

Roj: STS 8447/2012  
Id Cendoj: 28079130052012100798  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 2433/2009  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinte de Diciembre de dos mil doce.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 2433/2009 interpuesto por la entidad ALCOTAS, S.L., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Amparo Ivana Rouanet Mota, contra la sentencia de la Sección 3<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de marzo de 2009 (recurso contencioso-administrativo 82/2006 ). Se ha personado como parte recurrida la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección 3<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia con fecha 3 de marzo de 2009 (recurso 82/2006 ) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Alcotas, S.L. contra la resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña de 25 de mayo de 2005 que aprueba definitivamente el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 16 de junio de 2005); sin hacer especial pronunciamiento de las costas ocasionadas.

**SEGUNDO.-** La demandante en el proceso de instancia es propietaria de unos terrenos situados en Sant Feliu de Guíxols (Girona) clasificados en el planeamiento municipal como suelo urbanizable no programado. El Plan Director impugnado les asigna la clasificación de suelo no urbanizable costero, categoría C1.

En el proceso de instancia, la parte actora solicitaba que se declarase la nulidad del instrumento de planeamiento impugnado y de las determinaciones del Plan Director que conllevan la modificación de la clasificación urbanística prevista en el planeamiento urbanístico municipal vigente, en particular, en relación con los terrenos de autos (los terrenos de la demandante están clasificados en el planeamiento municipal como suelo urbanizable no programado y el Plan Director impugnado les asigna la clasificación de suelo no urbanizable costero, categoría C1). En la demanda se pide que se reconozca a los terrenos la condición de suelo urbano, o, subsidiariamente, que sean calificados como suelo costero especial (CE).

La sentencia, en su fundamento primero, fija el objeto del recurso y las pretensiones de la parte actora en los siguientes términos:

En su fundamento segundo la sentencia expone de forma detallada la normativa autonómica aplicable al instrumento impugnado; la naturaleza y efectos de los Planes Directores Urbanísticos; los objetivos que persigue y las clases de suelo que comprende. El texto de este fundamento es el siguiente:

<< (...) SEGUNDO.- Consideraciones sobre la naturaleza y contenido del Plan recurrido: Tiene el carácter de figura de planeamiento urbanístico general, constituida por un Plan Director Urbanístico aprobado por el conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, inicialmente por Resolución a 28 de mayo de 2004 y definitivamente por Resolución de 25 de mayo de 2005. El marco normativo está formado por los artículos 55.1 y 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña , en relación con lo dispuesto en su Disposición Transitoria Tercera y demás disposiciones concordantes (sin que resulten aplicables las modificaciones operadas por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre , para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local).

Se trata de una figura de planeamiento urbanístico dirigida a abordar los intereses, objetivos y finalidades supramunicipales que se relacionan en el artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña - como con posterioridad se establece en la modificación operada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, o en el texto del artículo 56 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, en su caso con las modificaciones actuadas por el Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en materia urbanística -.

Según la redacción temporalmente aplicable al presente caso, en esa órbita supramunicipal, corresponde establecer, a los Planes Directores Urbanísticos, las siguientes prescripciones:

- a) Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de ámbito supramunicipal.
- b) Determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público.
- c) Medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo.
- d) La concreción de las grandes infraestructuras.
- e) La programación de políticas supramunicipales de suelo y vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados en el seno de la tramitación regulada en el art. 81.2.

A tales efectos los Planes Directores Urbanísticos han de incluir las adecuadas determinaciones para las finalidades que persigan, al punto que pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que posibiliten el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales y, a salvo la necesaria adaptación de las figuras de planeamiento urbanístico de inferior jerarquía, debe subrayarse su potencialidad en sede de entrada en vigor inmediata del plan director y del régimen a establecer para con las disposiciones transitorias que incluya. En relación con el Plan Director Urbanístico impugnado en el presente proceso debe señalarse lo siguiente: Sus objetivos generales y particulares se concretan en el artículo 1.2 de su Normativa Urbanística en los siguientes términos:

"2. El Pla director urbanístic del sistema costaner té els següents objectius:

a) Generals:

Identificar els espais costaners que no han sofert un procés de transformació urbanística, classificats pel planejament vigent com a sòl urbanitzable no delimitat i sòl no urbanitzable, i preservar-los de la seva transformació i desenvolupament urbà, per garantir el desenvolupament urbanístic sostenible del territori que abasta aquest Pla i del sistema costaner en el seu conjunt, conforme al que estableix l'article 3 de la Llei 2/2002, modificada per la Llei 10/2004.

b) Particulars:

- Impedir la consolidació de barreres urbanes entre els espais interiors i els del sistema costaner.
- Protegir els valors dels espais costaners: ambientals, paisatgístics, culturals, científics, agrícoles, forestals, ramaders o per raó de llurs riqueses naturals.
- Preservar del procés de transformació urbanística els espais costaners afectats per riscos naturals o antròpics.
- Garantir l'efectivitat de les limitacions o servituds per a la protecció del domini públic marítim-terrestre.
- Millorar la qualitat de vida per raó de la funcionalitat dels espais costaners com àmbits d'interrelació entre la societat i la natura: des del manteniment d'un recurs turístic bàsic i des del recolzament de la biodiversitat, en connectar els espais de l'interior amb els del litoral".

