

Roj: STS 2119/2011
Id Cendoj: 28079130052011100170
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 1782/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

URBANISMO. SUELO NO URBANIZABLE. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA: INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL (SSTS 11.MAYO y 7.NOVIEMBRE 2007). VALORACIÓN PROBATORIA.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Abril de dos mil once.

Visto el recurso de casación número **1782/2007**, interpuesto por el Procurador D. Antonio Sorribes Calle en nombre de las entidades mercantiles "**EXPLOTACIONES TERRITORIALES Y URBANA S. L.**", "**MASÍA MARCET S. A.**", "**COINTASA S. L.**", "**VALLESTERRA S. L.**" y "**GRAMTOR S. A.**" contra la sentencia dictada en fecha de 16 de febrero de 2007, y en su Recurso contencioso-administrativo número 119/2004, por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre aprobación del Plan de Ordenación Urbanística Municipal y Programa de Actuación Urbanística municipal de Terrassa, siendo parte recurrida la **GENERALIDAD DE CATALUÑA**, representada por Letrada de sus servicios jurídicos y el **AYUNTAMIENTO DE TARRASA**, representado por el Procurador D. Luis Estrugo Muñoz.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección 3ª) dictó sentencia desestimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de las entidades mercantiles "Explotaciones Territoriales y Urbana S.L.", "Masía Marcet S.A.", "Cointasa S.L.", "Vallesterra S.L." y "Gramtor S.A." se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en Providencia de la Sala de instancia de fecha 16 de marzo de 2007, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO .- Emplazadas las partes, la parte recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 30 de abril de 2007, el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando y anulando la sentencia recurrida.

TERCERO .- El recurso de casación fue admitido por Providencia de fecha 5 de septiembre de 2007, atribuyéndose su conocimiento a la Sección Quinta de esta Sala, y por Providencia de 10 de diciembre de 2007 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las entidades que han comparecido como partes recurridas, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Tarrasa, a fin de que en plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hicieron mediante escritos presentados el 25 de enero y 1 de febrero de 2008, respectivamente, en los que tras exponer los razonamientos oportunos, solicitan sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte contraria.

CUARTO .- Por providencia de fecha 18 de marzo de 2011, se señaló para votación y fallo de este

recurso de casación el día de 5 de abril de 2011, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

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

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Rafael Fernandez Valverde**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en el presente recurso de casación número **1782/2007**, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección 3ª, por la que fue desestimado el recurso contencioso-administrativo 119/2004 interpuesto por las entidades mercantiles "**EXPLOTACIONES TERRITORIALES Y URBANA S. L.**", "**MASÍA MARCET S. A.**", "**COINTASA S. L.**", "**VALLESTERRA S. L.**" y "**GRAMTOR S. A.**" contra las Resoluciones dictadas por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la **GENERALIDAD DE CATALUÑA**, de fecha 4 de julio y 31 de octubre de 2003, por las que fue aprobado el Plan General de Ordenación Urbanística Municipal de Tarrasa, y se dio conformidad a su Texto Refundido y al Texto Refundido del Programa de Actuación Urbanística Municipal de Tarrasa, respectivamente.

En el Recurso contencioso-administrativo las recurrentes solicitaron la clasificación como suelo urbanizable del POUM de Terrassa de las fincas de las citadas entidades demandantes, con las siguientes superficies y localizaciones:

" a) *En cuanto a la sociedad Explotaciones Territoriales y Urbana S. L. se clasifique como suelo urbanizable todo el terreno incluido el perímetro de 242.384 m2 grafiado en color blanco en el documento ortofotomapa señalado de nº 3.*

b) *En cuanto a la sociedad Masia Marcet S. A. se clasifique como suelo urbanizable todo el terreno incluido el perímetro de 467.200 m2 grafiado en color blanco en el documento ortofotomapa señalado de nº 4.*

c) *En cuanto a la sociedad Cointasa S. L. se clasifique como suelo urbanizable todo el terreno incluido el perímetro de 306.074 m2 grafiado en color blanco en el documento ortofotomapa señalado de nº 5 e igualmente se clasifique como suelo urbanizable todo el terreno incluido el perímetro de 298.795 m2 grafiado en color blanco en el documento ortofotomapa señalado de nº 6.*

d) *En cuanto a la sociedad Vallesteria S. L. se clasifique como suelo urbanizable todo el terreno incluido el perímetro de 1.947.000 m2 grafiado en color blanco en el documento ortofotomapa señalado de nº 7.*

e) *En cuanto a la sociedad Gramtor S. A. se clasifique como suelo urbanizable todo el terreno incluido el perímetro de 356.703 m2 grafiado en color blanco en el documento ortofotomapa señalado de nº 8".*

Por último, la demanda finalizaba solicitando "*La supresión de los Parques de Contacto (P6) y los Parques Territoriales (P7) en cuanto afectan al suelo que se ha clasificado como urbanizable en virtud del pedimento anterior*".

