 2018.



3.- Que no cabe reconocer al derecho de propiedad la amplitud y carencia de límites que sostiene la parte demandante, ya que se invoca la sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre , conforme a la cual deben ser entendidos los artículos 11.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre , así como su artículo 12.1 y el artículo 13.1.

Todo ello de acuerdo con el artículo 7.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Por lo que en línea con el Informe del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, obrante como documento 14 del expediente administrativo, así como el artículo 90 del Decreto 22/2004, de 29 de enero , por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla, así como sus artículos 124 y 51 , es por lo que se asume el contenido de dicho informe, que se reproduce en la contestación a la demanda.

C.- Y que nada reprochable existe a la exigencia de que las construcciones/instalaciones que se lleven a cabo en suelo rústico protegido sean desmontables, remitiéndose a las razones contenidas en la Memoria, las cuales ofrecen una detallada justificación de la exigencia indicada, no siendo rebatidas por la demandante, que únicamente se apoya en una cuestión terminológica, carente de cualquier fundamento.

Acudiendo igualmente la recurrente a una normativa que no resulta de aplicación, frente a la cual se sostiene que la diferencia entre construcción e instalación, que se articula en la demanda con apoyo, en la Ley 22/1988, no encuentra amparo en dicha norma, ya que se trata de una interpretación subjetiva.

Ya que al hacer referencia a las "construcciones" e "instalaciones", la Modificación pretende comprender todos los elementos susceptibles de ubicarse en el suelo rústico protegido, para exigir que sean desmontables, posibilidad ésta que predica de "construcciones" e "instalaciones", sin distinción, porque la posibilidad o no de desmontar, no es rasgo distintivo de unas y otras.

Y que no existe imposibilidad de establecer construcciones desmontables, puesto que la inamovilidad de la construcción, no es una característica definitoria de ésta y que el régimen adicional de protección previsto en la Modificación se halla debidamente justificado.

5.- En relación con la supuesta carencia de fundamento legal de la imposición del carácter desmontable de las construcciones, se añade a lo expuesto, que la actora obvia lo indicado en los artículos 51 , 90 y 124 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León , que establecen un régimen de protección mínimo, ampliable a través de los instrumentos de planeamiento y por ello, la exigencia indicada, debidamente justificada, en la Memoria Vinculante, tiene perfecto apoyo normativo.

6.- Sobre la falta de competencia para aprobar una Modificación que exija que las construcciones en suelo rústico protegido sean desmontables, se opone que la modificación se aprobó no por el Ayuntamiento, sino por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia, en base al artículo 169.4 en relación con el 161.1 del Reglamento, además de que la supuesta construcción del Ayuntamiento a las limitaciones establecidas por la normativa autonómica, esta en contradicción con la habilitación efectuada por la normativa, antes citada, para que mediante el planeamiento general se establezca un régimen reforzado de protección.

Se invoca al efecto la Sentencia de la Sala 197/2015, de 9 de octubre , dictada en el procedimiento ordinario 59/2014 y confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 79/2017, de 23 de enero , por lo que nada se puede reprochar a la condición establecida en la Modificación.

7.- En cuanto a la supuesta infracción de los artículos 33.2 , 33.3 y 53.1 de la Constitución , se remite a la doctrina constitucional, así como a la de esta Sala, por lo que la Modificación se encuentra amparada en la normativa aplicable, cuyo contenido obvia la recurrente.

8.- Respecto a que la exigencia del carácter desmontable de las construcciones carece de sentido, ante la supresión de la previsión de la programación del control periódico de las instalaciones autorizadas y la caducidad de las licencias, ello obedece a una interpretación totalmente interesada y carente de fundamento, ya que dado el motivo por el que se procedió a dicha supresión, como se recoge el Acuerdo impugnado, ello supone que en modo alguno se priva de fundamento a la condición establecida, ya que el hecho de que se patrimonialice la construcción y no proceda la previsión en el propio planeamiento de la programación del control de las instalaciones, no implica que las construcciones sean inamovibles.

Ya que, frente a lo que sostiene la parte demandante, se alega que las construcciones efectuadas en suelo rústico, al amparo de un uso excepcional, no son inmunes, sino que pueden devenir en carentes de justificación y precisar así de un desmontaje, que se facilita precisamente por la previsión recogida en la Modificación, estando la misma debidamente justificada.



9.- Por lo que respecta a las objeciones a los párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo de la Modificación, relativos a las facultades de revisión y revocación de la licencia y autorización de uso excepcional, dichas alegaciones carecen de fundamento, ya que dichas previsiones se suprimieron, por lo que no aparecen incorporadas a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Navas de Riofrío.

10.- Y respecto de la previsión de que los proyectos de construcciones/instalaciones contengan y programen el ciclo de vida de la construcción/instalación, nada reprochable existe.

Ya que debe partirse de la Memoria Vinculante, de la enorme riqueza medioambiental del municipio, avalada por múltiples instrumentos de protección y de la problemática que suscita la aparición de instalaciones o construcciones en dicho suelo protegido, lo que justifican que se establezca una condición y una programación del ciclo de vida de las construcciones, que armoniza la posibilidad de establecer los elementos necesarios para los eventuales usos excepcionales, con la reducción de las dificultades asociadas a la fijeza y falta de planificación en el empleo de tales elementos, remitiéndose nuevamente a la Memoria, de lo que se concluye que se trata de unas previsiones justificadas y proporcionales, que velan por la protección de un suelo de indudable interés medioambiental, por lo que se termina solicitando la desestimación de la demanda.

CUARTO.-Argumentos jurídicos de la contestación del Ayuntamiento de las Navas de Riofrío.

Por su parte, la Administración local codemandada, el Ayuntamiento de Navas de Riofrío, invoca frente a los motivos impugnatorios de la demanda, las siguientes alegaciones:

1.- Que la norma aprobada no prohíbe las construcciones en suelo rústico, que además solo se refiere al suelo rústico protegido, permitiendo además que un máximo del 10% en volumen de los elementos que componen la construcción, no sea desmontable

Así como, la demandante parte del error de concepto, de considerar que las construcciones son incompatibles con la característica de que sean desmontables, lo que no es así y que la finalidad no es la prohibición de usos o construcciones, sino facilitar la protección del entorno natural y su restauración a largo plazo.

Y que la norma contiene una explicación del concepto de desmontable, del que resulta que las construcciones realizadas con elementos desmontables en un 90%, son posibles físicamente en suelo rústico protegido, sin que estén prohibidas las construcciones desmontables en los términos aprobados.

2.- La regulación del carácter desmontable de las construcciones no impone una restricción al derecho de propiedad, ni carece de fundamento legal, a la vista de los artículos 23 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y 57 a 65 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León , que regulan el régimen de usos permitidos, autorizables y prohibidos en suelo rústico, pero la modificación aprobada no incide en ese régimen de usos. Ya que dicha regulación no predetermina los parámetros urbanísticos, ni las condiciones a establecer por el planeamiento urbanístico municipal.

Y que este acuerdo, no implica una limitación o restricción al derecho de propiedad, sino la definición de los límites del ejercicio del derecho de propiedad.

