



Roj: **STS 5330/2014 - ECLI:ES:TS:2014:5330**

Id Cendoj: **28079130052014100351**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **10/12/2014**

Nº de Recurso: **3470/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 5319/2012,**  
**STS 5330/2014**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a diez de Diciembre de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº **3470/2012**, interpuesto por la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**, representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada el 13 de julio de 2012 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en el recurso contencioso-administrativo nº 737/2008, sobre aprobación de proyecto regional para el desarrollo de un parque de ocio. Ha sido parte recurrida la asociación **ECOLOGISTAS EN ACCIÓN BURGOS**, representada por el Procurador Don José Pedro Vila Rodríguez.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, se ha seguido recurso contencioso-administrativo a instancia de las asociaciones "Ecologistas en Acción Burgos", "Tierra Sabia" y la "Plataforma Arlanzón no se vende-Por un Arlanzón vivo", contra el Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos).

**SEGUNDO** .- En dicho recurso jurisdiccional, la Sala de instancia dictó sentencia el 13 de julio de 2012, en cuya parte dispositiva se acuerda lo siguiente:

"Estimar el recurso contencioso-administrativo núm. **737/2008** interpuesto por la asociación "Ecologistas en Acción Burgos", la asociación "Tierra Sabia" y la "Plataforma Arlanzón no se vende-Por un Arlanzón vivo", representadas por el procurador D. Jesús- Miguel Prieto Casado y defendidas por el letrado D. Luis Oviedo Mardones, contra el Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos); y en virtud de dicha estimación se anula mencionado Decreto y referido proyecto regional por no ser ajustados a derecho, dejándolos sin efecto, y todo ello sin hacer expresa imposición de costas a ninguna de las partes, por las causadas en el presente procedimiento".

**TERCERO** .- Notificada la sentencia a las partes, la Comunidad de Castilla y León formuló escrito de preparación del recurso de casación, tenido por preparado mediante providencia de la Sala de instancia de 24 de septiembre de 2012, al tiempo que se ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO** .- Emplazadas las partes, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo el 31 de octubre de 2012 y, formulando el 12 de diciembre de 2012



la interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró procedentes, solicitó del Tribunal que "...estimándolo, declara[r] que el Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos) es conforme a Derecho".

**QUINTO** .- El recurso de casación fue admitido por providencia de 24 de enero de 2013, de la Sección Primera de esta Sala, ordenándose la remisión del asunto a esta Sección Quinta, mientras que por diligencia de ordenación de 20 de febrero de 2013 se acordó entregar copia del escrito de interposición al Procurador Sr. Vila Rodríguez, en representación de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN BURGOS, para oponerse al recurso, lo que efectuó por escrito de 14 de noviembre de 2014.

**SEXTO** .- Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 20 de noviembre de 2014, continuando la deliberación el 25 del mismo mes y año, fecha en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- La sentencia de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo y, en consecuencia, anula el Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, que aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos). En ella se sistematizan los numerosos motivos de nulidad aducidos en la demanda, resumiéndolos en tres distintos por razón de su naturaleza:

"CUARTO.- Planteados en dichos términos el debate del presente recurso, la totalidad de los motivos esgrimidos por la parte actora en su demanda pueden resumirse en tres motivos: un primer motivo en virtud del cual se denuncia que en el proyecto regional aprobado no concurre el interés regional o supramunicipal que se predica para justificar su aprobación ni tampoco dicho proyecto reúne los requisitos que señala el art. 20 de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, al no tener cabida en los supuestos que contempla, y ello es así porque la construcción de las 640 viviendas unifamiliares y el campo de Golf que se proyectan construir no constituyen un interés regional o supramunicipal, general, público y social; en un segundo motivo se comprende los defectos de forma denunciados en la tramitación de dicho proyecto por la parte actora, y ello por la falta de un nuevo trámite de información pública, de un nuevo trámite de audiencia, por la ausencia de un nuevo traslado a la Ponencia Técnica de Prevención Ambiental de Burgos, por la ausencia de una nueva evaluación de impacto ambiental tras las modificaciones sustanciales introducidas al proyecto que fue sometida a una primera información pública, por la inexistencia de un verdadero estudio de alternativas de ubicación en la citada evaluación de impacto ambiental; y en un tercer motivo se esgrimen motivos de fondo donde se denuncia que el contenido de dicho proyecto infringe tanto la normativa urbanística, la normativa medioambiental, así como la normativa de concentración parcelaria y de régimen local y ello por clasificar como suelo urbanizables parte del suelo que alberga valores naturales precisados de protección, porque no se acredita la disponibilidad de agua, porque se pretende ubicar el campo de gol en terrenos que forman parte del Monte de utilidad pública clasificados como suelo rústico con protección natural, porque se afecta a terrenos catalogados como zona L.I.C., y porque para llevar a cabo dicho proyecto se hace una cesión gratuita de terrenos por parte del Ayuntamiento de Arlanzón, prohibida en el art. 110 del RBEL.