SEGUNDO .- La sentencia, en el Fundamento de Derecho Segundo, analiza las diferentes modificaciones en la redacción del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (LRSV), introducidas por el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y por la Ley 20/2003, de 20 de Mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, así como los Fundamentos de Derecho 14º y 32º de la STC 164/2001, de 11 de julio, de todo lo cual se desprende la potestad de clasificar suelo no urbanizable por inadecuación al modelo territorial elegido por el planificador; y en el Fundamento de Derecho Tercero procede al examen de la normativa urbanística autonómica, concretada en el artículo 32 de la Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña, que al regular el suelo no urbanizable posibilita la clasificación como tal por "*inadecuación al desarrollo urbano*".

Partiendo de la premisa anterior, en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto la sentencia procede al examen de las determinaciones concretas previstas en el POUM impugnado respecto de la regulación del suelo no urbanizable, de las cinco zonas en que éste se divide, que denomina con las claves D-1, D-2, D-3, D.4 y D-5, así como los diversos sistemas insertados en este tipo de suelos de comunicaciones y movilidad (claves V y F), de equipamientos comunitarios y servicios (claves E y Y), y de espacios libres (claves P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12, P13 y H), así como las

calificaciones específicas de usos dentro de cada zona.

Concretando el régimen jurídico-urbanístico prevista por el POUM para las fincas litigiosas, incluidas en las zonas D-1, D-2 y D- 4, la sentencia de instancia examina la regulación pormenorizada contenida en los *artículos 222, 223 y 225 de las Normas Urbanísticas del POUM para esas tres zonas*, así como la regulación de los sistemas de Espacios Libres Territoriales previstos en esas zonas:

- a) En concreto en la zona D-4 se prevé el Parque Territorial, clave P7, y el Parque Urbano, clave P3.
- b) En la zona D-2 se prevé el Parque Urbano de Contacto, clave P6, el Parque Natural de Nueva Reserva, clave P8, y Parques Territoriales, clave P7.
- c) En la zona D-1 el Parque Urbano de Contacto, clave P6.

Por último la sentencia aborda el régimen jurídico de estos suelos destinados a sistemas, así como su titularidad y usos admisibles prevista en los *artículos 230, 235 y 249* de las Normas Urbanísticas, de los que interesa destacar las previsiones respecto de la titularidad del suelo, que será pública en el suelo destinado a viario y de carácter privado de los espacios libres territoriales previstos en suelo no urbanizable.

Una vez definida la ordenación prevista para los terrenos, en la medida en que el Plan impugnado es Revisión de un Plan anterior, aborda los límites en las potestades administrativas en el ejercicio del *ius variandi* , de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y procede al examen de la justificación en la clasificación de suelo impugnada en función de su idoneidad respecto del modelo territorial elegido y de la valoración de los diferentes informes periciales incorporados al proceso, desestimando el recurso en base a las consideraciones que se exponen en el Fundamento de Derecho Séptimo, que recogemos literalmente:

"SEPTIMO. En el caso de autos no cabe apreciar ninguna discordancia de la clasificación del suelo como no urbanizable con la realidad de hecho a la que se refiere, ni tampoco una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto.

Así, el informe pericial adjunto a la demanda y los aportados por la actora como documentos en periodo probatorio no sirve para desvirtuar respecto de la zona D4 la mayor fertilidad de sus suelos que se le atribuye, en cuanto que admiten el cultivo de secano y el uso forestal. Con relación a la zona D1 los usos marginales y contradictorios reconocidos no pueden comportar necesariamente una clasificación del suelo acorde a los mismos, como se pretende, cuando son posibles otros, y en la ordenación urbanística de la zona D2 se ha de atender, prioritariamente, a su límite con el Parque Natural de Sant Llorenç de Munt i Serra de l'Obac, antes que al correspondiente al núcleo urbano cercano, sin que el contenido del informe elaborado por un ingeniero y un biogeógrafo quepa deducir la irracionalidad o incoherencia de los sistemas que se disponen en cuanto se admite que la zona ofrece, en parte, un "coixí perimetral de protecció als valors protegits pel Parc Natural de Sant Llorenç de Munt i l'Obac". Y el POUM en esa zona tiene diversos objetivos, entre los que se encuentran el de preservar la calidad visual del entorno y el de potenciar la condición de unidad geográfica diferenciada.

Según dispone el artículo 34 de la LU , los sistemas urbanísticos generales configurar la estructura general del territorio y determina el desarrollo urbano. En esa materia el planificador goza de amplia discrecionalidad y no cabe pretender la modificación de los sistemas dispuesto si no se proponen otras alternativas con las mismas finalidades. Contrariamente a lo defendido por la parte actora y como se ha visto en el fundamento de derecho sexto, sí se contiene en el POUM el régimen de titularidad y adquisición del suelo calificado como sistemas, que se ajusta a las determinaciones del artículo 34 la LU , sin que quepa exigir en el planeamiento general mayor precisión.