En cuanto a su ámbito territorial, alcanza, dentro o fuera de la franja de 500 metros de anchura aplicada en proyección horizontal tierra adentro desde el deslinde del dominio público marítimo terrestre, en todo el litoral de Cataluña, y con incidencia en Suelos No Urbanizables, Suelos Urbanizables y Suelos Urbanos de los siguientes términos municipales que se concretan en el artículo 4.3 de su Normativa Urbanística:

"Portbou, Colera, Llançà, El Port de la Selva, Cadaqués, Roses, Castelló d'Empúries, Sant Pere Pescador, L'Armentera, L'Escala, Torroella de Montgrí, Pals, Begur, Palafrugell, Mont-ras, Palamós, Calonge,

Castell-Platja d'Aro, Sant Feliu de Guíxols, Santa Cristina d'Aro, Tossa de Mar, Lloret de Mar, Blanes, Malgrat de Mar, Santa Susanna, Pineda de Mar, Calella, Sant Pol de Mar, Canet de Mar, Arenys de Mar, Caldes d'Estrac, Sant Vicenç de Montalt, Sant Andreu de Llavaneres, Mataró, Cabrera de Mar, Vilassar de Mar, Premià de Dalt, Premià de Mar, Teià, El Masnou, Alella, Montgat, Badalona, Sant Adrià de Besòs, Barcelona, El Prat de Llobregat, Viladecans, Gavà, Castelldefels, Sitges, Sant Pere de Ribes, Vilanova i la Geltrú, Cubelles, Cunit, Calafell, El Vendrell, Roda de Barà, Creixell, Torredembarra, Altafulla, Tarragona, Vila-seca, Salou, Vinyols i els Arcs, Cambrils, Mont-Roig del Camp, Vandellòs i L'Hospitalet del Infant, L'Ametlla de Mar, El Perelló, L'Ampolla, Deltebre, Sant Jaume d'Enveja, Amposta, Sant Carles de la Ràpita, Alcanar". A subrayar el régimen establecido para con las denominadas Unidades Territoriales de regulación del Suelo Costero (UTR-C), dentro y fuera de la franja indicada de 500 metros, para con suelos preexistentemente clasificados como Suelo No Urbanizable -incluido o no en el Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN)-, y para con suelos clasificados preexistentemente como Suelo Urbanizable no delimitado sin Programa de Actuación Urbanística o Plan Parcial de delimitación vigentes -los artículos 5, 6 y 10 de su Normativa Urbanística-, estableciéndose para el Suelo No Urbanizable Costero las siguientes subcategorías: "- sòl no urbanitzable costaner inclòs en el PEIN (clau NU-CPEIN i codi gràfic CPEIN).

- sòl no urbanitzable costaner 1 (clau NU-C1 i codi gràfic C1),
- sòl no urbanitzable costaner 2 (clau NU-C2 i codi gràfic C2),
- sòl no urbanitzable costaner 3 (clau NU-C3 i codi gràfic C3)".

Y todo ello con el régimen urbanístico que se desarrolla en los artículos 13 y siguientes de la Normativa Urbanística de ese Plan Director Urbanístico, y con la trascendencia que establece la Disposición Adicional 2ª y, por si existiese alguna duda, su Disposición Transitoria 1ª, que son del siguiente tenor:

"Disposició adicional segona.-

Les determinacions d'aquest Pla director urbanístic del sistema costaner són normatives i vinculen a les administracions i als particulars. Mentre no es completi l'adequació del planejament urbanístic general a les determinacions d'aquest Pla, els ajuntaments no poden tramitar figures de planejament ni instruments de gestió ni atorgar llicències que contradiguin aquest Pla director, i estan obligats a advertir de forma expressa de la seva existència, vigència i del caràcter vinculant de les seves determinacions en respondre a les consultes i sol·licituds d'informació urbanística que formulin els particulars".

"Disposicions transitòries.-

Primera.- Des de l'entrada en vigor del Pla director urbanístic del sistema costaner i en tant el planejament urbanístic general dels municipis abastats no s'hi adapti, són directament aplicables les determinacions contingudes en aquesta normativa.