Un enjuiciamiento lógico del presente recurso exige comenzar su examen por el primer motivo expuesto, es decir aquel que denuncia que en el presente caso el proyecto aprobado es nulo porque no concurre en el mismo el interés regional o supramunicipal exigido tanto para su tramitación y aprobación en el art. 20 y 23.1.b) de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y porque las instalaciones que se proyectan construir no se tratan de instalaciones de utilidad pública e interés social como para motivar un proyecto regional como el de autos...".

La sentencia se detiene en el análisis de este motivo, al entenderlo de preferente examen, considerando a la vista de la numerosa prueba documental examinada que poseía suficiente entidad para determinar la nulidad del proyecto enjuiciado, por no haber quedado acreditada la existencia de un interés general o supramunicipal que justificase acudir a este instrumento específico de intervención sobre el territorio, como alternativa frente a otros posibles, para proyectar y ejecutar el parque de ocio que en él se preveía.

Una vez despejada tal cuestión, toda vez que la consecuencia de la infracción apreciada lleva a la invalidez del proyecto regional, la sentencia se abstiene de acometer el examen de los demás motivos, relativos tanto a vicios del procedimiento de elaboración como a la denuncia de infracciones sustantivas o de fondo.

**SEGUNDO** .- La sentencia analiza, pues, la concurrencia en el proyecto regional para la creación de un parque de ocio, del presupuesto justificador previsto en los arts. 20 y siguientes de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de



Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León . Es en esta Ley donde se regulan tales "proyectos regionales" (letra c) de su art. 20.1) como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio, señalando que *"tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideran de interés para la Comunidad"*. Esta noción de utilidad pública o interés social se complementa con lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley: *"Corresponde a la Junta de Castilla y León la aprobación de los Planes y Proyectos Regionales. Esta Aprobación se justificará por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda el ámbito local, o por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública"*.

La conclusión a que llega la Sala jurisdiccional de Burgos sobre la ausencia de tales exigencias estructurales lo es a partir del exhaustivo examen de los informes negativos al proyecto regional, emitidos por funcionarios públicos en el seno de su procedimiento de elaboración. Sin embargo, la labor de la sentencia en indagación de la concurrencia del interés regional o supramunicipal no se limita a esa sola línea discursiva, sino que afronta otras complementarias, a las que seguidamente aludiremos. Baste con indicar ahora que el razonamiento de la sentencia se expresa en tres direcciones diferentes: a) de un lado, se citan como ejemplo diversos proyectos regionales emprendidos por la Junta de Castilla y León para la construcción de instalaciones o establecimiento de servicios donde la presencia del interés público, dadas sus características, se hace evidente, a diferencia de lo que sucede con el proyecto sometido a debate; b) en segundo lugar, de forma inversa que en el anterior, se alude a la opción procedimental que han recibido proyectos semejantes al analizado, incluso de mucha mayor magnitud y entidad, esencialmente en cuanto a la construcción de campos de golf e incluso la edificación de viviendas y hoteles inmediatos, para todos los cuales se acudió a la revisión o modificación de los respectivos PGOU o Normas Subsidiarias de planeamiento municipal; c) finalmente, la Sala acomete el estudio de los informes técnicos y jurídicos que valoran negativamente el proyecto, precisamente por la ausencia de un interés general o supramunicipal que justificase la selección del instrumento de intervención directa al que se ha acudido.

La sentencia de instancia, en la valoración de los diferentes informes que constan en el expediente, indica lo siguiente:

"SÉPTIMO.- Pero todavía más relevante que los ejemplos puestos de manifiesto a efectos comparativos con la finalidad de conocer cuál ha sido el criterio seguido sobre el instrumento de planeamiento o de ordenación del territorio utilizado al respecto sobre cuestiones similares por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es conocer lo informado y dictaminado por los técnicos de la Administración Autonómica, sobre el proyecto regional de autos a lo largo de su tramitación administrativa. Y reseñamos esta evolución porque, como ya anticipábamos en el F.D. Cuarto de esta sentencia, a juicio de la Sala la cuestión aquí planteada ha sido objeto de controversia y discusión a lo largo de toda la tramitación del presente proyecto, y lo ha sido para los propios técnicos y jurídicos de la Administración Autonómica quienes desde sus primeros informes emitidos con fecha 5.9.2005 (a los folios 136 a 140) y con fecha 6.9.2005 (folios 142 a 152), hasta sus últimos informes emitidos con fecha 28 y 29.4.2007 y que obran a los folios 474 a 489, e incluso a través de sus dos ponencias técnicas, una de fecha 13.9.2005 (folios 153 a 162) y la segunda de fecha 14.6.2007, se concluía de forma categórica que *"no estaba justificado el interés regional ni la incidencia supramunicipal del proyecto"* o también se concluía que *"técnicamente no se estima que el proyecto reúna las condiciones necesarias para su consideración y tramitación como proyecto regional"*. Si bien esta línea se trunca y se modifica en el informe técnico de fecha 18.6.2007, que obra unido a los folios 502 a 505, es decir en un informe emitido tan solo cuatro días después de la propuesta de ponencia técnica de fecha 14.6.2007, en el que se viene a concluir y dar por acreditado y justificado el citado interés regional del mencionado proyecto, siendo este criterio el que luego se traslada, como veremos más adelante, al Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el Municipio de Arlanzón (Burgos).

Y en estos informes nos vamos a centrar en el presente fundamento a fin de conocer los motivos y razonamientos esgrimidos por los técnicos a cerca de si en el presente caso nos encontrábamos realmente o no ante un "proyecto regional", y sobre todo con más motivo cuando en el presente recurso no se han formulado ni solicitado otros informes periciales ni a instancia de la parte actora ni tampoco a instancia de las partes, demandada y codemandada. Así, en un primer informe de fecha 5.9.2005 (obrante a los folios 136 a 140 del expediente administrativo) elaborado por D. Tomás , Secretario del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León) se viene a concluir que no procedía informar favorablemente el citado Proyecto Regional al no haberse justificado *"la utilidad pública y el interés social, si lo hubiere, de las instalaciones que comprenden el mismo"* y para ello aduce el siguiente razonamiento (que la sentencia reproduce)...

En este mismo criterio, pero con mayor claridad y rotundidad, se insiste en un segundo informe técnico de fecha 6.9.2005 (obrante a los folios 142 a 152) emitido por D. Hilario , Asesor de la Ponencia Técnica del



Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio, cuando también concluye en su punto primero que *"no está justificado el interés de la Comunidad ni la incidencia supramunicipal en el presente proyecto. En conclusión, técnicamente no se estima que el proyecto reúna las condiciones necesarias para su consideración y tramitación como proyecto regional"*, y ello por lo siguiente:...(que igualmente transcribe la sentencia).

Esta misma tesis y con apoyo en los mismos argumentos técnicos y jurídicos expuestos en sendos informes es acogida por la propuesta de la ponencia técnica del Consejo de Urbanismo y ordenación del Territorio de Castilla y León sobre el Proyecto Regional para la ejecución de un parque de ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos) de fecha 13 de septiembre de 2.005, ponencia que obra a los folios 153 a 162 del expediente y que es elaborada por el antes citado D. Tomás , y que lleva el visto bueno, como presidente de la Ponencia Técnica, de D. Jose Carlos , Jefe del Servicio de Urbanismo, y que concluye informando desfavorablemente el citado Proyecto Regional, entre otros motivos y en lo que afecta al ahora enjuiciado porque estima que *"el proyecto no reúne los presupuestos de concurrencia de utilidad pública o interés social e incidencia supramunicipal necesarios para su aprobación como proyecto regional"*. Y este mismo criterio es el acogido en el informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León sobre el proyecto regional para la ejecución de un parque de ocio en el término municipal de Arlanzón (Burgos) de fecha 26.9.2005 cuando concluye informando que el citado proyecto regional no puede ser aprobado definitivamente hasta que entre otros motivos *"se justifique la concurrencia de utilidad pública o interés social del Proyecto, así como su incidencia supramunicipal"*.

Una vez se introdujeron en dicho proyecto determinadas modificaciones y tras sustanciarse un nuevo periodo de información pública, volvieron a evacuarse nuevos informes técnicos y jurídicos en relación con dicho Proyecto Regional desde la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, comenzando con el informe técnico de fecha 28 de mayo de 2007 que obra a los folios (474 a 484) y que es emitido por D. Alexander , arquitecto del Servicio de Urbanismo de dicha Dirección General quien en su conclusión primera señala nuevamente que: *"No se justifica el interés general ni la incidencia supramunicipal en el presente proyecto...En conclusión, técnicamente no se estima que el proyecto reúna las condiciones necesarias para su consideración y tramitación como proyecto regional"*. Y en orden a esta conclusión, y tras recordar las razones recogidas en la Memoria del proyecto para justificar tanto el interés general como la afección supramunicipal y su concepción como Proyecto Regional, emite el siguiente razonamiento (que también se transcribe):