Ninguna de las pruebas practicadas ha servido para acreditar que el suelo propiedad de las recurrentes se encuentre comprendido en el ACTURS Sabadell- Terrassa, delimitado por el Decreto 3327/1971, de 23 de noviembre , que se cita en la demanda".

TERCERO .- Contra esa sentencia han interpuesto las entidades mercantiles "**EXPLOTACIONES TERRITORIALES Y URBANA S. L.**", "**MASÍA MARCET S. A.**", "**COINTASA S. L.**", "**VALLESTERRA S. L.**" y "**GRAMTOR S. A.**" recurso de casación en el que esgrimen dos motivos de impugnación, articulando, el primero al amparo del *artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA)*, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, y, el segundo, de

conformidad con el apartado c) del mismo *artículo 88.1* , esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión para la parte.

Con carácter previo, no obstante, habremos de examinar la solicitud de inadmisión del recurso planteada por el Ayuntamiento de Tarrasa, por concurrir la *causa prevista en el artículo 86.4 de la LJCA* , al haberse fundado la sentencia para resolver la controversia exclusivamente en la aplicación de derecho autonómico, en concreto en la Ley de Urbanismo de Cataluña, Ley 2/2002, de 13 de marzo, y no en el *artículo 9 de la LRSV* , y, además, en segundo término, porque se pretende una nueva valoración de la prueba, lo que es inadmisibile en el recurso de casación.

Procede desestimar tal pretensión de inadmisión, por cuanto en la resolución del recurso seguido en la instancia ha sido relevante la interpretación del derecho estatal contenido, con el carácter de básico, respecto de la clasificación del suelo no urbanizable, en el *artículo 9 de la LRSV* . Así consta en la demanda en la que se sintetizan los fundamentos de derecho de la misma en la alegación de que el POUM de Tarrasa "... *en cuanto a todas y cada una de las fincas de mis representados afectadas por el mismo, infringe el artículo 9.2 de la Ley Estatal 6/1998 , por inaplicación, al clasificar como No Urbanizables Suelos de las mismas que por sus condiciones y por no ser suelo Urbano, debieran ser clasificadas como Suelo Urbanizable* ". De la misma forma, como se ha indicado, la sentencia analiza en su Fundamento de Derecho Segundo las modificaciones legales producidas en la redacción de ese precepto, así como la interpretación del Tribunal Constitucional, todo lo cual evidencia el carácter relevante de dicha norma en el fallo de la sentencia.

También debe ser desestimada la petición de inadmisión por pretender nueva valoración de la prueba, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá al hilo del examen del correspondiente motivo del recurso.

Siguiendo un orden lógico hemos de comenzar analizado el segundo de los motivos formulados, por cuanto lo es por la expresada vía del *artículo 88.1.c) de la LRJCA* .

CUARTO .- En el *segundo motivo ---88.1.c) de la LRJCA---* se considera que concurre el vicio de la incongruencia omisiva, con infracción del *artículo 24 de la Constitución Española (CE)* , con indefensión por aplicación errónea de los *artículos 34.1 y 35.1 de la citada Ley Jurisdiccional* .

Entiende la recurrente que, al ser distintas las circunstancias y características de las seis fincas respecto de las que se formula la demanda, y encontrarse distantes entre sí, no disponen de una regulación similar en el Plan impugnado, toda vez que aunque todas ellas se clasifican como suelo no urbanizable, en algunas de estas fincas parte de su superficie se califica como Parque de Contacto o Parque Territorial, lo que supone una discriminación negativa respecto del resto de suelos que no tienen esa calificación. Es por ello, se expresa, por lo que en la demanda se individualizaron los hechos, fundamentos de derecho y pretensiones para cada una de las fincas propiedad de las cinco sociedades recurrentes.

Sin embargo, la sentencia contiene un trato igualitario para todas las sociedades y fincas, considerando las recurrentes que la sentencia también debió individualizar y distinguir la argumentación y el fallo para cada una de las fincas y no resolver en un único fallo uniforme e igualitario, carente de motivación, que provoca indefensión a la propiedad, especialmente respecto de los suelos calificados como Parque, pues se desconoce la situación jurídica respecto de la propiedad de tales suelos.

Frente a ello señala la Generalidad de Cataluña que la sentencia no incurre en las infracciones alegadas, al estar suficientemente motivada y no producirse la vulneración de los *artículos 34.1 y 35.1 de la LRJCA* , dando respuesta a las pretensiones acumuladas por las sociedades recurrentes en un mismo recurso.

Pues bien, el motivo no puede prosperar ya que las alegaciones que se exponen en ese motivo no pueden ser acogidas, al no poderse apreciar que la sentencia de instancia incurra en incongruencia o falta de motivación que haya causado indefensión a la parte recurrente.