A aquests efectes:

- En el sòl urbà i en el sòl urbanitzable delimitat amb pla parcial vigent abastat pel Pla director, per a poder autoritzar edificacions destinades a usos residencials i d'habitatge o d'altres ordinàriament no autoritzables dintre de l'amplada de la servitud de protecció, prevista per la legislació aplicable en matèria de costes, caldrà que, prèviament, mitjançant, almenys, un Pla de millora urbana, es justifiqui expressament el compliment dels diversos requisits exigibles i que, a més a més, s'acotin els trams de façana marítima, el tractament homogeni dels quals es proposi obtenir mitjançant les corresponents actuacions edificatòries a autoritzar. - En el sòl urbanitzable delimitat i l'urbanitzable no delimitat amb Programa d'actuació urbanística o Pla parcial de delimitació vigents abastat pel Pla director, el planejament urbanístic derivat que es presenti a tràmit ha d'ajustar-se a allò establert per l'article 18 d'aquestes Normes.

- En el sòl urbanitzable no delimitat abastat pel Pla director, que no ha de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner, identificat per les unitats territorials de regulació de sòl costaner especial, (UTR-CE, icodi gràficCE), el planejament urbanístic derivat que es presenti a tràmit i, també, el planejament urbanístic derivat que ha sigut objecte de suspensió de llur tramitació en ocasió tant de la preparació d'aquest Pla director com de la seva aprovació inicial, s'ha d'ajustar a allò establert per l'article 18 d'aquestes Normes sempre que es consideri adient la seva transformació en coherència amb el model urbanístic establert pel planejament general municipal.

- El sòl no urbanitzable abastat pel Pla director, que no ha de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner, identificat per les unitats territorials de regulació de sòl costaner especial, (UTR-CE, icodi gràficCE) té el règim d'ús que li correspon, en general, segons la Llei d'urbanisme i, en particular, segons

el corresponent planejament urbanístic general. Tot això sens perjudici de la modificació o revisió d'aquest, sigui per considerar-los sòl no urbanitzable costaner, o sigui per preveure la seva transformació urbanística, en quin cas haurà de subjectar-se als procediments legalment establerts i a les condicions establertes a l'article 18 d'aquestes Normes.

- El règim d'ús en els sòls no urbanitzable i urbanitzable no delimitat abastats pel Pla director, que han de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner en qualsevol de les seves subcategories, identificats per les unitats territorials de regulació de sòl costaner (UTR-C, claus NU-CPEIN, NU-C1, NU-C2 i NU-C3 i codis gràfics CPEIN, C1, C2 i C3) s'ha d'ajustar a allò establert pels articles 10, 13, 14 i 15 d'aquestes Normes, els efectes dels quals abasten tots els projectes que es presentin a tràmit i, també, els que han sigut objecte de suspensió d'atorgament de llicències en ocasió tant de la preparació d'aquest Pla director com en el de la seva aprovació inicial.

- El sòl no urbanitzable i el sòl urbanitzable no delimitat abastats pel Pla director, que han de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner 1, identificats per les unitats territorials de regulació de sòl costaner (UTR-C, clau NU-C1 i codi gràfic C1), resten subjectes al règim d'ús establert a l'article 14 d'aquestes Normes".

Pocos esfuerzos deben efectuarse para concluir que, más allá del establecimiento de un régimen de meras directrices o de adaptación de planeamiento urbanístico general o derivado futuro, se ha establecido un régimen de inmediata aplicación de sus prescripciones y determinaciones para atender a los objetivos y finalidades arriba expresados; todo ello sin perjuicio de superiores niveles de protección que pudieran resultar, como se apostilla en el artículo 22 de la Normativa Urbanística del Plan Director Urbanístico, en cuanto dispone:

"Article 22. Efectivitat del superior nivell de protecció establert pel planejament urbanístic general envers el sòl abastat pel Pla director.-

El règim establert per aquestes Normes, respecte del sòl abastat pel Pla director, no impedeix que les determinacions del planejament urbanístic general o especial comportin un superior nivell de protecció">>.

En el fundamento tercero, la sentencia da respuesta al motivo de impugnación relativo a la vulneración del principio de autonomía local, que la Sala desestima por las siguientes razones:

<< (...) TERCERO.- La actora alega que el Pla Director incurre en vulneración del principio de autonomía local en los 75 municipios afectados ya que, a su entender, se produce un abuso de la facultad autonómica que recae en la redacción y aprobación de los Planes Directores Urbanísticos al dejar, el Pla Director impugnado, sin efecto determinaciones urbanísticas de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal y de otros instrumentos de planeamiento, sobre todo en materia de clasificación de suelo que, según la actora, sólo el Plan de Ordenación Urbanística Municipal puede actuar: En el caso de autos, al pasar de la clasificación de suelo urbanizable programado a suelo no urbanizable costero C1. Más todavía, al incidir en figuras de planeamiento urbanístico recientes con lo que ello supone.