También el citado proyecto regional con las modificaciones introducidas es objeto de un informe jurídico de fecha 29 de abril de 2.007 (folios 485 a 489) emitido por la técnico D<sup>a</sup> Julieta de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, en el que se concluye literalmente que: *"Informo que para poder aprobar el proyecto regional objeto del presente informe es necesario dar cumplimiento a lo exigido por la LOT respecto de los Proyectos Regionales en el sentido de justificar la utilidad pública y el interés social, si lo hubiere, de las instalaciones que comprenden el mismo y sin perjuicio de lo que se indique en el informe técnico"*; y se verifica esa conclusión tras poner de manifiesto y recordar que la citada justificación viene reflejada en los mismos términos que el documento anterior, de ahí que se remita y transcriba lo ya reseñado en el informe emitido el día 26.9.2005. Con base en sendos informes se elabora una nueva propuesta técnica de fecha 14.6.2007 (obrante a los folios 490 a 501) en el que se informa desfavorablemente referido Proyecto Regional, también y sobre todo porque pese a las modificaciones introducidas y como quiera que la nueva propuesta varía poco respecto de la presentada inicialmente, se viene a concluir de forma categórica que *"el proyecto no reúne las condiciones necesarias para su consideración y tramitación como proyecto regional"*.

Tras la evaluación de todos los informes que la sentencia menciona y valora, indica que esa línea reiterada y constante, desfavorable al proyecto, se trunca y modifica de modo abierto, sólo cuatro días después de la emisión de la propuesta técnica a que se ha hecho mención, lo que se refleja en los siguientes términos:

*"No obstante sendos informes, técnico y jurídico, y referida propuesta de la ponencia técnica, mencionada línea de valoración se trunca y se modifica abruptamente, y sin que se introdujera ninguna modificación en el contenido de referido Proyecto Regional, en el informe técnico de fecha 18.6.2007, que obra unido a los folios 502 a 505, es decir en un informe emitido tan solo cuatro días después de la propuesta de ponencia técnica de fecha 14.6.2007, en el que se viene a concluir y a dar por acreditado y justificado el citado interés regional del mencionado proyecto, siendo este criterio el que luego se traslada, como ya hemos expuesto, primero al Acuerdo del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, sobre el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el Municipio de Arlanzón (Burgos) de fecha 22 de noviembre de 2.007 (que obra a los folios 517 a 529 del expediente) el cual concluye informando favorablemente dicho Proyecto Regional, y después se traslada al Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el Municipio de Arlanzón (Burgos).*

Y examinado con detenimiento referido informe técnico de 18.6.2007, que ha sido firmado por D. Florencio , Jefe de la Sección de Planeamiento Territorial, D. Jose Carlos , Jefe del Servicio de Urbanismo, y D.



Octavio , Director General de Vivienda Urbanismo y Ordenación del Territorio, el mismo tras valorar la misma documentación antes examinada en sendos informes, técnico y jurídico, y en referida propuesta de ponencia técnica, viene a concluir e informar que: *"El proyecto regional de un Parque de Ocio en el Municipio de Arlanzón, ha cumplimentado los requerimientos formulados en los puntos 1º y 2º del Acuerdo del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de 23 de septiembre de 2.005"*. En relación con la justificación del citado Proyecto Regional y para motivar ese cambio de criterio en referido informe de 18 de junio de 2.007 se esgrimen las siguientes consideraciones que exponemos, siguiendo ese informe de 18.6.2007, pero sobre todo según lo recogido en el citado Acuerdo del Consejo de fecha 22.11.2007 (cuyo tenor literal la sentencia reproduce)".

Como resultado del examen conjunto de tales dictámenes, la sentencia alcanza la conclusión de que el proyecto regional no cumple las exigencias esenciales de interés general ni afectación a un ámbito supramunicipal, lo que se expresa de esta forma:

"OCTAVO.- Valorando todo lo recogido y transcrito en los Fundamentos de Derecho Cuarto a Séptimo de esta sentencia, se trata de dilucidar finalmente si ha resultado acreditado el interés regional del proyecto aprobado, su interés para la Comunidad, su supramunicipalidad, así como el interés social de las instalaciones comprendidas en el citado proyecto regional. Y la Sala, valorando en conciencia y con arreglo a las reglas de la sana crítica todos los extremos reseñados en dichos fundamentos de Derecho pero sobre todo el conjunto de los informes técnicos y jurídicos emitidos por los propios funcionarios y técnicos cualificados de la propia Administración Autonómica, a los que nos hemos referido de forma extensa y espaciada en el anterior Fundamento de Derecho, y los cuales mantienen un criterio y postura uniforme hasta el dictamen de fecha 18.6.2006 en que se modifica dicho criterio, sin motivo aparente ni justificado salvo el hecho de destacar la exposición verbal que el representante de la Excm. Diputación Provincial de Burgos hizo ante los integrantes de la ponencia técnica, como venimos diciendo la Sala considera que en el presente recurso no se ha acreditado de una forma bastante y suficiente que el proyecto aprobado en autos ostente un interés general o supramunicipal para la Comunidad, como tampoco se ha acreditado que tengan un interés social o utilidad pública las instalaciones que amparan dicho proyecto. Y no ostentando dicho proyecto mencionado interés y ni albergando dichas instalaciones ese interés social o un predicamento de utilidad pública, es por lo que debe concluirse que el citado Proyecto Regional infringe lo dispuesto en el art. 20.1.c ) y 20.2 de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio , que justifica que en aplicación del art. 63.1 y 2 de la Ley 30/1992 se anule por no ser ajustado a derecho el Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón.

Y la Sala para verificar dicha conclusión en primer lugar se limita a hacerse eco de lo que reiteradamente han venido manteniendo a lo largo del expediente administrativo diferentes técnicos y jurídicos de la propia Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación de Territorio de la Junta de Castilla y León quienes en todo momento han informado y dictaminado el citado proyecto regional de forma totalmente objetiva e imparcial, como así corresponde a su labor encomendada y a su condición de funcionarios técnicos, sin que por otro lado su criterio pueda considerarse desvirtuado por lo finalmente informado en el dictamen de fecha 18.6.2007 y en el acuerdo de 22.11.2007 del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio, toda vez que ese cambio de criterio no solo se produce "in extremis", sino que además modifica el criterio anterior uniforme y reiterado de cuatro informes (dos técnicos y dos jurídicos), de dos propuestas de ponencia, y de un informe-acuerdo del citado Consejo, y esa modificación se produce, y esto es lo llamativo, manteniéndose casi en su integridad el objeto del proyecto, su ámbito, sus instalaciones, sus finalidades y la mayoría de sus determinaciones urbanísticas, por lo que considera la Sala que ese cambio de criterio se produce de forma no justificada ni amparada en datos objetivos.

Y así la Sala considera que el proyecto aprobado no alberga realmente un interés regional ni supramunicipal, y tampoco de sus instalaciones se puede predicar el interés social que pretende la propia Memoria del Proyecto y el contenido del Decreto impugnado, y ello por lo siguiente: porque la esencialidad del parque de ocio de autos se reduce a un simple campo de golf y la construcción de 640 viviendas unifamiliares, toda vez que el resto de actividades contempladas son de escasa entidad y muy residuales; porque la oferta de campo de golf presenta escasa o nula singularidad, salvo la que pudiera derivarse de excepcional ubicación, como lo revela que a la misma distancia de la ciudad de Burgos exista en la actualidad otros dos campos de golf, uno en la localidad de Riocerezo y otro en la localidad de Saldaña de Burgos, sin contar otros campos de golf existentes en otros puntos de la provincia de Burgos; porque ese cúmulo de actividades previstas en dicho proyecto distan mucho de la concepción de otros verdaderos parques de ocio ya instalados en España; porque la urbanización residencial de 640 viviendas en una concreta zona en la que además no se justifica esa necesidad de vivienda no reúne ninguna característica propia como uso o actividad a la que se pueda reconocer su incidencia supramunicipal toda vez que cumple la misma función residencial que muchas otras urbanizaciones privadas en el Alfoz de Burgos, amén de que tampoco a dicha actividad residencial se le puede reconocer la condición de instalación de interés social y tampoco de utilidad pública, primero porque con



dichas viviendas no se pretende satisfacer una demanda de vivienda con protección pública, y segundo porque su ubicación en esta concreta zona con importantes valores ambientales, como luego veremos, y además separada de otros núcleos de población, desmerece también ese interés social que para tal actividad predica el propio proyecto regional; porque además los servicios y usos que se pretenden ofrecer en dicho parque de ocio no constituye ninguno de ellos un verdadero servicio público básico a diferencia de lo que si se produce en la totalidad de los demás proyectos regionales aprobados y que hemos reseñado con anterioridad en el F.D. Sexto de esta sentencia por lo que difícilmente se puede predicar de tales instalaciones su finalidad de interés social o utilidad pública. Resulta por tanto de lo dicho que las instalaciones previstas en el proyecto regional aprobado no comprenden unas infraestructuras concretas que beneficien el entorno, tampoco contemplan una planificación espacial que trascienda al propio municipio de Arlanzón, ni tampoco por las actividades de ocio que se proyectan suponen un reclamo o singularidad excepcional en la oferta de ocio con clara repercusión regional como para considerar que dicho proyecto revitalice social y económicamente la zona, y como para poder considerar que dicho instrumento pueda ser aprobado como proyecto regional, ya que ni por su magnitud, por sus características y por el interés del sector afectado podemos concluir que estemos ante un proyecto de interés para la Comunidad, como exige el art. 20.1.c) de la citada Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio .

Estos datos por tanto revelan de forma clara, pese al esfuerzo de la Memoria del proyecto en justificar la idoneidad del proyecto regional y el interés social de sus actividades e instalaciones, que el proyecto de autos no ostenta un interés regional y que por ello la actuación urbanística pretendida no debiera haber seguido la tramitación del citado instrumento de ordenación del territorio. Pero además, si comparamos el proyecto de autos con el resto de los proyectos regionales aprobados por la Autoridad Autónoma y con otros ejemplos de revisiones y modificaciones de Planes Generales de Ordenación Urbana y de Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, comprobamos que instalaciones como las de autos, e incluso de mayor magnitud y envergadura, se han llevado a efecto no utilizando el proyecto regional como instrumento de ordenación del territorio, sino modificaciones y revisiones de planeamiento municipal, reservando la autoridad autónoma tales proyectos regionales para la planificación, proyección y ejecución de instalaciones y servicios básicos como son los relacionados con recogida y tratamiento de residuos y que afectan a un mayor ámbito espacial dentro de una Provincial o de la propia Comunidad Autónoma...".

**TERCERO** .- Contra la mencionada sentencia, la representación procesal de la COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN deduce recurso de casación, fundamentándolo en cuatro motivos, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) LJCA :

"Primero.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, se denuncia la infracción de los artículos 319 y 326.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relacionados con el 218.2 de la misma Ley y la jurisprudencia que admite que se revise en casación la valoración probatoria del tribunal de instancia cuando resulte arbitraria, inverosímil o falta de razonabilidad ( Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de marzo de 2010, nº. rec. 5291/2005 ; y de 21 de mayo de 2010, nº. rec. 4711/ 2006 , entre otras).

Segundo.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción , por infracción de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, se denuncia la infracción de la doctrina jurisprudencial relativa al margen de apreciación de conceptos jurídicos indeterminados, recogida en Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1994 (nº. rec. 137/1992 ) y de 19 de mayo de 2010 (nº. rec. 610/2006 ), entre otras.

Tercero.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, se denuncia la infracción de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

La indeterminación en la identificación de las normas infringidas consistente en la ausencia de cita de preceptos concretos obedece a que sostenemos que la infracción consiste precisamente en invocar en la Sentencia recurrida las Exposiciones de Motivos de las normas expuestas, y no artículo o disposición alguna de su contenido normativo, para amparar la anulación del Proyecto Regional.

Cuarto.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, se denuncia la infracción del artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común .



El Proyecto Regional impugnado, que fue aprobado por Decreto 56/2008, ostenta la condición de disposición de carácter general. Ello obedece a su categorización como instrumento de ordenación del territorio, a tenor del artículo 5.c) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León .

Comenzando por el primero de los motivos aducidos, no cabe sino significar que a través de su exposición queda patente que lo que pretende la Administración autonómica es combatir la valoración de la prueba efectuada por la Sala *a quo*, en tanto ha sido adversa para sus intereses, al conducir a un fallo estimatorio.

Al margen de que la infracción del artículo 218.2 de la LEC , en tanto regula la congruencia y motivación de las sentencias, debe canalizarse a través del motivo previsto en el artículo 88.1.c) de la LJCA , por comportar un error *in procedendo* , no un vicio en la aplicación del Derecho, resulta además patente que la valoración de la prueba que efectúa la Sala de instancia no es irrazonable, ilógica o carente de justificación, ni la sentencia es inmotivada en modo alguno al expresar "*...los razonamientos fácticos y jurídicos que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas*".

Basta la mera lectura de cuanto la sentencia afirma sobre los documentos administrativos incorporados al expediente administrativo para verificar que dicho examen es, por el contrario, exhaustivo, coherente y razonado con máximo detalle.

Tales consideraciones, por lo demás elementales, detienen en ese punto toda posibilidad de análisis de la prueba en casación, sin que la cita del artículo 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sea por tanto pertinente, al margen de su desacertada invocación a través del cauce por el que se hace, pese a que se ponga en conexión con preceptos de la propia LEC (319.2 y 326.1) de donde parece inferir la Comunidad de Castilla y León una infracción de las normas procesales sobre la prueba tasada.