De forma intencionada hemos transcrito, el Fundamentos de Derecho Séptimo de la sentencia en que la Sala de instancia, después de señalar los límites del "*ius variandi*" en el ámbito de planeamiento urbanístico, que, como decíamos, explicita la valoración que le merece el examen de los diferentes medios de prueba e informes periciales que de forma pormenorizada relaciona en el Fundamento anterior; esto es, tanto de los consignados en el expediente administrativo referido al examen del contenido de las determinaciones del POUM impugnado, como de los traídos por las partes al proceso, incluyendo los

informes periciales aportados por la numerosa parte recurrente, con la finalidad de proceder a la justificación, o a la descalificación, de la solución adoptada por el planeamiento para la delimitación de las zonas D-1, D-2 y D-4, así como los usos admisibles en cada una de ellas, llegando a la contundente conclusión de que *"En el caso de autos no cabe apreciar ninguna discordancia de la clasificación del suelo como no urbanizable con la realidad de hecho a la que se refiere, ni tampoco una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto"*.

Esta motivación es suficiente a efectos de la preceptiva motivación de las sentencia, permitiendo a la parte recurrente conocer los argumentos por los que la Sala desestima su pretensión, lo que elimina la posibilidad de indefensión.

Como señala el Tribunal Constitucional en la STC 301/2000 de 13 de noviembre , *"el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4 ; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3 ; 66/1996, de 16 de abril, F. 5 ; 115/1996, de 25 de junio, F. 2 ; 116/1998, de 2 de junio, F. 3 ; 165/1999, de 27 de septiembre , F. 3)"; añadiendo la STC 187/2000, de 10 de julio , que "no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, F. 2 ; 187/1998, de 28 de septiembre, F. 9 ; 215/1998, de 11 de noviembre, F. 3 y 206/1999, de 8 de noviembre , F. 3)"*.

La circunstancia de que las cinco sociedades demandantes en su escrito de interposición del recurso solicitaran la acumulación de pretensiones al amparo de lo dispuesto en el artículo 34.1 y 35.1 de la LRJCA, que fundamentaron en el hecho de que *" todas las sociedades pertenecen al mismo grupo familiar y se hallan representadas por el mismo Procurador, ostentado su dirección técnica el mismo y único Letrado "*, y el hecho de que en su demanda se individualizara las características de cada una de las fincas a efectos de sus pretensiones, no obligaba a la Sala de instancia, como se pretende, a seguir en su sentencia la misma sistemática de individualización que se planteó en la demanda, siendo ajustado a derecho un único fallo global, aunque en la *"ratio dicendi"* de la sentencia se deba contener el examen de la pretensión planteada respecto de las seis fincas litigiosas. Y esto es lo que ocurre en el caso, pues la sentencia, además de proceder a la valoración conjunta del material probatorio que afecta a todas las citadas fincas, también examina las diferentes calificaciones otorgadas a las mismas bajo las claves D-1, D-2 y D-4, dando con ello respuesta cabal a la pretensión planteada por la parte recurrente.

En concreto, la sentencia de instancia rechaza tanto el informe pericial adjunto a la demanda como los aportados por la actora como documentos en periodo probatorio, señalando que los mismos no sirven para desvirtuar los siguientes aspectos respecto de cada una de las zonas:

a) En relación la zona D-1 --- *Ventall al.luvial miocènic*--- (en la que se incluía Parque Urbano de Contacto, clave P6) la sentencia de instancia señala que *"los usos marginales y contradictorios reconocidos no pueden comportar necesariamente una clasificación del suelo acorde a los mismos, como se pretende, cuando son posibles otros"*.

b) En relación con la zona D-2 --- *Ventall al.luvial recent*--- (en la que se prevé Parque Urbano de Contacto, clave P6, Parque Natural de Nueva Reserva, clave P8, y Parques Territoriales, clave P7) la sentencia señala que *"en la ordenación urbanística de la zona D2 se ha de atender, prioritariamente, a su límite con el Parque Natural de Sant Llorenç de Munt i Serra de l'Obac, antes que al correspondiente al núcleo urbano cercano, sin que el contenido del informe elaborado por un ingeniero y un biogeógrafo quepa deducir la irracionalidad o incoherencia de los sistemas que se disponen en cuanto se admite que la zona ofrece, en parte, un "coixí perimetral de protecció als valors protegits pel Parc Natural de Sant Lloren'de Munt i l'Obac"*.

c) Por último sobre la denominada zona D4 --- *Plana del Vallès*--- (en la que se prevé Parque Territorial, clave P7, y Parque Urbano, clave P3) se expresa en la sentencia que, en concreto, las periciales aportadas no sirven para desvirtuar *"la mayor fertilidad de sus suelos que se le atribuye, en cuanto que*

admiten el cultivo de secano y el uso forestal".

La Sala de instancia, pues, da cumplida respuesta a las mencionadas y concretas pretensiones de la parte recurrente --- integrada por las cinco sociedades recurrentes--- en relación con la clasificación y calificación relativas a las tres zonas de SNU en las que las fincas se han incluido, justificando, además, la asignación, a cada una, de las diferentes clave de espacios libres de las previstas en el POUM que se le ha asignado.

En consecuencia, el contenido y sentido de las respuestas podrá ser aceptado y tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a la pretensiones formuladas.

QUINTO .- En el *motivo p rimero* ---al amparo del *apartado d) del artículo 88.1 LRJCA* --- se denuncia la infracción ---por interpretación errónea--- del *artículo 9 de la LRSV* , lo que ha supuesto la infracción de diversos preceptos constitucionales: 149.1.1.a) sobre condiciones básicas de garantía de la igualdad de todos los españoles; 9.3 sobre principio de seguridad jurídica; 14, sobre principio de igualdad ante la Ley; 33.1 sobre el derecho a la propiedad privada y 38 sobre derecho a la libertad de empresa.

Alega la recurrente, en síntesis, que, con arreglo al nuevo sistema de clasificación de suelo instaurado por la LRSV, el suelo que adquiere el carácter de residual es el urbanizable, que lleva incorporado el derecho a su transformación, de forma tal que sólo por motivos tasados puede clasificarse el suelo de no urbanizable y con ello privarse a la propiedad del derecho a su transformación, lo no se cumple por el POUM impugnado, que sigue preservando del proceso de transformación suelos en los que no concurren valores especiales a proteger, tal y como se deduce de la prueba pericial practicada por la parte recurrente en la que, tras el minucioso examen sobre el terreno, se concluía respecto de cada una de las seis fincas litigiosas, señalando la superficie que por sus condiciones y circunstancias debían ser reservadas para la clasificación de Suelos No Urbanizables, debiendo merecer el resto de las fincas la clasificación de Suelo Urbanizable; prueba pericial que no ha sido adecuadamente valorada por la sentencia.

Además, dentro de este motivo se señala la inseguridad jurídica en que se encuentran los propietarios de los suelos calificados como Parques Territoriales (Clave P-7), situados dentro de los suelos clasificados como No Urbanizables, al carecer el Plan de regulación sobre la gestión y desconocer la situación de propiedad en que quedarán estos suelos, lesionando con ello el *artículo 9.3* sobre principio de seguridad jurídica; *artículo 33.1* sobre derecho a la propiedad privada y *artículo 38* sobre derecho a la libertad de empresa.

Por último, finaliza la recurrente este motivo casacional indicando que, contrariamente a lo recogido en la sentencia, las fincas litigiosas sí están incluidas en la Actuación Urbanística Urgente (ACTURS Sabadell-Tarrasa), y que esta actuación, que tiene el rango formal de Ley, no ha sido derogada, por lo cual los terrenos deben merecer la clasificación de urbanizables como se prevé en esa norma.

La Generalidad de Cataluña, en su escrito de oposición solicita la desestimación del recurso alegando, respecto de este primer motivo, que la sentencia no incurre en las infracciones alegadas. La aplicación que realiza del *artículo 9.2 de la LRSV* , respecto de los criterios de clasificación del suelo no urbanizable es conforme con la interpretación dada a esta precepto por el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001, de 11 de julio , en especial, de la facultad señalada en el Fundamento de Derecho 32 para que los órganos urbanísticos, locales o autonómicos, decidan respecto del suelo no urbanizable común qué parte del suelo es urbanizable y qué parte es no urbanizable común, habiendo llegado el Tribunal de instancia, tras la valoración conjunta de las razones recogidas en el POUM justificativas del modelo territorial elegido y de las pruebas periciales practicadas, a la conclusión de la legalidad en la clasificación y calificación otorgada respecto de las fincas propiedad de las recurrentes, no siendo posible en vía casacional la revisión en la valoración de la prueba realizada por el Tribunal *a quo* . Finalmente, respecto de la vigencia de la Actuación Urbanística Urgente ACTUR Sabadell-Terrassa, se dejó sin efecto por *Decreto 277/1984, de 23 de agosto* .

Pues bien, tampoco este primer motivo casacional puede prosperar.

Siendo la cuestión central del recurso la legalidad en la clasificación del suelo no urbanizable y la pretensión de la parte recurrente consistente en la clasificación como suelo urbanizable de una superficie que, sumada la parte correspondiente de las seis fincas, asciende a la suma de 361 hectáreas, debemos empezar recordando la doctrina de esta Sala respecto de la potestad de los Ayuntamientos para preservar

del proceso de desarrollo urbano no sólo los terrenos que deban ser objeto de protección especial, sino también aquellos en que considere inadecuada su urbanización para su transformación en suelo urbano.

En este sentido, en la STS de 7 de noviembre de 2007 (RC nº 9934/2003), recogimos la doctrina contenida en la anterior STS de 11 de mayo de 2007 (RC nº 7007/2003), en la que indicamos:

"La cuestión jurídica sobre la que debemos pronunciarnos es, por tanto, si tras entrar en vigor el Real Decreto-Ley 4/2000 , y hasta que lo hizo la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que volvió a incluir en aquel artículo 9.2 esa causa o razón, su interpretación jurídica era, debía ser, una según la cual el planificador, a través del planeamiento general, no podía clasificar un suelo como no urbanizable por la repetida causa o razón, esto es, por considerarlo inadecuado para un desarrollo urbano. Interpretación que, de ser cierta, desplazaría y haría inaplicable al caso enjuiciado la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1/1997, de 18 de junio , entonces vigente, que incorporó a su ordenamiento autonómico una norma, la contenida en el artículo 11.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 , cuya interpretación, a sensu contrario, excluía del suelo urbanizable los terrenos que el Plan General no considerara adecuados para ser urbanizados. Desplazamiento e inaplicación derivados del carácter de legislación básica estatal y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos, atribuido a aquel artículo 9 por la Disposición final única de la citada Ley 6/1998 .

Centrada así la cuestión, conviene tener presentes cuales han sido las sucesivas redacciones de aquel artículo 9.2 de la Ley 6/1998 cuando definía qué terrenos (además de los previstos en el número 1 del mismo artículo) debían tener la condición de suelo no urbanizable:

(1) Según su redacción originaria, vigente desde el 5 de mayo de 1998 al 24 de junio de 2000, debían tenerla los terrenos "que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano".

(2) Según la introducida por el repetido Real Decreto-Ley 4/2000, redacción vigente desde el 25 de junio de 2000 al 21 de mayo de 2003 , debían tenerla los terrenos "que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales". Y

(3) Según la introducida por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, redacción cuya vigencia comenzó el 22 de mayo de 2003 , debían tenerla los terrenos "que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística".

*Pues bien, abordando ya la cuestión que nos ocupa, son varias las razones que nos conducen a entender que la supresión del inciso "así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano", efectuada por aquel Real Decreto-Ley (convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de junio de 2000), **no debe ser interpretada en el sentido que aparenta de desapoderar al planeamiento general para tomar en consideración esa inadecuación a los efectos de la clasificación de un suelo como no urbanizable** , ni en el sentido de que la legislación básica estatal y, en su caso, las condiciones básicas del ejercicio de los derechos, se opusieran en aquel espacio de tiempo que medió desde el 25 de junio de 2000 al 21 de mayo de 2003 a que dicho planeamiento pudiera, justificadamente, incluir en esa clase a los terrenos que considerara inadecuados para un desarrollo urbano. Sin perjuicio de otras y centrándonos en las que nos parecen más esclarecedoras, tales razones son las siguientes:*

A) La doctrina constitucional que interpreta con qué alcance e intensidad pueden incidir los títulos competenciales del Estado sobre la competencia exclusiva atribuida a las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo; que puede verse, en lo esencial, aunque no sólo, en los fundamentos jurídicos 5 a 12 de la conocida STC número 61/1997, de 20 de marzo , a los que nos remitimos. De esa doctrina, y fijándonos ahora en lo que realmente importa para la cuestión que nos ocupa, puede extraerse sin especial dificultad que aquellos títulos competenciales estatales no habilitan hasta el punto de que los productos normativos surgidos a su amparo puedan sustraer a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales -a cada una en el ejercicio de sus respectivas competencias- las potestades que directa y meramente sirven para plasmar la configuración de un determinado modelo territorial y urbanístico y, más en concreto, de un determinado modelo de ciudad. A través de aquellas competencias estatales y de sus productos normativos no cabe privar a esas Administraciones Territoriales de la posibilidad de definir donde

y cuando pueden y deben surgir y desarrollarse los asentamientos humanos. Pueden condicionar ese modelo, pero no privar de la opción para configurar un modelo propio. En consecuencia, siendo esa la doctrina constitucional, difícil será interpretar la supresión de aquel inciso en el sentido de que su espíritu y finalidad (elemento, éste, al que fundamentalmente ha de atenderse en la labor de interpretación de las normas jurídicas, según ordena el artículo 3.1 del Código Civil) fuera privar a esas Administraciones Territoriales de la posibilidad de optar por un modelo que, por razones de carácter territorial o urbanístico, no por otras, considere en un momento dado que determinados suelos son inadecuados para el desarrollo urbano.

B) La doctrina constitucional específica y singularmente surgida al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 6/1998 , que cabe ver en la STC número 164/2001, de 11 de julio , especialmente en su fundamento jurídico 14 . En ella, en la que de nuevo es de ver una repetida llamada de atención a que los títulos competenciales del Estado y sus productos normativos no pueden llegar a imponer un determinado modelo urbanístico, y en la que se tiene presente la supresión de aquel inciso llevada a cabo por el repetido Real Decreto-Ley, pero en la que se enjuicia la constitucionalidad de aquel artículo 9 en su redacción originaria, hay consideraciones que a nuestro juicio son muy significativas para decidir sobre la cuestión que nos ocupa. Así, y en lo que ahora importa, se lee al inicio del párrafo tercero de aquel fundamento jurídico 14 que el precepto impugnado, en su redacción de 1998, establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Se añade en el mismo párrafo, y ello ya parece tener ese valor significativo al que antes nos referíamos, una consideración según la cual debemos adelantar que la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el artículo 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del artículo 9 LRSV. Y en la misma línea, con ese mismo valor, y precisamente al ocuparse del criterio de clasificación referido a la inadecuación para un desarrollo urbano, termina el razonamiento del Tribunal Constitucional expresando que es la concurrencia de los dos criterios del artículo 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998 , lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad. De nuevo, por tanto, parece imponerse como lógica la conclusión que expresamos en el último inciso de la letra anterior. Y

C) El preámbulo del Real Decreto-Ley 4/2000 no contiene una referencia clara a la razón de ser por la que suprimió aquel inciso. Como tal, no parece que podamos considerar aquella que habla de la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable, pues una referencia idéntica no deja de contenerse, también, en la exposición de motivos de la Ley 10/2003 que, sin embargo, vuelve a introducir como criterio apto para la clasificación de un suelo como no urbanizable el de la inadecuación para el desarrollo urbano. Junto a ello, aquel preámbulo tampoco se refiere a la exposición de motivos de la Ley 6/1998, pese a que en ella, en el párrafo primero de su número 2 , y sin duda para explicitar las razones hábiles para preservar un suelo y excluirlo del proceso urbanizador, incluyó explícitamente la de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano. Esta reflexión nos lleva a enlazar con el proceso parlamentario de elaboración de la Ley 6/1998, pues el artículo 9.2, en el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido a las Cortes Generales, se refería a que el planeamiento general podía clasificar como suelo no urbanizable aquellos otros terrenos que considere justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional . Desaparecidas esas dos exigencias que acabamos de subrayar en el texto finalmente aprobado del artículo 9.2 de la Ley 6/1998 , con la consecuente apariencia de que el margen de discrecionalidad del planificador podía entenderse ampliado, surge, al combinar todo lo que hasta ahora llevamos razonado, incluida la pervivencia tras el Real Decreto-Ley de aquella expresión del párrafo primero del número 2 de la exposición de motivos de la Ley 6/1998 , la idea de que la supresión del inciso no obedeció tanto a la exclusión del criterio de la inadecuación para un desarrollo urbano, sino, más bien, a la de poner freno a esa aparente ampliación del margen de discrecionalidad. Entendemos que este es el espíritu y finalidad de la repetida supresión y, por ende, el elemento fundamental a la hora de interpretar su significado jurídico. Y entendemos que ello se ve confirmado al estudiar la Ley 10/2003 (que, no se olvide, es el producto normativo que surge por la vía del artículo 86.3 de la Constitución, esto es, la Ley que, tras la convalidación del Real Decreto-Ley 4/2000 , resultó de tramitar éste como proyecto de ley), pues en su exposición de motivos se expresa que en la misma dirección de incrementar la oferta del suelo, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios, se orienta la mayor objetivización de la clasificación del suelo no urbanizable, y en la redacción que finalmente da al artículo 9.2 exige que el criterio clasificador de la inadecuación para el desarrollo urbano se sustente o lo sea, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística."

Por lo demás y con independencia de la doctrina anteriormente indicada, en el concreto caso del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarrasa impugnado, resulta que la aprobación definitiva del mismo se produjo el 4 de julio de 2003, estando en vigor por tanto la modificación introducida en el artículo 9.2 por

la Ley 20/2003, de 20 de mayo , y siendo también de aplicación lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 2/2002, de 13 de marzo, de Urbanismo de Cataluña , ---hoy derogada por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio --- que establecía una regulación del suelo no urbanizable en los siguientes términos:

"1. Constituyen el suelo no urbanizable:

a) Los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal clasifica como tales por razón de:

Primero. La incompatibilidad con su transformación.

Segundo. La inadecuación al desarrollo urbano.

b) Los terrenos reservados para sistemas urbanísticos generales no incluidos en suelo urbano ni en suelo urbanizable.

2. La incompatibilidad de un terreno con su transformación, a efectos de lo establecido en el punto primero del apartado 1.a, puede derivar, entre otros, de los siguientes factores:

a) Un régimen especial de protección aplicado por la legislación sectorial y por el planeamiento territorial.

b) Las determinaciones de los planes directores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 .

c) Su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

3. La inadecuación de un terreno al desarrollo urbano, y la consiguiente clasificación como suelo no urbanizable, puede derivarse de:

a) Que concurren en el mismo los valores considerados por la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y de valoraciones.

b) El objetivo de garantizar la utilización racional del territorio y la calidad de vida, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbanístico sostenible definido en el artículo 3 .

4. El valor agrícola de los terrenos que estén afectados por indicaciones geográficas protegidas o por denominaciones de origen puede fundamentar también la clasificación como suelo no urbanizable a que se hace referencia en el apartado 3".

Por último, aun no siendo aplicable por razones temporales, no está de más recordar, la evolución de la legislación básica estatal más reciente en cuanto a principios rectores sobre clasificación del suelo, en el sentido de la doctrina jurisprudencial apuntada, posibilitando tal clasificación al margen de valores específicos a proteger, en atención a su consideración de inadecuados para la urbanización. El artículo 2.2.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio , al regular los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, señala que las políticas sobre regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen por finalidad regular la utilización del suelo conforme al interés general y al principio de desarrollo sostenible, procurando la "... protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" .

Por consiguiente, a la fecha de aprobación definitiva del POUM de Tarrasa, tanto la regulación contenida en la normativa estatal básica como en la específica de la Comunidad Autónoma de Cataluña facultaban al Ayuntamiento para clasificar como suelo no urbanizable suelos inadecuados para su urbanización, es decir, aquellos suelos en los que, en virtud del modelo territorial elegido, el planificador quiere preservar del proceso de urbanización y en los que no concurren valores especiales de carácter agrícola, forestal, ganadero o de riqueza natural, por lo que la discusión acerca de la concurrencia o no de los valores específicos a proteger, pierde relevancia y protagonismo al no constituir el motivo esencial y único justificante de la clasificación como suelo no urbanizable. En este sentido, es el modelo territorial elegido y su coherencia con los fines y objetivos declarados la piedra angular sobre la que ha de pivotar la clasificación del suelo no urbanizable por inadecuación.

Partiendo de estas consideraciones, la Sala de Instancia valora las razones justificativas previstas en el POUM respecto del modelo territorial, modelo caracterizado por la prevalencia de un sistema de ocupación de suelo compacto que evite la dispersión, procurando con ello una mayor eficiencia en el costo

de los servicios urbanísticos y una más racional utilización de los recursos naturales, y a la vista también de la prueba practicada concluye poniendo de manifiesto la coherencia entre el modelo territorial y la clasificación de suelo no urbanizable.

Esta valoración no es susceptible de revisión con motivo del recurso de casación, salvo supuestos de infracción de normas sobre valoración de prueba o manifiesta irracionalidad que, en el caso concreto, ni se aprecia por este Tribunal ni siquiera se alega.

Siendo ajustada a derecho la interpretación realizada por la Sala de instancia de la normativa básica estatal y siendo coherente y justificada la clasificación de suelo no urbanizable prevista en el Plan impugnado, decaen el resto de infracciones de preceptos constitucionales que se alegan por la recurrente en el epígrafe g) del motivo, y que serían infracciones colaterales producidas como consecuencia de la infracción principal producida, siempre a juicio de la recurrente, con motivo de la clasificación de suelo. La infracción de estos preceptos constitucionales no se articula en el recurso con la necesaria argumentación exigible a un recurso extraordinario como la casación, teniendo su cita mero carácter retórico, motivo por el cual no nos detendremos en su examen más allá de la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica por causa de la indefinición del régimen de propiedad de los suelos calificados como sistemas, que no es tal, al declarar la sentencia su adecuación a lo dispuesto en el *artículo 34 de la Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña* y contener las Normas Urbanísticas regulación respecto del suelo calificado como sistema viario, que habrá de ser de titularidad pública, para lo cual la Administración deberá utilizar los mecanismos de adquisición legalmente previstos, y del suelo destinado a sistema de espacios libres en suelo no urbanizable, que será de titularidad privada, con el régimen de usos previstos en función de las diferentes zonas y usos pormenorizados.

Por último, y en relación a la controversia sobre la vigencia o no de la Actuación Urbanística Urgente ACTUR Sabadell-Terrassa, también debemos desestimar esta alegación, pues la sentencia no aborda esta cuestión concluyendo la vigencia o derogación de tal Actuación, sino en el sentido de que la recurrente no ha acreditado que las fincas litigiosas estén comprendidas en el ámbito territorial de la actuación, delimitado por el *Decreto 3327/1971, de 23 de noviembre*, por lo que la alegación sobre la vigencia de *Ley 7/1970, de 27 de julio* carece de trascendencia en orden a la pretensión de clasificación de las fincas como suelo urbanizable.

SEXTO .- Al rechazarse todos los motivos de casación procede declarar no haber lugar al recurso, con condena a la parte recurrente en las costas del mismo (*artículo 139.2 de la LRJCA*), sin bien, a la vista de las actuaciones procesales, esta condena sólo alcanzará, por lo que se refiere a la minuta de los Letrados, a la cantidad de 2000 euros, la del Ayuntamiento de Tarrasa, y a 3000 la de la Generalidad de Cataluña (*artículo 139.3 de la LRJCA*).

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

1º. Declaramos no haber lugar al recurso de casación número **1782/2007** interpuesto por las entidades mercantiles "**EXPLOTACIONES TERRITORIALES Y URBANA S. L.**", "**MASÍA MARCET S. A.**", "**COINTASA S. L.**", "**VALLESTERRA S. L.**" y "**GRAMTOR S. A.**" contra la sentencia dictada en fecha de 16 de febrero de 2007 por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y en su Recurso Contencioso-administrativo número 119/2004, la cual declaramos ajustada al Ordenamiento jurídico.

2º. Condenamos a la parte recurrente en las costas del recurso de casación en los términos expresados.

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 fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. **Rafael Fernandez Valverde**, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.