



Roj: **STSJ CL 2833/2015 - ECLI:ES:TSJCL:2015:2833**

Id Cendoj: **47186330022015100155**

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

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **12/06/2015**

Nº de Recurso: **283/2013**

Nº de Resolución: **1230/2015**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **RAMON SASTRE LEGIDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CASTILLA-LEON CON/ADVALLADOLID**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN**

**Sala de lo Contencioso-administrativo de**

**VALLADOLID**

**Sección Segunda**

**SENTENCIA: 01230/2015**

N11600

N.I.G: 47186 33 3 2013 0100446

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000283 /2013**

Sobre: URBANISMO

De D.<sup>a</sup> Visitacion

LETRADO: D. ADOLFO HERVAS RODRIGUEZ

PROCURADORA D.<sup>a</sup> MARIA JOSE VELLOSO MATA

Contra COMISION TERRITORIAL DE URBANISMO SALAMANCA, BOSQUES CIVILIZADOS, SL , GULOFO, SL

LETRADOS: DIREC. SERV. JUR. JUNTA DE CASTILLA Y LEON, JULIAN VENTURA BUENO

PROCURADOR D. JORGE RODRIGUEZ-MONSALVE GARRIGOS

*SENTENCIA N.º 1230*

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA DE LA SALA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

En Valladolid, a doce de junio de dos mil quince.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugna: El Acuerdo de 27 de julio de 2012 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Salamanca por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección



de Zona Rústica Dehesa de la Mora en Las Veguillas (Salamanca), publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 4 de enero de 2013.

Son partes en dicho recurso: como *recurrente* DOÑA Visitacion , representada por la Procuradora D<sup>a</sup> María José Velloso Mata, bajo la dirección del Letrado D. Adolfo Hervás Rodríguez.

Como *demandada* LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por Letrado de su Servicio Jurídico.

Como *codemandada* GULOFO, S.L., representada por el Procurador D. Jorge Rodríguez-Monsalve Garrigós, bajo la dirección del Letrado D. Ventura Bueno Julián.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. RAMÓN SASTRE LEGIDO.

## ANTECEDENTES DE HECHO

*PRIMERO*. - Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, que se anunció a efectos de emplazamiento en el BOCyL de 22 de abril de 2013, sin perjuicio de los efectuados que constan en las actuaciones, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia que anule y deje sin efecto el Plan Especial de Protección Dehesa de la Mora.

*SEGUNDO*. - En el escrito de contestación de la Administración Autonómica demandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto.

*TERCERO*. - En el escrito de contestación de la representación de la mercantil Gulofo, S.L., en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso deducido o, subsidiariamente, y desestimando íntegramente la demanda deducida, se confirme la legalidad del acuerdo impugnado, con expresa imposición de las costas causadas.

*CUARTO*. - No ha comparecido la mercantil Bosques Civilizados, S.L, no obstante estar emplazada.

*QUINTO*. - El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que consta en autos.

*SEXTO*. - Presentados por las partes personadas escritos de conclusiones, se declararon conclusos los autos y se señaló para votación y fallo el día 4 de junio de 2015.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

*PRIMERO*. - Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo por la representación procesal de D<sup>a</sup> Visitacion el Acuerdo de 27 de julio de 2012 de la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU) de Salamanca por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección (PEPr) de Zona Rústica Dehesa de la Mora en Las Veguillas (Salamanca), publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) de 4 de enero de 2013, y se pretende por la parte actora que se anule dicho Plan Especial.

Antes de analizar las pretensiones de la parte actora hemos de resolver sobre la inadmisibilidad del recurso alegada por la mercantil codemandada, pues su estimación impediría entrar en el examen del fondo de asunto.

Pues bien, la inadmisibilidad del recurso que se alega al amparo del art. 69.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativo (LJCA), por falta de legitimación de la recurrente no puede prosperar, toda vez que la demandante ha ejercitado la **acción pública**, como se indica en el escrito de interposición del recurso, que está reconocida en el art. 48 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que establece en su número 1 que será "pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso- Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística", lo que también se contiene en el art. 150.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL). En el mismo sentido ha de recordarse que en el art. 19.1.h) LJCA se reconoce legitimación a "cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes". Como se indica en la STS de 29 de febrero de 2012 (casación 2654/2008) " en el ámbito sectorial en que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional.

La acción popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley ( artículo 19.1.h) de la LJCA que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su



reconocimiento en un ámbito material determinado), por lo que ahora interesa, al ordenamiento urbanístico desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio...".

SEGUNDO .- Para la resolución de este recurso ha de destacarse que el municipio de Las Veguillas no cuenta con instrumento de planeamiento general propio al tener únicamente un proyecto de delimitación de suelo urbano, sin ordenanzas, como se indica en el propio PEPr. También se señala en ese Plan Especial que los terrenos a los que afecta están clasificados como "suelo rústico común".

Los Planes Especiales pueden tener por objeto cualquiera de las finalidades que se contemplan en el art. 47.1 LUCyL, si bien no pueden sustituir al planeamiento general en su función de establecer "la ordenación general", como establece el núm. 2 de ese precepto.

Respecto de los *Planes Especiales de Protección* dispone el art. 48.1 LUCyL que tienen por objeto "preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos. Con tal fin pueden aplicarse sobre cualquier clase de suelo, e incluso extenderse sobre varios términos municipales, a fin de abarcar ámbitos de protección completos". Esto se desarrolla en el art. 145 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 22/2004, de 29 de enero, al señalar: "1. Los *Planes Especiales de Protección* tienen por objeto preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros ámbitos o valores socialmente reconocidos.

2. *El ámbito de los Planes Especiales de Protección puede ser delimitado:*

a) *Mediante los procedimientos establecidos en la legislación de protección del medio ambiente y del patrimonio cultural o en otras normativas sectoriales.*

b) *Por un instrumento de planeamiento general o de ordenación del territorio.*

c) *Por los propios Planes Especiales de Protección, incluso cuando no exista planeamiento general.*

3. *En los casos citados en las letras a) y b) del apartado anterior, el ámbito de los Planes Especiales de Protección puede justificadamente exceder del ya delimitado, pero en ningún caso reducirlo. En el caso citado en la letra c), los propios Planes Especiales de Protección deben justificar la delimitación de su ámbito.*

(...)

Pues bien, tiene razón la parte actora en su alegación de que el PEPr aprobado por el Acuerdo de la CTU de Salamanca de 27 de julio de 2012 incumple el mandato previsto en el citado art. 145.3 RUCyL al no justificar la delimitación de su ámbito. Al no estar previsto el ámbito de dicho Plan Especial en el planeamiento general -que no lo tiene el municipio de Las Veguillas, como se ha dicho- ha de justificarse en el propio Plan Especial, lo que no se ha hecho. Y no sirve a estos efectos lo indicado por el Arquitecto D. Clemente que ha comparecido como testigo en el periodo de prueba del proceso pues, aparte de que ha reconocido que tiene interés incluso económico -respuesta a la parte recurrente-, la justificación de la delimitación del ámbito debe realizarse en la Memoria del Plan Especial, lo que no se ha hecho.

TERCERO .- En el PEPr impugnado se contemplan un conjunto de edificaciones como son, por una parte, 12 viviendas (que se denominan "viviendas simples" de 250 m<sup>2</sup> de superficie construida) en las parcelas 9.1, 9.2, 9.3, 8.1, 8.2, 8.3, 8.6, 8.7, 8.8, 8.11, 8.12 y 8.13. Además, se contemplan en la parcela NUM000 otra vivienda que se denomina "guarda-Administración y control", también de 250 m<sup>2</sup> de superficie construida, una instalación agropecuaria-alimentaria 1 (de 1200 m<sup>2</sup> de superficie construida), cuadras hípicas (580 m<sup>2</sup> de superficie construida), otra instalación agropecuaria-alimentaria 2 (de 350 m<sup>2</sup> de superficie construida), una nave secado-bodega (200 m<sup>2</sup> de superficie construida), una nave existente de uso ganadero (100 m<sup>2</sup> de superficie construida), pequeños elementos (almacenes, contenedores de grano..., con 300 m<sup>2</sup> de superficie construida) y para crecimientos agropecuarios-alimentarios futuros (1000 m<sup>2</sup> de superficie construida). Esto supone que la mayor parte de los 7000 m<sup>2</sup> de la superficie construida que se prevé en el Plan Especial lo es para viviendas.

Tiene razón la parte actora al señalar que con ello no se persigue una verdadera finalidad de protección del suelo rústico de que se trata, sino establecer el marco para la edificación de viviendas de "segunda residencia" -a ello se alude, entre otras, en las págs. 14 y 18 de la Memoria Vinculante-, lo que es contrario al objeto de protección que se establece para los Planes Especiales de Protección en el citado art. 145.1 RUCyL.

En la Memoria Vinculante del PEPr -punto 2.1- se señala que los objetivos del Plan Especial en suelo rústico "Dehesa de Mora" son: 1) Preservar el suelo rústico libre de urbanización conservando la naturaleza rústica de los terrenos. 2) Establecer un marco normativo claro, dando garantía jurídica y precisión sobre las condiciones que deben cumplir los usos autorizables de vivienda simple, al definir y graficar las condicionantes especiales



del uso del suelo mucho más estrictos, tales como retranqueos, vallados, distancia entre edificaciones, etc. Todo ello en base a las peculiaridades de los terrenos. 3) Planificar los accesos, servicios e infraestructuras necesarios con el fin de cumplir con las exigencias a las que está destinada la actividad que sobre el terreno puede ejecutarse siendo todos ellos asumidos por los propietarios y promotores, y de carácter privado.

Pues bien, es evidente que la conservación de la naturaleza rústica de los terrenos no requiere la construcción de las viviendas previstas en el Plan Especial y tampoco las infraestructuras -aspecto sobre el que luego se volverá- que se contemplan para el conjunto de las edificaciones, entre ellas, esas viviendas. El art. 24 LUCyL impone a los propietarios de terrenos clasificados como "suelo rústico" la obligación de cumplir los deberes que se mencionan en ese precepto, entre ellos, el de realizar o permitir realizar a la Administración competente los trabajos de " **defensa del suelo y la vegetación necesarios para su conservación** ". No puede justificarse válidamente que las edificaciones -entre ellas las viviendas a las que se ha hecho referencia- previstas en el PEPr lo son para la protección del suelo rústico de que se trata y asegurar el mantenimiento del paisaje existente, pues el deber de conservación de ese suelo y de su vegetación se impone a los propietarios del mismo en el citado art. 24 LUCyL .

**CUARTO** .- Uno de los objetivos del PEPr impugnado es, como se dicho, **planificar accesos, servicios e infraestructuras que se consideran necesarios**. Entre las infraestructuras se mencionan -punto 2.3 de la Memoria Vinculante-, entre otras, las correspondientes a los caminos, red eléctrica, abastecimiento de agua... Se señala, así, respecto de los *caminos* , entre otros aspectos, que el acceso a cada una de las parcela se realizará a través de una pista que discurre por la finca NUM000 y a la que las demás parcelas tienen servidumbre de paso. El camino central de acceso a las parcelas se realizará por el trazado de los actualmente existentes acondicionándose de forma que se realice la mínima afección al arbolado, y para los caminos radiales que lleguen a cada vivienda se elegirá aquella alternativa que suponga una menor afección al arbolado.

Respecto de la *red eléctrica* se prevé la instalación de una planta de energía solar fotovoltaica que genera una parte importante de la energía que se puede consumir en la instalación y en las viviendas, disponiéndose también de " **una red enterrada con varios centros de transformación (en principio 3) desde los que se servirá a las diferentes viviendas y equipamientos** " .

En relación con el *abastecimiento de agua potable* se han previsto dos opciones compatibles: a) Depósitos independientes en cada vivienda servidos por camión cisterna; y b) *depósitos servidos por red procedente del aprovechamiento de los pozos existentes* . También se contempla que el agua procedente de los pozos, que se considera suficiente para el consumo estimado de las 12 viviendas, se potabiliza y, después, desde un depósito se servirá "a la red general privada" que discurrirá por los caminos de la parcela NUM000 . *Las parcelas tienen su acometida directa a esta red, que será enterrada discurriendo por el camino de la parcela NUM000 en paralelo a la red eléctrica enterrada* . La red de cada parcela discurre por el camino de acceso permitiendo "así colocar contadores individuales en cada acceso a cada parcela". También se prevé una *red de hidrantes* contra incendios situados preferentemente en las entradas de las fincas con uso de vivienda autorizable.

En cuanto a los *residuos* se contempla su reciclado en la parcela NUM000 .

Pues bien, esa *previsión de infraestructuras del PEPr es contraria al régimen previsto en los arts. 23 y 24 LUCyL para el suelo rústico*. En efecto, en el número 1 de ese art. 23 se establece que los propietarios de terrenos clasificados como suelo rústico tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de ellos conforme a su naturaleza rústica, pudiendo destinarlos a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros análogos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. En el art. 24.4 LUCyL se establece que **en suelo rústico están prohibidas las obras de urbanización, salvo las necesarias para ejecutar infraestructuras o sistemas generales previstos en la normativa sectorial o en el planeamiento urbanístico** . Y es claro que tienen el carácter de obras de urbanización, como resulta de lo dispuesto en el art. 198 RUCyL, el abastecimiento de agua potable, incluidas las redes de distribución y la red de hidrantes contra incendios, así como el suministro de energía eléctrica, previstos en el PEPr.

**QUINTO**.- No impide la anterior conclusión el hecho de que se contemple en el Plan Especial de Protección que la red general de abastecimiento de agua sea "privada" -aspecto en el que ha insistido el testigo Sr. Clemente , y cuyas manifestaciones no pueden prevalecer sobre las previsiones del propio PEPr-, pues la prohibición de obras de urbanización en suelo rústico también las comprende. Ha de añadirse a esto que la salvedad contemplada en el citado art. 24.4 LUCyL aquí no concurre, pues no se trata de ejecutar sistemas generales o infraestructuras asimilados a ellos, que son a los que se refiere esa salvedad. Además, las infraestructuras previstas en el PEPr impugnado están al servicio de las edificaciones que se contemplan en el mismo, entre ellas las citadas 12 viviendas, vulnerándose también, con la previsión de estas últimas, lo dispuesto en el número 2.e) del citado art. 23 LUCyL .



En efecto, en el mencionado art. 23.2 LUCyL, en la redacción aquí aplicable, se establece que en suelo rústico podrán autorizarse los siguientes usos excepcionales, conforme al artículo 25 y a las condiciones que se señalen reglamentariamente, 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:

(...) e) Construcciones destinadas a **vivienda unifamiliar aislada** y que no formen núcleo de población.

Como ha señalado la parte actora **las 12 viviendas que se prevén en el PEPr no tienen carácter aislado - aunque estén distantes- pues están vinculadas entre sí por infraestructuras comunes, como antes se ha puesto de manifiesto.**

No impide la anterior conclusión la alegación de la parte codemandada de que esas viviendas son un uso "autorizable", sujeto al régimen de autorización previsto en los arts. 307 y 308 RUCyL, pues lo que vulnera el citado art. 23.2.e) LUCyL es que se contemple desde el propio Plan Especial de Protección la previsión de 12 viviendas en las parcelas antes mencionadas que no tienen carácter aislado, como se ha dicho.

**SEXO** .- Por lo anteriormente expuesto ha de estimarse el presente recurso y declararse la nulidad de pleno derecho - art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - del Plan Especial de Protección de Zona Rústica Dehesa de la Mora aprobado por Acuerdo de la CTU de Salamanca de 27 de julio de 2012.

Al estimarse el recurso por los motivos antes expuestos es innecesario el examen de los demás invocados por la parte actora.

**SÉPTIMO** .- Las costas procesales causadas a la parte actora se imponen por mitad a la Administración demandada y a la mercantil codemandada, en aplicación del art. 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre.

**OCTAVO** .- Una vez firme esta sentencia ha de publicarse el fallo de la misma en el Boletín Oficial de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 107.2 de la citada Ley Jurisdiccional 29/1998 en un plazo de diez días y de conformidad con lo establecido en ese precepto.

**NOVENO** .- De acuerdo con la previsión contenida en el artículo 86.3 de la citada Ley 29/1998 contra esta sentencia cabe interponer el recurso de casación previsto en ese precepto.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

#### **FALLAMOS:**

Que, rechazando la inadmisión del recurso alegada por la representación de la mercantil Gulfo, S.L., y **estimando** el presente recurso contencioso-administrativo número 283/2013, interpuesto por la representación de D<sup>a</sup> Visitación, debemos: 1) Declarar y declaramos nulo de pleno derecho el Acuerdo de 27 de julio de 2012 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Salamanca por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección de Zona Rústica Dehesa de la Mora en Las Veguillas (Salamanca), publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 4 de enero de 2013. 2) Las costas del recurso causadas a la parte demandante se imponen, por mitad, a la Administración demandada y a la citada mercantil, parte codemandada. 3) Una vez firme esta sentencia, publíquese el fallo de la misma en los términos señalados en su fundamento jurídico octavo.

Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, que se preparará ante esta Sala en el plazo de los diez días siguientes, contados desde su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa, en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de lo que doy fe.