No obstante, ni la cita de tales preceptos se acompaña de un razonamiento específico sobre su vulneración en la sentencia, ni es atendible la queja formulada a través de su invocación, pues los documentos administrativos consistentes en dictámenes, sean jurídicos o técnicos, no se encuentran entre los que regula el artículo 319.2 LEC , pues su valor probatorio no es intrínseco y necesario, limitado por lo demás -dentro del marco de la libre y conjunta valoración de la prueba- a los "*...hechos, actos o estados de cosas*", en cuya situación no se encuentran los dictámenes o informes, que no certifican -ni siquiera reflejan- hechos, sino opiniones o valoraciones sobre éstos, de índole jurídica o técnica.

Además, la valoración que efectúa la sentencia comporta la preferencia de unos informes sobre otros en atención a diversos elementos de convicción que explica (su número, motivación y, en general, credibilidad), por lo que de seguirse la tesis implícita del escrito de interposición, todos los informes y dictámenes valorados estarían en la hipótesis del artículo 319.2 LEC , incluidos aquellos cuyo contenido discute por contradecir aquél al que pretende atribuirse preferencia porque su contenido le ha resultado favorable.

Sobre la mención al art. 326 de la LEC no cabe mayor comentario, pues lo que se pretende es otorgar valor probatorio a un documento privado no tenido en cuenta por la Sala, aportado por la Diputación Provincial de Burgos, como documento 3, anexo 5, de su contestación (dicha Corporación no ha formulado recurso de casación), que consiste en la relación de firmas de apoyo de los alcaldes de municipios cercanos a Arlanzón, inconcebible como prueba del alcance supramunicipal del proyecto regional que neutralice las conclusiones técnicas a que llegan los dictámenes que constan en el expediente.

**CUARTO** .- El segundo motivo censura a la sentencia la infracción de la jurisprudencia sobre los conceptos jurídicos indeterminados, con cita de varias sentencias de este Tribunal. Se afirma que "*...la jurisprudencia ha distinguido en los conceptos jurídicos indeterminados tres zonas: la de certeza positiva, la de certeza negativa y el "halo o zona de incertidumbre" ( Sentencia de la Sala a que tenemos el honor de dirigirnos de 23 de junio de 2003, nº. rec. 2443/1999 , entre otras). En relación con la tercera zona enunciada, el halo de incertidumbre, la jurisprudencia reconoce a la Administración un "margen de apreciación". Así Sentencia de la Sala a que tenemos el honor de dirigirnos de 21 de julio de 1994 (nº. rec. 137/1992 ), citada en el motivo de preparación del presente recurso de casación, a cuyo tenor "Ello naturalmente sin perjuicio del margen de apreciación que a la Administración queda en razón del halo de dificultad de los conceptos jurídicos indeterminados que aquel precepto incorpora y que deriva de la existencia de una zona de incertidumbre que media entre las zonas de certeza, positiva y negativa..."*".

El motivo está abocado al fracaso, por varias razones. La primera, porque su invocación es instrumental, dirigida a soslayar la exigencia procesal del artículo 86.2 de la LJCA , toda vez que la jurisprudencia del Tribunal Supremo indicada, aun aceptando que contenga una doctrina general e indiferenciada aplicable a todos los conceptos jurídicos indeterminados, con independencia de cuál de ellos sea el susceptible de concreción en cada caso, se trae a colación aquí para integrar conceptos normativos presentes en una Ley autonómica, la Ley



10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, cuya interpretación incumbe a los Tribunales Superiores de Justicia.

La jurisprudencia de esta Sala es constante al afirmar que no se puede fundar el recurso de casación en la infracción de Derecho autonómico -como lo serían aquí los requisitos legales establecidos en la mencionada Ley 10/1998 para que se pueda utilizar la figura del proyecto regional como instrumento de ordenación, ni cabe eludir este obstáculo procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita meramente ficticia e instrumental de Derecho estatal. Así lo declaran, entre otras, las Sentencias de esta Sala de 18 de mayo de 2011 ( casación 2708/2007), de 11 de abril de 2011 ( casación 1599/2007), de 17 de marzo de 2011 ( casación 1338/2007), de 23 de junio de 2010 ( casación 690/2006 ) o, de 10 de noviembre de 2008 ( casación 2298/2005 ).

Además de lo anterior, no hay una jurisprudencia del Tribunal Supremo que establezca una doctrina general sobre todos los conceptos jurídicos indeterminados en el sentido propugnado por la Administración recurrente, válida para toda clase de situaciones jurídicas, conforme a la cual haya un ámbito en ellos -en todos, sin excepción- que apoderase a la Administración para definir su alcance y significado, quedando inmune, en ese halo del concepto o zona de incertidumbre, a la fiscalización jurisdiccional.