Se invoca también el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en sus artículos 11.1 , 12.1 , 13 y 21.2 a), referido a suelo en situación rural y su Reglamento de 2014, sin que baste una simple invocación a la restricción del derecho constitucional a la propiedad privada, sin una prueba de la vulneración constitucional o legal.

Igualmente se invoca la Ley de Urbanismo de Castilla y León en su artículo 7 , referido a las facultades del derecho de propiedad, en el que existe una remisión expresa al planeamiento urbanístico, a quien corresponde la determinación de los límites del ejercicio del derecho de propiedad.

Igualmente se invoca la normativa referida a la actividad urbanística pública y los objetivos a los que debe orientarse, especialmente se destaca que el artículo 124 del Reglamento de la Ley de Urbanismo , referido a las Normas Urbanísticas Municipales, que indica que en suelo rústico se deben establecer los parámetros y condiciones aplicables a los usos permitidos y sujetos a autorización, que precisamente es lo que realiza la modificación impugnada, reforzando el régimen mínimo de protección para proteger el valor ambiental del territorio clasificado como suelo rústico protegido.

Y que el artículo 23 de la Ley de Urbanismo , no contempla el derecho a construir o edificar o realizar instalaciones, sino a usar, disfrutar y disponer de los terrenos rústicos conforme a su naturaleza rústica.

Y que los actos de edificación o construcción en suelo rústico no constituyen un derecho o una manifestación del derecho de propiedad, conforme señala el artículo 23.2 de la LUCYL , sino el derecho a instar la autorización de un uso excepcional y a obtenerlo, si es de interés público, la legitimidad se la da el interés público, no la propiedad, por lo que si construir en suelo rústico protegido, no forma parte del elenco de derechos dentro del



de la propiedad, por lo que no cabe considerar que se pueda atacar o restringir el derecho de propiedad si se regula una de las características de la construcción en suelo rústico, ya que sólo el interés público legitima la construcción en suelo rústico.

3.- Que el término municipal de Navas de Riofrío constituye un territorio de alto valor ambiental, reconocido por multitud de disposiciones normativas y figuras de protección ambiental, que justifican el refuerzo del régimen del suelo rústico con protección natural o equivalente, por ello se considera de interés público que las construcciones e instalaciones en suelo rústico protegido sean desmontables en un 90 % , lo que se justifica en la memoria vinculante del documento aprobado, donde también se refleja en el Anexo I, las figuras de protección ambiental que afectan al término municipal de Navas de Riofrío y que se reproducen en la contestación a la demanda.

Se invoca la Sentencia de esta Sala 197/2015, de 9 de octubre , citada por la Administración demandada, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 79/2017, de 23 de enero , sobre el régimen mínimo de protección establecido por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que puede ser ampliado por el planeamiento urbanístico, siempre que no se vulnere normativa superior, sea autonómica sea estatal.

Por lo que la modificación no vulnera norma de rango superior, sino que coadyuva al cumplimiento de otras normas relacionadas con la gestión del territorio y que se refieren en la contestación a la demanda, así como sobre la reducción y prevención de residuos, como la Ley 22/2011, de 28 de junio, de Residuos y Suelos Contaminados.

4.- Que el Ayuntamiento no es el órgano competente para la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento, sino la Junta de Castilla y León, y que el acuerdo finalmente adoptado, tras varias modificaciones del texto propuesto por el Ayuntamiento, obtuvo el informe previo favorable de los servicios técnicos y jurídicos y de la propia Dirección General competente, descartando parte de la propuesta municipal, sin que el Ayuntamiento recurriera el acuerdo finalmente adoptado. Y que la resolución recurrida ha sido dictada por la Junta de Castilla y León y no por el Ayuntamiento, por lo que la alegación relativa a la falta de competencia del Ayuntamiento carece de sentido.

5.- Que las alegaciones referidas a los apartados quinto, sexto, séptimo y octavo de la Modificación que no han sido incorporadas a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Navas de Riofrío, en virtud del acuerdo realmente adoptado, es por que dichos argumentos de la recurrente adolecen de falta de objeto.

6.- Que no sólo no existe norma que impida el establecimiento de determinaciones urbanísticas para la protección del suelo, sino que existe una tendencia social y jurídica creciente que se encamina a su protección preventiva y que el hecho de que se suprimiera del texto de la modificación la referencia al control periódico de los usos autorizables, no impide que se mantenga el texto aprobado, ya que nada impide que el Ayuntamiento, dentro de sus legítimas competencias pueda llevar a cabo, el control y la intervención urbanística en todo el término municipal, incluido el suelo rústico con protección, de acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León , sin perjuicio de la competencia que corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma, cuando afecte a intereses supramunicipales, y en concreto a los usos del suelo rústico prohibidos o sujetos a autorización.

Siendo así que el carácter desmontable de las construcciones e instalaciones, como se ha justificado en la Memoria vinculante, les da una mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios, estando de acuerdo con el futuro del tratamiento del suelo rústico, en línea con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana y la normativa comunitaria, así como se pone de relieve la regulación sobre las autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico, concluyendo de todo ello que la norma aprobada y ahora impugnada, ha tenido en cuenta el alto valor ambiental del suelo rustico protegido y ha considerado que una forma de protección del mismo, es el establecimiento de un sistema de construcción /instalación que permita la recuperación de los materiales y la más completa recuperación del suelo, lo que siempre tiene un valor ambiental.

Lo que implica reforzar el régimen mínimo de protección, pero no impide, ni restringe los usos autorizables, ni los permitidos y prevé que al final de la vida de las concretas autorizaciones de uso, el propietario pueda recuperar gran parte el valor de lo construido y recuperar el valor ambiental y de uso del terreno y facilita al Ayuntamiento y a la Administración Autonómica hacer frente a intervenciones urbanísticas derivadas del abandono de las edificaciones, incluida la hipotética revocación de las licencias o de las autorizaciones, si se dieran los supuestos legales, al amparo, en el caso de las licencias municipales, de lo dispuesto en el artículo 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 .



Por todo lo cual se concluye, que la modificación aprobada no infringe norma alguna, ni en la forma, ni en el texto finalmente aprobados, que lleva consigo la defensa de un legítimo interés público general, urbanístico y ambiental identificado por el Ayuntamiento y aprobado por la Administración Autonómica, responsable de la disposición administrativa impugnada.

CUARTO.- Inexistencia de causa de inadmisibilidad.