A lo que debe decirse que la formulación genérica de la pretendida vulneración del Principio de Autonomía Municipal al establecerse una ordenación que incide en los planeamientos generales preexistentes no puede prosperar, cuando, como se ha expuesto, siendo cierto que la figura de planeamiento de autos debe hallarse dirigida a los intereses, objetivos y finalidades supramunicipales de su razón, en el presente caso era preciso por la parte actora concretar, pormenorizar y demostrar debidamente que las prescripciones o determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible establecidas por el Pla Director, se apartan de esos intereses, objetivos y finalidades supramunicipales, involucrándose, en tal caso, en el ámbito local vedado tanto al ejercicio de competencias autonómicas como mediante una figura de planeamiento urbanístico que tampoco posibilitaría esa funcionalidad.

La tramitación administrativa y los dictados de sus preceptos no permite estimar esa disfuncionalidad, por lo que en defecto de otras alegaciones y probanzas no pueden prosperar las tesis sostenidas por la actora >>.

En el fundamento cuarto de la sentencia la Sala de instancia señala, atendiendo a la prueba pericial practicada, que no ha resultado acreditado que los terrenos de la actora cuenten con los servicios urbanísticos básicos, ni que se encuentren integrados en la malla urbana. Los términos en lo que se pronuncia la sentencia son los siguientes:

<< (...) CUARTO.- La actora alega que los terrenos de autos son materialmente suelo urbano, por disponer de los servicios urbanísticos básicos y estar incorporados a la malla urbana.



Se ha practicado prueba pericial, que ha evidenciado que la total finca de autos, por el Este, da frente a un vial, con recogida de aguas pluviales, sin aceras ni alumbrado público, que discurre paralelo a la costa, por el que discurren redes de suministro de agua y electricidad, sin que se acredite la suficiencia de los mismos para atender concretas necesidades urbanísticas de aquellos terrenos, ni su incorporación a la malla urbana. Este resultado probatorio es insuficiente en orden a acreditar que se trata de suelos urbanizados con todos los servicios urbanísticos básicos e integrados en la malla urbano.

Por ello debe concluirse que no se ha probado que los terrenos de autos tengan el carácter de suelo urbano >>.

En el fundamento quinto la sentencia analiza la pretensión subsidiaria formulada, relativa a la clasificación de los terrenos como suelo costero especial (CE), desestimándola por considerar que no resulta acreditado que el instrumento de planeamiento urbanístico impugnado vulnere el ámbito objetivo que le corresponde en cuanto a la clasificación o calificación urbanística. El texto del fundamento quinto de la sentencia es el siguiente:

<< (...) QUINTO.- Y en cuanto a la impugnación de la clasificación de los terrenos operada por el Pla Director, y a las alegaciones de la actora en el sentido de pretender otra clasificación, como la de suelo costero CE, y que no se ha respetado la clasificación urbanística del planeamiento general municipal, debe decirse que tampoco se ha acreditado que la técnica empleada en la figura de planeamiento urbanístico impugnada vulnere el ámbito objetivo que debe corresponderle, bien en sede de clasificación o bien de calificación urbanística -o si así se prefiere de categorización o de subcategorización de suelo- cuando, como se ha expuesto, la potencialidad de la figura que nos ocupa alcanza no sólo al establecimiento de directrices sino, y entre otras ya expuestas, al establecimiento de determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, al establecimiento de medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo, al establecimiento de determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos y todo ello tanto a los efectos de entrada en vigor inmediata del plan director como del régimen a establecer para con las disposiciones transitorias que incluya.

Desde esa perspectiva las alegaciones formuladas en sede de clasificación que no descienden a los objetivos y finalidades referidos, no pueden prosperar, ya que, sin desvirtuarse en modo alguno en el presente proceso los prescritos en la misma, la técnica empleada cabe subsumirla en los amplios conceptos que se han relacionado. Temática la expuesta que finalmente ha tenido el expreso reconocimiento reglamentario en el 63.2 Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, que corrobora la conclusión a la que se ha llegado>>.

Por las razones expuestas, la Sala de instancia desestima el recurso contencioso-administrativo.

**TERCERO** .- La representación de la entidad Alcotas, S.L. preparó recurso de casación contra dicha sentencia y efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 19 de mayo de 2009 en el que aduce tres motivos de casación, todos ellos formulados al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción . El enunciado y contenido de estos motivos es, en síntesis, el siguiente:

1.- Infracción de los artículos 137 y 140 de la Constitución , ya que el Plan Director del Sistema Costero modifica la clasificación urbanística de los terrenos afectados, invadiendo un ámbito competencial reservado al planificador urbanístico municipal. La sentencia se equivoca al considerar que debe acreditarse si los intereses afectados son estrictamente locales o trascienden de ese ámbito, pues lo que debe analizarse es qué clase de instrumento urbanístico tiene encomendada la clasificación del suelo y a qué Administración le corresponde su formulación. Y en atención a lo dispuesto en los artículos 25.2 y 25.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local , habrá de estarse a lo que disponga la Ley; y el artículo 10.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y artículo 57.2 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña disponen que corresponde a los planes de ordenación urbanística municipal clasificar el suelo y del contenido del artículo 56 de la Ley de Urbanismo de Cataluña -que regula los Planes Directores Urbanísticos- no se desprende que estos tengan la potestad de modificar la clasificación del suelo prevista en los Planes de Ordenación Municipal.

En lo que se refiere al artículo 63.2 del Decreto autonómico 305/2006, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña , invocado por la Generalitat de Cataluña y en el que se indica que las determinaciones de los planes directores pueden consistir en normas de aplicación directa sobre el suelo, que comporten su clasificación o calificación, debe acotarse necesariamente a la clasificación como suelo no urbanizable, sin que pueda en otro caso modificar la clasificación del suelo pues se superaría el contenido del artículo 56 de la Ley de Urbanismo de Cataluña y se dejarían sin efecto los preceptos de la Ley

catalana que atribuyen al planeamiento municipal la función de clasificación del suelo y supondría determinar en virtud de norma reglamentaria el contenido de competencias municipales reservado a la Ley según lo previsto en el artículo 25.3 de la Ley de Bases de Régimen Local .

2.- Infracción del artículo 348 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y artículo 9.3 de la Constitución , pues la valoración de la prueba pericial que realiza la sentencia impugnada en lo que se refiere a la naturaleza urbana de los terrenos de la recurrente resulta ilógica y arbitraria y vulnera las reglas de la sana crítica. Así, el dictamen pericial considera (página 6) que sus terrenos disponen de los servicios urbanísticos que prescribe el artículo 27 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio , que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y acredita que los servicios serían suficientes y adecuados para la edificación de las 12 viviendas unifamiliares que podían construirse según el planeamiento municipal, así como la inserción de los terrenos en la malla urbana (página 30).

3.- Infracción de la jurisprudencia que ha consagrado el criterio de la fuerza normativa de lo fáctico para imponer la obligada consideración de un suelo como urbano. Se citan las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1992 y sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2003 que se refieren a su vez a otras muchas. La recurrente alega que del contenido del informe pericial efectuado, unido a los planos del Plan General de Ordenación Urbana de Sant Feliu de Guíxols relativos a la estructura de los sistemas urbanos y redes de agua, alcantarillado, electricidad y gas (documentos 3 a 7 de la demanda) resulta que los terrenos reúnen las condiciones legales para ser considerados suelo urbano, por lo que su clasificación como tal quedaba fuera de la esfera voluntarista de la Administración, debiendo regirse por las disposiciones del Plan Director que se refieren a dicha clase o categoría de suelo (artículos 19 y 20 de sus Normas Urbanísticas).

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia casando y anulando la sentencia recurrida y estime el recurso contencioso- administrativo interpuesto en los términos de la demanda.

**CUARTO.-** Por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 7 de septiembre de 2009 se acordó la admisión del recurso de casación y la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, conforme a las reglas del reparto de asuntos.

**QUINTO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por Providencia de 29 de septiembre de 2009 se dio traslado a la parte recurrida para que formalizase por escrito su oposición al recurso de casación, lo que hizo la Generalitat de Cataluña mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2009 en el que solicita la desestimación del recurso de casación y confirmación de la sentencia recurrida con imposición de las costas procesales a la recurrente.

**SEXTO.-** Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 18 de diciembre de 2012, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas** ,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación nº 2433/2009 lo dirige la entidad Alcotas, S.L. contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de marzo de 2009 (recurso 82/2006 ) en la que se desestima recurso contencioso-administrativo interpuesto por esa entidad contra la resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña de 25 de mayo de 2005 que aprueba definitivamente el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 16 de junio de 2005).

Hemos dejado reseñadas en el antecedente segundo las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Debemos entonces entrar ya a examinar los motivos de casación aducidos por la recurrente, cuyo enunciado y contenido hemos resumido en el antecedente tercero.

**SEGUNDO.-** En el primer motivo se alega la infracción de los artículos 137 y 140 de la Constitución aduciendo la recurrente que el Plan Director del Sistema Costero modifica la clasificación urbanística de los terrenos afectados, invadiendo un ámbito competencial reservado al planificador urbanístico municipal. Según la recurrente, la sentencia se equivoca al considerar que debe acreditarse si los intereses afectados son estrictamente locales o trascienden de ese ámbito ya que lo que debe analizarse es qué clase de instrumento urbanístico tiene encomendada la clasificación del suelo y a qué Administración le corresponde su formulación.

La representación de la entidad Alcotas, S.L. centra su planteamiento en la atribución legal de la clasificación del suelo a los planes de ordenación urbanística municipal - artículos 10.1 del Texto Refundido

de la Ley del Suelo 1976 y artículo 57.2 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña - y en la ausencia de potestad de los Planes Directores para modificar la clasificación del suelo prevista en los Planes de Ordenación Municipal en atención a la regulación de estos instrumentos en la normativa autonómica.

El motivo de casación así planteado no puede ser acogido. Veamos.

La posibilidad de que los planes directores urbanísticos regulados en la legislación catalana clasifiquen el suelo o modifiquen la clasificación asignada en el planeamiento urbanístico exige la interpretación y aplicación de la normativa urbanística autonómica que regula esta figura de planeamiento general. Y la interpretación que de esa normativa se hace en la sentencia no puede ser revisada en casación, pues, como hemos señalado en repetidas ocasiones -sirva de muestra la sentencia de 17 de julio de 2009 (casación 2722/2005) - << (...) no se puede fundar un recurso de casación en la infracción de Derecho autonómico, 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 del Derecho estatal (...)>>.

De los fundamentos jurídicos segundo y quinto de la sentencia se desprende con claridad que para la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña los Planes Directores contemplados en la legislación autonómica catalana sí pueden clasificar suelo, pues su potencialidad no se limita al establecimiento de meras directrices sino también determinaciones sobre el desarrollo sostenible, medidas de protección del suelo no urbanizable y criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo, destacando en cuanto a sus efectos la inmediata aplicación de sus prescripciones y determinaciones para atender a los fines que persigue. Y esta interpretación del derecho autonómico, como hemos señalado, no puede ser revisada en casación.

Partiendo de lo anterior, la sentencia recurrida centra el análisis del motivo de impugnación relativo a la vulneración del principio de autonomía local en las finalidades perseguidas por el Plan Director, señalando como exigible a la actora que justifique que las determinaciones del Plan que cuestiona se apartan de aquellas finalidades involucrándose en el ámbito local. Y la Sala de instancia concluye que la demandante no ha concretado, pormenorizado, ni demostrado, que las prescripciones establecidas en el Plan Director se aparten de los objetivos perseguidos y que la tramitación administrativa y los dictados de sus preceptos no permiten estimar que haya existido una intromisión en el ámbito local.

Pues bien, en el recurso de casación nada alega la recurrente acerca de este razonamiento de la sentencia en el que se le reprocha la falta de concreción y de prueba que acredite que las determinaciones del Plan impugnado inciden en el ámbito propio del municipio y no responden a las finalidades supramunicipales perseguidas con el Plan Director.

**TERCERO.-** Para completar lo razonado en el fundamento anterior resulta oportuno que hagamos algunas consideraciones sobre la incidencia de la autonomía local en el ámbito urbanístico, y, más concretamente, en el de la clasificación y calificación de los terrenos, para a continuación ponerlas en relación con las concretas determinaciones del Plan Director aquí controvertido que afectan a la finca de la recurrente.

Ante todo señalaremos que esta Sala ha examinado la cuestión con ocasión de la impugnación de otros planes territoriales de naturaleza y significación análogas a las del instrumento que ahora nos ocupa. Así, por ejemplo, en relación con el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano pueden verse las sentencias de esta Sala de 26 de abril, 21 de junio (dos), 6 de julio y 2 de noviembre de 2012, dictadas en los recursos de casación 857/09, 2415/09 y 881/09, 2388/09, y 1524/09, respectivamente. Pues bien, de una de esas sentencias, la de 6 de julio de 2012 (casación 2388/09) extraemos el siguiente recordatorio de la doctrina del Tribunal Constitucional:

<< (...) Viene al caso recordar que la STC 149/1991, de 4 de julio, declaró que, en el fundamento jurídico 1º, apartado D), respecto del artículo 149.1.1 de la CE que << para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un **medio ambiente** adecuado al desarrollo de la persona ( artículo 45 CE ), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, cuya importancia a estos efectos ya ha sido señalada antes con referencia a la Carta Europea del Litoral. (...) es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 de la CE . La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse >>. Y en el fundamento jurídico 3, apartado H), declara, ya respecto de la zona de influencia, que << El artículo 30.1 completa el



catálogo de medidas para la protección del dominio público marítimo-terrestre previendo que en una zona llamada de influencia y cuya anchura será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, la ordenación territorial y urbanística deberá asegurar que en los tramos con playas y con acceso de tráfico rodado se prevean reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía que garantice el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito [párrafo a)] y en toda la costa se evite la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, a cuyo fin se prohíbe que la densidad de edificación en esa zona de influencia pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el correspondiente término municipal [párrafo b)]. (...) El precepto viene, en resumen, a imponer a los planes de ordenación territorial unos determinados criterios que se añaden a los que, como consecuencia de la servidumbre de acceso al mar impone el artículo 28.2, que ya antes hemos considerado compatibles con el bloque de la constitucionalidad >>.

Por otra parte, y en relación con la autonomía local en el ámbito urbanístico, la sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 30 de julio, declara lo siguiente:

<< (...) debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, "en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento" (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, "lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación" (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga "a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico", y la norma cuestionada "no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado", puesto que les atribuye "competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional" (STC 159/2001, FJ 12).

(...) En esta línea hemos sostenido con posterioridad que, aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12) >>

Trasladando esas consideraciones al caso que estamos examinando, nos encontramos ante un instrumento de planeamiento general de naturaleza y alcance supramunicipal -Plan Director del Sistema Costero Catalán- cuya elaboración y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma y en cuya tramitación han sido consultados los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial.

El Plan Director identifica los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística y que se encuentran clasificados por el planeamiento como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, con el objeto de preservarlos de su transformación y desarrollo para garantizar el desarrollo sostenible del territorio costero. Sus determinaciones vinculan a las Administraciones y a los ciudadanos y los municipios incluidos en su ámbito territorial deben adaptar su planeamiento general a aquellas, sin perjuicio de su inmediata entrada en vigor.

En particular, el instrumento de planeamiento persigue impedir la consolidación de barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema costero; proteger los valores de los espacios costeros, entre ellos se hace referencia expresa a los valores ambientales, paisajísticos, culturales, científicos, agrícolas, forestales y riquezas naturales; preservar del proceso de transformación urbanística los espacios costeros afectados por riesgos naturales o antrópicos; garantizar la efectividad de las limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público marítimo-terrestre y mejorar la calidad de vida por razón de la funcionalidad de los espacios costeros con ámbitos de interrelación entre la sociedad y la naturaleza, desde el mantenimiento de un recurso



turístico básico y desde el apoyo de la biodiversidad, al conectar los espacios del interior con los del litoral (artículo 1.2.b/ de la normativa del Plan Director).

En lo que se refiere a la finca de la entidad recurrente, se trata de unos terrenos situados en Sant Feliu de Guíxols (Girona) clasificados en el planeamiento municipal como suelo urbanizable no programado y a los que el Plan Director asigna la categorización de suelo no urbanizable costero, categoría C1.

Según dispone la normativa del Plan -artículo 13.3- el suelo no urbanizable costero C1 se caracteriza significativamente por su valor intrínseco y su capacidad de conector entre los ámbitos más propiamente del litoral y los interiores y por la concurrencia de valores dignos de protección en coherencia con los objetivos del Plan. Y en las fichas que acompañan al Estudio Justificativo se describen con detalle las características de los terrenos, que forman parte de la Unidad Territorial de Regulación (UTR- C 076) denominada "Mirador dels Frares" caracterizada por tratarse de una franja litoral con acantilados orientados al mar, con amplias vistas sobre su entorno, enormemente sensible a impactos visuales y con riesgos de incendio forestal, siendo un espacio muy frecuentado, en el que las urbanizaciones e infraestructuras adyacentes que delimitan el ámbito no han seguido criterios de integración con el medio. Por ello, se recomienda preservarlo del desarrollo urbanístico y su protección especial por su valor natural y paisajístico.

Partiendo de las anteriores razones, encontramos plenamente justificado el interés supramunicipal que determina la categorización asignada por el Plan Director a los terrenos de la recurrente con el objeto de preservar sus valores paisajísticos y ambientales, valores éstos que trascienden claramente del ámbito puramente local, sin que se haya cuestionado ante el Tribunal de instancia, ni ahora en casación, la realidad de los valores con los que cuentan los terrenos y que justifican el tratamiento que se les dispensa.

**CUARTO.-** Por su evidente conexión, analizaremos conjuntamente los motivos segundo y tercero del recurso de casación, ambos referidos a la pretendida naturaleza urbana de los terrenos de la recurrente.

En estos motivos se alega la infracción del artículo 348 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y artículo 9.3 de la Constitución en cuanto a la valoración de la prueba pericial (motivo primero) y de la jurisprudencia relativa a la fuerza normativa de lo fáctico para imponer la consideración de un suelo como urbano (motivo segundo). Aduce la recurrente que la sentencia impugnada de instancia contiene una valoración de la prueba pericial que resulta ilógica y arbitraria y vulnera las reglas de la sana crítica, ya que el dictamen pericial considera (página 6) que sus terrenos disponen de los servicios urbanísticos que prescribe el artículo 27 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y acredita que aquellos servicios serían suficientes y adecuados para la edificación de las 12 viviendas unifamiliares que podían construirse según el planeamiento municipal y se encuentran insertos en la malla urbana (página 30 del informe).

El motivo de casación debe ser desestimado.

Según hemos explicado en el fundamento anterior, los terrenos de las recurrentes fueron clasificados por el Plan Director del Sistema Costero Catalán como suelo no urbanizable costero, categoría C1, que a tenor de lo dispuesto en las normas del Plan - artículo 13.3- se caracteriza por tratarse de suelo no urbanizable, o urbanizable no delimitado sin programa de actuación urbanística o Plan Parcial vigente, así como por su valor intrínseco y por su capacidad de conector entre los ámbitos más propiamente del litoral y los interiores o por la concurrencia de otros valores dignos de protección en coherencia con los objetivos del Plan.

La sentencia de instancia desestima el motivo de impugnación relativo al carácter urbano de los terrenos señalando que "... La actora alega que los terrenos de autos son materialmente suelo urbano, por disponer de los servicios urbanísticos básicos y estar incorporados a la malla urbana. Se ha practicado prueba pericial, que ha evidenciado que la total finca de autos, por el Este, da frente a un vial, con recogida de aguas pluviales, sin aceras ni alumbrado público, que discurre paralelo a la costa, por el que discurren redes de suministro de agua y electricidad, sin que se acredite la suficiencia de los mismos para atender concretas necesidades urbanísticas de aquellos terrenos, ni su incorporación a la malla urbana. Este resultado probatorio es insuficiente en orden a acreditar que se trata de suelos urbanizados con todos los servicios urbanísticos básicos e integrados en la malla urbana. Por ello debe concluirse que no se ha probado que los terrenos de autos tengan el carácter de suelo urbano".

Pues bien, el juicio realizado por la Sala de instancia, en cuanto atinente a las circunstancias fácticas del litigio, no puede ser revisado en casación. Como reiteradamente hemos declarado, la formación de la convicción sobre los hechos cuya fijación es necesaria para resolver las cuestiones objeto del debate está atribuida al órgano judicial que, con inmediación, se encuentra en condiciones de examinar los

**medios** probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por este Tribunal de casación. Y, como consecuencia de ello, sólo en casos excepcionales que la propia jurisprudencia ha ido enunciando -infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba o que regulan la carga de la prueba, o cuando la valoración sea arbitraria, inverosímil o falta de razonabilidad- aquella valoración de la Sala de instancia puede ser revisada en casación.

A ello se suma que la prueba pericial es de libre apreciación por la Sala de instancia según las reglas de la sana crítica ( artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ) y no es suficiente con tachar la valoración llevada a cabo como de arbitraria o irrazonable para traer a colación en casación cuantos aspectos fácticos ya valorados en la instancia se consideren oportunos.

Aceptando, por tanto, el presupuesto fáctico fijado en la sentencia recurrida, no cabe afirmar que el análisis jurídico efectuado por la Sala de instancia sobre la clasificación de la finca litigiosa contradiga la normativa en la que se regulan los requisitos necesarios para clasificar el suelo como urbano. Desde tiempo atrás la legislación urbanística y la jurisprudencia han considerado el de suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento - sentencia de 27 de noviembre de 2003 (casación 984/1999 ), que parte de la concurrencia de ciertas condiciones físicas tasadas (acceso rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o áreas ya edificadas en determinada proporción). Así se reguló en el artículo 78 del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril , aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el artículo 21 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio , aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y en el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV ), este último de carácter básico y aplicable al caso. De acuerdo con esa regulación, el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, y, en cambio, debe clasificarlo como tal en el caso de que los tenga. Pero siempre y cuando dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de la "malla urbana" de la ciudad.

En nuestra Sentencia de 23 de noviembre de 2004 (casación 5823/2000 ) hemos insistido en que este requisito de inserción en la malla o trama urbana de la ciudad exige " *que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente* ". Y en la sentencia de 17 de julio de 2007 (casación 7985/2003 ) añadimos la trascendencia de "*[...] las circunstancias que puedan ser indicativas de cual sea el límite real al que ha llegado de modo ordenado el proceso urbanizador que transforma el suelo dándole el aspecto, la imagen, que es propia de los asentamientos urbanos. La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha insistido en la idea de que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá (así, en sentencias de 1 de junio de 2000 o 14 de diciembre de 2001 ) ; también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana ( sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003 ); se trata así -añaden estas sentencias- de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables* ".

En el caso que nos ocupa, se pretendía el carácter urbano de los terrenos de la recurrente en atención a los servicios de los que dispondría únicamente un vial al que da frente la parte Este de la finca, sin que se haya demostrado la existencia de una auténtica urbanización básica de la finca constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente. La propia documentación gráfica que se aporta junto al informe pericial desautoriza las conclusiones a las que llega el perito y evidencia que los terrenos se encuentran claramente alejados del entramado urbano y se ubican en un ámbito que forma parte de un lugar con claros valores paisajísticos en contacto directo con el mar y cuyas características hemos descrito en el fundamento tercero, al examinar el primer motivo de casación.

Por ello, debemos concluir que la valoración de la prueba llevada a cabo en la sentencia en modo alguno puede tacharse de arbitraria o irracional.



**QUINTO.-** Al declararse procedente la desestimación del recurso de casación, deben imponerse las costas del recurso de casación a la recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción . Ahora bien, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al formular su oposición al recurso, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de dos mil euros (2.000 #) por el concepto de honorarios de representación y defensa de la Generalitat de Cataluña.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción ,

### **FALLAMOS**

No ha lugar al recurso de casación nº 2433/2009 interpuesto por la representación de la entidad ALCOTAS, S.L, contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de marzo de 2009 (recurso contencioso-administrativo 82/2006 ), con imposición de las costas derivadas de este recurso de casación a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento quinto.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