En el caso que nos ocupa, además, no sólo la jurisprudencia a que se acoge la recurrente es ajena a la situación controvertida - la primera sentencia que se menciona, la de 21 de julio de 1994 (recurso nº 137/1992 ) no consta en ninguna base de datos y la segunda, de 19 de mayo de 2010, versa sobre la expulsión de un extranjero), sino que la Administración recurrente asienta la determinación de los conceptos jurídicos indeterminados de *interés general e interés supramunicipal* , en el informe técnico que le favorece, reconduciendo el motivo a una cuestión probatoria que ya ha sido examinada.

**QUINTO** .- No mayor éxito merece el tercer motivo, en que se denuncia la infracción de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. La propia Administración trata de explicar que no cite preceptos singulares de dichas leyes en el hecho de que la sentencia haya acudido, en justificación de su tesis, a la Exposición de Motivos de ambas, precisamente para significar su carencia de valor normativo.

Sin embargo, con la cita en la sentencia de párrafos extractados de las Exposiciones de Motivos no se infringe disposición alguna a los efectos casacionales que nos ocupan y, menos aún, de las Leyes a que sirven aquéllas de preámbulo y explicación. El fallo no deriva de modo directo de la aplicación como norma del texto citado en la sentencia, sino de las demás abundantes valoraciones y razonamientos que contiene, uno de los cuales es la reflexión, que resulta pertinente, sobre el modelo urbanístico desarrollista que se trata de conjurar, máxime cuando previamente se ha dejado sentado en la sentencia de instancia que:

"el desarrollo urbanístico pretendido en dicho proyecto regional no respeta ni se ajusta a uno de los principales objetivos pretendidos tanto por la Ley 8/2007 de Suelo como por el RD. Leg. 2/2008, para concluir que

"...se llega a la clara conclusión de que el contenido de este proyecto no responde a un desarrollo sostenible, tampoco a un modelo de población compacta y si a un urbanización dispersada con claro detrimento del valor ambiental de un suelo rústico en el que se pretende ubicar un campo de golf que en el concreto caso de autos tenía reconocido un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo. Por ello, uniendo estas consideraciones a las anteriores dichas solo cabe concluir que del proyecto de autos no puede predicarse su interés general para la Comunidad ni su interés regional, y que de sus instalaciones tampoco puede predicarse el interés social que pretenden los promotores ni la Administración demandada, pese al esfuerzo denodado puesto de manifiesto por el redactor del proyecto en la Memoria del mismo..."

Tales conclusiones, por lo demás, son fruto de la prueba practicada y evaluada por la Sala de instancia, por lo que procede una remisión íntegra a los fundamentos anteriores en la medida en que a través de la articulación de este motivo se pretenda en realidad una revisión de tal actividad probatoria, a lo razonado en los fundamentos anteriores.

**SEXTO** .- El último motivo tampoco puede tener acogida favorable, en tanto a través de su invocación se pretende evidenciar el error de la Sala juzgadora al valorar las infracciones declaradas como incursas en una situación de mera anulabilidad (art. 63.1 y 2 LRJyPAC), pese a la naturaleza normativa del proyecto regional anulado.

Basta para su desestimación con precisar que, al margen del efecto jurídico que comporta la disconformidad a Derecho de una disposición de carácter general, previsto en el artículo 62.2 de la LJCA , el eventual acogimiento del motivo conllevaría una consecuencia radicalmente contradictoria con la propia posición procesal de la Comunidad de Castilla y León, en el proceso de instancia y en este recurso de casación, como Administración autora de la disposición general -el proyecto regional impugnado lo es- que se opuso en la instancia, con escaso





éxito, a la pretensión de nulidad articulada por las asociaciones recurrentes, en tanto que en este recurso de casación se dirige frente a la sentencia que declara la nulidad del proyecto, por lo que no puede pretender, ni aún dialécticamente, un efecto jurídico más gravoso para su situación jurídica que el determinado en la sentencia frente a la que ha reaccionado.

**SÉPTIMO** .- Procede la imposición de las costas a la Administración recurrente, según lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJCA . Ahora bien, tal y como autoriza el apartado 3 del mismo artículo 139, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida, debe limitarse la cuantía de la condena en costas a la cifra total de 3.000 euros, por el concepto de honorarios de defensa de la parte recurrida.

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

## FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación nº 3470/2012, que ha interpuesto la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**, contra la sentencia dictada el 13 de julio de 2012 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Burgos) en el recurso contencioso- administrativo nº 737/2008 , condenando a la Administración recurrente a las costas del presente recurso de casación, con el límite cuantitativo expresado en el último de los fundamentos jurídicos.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez Francisco Jose Navarro Sanchis PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico