



Roj: **STS 3738/2015 - ECLI:ES:TS:2015:3738**

Id Cendoj: **28079130052015100292**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **29/07/2015**

Nº de Recurso: **3715/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 5988/2013,**  
**STS 3738/2015**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Julio de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación nº **3715/2013** interpuesto por **D. Rodolfo** representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Rosa Sorribes Calle, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, el 11 de octubre de 2013, en el Recurso Contencioso-administrativo nº 38/2012, sobre aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales del municipio de Arlanzón en Burgos.

Ha comparecido como parte recurrida la **Comunidad Autónoma de Castilla y León** representada y defendida por la Sra. Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 38/2012, promovido por D. Rodolfo representado por el Procurador D. César Gutiérrez Moliner, contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León de 20 de octubre de 2011 por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Municipales del Municipio de Arlanzón en Burgos, en relación con las fincas correspondientes al llamado sector P.P.R.ARL.6.

Compareciendo como parte demandada la Comunidad Autónoma de Castilla y León representada y defendida por el Letrado de la misma, en virtud de la representación que por Ley ostenta.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 11 de octubre de 2013, cuyo tenor literal es el siguiente:

*" Que se desestima el recurso contencioso administrativo registrado con el número 38/2012 interpuesto por Don Rodolfo representado por el Procurador Don César Gutiérrez Moliner y defendido por el Letrado Don Diego Quintanilla López Tafall contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León de 20 de octubre de 2011 por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Municipales del municipio de Arlanzón en Burgos, en relación con las fincas propiedad del recurrente, el cual se declara conforme a derecho en el extremo debatido en el presente recurso y todo ello sin expresa imposición de las costas procesales del presente recurso a ninguna de las partes".*

**TERCERO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, por **D. Rodolfo**, representado por el Procurador D. César Gutiérrez Moliner se presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en diligencia de ordenación de 11 de noviembre de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.



**CUARTO** .- Emplazadas las partes, compareció en tiempo y forma la Procuradora D<sup>a</sup> Rosa Sorribes Calle en nombre y representación de D. Rodolfo ante este Tribunal Supremo, formulando escrito de interposición del recuso de casación, en el que, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó entre otros extremos, se dicte sentencia por la que estime el recurso de casación, anule la resolución recurrida y la deje sin efecto, acordando mantener la clasificación como suelo urbanizable delimitado del sector P.P.R.ARL.6, que se establecía en el documento de Normas Urbanísticas aprobado provisionalmente en sesión del Pleno del Ayuntamiento de 16 de mayo de 2.011, con expresa imposición de costas.

Asimismo, y dentro del término del emplazamiento se ha presentado escrito por la Sra. Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León representada y defendida por el Letrado de la misma, en virtud de la representación que por Ley ostenta, solicitando se le tenga por personado y parte en concepto de parte recurrida.

**QUINTO** .- Por diligencia de ordenación dictada el 14 de marzo de 2014, se tuvo por personado y parte en concepto de recurrente, a la Procuradora Sra. Sorribes Calle en nombre y representación de D. Rodolfo ; teniendo por personado y parte en concepto de recurrido a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, acordándose en dicha diligencia pasar las actuaciones al Magistrado Ponente a fin de someter a la deliberación de la Sala lo que hubiera de resolverse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso interpuesto.

Por providencia dictada el 8 de abril del mismo año, se acordó poner de manifiesto a las partes, para alegaciones por plazo común de diez días sobre la siguiente causa de la inadmisión, que es del siguiente tenor literal:

*" Carecer manifiestamente de fundamento por fundarse el escrito de interposición del recurso de casación en la infracción de normas autonómicas, teniendo la cita de normas jurídicas del Derecho estatal mero carácter instrumental para eludir la inadmisión del recurso ( arts. 86.4 y 93.2.d)LRJCA ). En relación con el motivo segundo del recurso de casación carecer manifiestamente de fundamento puesto que dicho motivo en realidad se fundamenta en una incorrecta valoración de la prueba practicada, cuestión ésta que, por lo general, se encuentra excluida del ámbito casacional, y en los contados casos en que ello es posible sólo puede articularse por infracción de normas que contengan reglas valorativas de una determinada prueba y aquellos casos extremos en que la apreciación de la prueba por la Sala de instancia sea de todo punto ilógica o arbitraria, lo que es distinto de la discrepancia con la valoración ( artículo 93.2 d) Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)".*

Evacuado dicho trámite por las partes, fué dictada resolución por la Sala, acordando lo siguiente:

**" LA SALA ACUERDA** : declarar la admisión del recurso de casación interpuestos por Don Rodolfo contra la Sentencia de 11 de octubre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, -sección 1<sup>a</sup>-, en el recurso ordinario nº 38/12, con remisión de las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala de conformidad con las reglas de reparto de asuntos".

Recibidas las actuaciones en ésta Sección se convalidaron las mismas, con entrega de copia del escrito de interposición a la parte recurrida, para que, en el plazo de treinta días formalizase su escrito de oposición, trámite que fue evacuado el 6 de noviembre de 2014, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**SEXTO**.- Por providencia dictada el 28 de mayo de 2015, se señaló el día 15 de julio del mismo año, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**SÉPTIMO** .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- El presente recurso de casación nº 3715/2013 se interpone por la representación procesal de D. Rodolfo contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, de 11 de octubre de 2013 , desestimatoria del recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de la Junta de Castilla y León, de 20 de octubre de 2011, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Municipales del municipio de Arlazón (Burgos).

Dicha resolución acordó, en lo que ahora interesa, eliminar de la clasificación de suelo urbanizable el sector P.P.R.ARL.6.

**SEGUNDO**.- La sentencia de instancia, después de exponer en los dos primeros fundamentos de derecho las alegaciones de cada una de las partes intervinientes en el proceso, analiza en los siguientes la cuestión



debatida, esto es, la desclasificación del sector en cuestión, a la vista de las manifestaciones tanto del autor de la Norma Urbanística impugnada como del Jefe de la Sección de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de acuerdo con la jurisprudencia de éste Tribunal Supremo que cita, en orden al control que pueden realizar las Comunidades Autónomas en el acto de aprobación definitiva de los Planes, para llegar a concluir "que en el presente caso se ha realizado un control de legalidad, que no de oportunidad, en cuanto a que dicha clasificación o supresión del Sector de suelo urbanizable, ha venido determinada por no considerar que la clasificación que estaba prevista en la aprobación provisional respondiendo al criterio de racionalidad y calidad de la ordenación urbanística exigida en el artículo 122.1.a), y ello ha sido aceptado por el propio Ayuntamiento que no se opuso a los términos en que fueron aprobadas las Normas, ni se ha personado en este recurso".

**TERCERO.-** Contra esa sentencia ha interpuesto D. Rodolfo recurso de casación, en el que esgrime un único motivo de impugnación al amparo de lo establecido en el artículo 88.1.d) de la Ley de ésta Jurisdicción por infracción de los artículos 9.2, 137 y 140 de la Constitución, en relación con el artículo 161 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 29 de enero de 2004, doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de ésta Sala que cita.

No obstante, antes de examinar dicho motivo, procede con carácter previo resolver la causa de inadmisión alegada por la Administración recurrida consistente en la falta de juicio de relevancia a que se refieren los artículos 86.4 y 89.2 de la Ley de ésta Jurisdicción.

Es reiterada la doctrina jurisprudencial que declara que el juego conjunto de los dos citados preceptos implica que cuando se pretenden impugnar en casación las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, y el recurso de casación se fundamenta en la infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate -artículo 88.1.d)-, en el escrito de preparación ha de anticiparse la interposición del recurso por ese específico motivo, más aún no sólo ha de anunciarse el motivo sino que también ha de justificarse suficientemente que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

Pues bien, dicha causa de inadmisión no puede acogerse, pues del examen del escrito de preparación del recurso de casación se desprende que reúne los requisitos exigidos en el artículo 89.2, en relación con el 86.4 de la Ley Jurisdiccional, ya que la parte recurrente ha pretendido fundar su recurso en infracción de normas estatales, aunque cite también, indebidamente un precepto del Reglamento de Urbanismo de la Comunidad de Castilla y León, razonando por qué la infracción de los artículos 137 y 140 de la Constitución y de diversa jurisprudencia de ésta Sala relativa al control por las Comunidades Autónomas en el acto de aprobación de los Planes de Ordenación Urbana ha sido relevante y determinante del fallo recurrido.