Por lo que expuestas así, en los fundamentos precedentes, las pretensiones de las partes, la Administración demandada ha alegado la existencia de causa de inadmisibilidad, al amparo de lo establecido en el artículo 69.b) de la Ley 29/98, por entender que la mercantil actora no se encuentra debidamente legitimada, en cuanto que no se han acompañado los documentos exigidos por el artículo 45.2.d) de la misma Ley, que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones en nombre de las personas jurídicas, pero consta en los presentes autos que a requerimiento de esta Sala por diligencia de ordenación de 5 de febrero de 2018, la parte recurrente aportó acuerdo social de fecha 12 de febrero de 2018 por el que el Administrador único de la sociedad recurrente acordando la interposición del presente recurso, habiendo considerado esta Sala que se había dado cumplimiento al requerimiento y que se encontraba justificado el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para entablar acciones en nombre de las personas jurídicas y así para examinar en sus justos términos mencionada causa de inadmisibilidad, es preciso recordar el criterio jurisprudencial, expuesto recientemente por el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala 3ª, sec. 3ª, de 20 de marzo de 2018, nº 465/2018, dictada en el recurso 2177/2015, de la que fue Ponente Don José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, respecto a los administradores únicos de las sociedades mercantiles:

" OCTAVO.- Ahora bien, no podemos ignorar que el cargo de administrador único presenta un singular perfil jurídico y organizativo, desde el momento que dicho cargo implica que convergen en una sola y la misma persona las facultades de administrador y representante legal de la empresa, desde el momento que en las empresas con administrador único la administración no está atribuida a un órgano colegiado sino a una sola persona que, además de estar investida de la facultad de administrar, ostenta de forma necesaria la competencia para representar a la sociedad en las relaciones jurídicas externas.

Así las cosas, como quiera que al fin y a la postre al administrador único de la sociedad de responsabilidad limitada le corresponde con carácter general y ordinario no sólo la representación sino también la administración y gestión de la empresa, puede entenderse razonablemente que en principio la decisión de ejercitar acciones judiciales y promover la interposición de un recurso contencioso-administrativo entra dentro de sus facultades típicas o características, pues tal es la regla organizativa general y la dinámica habitual de esas sociedades. Por ello, mientras no se suscite controversia en el proceso sobre la cuestión, puede asumirse que el otorgamiento del poder de representación por el administrador único de la sociedad resulta suficiente para tener por cumplido el requisito del art. 45.2.d) LJCA). "

Es evidente que en este caso, la Sala consideró que con la aportación del acuerdo social de fecha 12 de febrero de 2018 por el que el Administrador único de la sociedad recurrente acordaba la interposición del presente recurso, se habían cumplido los presupuestos legales, sin que la Administración demandada, en la contestación a la demanda, suscitara la cuestión referida a la aportación de los estatutos, sino solo una referencia genérica al cumplimiento de dicho requisito, por lo que se entiende que en este momento no procede estimar dicha causa de inadmisibilidad a la vista del acuerdo aportado, ya que tratándose de un administrador único de la sociedad de mercantil le corresponde con carácter general y ordinario no sólo la representación, sino también la administración y gestión de la empresa, lo que puede igualmente deducirse de los documentos aportados con el escrito de conclusiones, por lo que puede entenderse razonablemente que en principio la decisión de ejercitar acciones judiciales, le corresponde a quien en este caso ha ejercitado la acción, a la vista del acuerdo aportado a requerimiento de la Sala.

QUINTO. - Alcance de la modificación de las NNSS aprobada por la resolución impugnada, desestimación de los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda, apartados sexto a octavo de la demanda.

Antes de analizar los motivos de impugnación de la Modificación aprobada por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la Junta de Castilla y León, se ha de significar el alcance y contenido de la misma, tal y como ha resultado definitivamente aprobada, a la vista del contenido modificado del artículo 9.5 de las Normas Subsidiarias de Navas de Riofrío, aprobadas el 30 de marzo de 1993, como así mismo aparece en la publicación del texto de dichas Normas, que consta en la página de la Junta de Castilla y León, en el Archivo del Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorial, y como cabe apreciar del texto original del artículo 9.5 y referido a construcciones e instalaciones, que establecía que:

* Obras. instalaciones y edificaciones.

- Obras, instalaciones y edificaciones permitidas. -



En el Suelo No Urbanizable (en general), y en el suelo especialmente protegido, donde las condiciones más adelante establecidas lo permitan, sólo podrán ser autorizados los siguientes tipos de instalaciones:

Las obras y construcciones destinadas a explotaciones agrarias adecuadas a la naturaleza y destino de la finca, que se regulan en este mismo artículo.

Las instalaciones y edificaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, incluyendo entre ellas las infraestructuras básicas del territorio y sistemas generales. Estas construcciones se regulan también en el presente artículo.

-Obras prohibidas. -

Quedan prohibidas las construcciones o instalaciones no comprendidas en los párrafos anteriores. En general, se prohíben las construcciones propias de las áreas urbanas, así como todas aquellas afectadas a los usos que se declaran prohibidos de esta clase de suelo

-Otras limitaciones. - Además de lo indicado, deberá considerarse:

Edificaciones existentes. Las actuaciones permitidas en las edificaciones o instalaciones existentes en esta clase de suelo se regularán por lo dispuesto en el presente artículo.

Licencia y autorización previa. La ejecución de obras, instalaciones o construcciones en el Suelo No Urbanizable está sujeta a licencia municipal y a la previa autorización de los órganos urbanísticos competentes, siguiendo el trámite indicado en el presente artículo. No será necesaria la autorización urbanística para la concesión de licencia en el caso de las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, siempre que sean de titularidad pública y sin ánimo de lucro. Las que no cumplan ambas condiciones deberán seguir el trámite general de las instalaciones de interés social.

Otras autorizaciones administrativas. Las autorizaciones administrativas exigidas en la legislación agraria, de minas, de aguas, de montes, de carreteras, etc., tienen también carácter de previas a la licencia municipal, aun cuando no producirán en ningún caso los efectos de la licencia ni de la autorización urbanística, ni subsanarán las respectivas situaciones jurídicas que se deriven de la ausencia de una, otra o ambas.

. Planes Especiales. En el caso de que la instalación que se pretende ejecutar sea de dimensión, servicios o complejidad singulares, los Organismos competentes podrán requerir la formulación de un Plan Especial previo a la autorización urbanística. Será también necesaria la aprobación de un Plan Especial para autorizar instalaciones en áreas de concentración y actividades que requieran una ordenación previa.

Protección de dominio público. Cuando la finca sea colindante con una vía pecuaria, o con un camino, cauce, laguna o embalse público, la autorización y la licencia se condicionarán al deslinde y restitución del dominio público en los términos previstos en el artículo anterior (apartado referido a expropiaciones.)

A dicho texto que permanece inalterado, se ha añadido como consecuencia de la Modificación cuestionada, los siguientes tres párrafos:

- Las construcciones/instalaciones que se lleven a cabo en suelo rústico protegido serán desmontables. Entendiendo por tales, aquellas que posean un tectónica tal que permita su montaje, desmontaje, transporte y nuevo montaje en otra ubicación. Únicamente se permite que un máximo del 10% en volumen de los elementos que componen construcción no sea desmontable/reutilizable, debiendo estar debidamente argumentado el motivo por el cual se opta por dichos elementos.

- Las condiciones estéticas de las construcciones/instalaciones desmontables serán mismas que las establecidas dentro de las normas subsidiarias para cualquier edificación en suelo no urbanizable.