**CUARTO.-** Ésta Sala ha tenido ya ocasión de pronunciarse en ininidad de ocasiones, desde su ya clásica sentencia de 13 de julio de 1990, así como de las inmediatas posteriores de 30 de enero, 12 de marzo, 25 de abril y 9 de julio de 1991, que contribuyeron a elaborar una nueva doctrina jurisprudencial a la luz del principio de autonomía municipal, en orden a la distribución de competencias en el acto de aprobación de los planes urbanísticos, sobre la cuestión planteada en las presentes actuaciones.

En dichas resoluciones se parte de que la potestad de planeamiento de titularidad compartida por los municipios y Comunidades Autónomas, y que se actúa a través de un procedimiento bifásico, en el que primero se produce la aprobación provisional por el municipio y después la definitiva por la Administración Autonómica, si bien en virtud del principio de autonomía local, ésta Administración tan sólo podrá denegar la aprobación del Plan por razones de legalidad, por resultar sus determinaciones arbitrarias o por ser contrarias a intereses supranacionales.

Desde entonces el juego combinado de los aspectos reglados y discrecionales del planeamiento, por una parte, y de los intereses en juego, municipales o supranacionales, por otra, se ha convertido en el criterio jurisprudencial determinante a la hora de concretar el carácter de las modificaciones introducidas por el ente autonómico correspondiente en el acto de aprobación definitiva de los planes impugnados para, de ésta forma, concretar a qué autoridad, municipal o autonómica, la está atribuida la competencia.

Pues bien, uno de los ámbitos urbanísticos donde el mencionado criterio jurisprudencial ha tenido una especial relevancia ha sido, sin duda, el relativo a la clasificación del suelo.

Así las cosas, la Ley 8/2007, de 28 de mayo y el Real Decreto Legislativo 2/2008 han tenido especial incidencia en el ámbito ahora examinado, como pone de manifiesto su Exposición de Motivos al señalar que " *El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse*



*en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente".*

Limitando más la cuestión, existen tres recientes sentencias de ésta Sala, de 21 de abril de 2015 - recurso de casación 1589/2013-, de 7 de mayo de 2015 - recurso de casación 1991/2013 - y, sobre todo, de 17 de junio de 2015 - recurso de casación 3367/2013 -, en las que no sólo se han tenido en cuenta los criterios anteriores, sino que lo han sido en relación con la misma normativa urbanística de la Comunidad de Castilla y la Mancha.

En ésta última sentencia se señala que:

*" La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.*

*El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».*

*Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2).*

*La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*

*En síntesis:*

*a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).*

*b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).*

*c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c)."*

Éste principio de desarrollo territorial y urbano sostenible sí ha sido tenido en cuenta en la sentencia ahora recurrida, dado que se trata de un pequeño municipio de menos de 500 habitantes y, según informe de la Ponencia Técnica de la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 13 de octubre de 2011 "con estancamiento del censo poblacional", en el que se pretende construir 341 nuevas viviendas, y no sólo con ausencia absoluta de motivación en la Memoria del Plan, sino, como señala la sentencia recurrida, en contra incluso del propio criterio del autor de las Normas cuestionadas.

No se ha producido, pues, infracción del principio de autonomía municipal, al haberse mantenido la Sala de instancia dentro de los criterios jurisprudenciales antes señalados en orden a la distribución de competencias en el acto de aprobación definitiva de los planes y al principio de desarrollo urbano sostenible.

**QUINTO.-** Procede la desestimación del recurso y la correspondiente imposición de las costas a la parte recurrente, si bien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 y a la vista de las actuaciones procesales, con el límite de 3.000 euros.

Vistos los preceptos legales y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación deducido por la representación procesal de **D. Rodolfo**, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior



de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, de fecha 11 de octubre de 2013, dictada en su recurso contencioso administrativo 38/2012 . Con expresa imposición de las costas a la parte recurrente en los términos señalados en el último fundamento de ésta resolución.

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 **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