- Los proyectos de las construcciones/instalaciones en suelo rústico protegido contendrán y programarán todo el ciclo de vida de la construcción/instalación, incluyendo no solo el montaje e instalación de la misma sino también el desmontaje, transporte y restitución de la finca para devolverla a su estado original. Conteniendo además entre los documentos de proyecto, una separata del presupuesto que desglose y valore acorde a precios de mercado dichas actuaciones. En el caso de que la edificación contenga una fracción de elementos no desmontables, se incluirá dentro de dicha separata su demolición, tratamiento de residuos y la reposición de los elementos en su nueva ubicación.

Por lo que dado el contenido anterior resultante de la aprobación de la modificación por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia, de la Junta de Castilla y León, es evidente que no han sido aprobados todos los párrafos inicialmente previstos y relativos al control periódico de las construcciones, a la pérdida de vigencia de las licencias o a la vinculación de estas al interés público y su posibilidad de revisión, que contenían los tres últimos párrafos de la modificación inicialmente interesada por el Ayuntamiento, y que no ha

recibido la aprobación por la Junta de Castilla y León, por lo que los argumentos de la demanda, contenidos en los apartados sexto a octavo y referidos, todos ellos a cuestiones relativas al contenido no aprobado, como es todo lo referente a la caducidad de las licencias, facultades de revisión y revocación de las mismas, respecto de lo que se invoca la vulneración de la regulación de dichas facultades contenidas en la Ley 39/2015, vulneración del derecho a la libertad de empresa con el establecimiento de un plazo de caducidad, la Sala considera que no es procedente, ni necesario su examen y resolución, ya que el texto aprobado no contiene determinación alguna referida a dichos extremos, tal y como hemos expuesto, por lo que procede su desestimación.

SEXTO. - Sobre los motivos de nulidad relativos a la imposición de la prohibición de construcción en suelo rústico, vulneración del derecho de propiedad y usos permitidos en suelo rústico protegido.

Para verificar un adecuado examen de estos motivos de impugnación es necesario que recordemos la normativa aplicable que establece respecto del suelo rústico protegido, así tanto en los arts. 56 y 57 del Reglamento de la Ley de Urbanismo, que disponen lo siguiente:

Artículo 56. Derechos ordinarios en suelo rústico.

Los propietarios de suelo rústico tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a su naturaleza rústica, pudiendo destinarlos sin restricciones urbanísticas a cualesquiera usos no constructivos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y que no alteren la naturaleza rústica de los terrenos, tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética, o las actividades culturales, científicas, educativas, deportivas, recreativas, turísticas y similares que sean propias del suelo rústico.

Artículos. 57 Derechos excepcionales en suelo rústico.

Además de los derechos ordinarios establecidos en el artículo anterior, en suelo rústico pueden autorizarse los siguientes usos excepcionales, en las condiciones establecidas en los arts. 58 a 65 para cada categoría de suelo, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial:

- a) Construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética.
- b) Actividades extractivas, entendiéndose incluidas las explotaciones mineras bajo tierra y a cielo abierto, las canteras y las extracciones de áridos o tierras, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su funcionamiento y al tratamiento in situ de la materia prima extraída.
- c) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones necesarias para su ejecución, conservación y servicio, entendiéndose como tales:
 - 1º- El transporte viario, ferroviario, aéreo y fluvial.
 - 2º- La producción, transporte, transformación, distribución y suministro de energía.
 - 3º- La captación, depósito, tratamiento y distribución de agua.
 - 4º- El saneamiento y depuración de aguas residuales.
 - 5º- La recogida y tratamiento de residuos.
 - 6º- Las telecomunicaciones.
 - 7º- Las instalaciones de regadío.
 - 8º- Otros elementos calificados como infraestructuras por la legislación sectorial.
- d) Construcciones e instalaciones propias de los asentamientos tradicionales, incluida su rehabilitación y reconstrucción con uso residencial, dotacional o turístico, así como las construcciones e instalaciones necesarias para la obtención de los materiales de construcción característicos del asentamiento.
- e) Construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que resulten necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos citados en este artículo.
- f) Obras de rehabilitación, reconstrucción, reforma y ampliación de las construcciones e instalaciones existentes que no estén declaradas fuera de ordenación, para su destino a su anterior uso o a cualquiera de los demás usos citados en este artículo.
- g) Otros usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, de almacenamiento, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público:



1º- Por estar vinculados a cualquier forma de servicio público.

2º- Porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico , ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos.

3.º Por estar vinculados a la producción agropecuaria.

4.º Por la conveniencia de regularizar y consolidar los asentamientos irregulares, y de dotarles con los servicios necesarios".

Como así mismo, respecto específicamente al suelo rústico con protección natural, el artículo 64, relativo al régimen del suelo rústico con protección cultural y del suelo rústico con protección natural, que determina:

1.- En suelo rústico con protección natural por estar sometido a algún régimen de protección singular conforme a la legislación de espacios naturales, vida silvestre, aguas, montes, vías pecuarias, medio ambiente en general u ordenación del territorio, **debe aplicarse el régimen establecido en dicha legislación y en los instrumentos de planificación sectorial y ordenación del territorio que la desarrollen.**

2.- En el resto del suelo rústico con protección natural y en el suelo rústico con protección cultural se aplica el siguiente régimen mínimo de protección:

a) Son usos sujetos a autorización:

1º- Los citados en las letras a), c), d) y f) del art. 57, salvo cuando manifiestamente puedan producir un deterioro ambiental o paisajístico relevante.

2º- Los citados en la letra g) del art. 57, cuando no estén señalados como usos prohibidos en la letra siguiente.

b) Son usos prohibidos todos los no citados en los arts. 56 y 57, y además:

1º- Los citados en las letras b) y e) del art. 57.

2º- Dentro de los citados en la letra g) del art. 57, los usos industriales, comerciales y de almacenamiento.

Por otro lado, el art. 24.1.b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León , en relación con los deberes y limitaciones en suelo rustico dispone lo siguiente:

"1. Los propietarios de terrenos clasificados como suelo rústico , además de respetar lo dispuesto en los arts. 8 y 9, tendrán la obligación de cumplir los siguientes deberes:

b) Respetar el régimen mínimo de protección que se señale reglamentariamente para cada categoría de suelo , así como las demás condiciones que imponga la normativa sectorial o el planeamiento urbanístico, según las características específicas de cada uso y cada terreno".

Por otro lado debemos destacar lo que ya recogía la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en su artículo 3, luego contemplado también en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que en su artículo 3.1 recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible señalando que *"las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes"* ; y en su art. 3.2 dispone que *"en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente..."*.

Y expuesta así la regulación general del suelo rústico protegido, ello se realiza con el fin de partir de la premisa, de que en este tipo de suelo, los derechos de los propietarios se concretan en el derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a su naturaleza rústica y respetar el **régimen mínimo de protección** que se señale reglamentariamente para cada categoría de suelo, por lo que no se encuentra ínsito en el derecho de propiedad del suelo rústico protegido, el derecho a la construcción o desarrollo urbanístico del mismo, ya que como señalaba el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, en su sentencia de 25-05-2016, nº 1181/2016, dictada en el recurso 4082/2014 , de la que fue Ponente Don Francisco José Navarro Sanchís:

...., procede partir del alegado por la propia parte recurrente artículo 8.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio , que en su párrafo primero recoge: "1 El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el

régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17". Como se aprecia, el derecho de propiedad queda circunscrito a las facultades de uso y disfrute atendiendo a su estado, clasificación, características objetivas y destino y de acuerdo con la legislación aplicable; siendo precisamente el artículo 33 de la Constitución el que, en su número 2, establece la función social de este derecho de propiedad, que delimita el contenido del mismo, de acuerdo con las leyes.

Lo que viene igualmente recogido en la normativa actual sobre el suelo, así en el Artículo 12 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, referido al contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades, cuando precisa que:

1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien.

Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 26.

2. Las facultades del propietario alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.

Y respecto del suelo rural, en su artículo 13 relativo al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades, que prescribe expresamente que:

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, **disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística**, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Por lo que es evidente que no se incluyen entre las facultades inherentes al derecho de propiedad del suelo rústico protegido, la de su transformación urbanística, y que por otro lado conforme establecen los artículos 90 y 51 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, este último en su número 2 que:

Este régimen del suelo rústico tiene carácter de régimen mínimo de protección, debiendo respetarse también las demás condiciones que impongan los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, o la legislación sectorial.

Lo que implica, que dicha protección siempre es susceptible de incrementarse, como ha indicado recientemente esta Sala de lo Contencioso-Administrativo en su sentencia de este TSJ de Castilla y León, sec. 1ª, de 07-12-2018, nº 274/2018, dictada en el recurso 132/2018, de la que ha sido Ponente Don Eusebio Revilla Revilla:

Y además hemos de precisar que las determinaciones de planeamiento urbanístico que se contemplan en tales NNSS de ámbito Provincial serán de aplicación en tanto no contradigan lo dispuesto en dicha LUCyL y en mencionado RUCyL que constituye normativa urbanística de rango superior, sin perjuicio de que como previene expresamente el art. 51.2 del RUCyL los instrumentos de ordenación del territorio, como debemos conceptuar en la actualidad a las NNSS de ámbito provincial, pueden otorgar una mayor protección que la contemplada en el propia normativa urbanística. Este mismo valor y eficacia se reconoce, en relación con el planeamiento, a las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional en la citada Ley 10/1998, sin que podamos olvidar que tales Directrices, como Instrumento de Ordenación del Territorio que son, es el instrumento llamado a sustituir a las NNSS de Planeamiento Municipal con ámbito provincial, como así expresamente se dice en la D.T. 2ª de la LUCyL y en la D.T. 2ª de la Ley 10/1998,

Por lo que estamos, además en este caso, ante un suelo protegido por numerosos instrumentos de protección y gestión del suelo rústico del término municipal, que ponen de manifiesto la enorme riqueza medioambiental



del mismo como ha recogido el Ayuntamiento expresamente en la Memoria de la Modificación en el folio 1 del Documento 17 del expediente administrativo, por lo que resulta legítimo pretender otorgar una mayor protección, lo que en modo alguno vulnera la normativa aplicable.

Y si bien es cierto que dicho suelo, conforme al artículo 64 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla León, en relación con el artículo 57 a) sería susceptible de uso sujeto a autorización excepcional, para las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética, con la modificación realizada que se trata de que las construcciones/instalaciones sean desmontables, no puede considerarse que las características que se exigen ahora a las mismas, en cuanto a que las mismas sean desmontables, entendiéndose por tales, aquellas que posean un tectónica tal que permita su montaje, desmontaje, transporte y nuevo montaje en otra ubicación, pueda significar, como pretende la recurrente, que ello implique de facto la prohibición de la construcción, ya que dicha terminología es la misma que utiliza la normativa urbanística, antes citada, que también se refiere a construcciones e instalaciones, sin que la sustitución de la conjunción copulativa "e" por la barra de la modificación, implique ninguna otra consideración o asimilación, como postula la actora, ya que la conjunción copulativa "e" como la barra, se utiliza también para expresar la idea de disyunción, es decir, indica dos o más opciones posibles y generalmente existe oposición entre las mismas, no asimilación.

Y así como declaró el testigo perito, Don Rosendo, arquitecto municipal, sin que además esta circunstancia prive a su testimonio de la imparcialidad, como postulaba la recurrente, ni haya de ser considerada motivo de tacha, sino al contrario, a la vista de la jurisprudencia que esta Sala, como ya se recogió expresamente, en el Auto de 2 de noviembre de 2018, resolviendo el recurso de reposición contra la admisión de dicha prueba, en el que afirmamos que:

...aun cuando sea arquitecto municipal, dado que dicha vinculación, no imposibilita su declaración y más aún no solo es la persona que mejor puede conocer los tramites de la modificación puntual, sino que son numerosos los pleitos donde en estos casos, aparte de pruebas periciales judiciales o de informes periciales de parte, se solicita y admite, sin problemas, la declaración de los técnicos municipales, sin que ello signifique que su testimonio sea subjetivo o imparcial, es más, al contrario, gozando de presunción de objetividad e imparcialidad, como ha declarado el Tribunal Supremo, en la sentencia de 3 de abril de 2003, dictada en el Recurso 8178/1998 y de la que fue Ponente Don Juan Manuel Sanz Bayón:

"Por el contrario, y de acuerdo con numerosa doctrina jurisprudencial, que por ello hace innecesaria su cita concreta, si reúnen tales garantías previas de imparcialidad los informes emitidos por los técnicos municipales y en la misma medida o aún en mayor grado, los dictámenes periciales emitidos a través de la prueba pericial realizada en autos con las garantías procesales emanadas de los artículos 632 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil antecitada, dada la inexistencia de razones objetivas o subjetivas que razonablemente permitan dudar de su imparcialidad."

Y así esta Sala ha concluido en numerosas ocasiones, como en la sentencia de 2 de junio de 2017, dictada en el recurso 77/2015, al razonar que: "También ha de resolverse con carácter previo lo referente a la causa de tacha del testigo perito y así el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, en su sentencia de 22-11-2016, nº 2498/2016, dictada en el recurso 3780/2015, ha concluido que: Ocurre, sin embargo, que nuestra legislación procesal no establece que el conflicto de intereses sea causa inhabilitante para emitir un informe pericial: el art. 343 LEC, sólo prevé la recusación de los peritos designados por el órgano judicial; y en cuanto a los peritos de las partes, pueden ser simplemente objeto de tacha, la cual, a tenor del art. 343 LEC, deberá ser tenida en cuenta por el órgano judicial al valorar el material probatorio. El hecho de que el perito de parte tenga interés en el asunto, en otras palabras, es un elemento más que el órgano judicial debe tomar en consideración para formar su convicción sobre los hechos."

Por lo que procede rechazar el presente recurso de reposición por cuanto que la recurrente no ha desvirtuado las razones que determinaron la procedencia de la admisión de dicha prueba, sin que en modo alguno pueda considerarse que porque se tratara del arquitecto municipal, no estemos ante una prueba testifical pericial por los conocimientos técnicos de aquel y si ante un interrogatorio de parte, dicho argumento no puede ser más erróneo, dado que el acuerdo impugnado no ha sido aprobado por dicho arquitecto, sino por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Castilla y León, que aprueba definitivamente dicha modificación puntual, que a su vez había sido aprobada provisionalmente por el Ayuntamiento mediante acuerdo de 26 de enero de 2017 conforme el artículo 22.2c) de la Ley 7/1985, es el pleno del Ayuntamiento quien realiza dicha aprobación municipal, por lo que en modo alguno cabe considerar al arquitecto municipal como parte, ni como representante de la parte codemandada el Ayuntamiento de Navas de Riofrío, es siempre el alcalde conforme al artículo 21.1 letra b) de la Ley de Bases del Régimen Local y nunca ningún funcionario o empleado del mismo, por lo que se desestima íntegramente el recurso de reposición y en cuanto a la tacha se tienen por hechas las alegaciones oportunas resolviendo en sentencia la valoración del indicado testimonio.



Argumentos que procede reiterar para rechazar cualquier motivo de tacha del Arquitecto municipal, el cual manifestó, en el acto de la vista, que fue quien redactó dicha modificación y explicó lo que era una construcción desmontable, siendo aquella que puede ser desmontada, con un mínimo de residuos, que tiene un sistema constructivo especial, que es más versátil y con mayores beneficios para el medio ambiente, siendo una construcción distinta al sistema tradicional, que actualmente es un sistema muy utilizado, sobre todo en el ámbito de instalaciones agrícolas o ganaderas, cuya estructura es muy sencilla, existiendo numerosas empresas que facilitan la venta y alquiler de este tipo de construcciones, sin que implique un mayor coste económico al final, dado que al principio podía ser algo superior en un 15%, si bien preciso respecto a este extremo y a instancias del Letrado de la entidad recurrente, que este dato resultaba de un estudio, que existían empresas cuyo coste era igual al de la construcción convencional, que no era más difícil su adaptación al medio, ya que pueden tener cualquier acabado, ya que su diferencia está referida al sistema constructivo, que son paneles prefabricados, que no era tampoco imposible de ejecución, como concluyo a preguntas de la Ponente, habiendo precisado previamente que lo que se pretendía con la modificación era proteger el patrimonio natural y ello dentro de una serie de modificaciones que se había llevado a cabo por la política del Ayuntamiento respecto de este suelo.

Por lo que si a ello añadimos, que además el texto normativo permite incluir un máximo del 10% en volumen de los elementos que componen la construcción no sea desmontable/reutilizable, todo ello nos permite concluir que no existe esa imposibilidad de construcción en suelo rústico protegido y que la modificación comprende tanto las instalaciones, como las construcciones, si bien en ambos casos con el sistema constructivo indicado, sin que tampoco a la vista de considerar conforme a derecho dicha previsión, pueda extraerse consecuencia alguna impugnatoria del párrafo referido a la necesidad de que las construcciones/instalaciones contengan y programen un ciclo de vida, coherente con la exigencia de su carácter desmontable y con la finalidad de reducción de residuos a la que se refirió dicho Perito.

Por lo que debe desestimarse dichos motivos de impugnación, ya que en base a lo expuesto, esta Sala no considera que se esté vulnerando, ni el derecho de propiedad, ni las facultades correspondientes al uso del suelo rústico protegido, ni implique la modificación la prohibición de las construcciones permitidas, ni suponga una limitación al derecho de propiedad que carezca de fundamento legal, ni que la modificación imponga una condición de contenido imposible, tampoco es cierto que el Arquitecto municipal admitiera que se trataba de una limitación al uso del suelo rústico, ya que lo que declaro a instancias de la Ponente es que con anterioridad a la modificación no se prevenían otras características constructivas, mayor protección, minuto 3:52, así también se le pregunto sobre el objeto de esta previsión al minuto 8:45, indicando que era una medida más de protección, si a ello añadimos lo que concluye el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, en su sentencia, antes citada, de 25-05-2016, nº 1181/2016, de la que Ponente Don Francisco José Navarro Sanchís, dictada en el recurso 4082/2014:

" . Como se aprecia, el derecho de propiedad queda circunscrito a las facultades de uso y disfrute atendiendo a su estado, clasificación, características objetivas y destino y de acuerdo con la legislación aplicable; siendo precisamente el artículo 33 de la Constitución el que, en su número 2, establece la función social de este derecho de propiedad, que delimita el contenido del mismo, de acuerdo con las leyes."

Por lo que todo ello conduce a la desestimación de los referidos motivos de impugnación recogidos en el presente fundamento.

SÉPTIMO.- Sobre la competencia del Ayuntamiento para la aprobación de la Modificación y sobre la existencia del *ius variandi*.

A este respecto se ha de significar en primer lugar que la modificación impugnada no ha sido aprobada por el Ayuntamiento de Navas de Riofrío que ha comparecido en autos como codemandado, sino por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia de la Junta de Castilla León, a quien corresponde la competencia para su aprobación, conforme establecen los artículos 161.1 y 169.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, además de lo expuesto en el Fundamento precedente, sobre la posibilidad legalmente prevista y reconocida jurisprudencialmente, de que el nivel mínimo de protección de este tipo de suelo se vea incrementado por el planeamiento o normativa urbanística municipal, así el Tribunal Supremo ha ratificado dicha posibilidad, en la sentencia citada por la Administración demandada, que además resolvía desestimándolo un recurso interpuesto contra una sentencia de esta Sala y en la que dicho Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, en la sentencia de 23-01-2017, nº 79/2017, recurso 3754/2015, Ponente Don Rafael Fernández Valverde, concluía que:

Por otra parte, se debe atender a lo recogido en el art. 51.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que, refiriéndose al régimen general de deberes en suelo rústico, recoge: "Este régimen del sólo rústico tiene carácter de régimen mínimo de protección, debiendo respetarse también las demás condiciones que impongan



los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, por la legislación sectorial"; por lo que permite que el planeamiento, como es este caso, establezca una mayor protección de la que correspondería si aplicásemos los criterios recogidos en el art. 39 del mismo precepto. Esto es precisamente lo que hace el Plan General en su artículo 257, donde se especifica la protección que se debe otorgar al terreno marcado en los planos con el rótulo continuó "entorno Cartuja". Se mantiene la clasificación recogida de este suelo (protección cultural, protección forestal y protección agropecuaria, superponiéndose la cultural en el ámbito de un radio de un kilómetro sobre las otras dos protecciones), pero en un determinado ámbito territorial de este suelo que goza de estas protecciones, se ha querido aumentar el régimen de protección a la mínima fijada por la clasificación dada a este suelo, de manera que el suelo con protección agropecuaria, por ejemplo, si se encuadra dentro de los límites del llamado "entorno Cartuja" queda sujeto a mayores limitaciones que si se sitúa fuera de este límite..."

Añadiendo además dicha sentencia respecto a la competencia municipal al efecto, que:

Dado que quien aprueba el planeamiento es la Comunidad de Castilla y León, a través de la Consejería de Fomento, no es preciso entrar a discutir sobre si la Ley 8/91 no otorga competencia alguna al Ayuntamiento, conforme al artículo 21 de dicha ley (no obstante esta ley está derogada por Ley 4/2015, de 24 de marzo y el artículo 21 de esta ley obliga a los instrumentos de planeamiento urbanístico a tomar en consideración los valores naturales presentes en su ámbito territorial (Artículo 21. Clasificación del suelo. 1. Los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio que clasifiquen suelo deberán, determinando las categorías urbanísticas más adecuadas que garanticen la consecución de los objetivos de la presente ley. 2. En particular, se incluirán en la categoría de suelo rústico con protección natural al menos: a) Las zonas de reserva de los espacios naturales protegidos y aquellas otras que así se determine en sus instrumentos de planificación. b) Las zonas húmedas de interés especial y su zona periférica de protección. c) Las micro reservas y los lugares geológicos o paleontológicos de interés especial, salvo que en sus instrumentos de planificación se permita, de forma expresa, su inclusión en otras categorías de suelo rústico. d) Los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores. e) Los terrenos de dominio público hidráulico, cauces de corrientes naturales continuas y discontinuas, lechos de lagos, lagunas, zonas húmedas y embalses superficiales, y zonas de servidumbre de las riberas, salvo que estén en entorno urbano. f) Las vías pecuarias ubicadas en entorno rústico, salvo que se autorice un trazado alternativo. 3. Cuando estén situados en entorno urbano, las vías pecuarias y el dominio público hidráulico se calificarán como dotaciones urbanísticas públicas no constructivas, preferentemente de espacios protegidos o espacios libres, al objeto de garantizar la compatibilidad entre su conservación, sus usos legales y su integración en la trama urbana. 4. El planeamiento urbanístico deberá ser coherente con los instrumentos de planificación de las áreas naturales protegidas, siendo en todo caso prevalente sobre aquél lo dispuesto en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y en los planes rectores de los parques)).

Tampoco podemos compartir la afirmación de la actora de que el ius variandi del Ayuntamiento no pueda amparar esta modificación, ya que al mismo se ha referido el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, en su sentencia de 22-05-2014, recurso 5869/2011 , Ponente Don José Juan Suay Rincón, de la que no cabe considerar que dicho ius variandi solo ampare los cambios o modificaciones de clasificación, ya que como se concluye en la misma, se refería a un supuesto en que la variación introducida no afecta solo a la clasificación del suelo:

En efecto, no podemos estar en desacuerdo en los planteamientos generales del recurso acerca del control judicial en el ejercicio del " ius variandi" y los límites a la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico. Hemos de refrendar la vigencia de nuestra doctrina sobre la virtualidad y consecuencias en el ámbito del planeamiento del "género expansivo del Estado de Derecho" a que nos referimos en nuestra Sentencia de 11 de febrero de 1991 , que se cita en el recurso entre tantas otras. Pero no basta la invocación de estas declaraciones genéricas para que el ejercicio de los recursos legalmente previstos pueda prosperar en sede jurisdiccional.

Aparte de una mera referencia genérica e imprecisa al informe pericial, lo cierto es que, en efecto, no se concreta una sola razón por la que debemos apreciar algún género de arbitrariedad en las determinaciones de planeamiento combatidas en instancia. La Sala sentenciadora sí aporta, en cambio, razones propias en defensa de la razonabilidad de tales determinaciones y arguye incluso que la irracionalidad se produciría justamente en su defecto. De tal manera, corresponde a los recurrentes atender a las exigencias derivadas de la carga de la prueba en esta sede casacional; y, sin embargo, al descender a las particularidades del caso, el recurso no pasa de sentar afirmaciones meramente apodícticas: se cuestionan genéricamente los reajustes proyectados en el trazado viario y especialmente el que afecta al lindero oeste de la finca, pero sin entrar después en mayores precisiones, con vistas a desvirtuar las razones, en ambos casos, que ofrece al respecto la sentencia impugnada al término de su FD 4º.

Siendo lo determinante del ius variandi, lo que indica el Tribunal Supremo en su sentencia de Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 30-11-2016, nº 2536/2016, recurso 2348/2015 , Ponente Don Rafael Fernández Valverde,



en cuanto a la necesidad de prueba suficiente, concreta y contundente de que en este caso el ejercicio del ius variandi que preside la potestad de planeamiento se está utilizando para un fin distinto al interés general y se concluye que ello, no se acredita con esas meras alegaciones de carácter subjetivo y carente de apoyo probatorio alguno.

Igualmente esta Sala del TSJ Castilla y León (Burgos) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, en nuestra sentencia de 29-07-2016, nº 166/2016, recurso 131/2014, hemos igualmente concluido que:

...Estamos en un supuesto de "ius variandi". Para atender al alcance del "ius variandi" procede recoger lo manifestado por nuestro Tribunal Supremo en sentencia de fecha 25 de marzo de 2010, dictada en recurso de casación 1385/2006:

"Las posibilidades del "ius variandi" en el ámbito urbanístico que nos concierne, y los criterios al respecto de la Sala, en relación con el equilibrio necesario en tal operación de cambio, también son sobrada y suficientemente conocidos y reiterados: "ciertamente la ordenación urbanística ha de tratar de conjugar dos principios fundamentales, bien el de estabilidad y seguridad jurídicas, bien de modificación, revisión o incluso nuevo planteamiento, pues si bien es atendible la necesidad de permanencia de los Planes (con vocación de permanencia como señala el artículo 45 de la Ley del Suelo (EDL 2008/89754)), ello no debe conllevar posiciones y situaciones inmovilistas, en franca contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas, políticas, entre otras, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias, y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo, como recoge, a los presentes efectos, el artículo 47 de la Ley del Suelo para la revisión de los Planes Parciales y el artículo 49 para la modificación de los Planes. Y ello es así pues una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular ex novo un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos, para impedir que la impropiidad en el ejercicio de que el ius variandi, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce".

Por lo que ello determina que deba de desestimarse el motivo de impugnación recogido en el apartado tercero de los fundamentos jurídicos materiales de la demanda, al no concurrir ni la falta de competencia, ni la vulneración de las facultades inherentes al ius variandi, en la modificación objeto de este recurso.

OCTAVO.- Sobre la vinculación de la modificación aprobada respecto a los apartados no aprobados referidos al control periódico y temporalidad de las licencias.

Finalmente respecto a los motivos impugnatorios recogidos en el apartado quinto de la demanda, referidos a que la modificación finalmente aprobada carece de sentido a la vista del resto de sus párrafos que no fueron objeto de aprobación, lo cierto es que como precisa la Administración demandada el motivo de supresión de las facultades de revisión y control de las construcciones o instalaciones autorizadas venía determinado porque no era el planeamiento urbanístico el instrumento adecuado donde ubicar dicha regulación o programación, ya que el ordenamiento urbanístico tiene por objeto la ordenación del territorio y determinaciones propiamente urbanísticas, no la determinación de las condiciones del ejercicio de facultades administrativas del Ayuntamiento, no porque se nieguen las mismas, como cabe deducir de las consideraciones que se recogen en el apartado cuarto del acuerdo impugnado de aprobación de la Modificación en su página 4 in fine y primer párrafo de la página 5, sino por razones de naturaleza normativa del instrumento objeto de aprobación, lo que determina que existiendo la posibilidad del ejercicio de dichas facultades de control urbanístico o medioambiental subsiste plenamente la finalidad de la modificación, que como precisa su Memoria de la Modificación, en su página 6/12 documento 17 del expediente administrativo:

La norma no se aplicará con efectos retroactivos. No afectará a los usos y construcciones autorizados con anterior a la entrada en vigor de esta norma.

La modificación posee interés público puesto que dada la alta calidad medioambiental del término municipal, se eleva la protección del suelo rústico protegido dotando de coherencia constructiva y revisando en el tiempo el uso de las construcciones.

Esta modificación facilita la restitución al estado original del terreno cuando finaliza el uso de las explotaciones, además de desincentivar la construcción de edificaciones que tienen por objeto albergar usos no autorizables o expectativas de aprovechamiento basadas en la vida útil de las edificaciones, facilitando la restauración de la legalidad con la retirada de las construcciones que sustenten usos no aparados por la licencia/autorización;



Por lo que a la vista de lo expuesto y de su justificación, la falta de aprobación de los párrafos relativos a la previsión del control periódico de las licencias, el plazo de caducidad por plazo máximo de inactividad o la vinculación de las licencias al mantenimiento del interés público que generó la autorización, no determinan per se la pérdida de sentido y finalidad a los extremos que si han resultado amparados y que encuentran plena cobertura legal en su finalidad de incrementar el régimen mínimo de protección del suelo rústico protegido, lo que significa que se excluya con ello con ello la concurrencia de desviación de poder que invocaba la entidad recurrente, ya que como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de la Sección 5ª, de 16-07-2015, dictada en el recurso 2117/2013, de la que fue Ponente Don José Juan Suay Rincón, en la que se precisa el concepto de desviación de poder en los siguientes términos:

QUINTO.- Todas las demás cuestiones planteadas en este procedimiento, tanto respecto de la motivación, como de si se trata de suelo con protección sectorial, como si se han obtenido los informes preceptivos favorables, quedan sujetos a si realmente se ha vulnerado la normativa urbanística, tanto en las Normas Urbanísticas como en su Modificación, concurriendo un fraude de ley o una desviación de poder o ambas cosas.

El Tribunal Supremo de forma constante y uniforme en cuanto a lo que se debe entender por desviación de poder ha venido recogiendo, como se dispone en la Sentencia de 18 de junio de 2001, dictada en el recurso de casación nº 8570/1995, que: "La jurisprudencia tiene declarado que la desviación de poder resulta apreciable cuando el órgano administrativo persigue con su actuación un fin privado, ajeno por completo a los intereses generales, o cuando la finalidad que pretende obtener, aunque de naturaleza pública, es distinta de la prevista en la norma habitante, por estimable que sea aquella (sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 24 de mayo de 1986 y 11 de octubre de 1993)". Por su parte, la reciente sentencia del mismo alto órgano, de fecha 18 de marzo de 2011, dictada en recurso de casación 1643/2007, ponente: Excmo. Sra. Dª. María del Pilar Teso Gamella, recoge el mismo principio y lo especifica aún más: "La desviación de poder ha de apreciarse no sólo, como parece defender la entidad local recurrente, cuando se acredite que la Administración persigue una finalidad privada o un propósito inconfesable, extraño a cualquier defensa de los intereses generales, sino que también puede concurrir esta desviación teleológica cuando se persigue un interés público ajeno y, por tanto, distinto al que prevé el ordenamiento jurídico para el caso. Recordemos que el artículo 70.2 de la LJCA exige, para que se aprecie la desviación de poder, que el ejercicio de la potestad sirva a "fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico".

Igualmente ha definido lo que es fraude de ley, siendo expresiva la ya lejana Sentencia de este alto tribunal (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 19 diciembre 2001, Recurso de Casación núm. 6803/1997:

"La alegada existencia de "fraude de ley" en la actuación de los recurrentes no es obstáculo para la conclusión que se acaba de formular. Como dice la sentencia de 21 de mayo de 2001, "el artículo 6-4 CC prevé el fraude de ley, en la que incurren los actos realizados al amparo de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, y establece como consecuencia la debida aplicación de la norma que se tratara de eludir. Y tanto la jurisprudencia como la doctrina han perfilado como requisitos para la apreciación de dicha figura: que la admisión de la validez del acto realizado suponga una efectiva vulneración de la ley por ser contrario a la finalidad que ésta persigue, y que la norma en que, aparentemente, se apoye el acto no vaya dirigida a protegerlo, bien por no constituir el supuesto normal al que anuda su consecuencia jurídica, o bien por suponer el medio para la vulneración de otra norma que es la realmente aplicable".

Por lo que en el presente caso, a la vista del alcance de la modificación, lo que se recoge en la Memoria, el tipo de suelo rústico protegido ante el que nos encontramos, es por lo que cabe concluir que la medida prevista no significa más que incrementar el régimen mínimo de protección, contando con cobertura legal para ello, en cuando a una concreta determinación urbanística, sin que por ello se atisbe la existencia de desviación de poder alguna, lo que determina la desestimación íntegra de la presente demanda, reiterando finalmente, que la falta de aprobación del resto de los extremos cuestionados en la demanda, exime a la Sala de realizar consideración alguna sobre los motivos invocados en la misma con respecto aquéllos.

ÚLTIMO.- Costas procesales .

De conformidad con el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al desestimarse el presente recurso, procede la imposición de las costas procesales del presente recurso a la parte apelante por imperativo legal.

VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente:

FALLO



Se desestima la causa de inadmisibilidad planteada por la Administración demandada y entrando a conocer sobre el fondo del recurso, se desestima el recurso contencioso-administrativo núm. **6/2018** interpuesto por la entidad mercantil Explotaciones Ganaderas Rio Frío S.A representada por la Procuradora Doña Blanca Herrera Castellanos y defendida por el Letrado Don Ramón País contra la resolución de 16 de noviembre de 2017 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la Junta de Castilla y León en Segovia, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual 3-2015 de las NNSS de las Navas de Riofrío relativa a las construcciones desmontables en suelo rústico protegido, por ser la misma conforme a derecho.

No ha lugar a resolver sobre lo solicitado en los apartados sexto a octavo de la demanda, por no haber sido objeto de aprobación por la Modificación impugnada.

Y por todo ello con expresa imposición de las costas causadas en este pleito a la parte apelante por imperativo legal.

Notifíquese la presente sentencia a las partes.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y/o ante la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 y 3 de la LJCA y siempre y cuando el recurso, como señala el art. 88.2 y 3 de dicha Ley, presente interés casacional objetivo para la formación de Jurisprudencia; mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los treinta días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA.

Firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Órgano de procedencia, con certificación de esta sentencia, de la que se unirá otra a los autos originales; procediéndose a publicar su fallo en la misma forma que la disposición impugnada.

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