
TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA
Recurso de casación nº 572/2013. Sentencia de 06/02/2015

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA.

Indebida clasificación de suelo urbano no consolidado, debiendo clasificarse como suelo urbanizable.

Precedente. Normativa.

Categorías de suelo urbano y régimen jurídico. Doctrina.

No concurrencia de requisitos. Error.

Competencias normativas.

Imposición de costas a la parte recurrente.

Fallo: Desestimación. Desfavorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Rafael Fernández Valverde

MAGISTRADOS

D. José Juan Suay Rincón (*Ponente*)

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Mariano de Oro-Pulido y López

En la Villa de Madrid, a seis de Febrero de dos mil quince.

En el recurso de casación nº 572/2013, interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por el Procurador don A. y asistido por Letrada, y por la Entidad E.S.A. antes E.S.A., representada por la Procuradora doña C. y asistida por Letrado, contra la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en fecha 21 de diciembre de 2012, recaída en el recurso nº 223/2007, sobre urbanismo; habiendo comparecido como parte recurrida don J., representado por el Procurador don J. y asistido por Letrado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera) dicta Sentencia de fecha 21 de diciembre de 2012, por cuya virtud se estimó parcialmente el recurso interpuesto por don J. y, en su consecuencia, vino a declararse la disconformidad a derecho de la Modificación Aislada nº 32 del PGOU de Zaragoza, aprobada definitivamente mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de marzo de 2007, en la medida en que clasifica como suelo urbano no consolidado la zona G-93-1 que debería clasificarse como suelo urbanizable. Sin costas.

SEGUNDO.- Notificada esta sentencia a las partes, por los recurrentes se presentaron sendos escritos preparando recurso de casación, los cuales fueron tenidos por preparados mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 7 de febrero de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, el recurrente (EXCMO AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 19 de marzo de 2013 su escrito de interposición del recurso, en el cual, expuestos los motivos de casación que estimó procedentes, terminaba solicitando el dictado de una sentencia mediante la cual, con estimación del recurso presentado y casación y anulación de la resolución impugnada, se declarara la desestimación del recurso contencioso administrativo de instancia formulado por don J.

La entidad también recurrente, E.S.A. -antes E.,S.A.- compareció en tiempo y

forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 14 de marzo de 2013 su escrito de interposición del recurso, en el cual, tras exponer los motivos de casación concurrentes a su juicio, terminaba solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso por los motivos aducidos, casando la sentencia recurrida y dictando otra desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto en instancia contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de marzo de 2007, por el que se aprobó definitivamente la Modificación Aislada nº 32 del Documento de Revisión de su Plan General de Ordenación Urbana, con expresa imposición de costas a la parte recurrida.

CUARTO.- Por Providencia de la Sala, de fecha 20 de septiembre de 2013, se acordó admitir a trámite ambos recursos de casación, ordenándose por Diligencia de fecha 16 de octubre de 2013 entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (don J.) a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, lo que hizo mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2013, en el que solicitó a la Sala que se dictara sentencia desestimatoria de los recursos de casación interpuestos, que confirmara la sentencia dictada en instancia, con expresa imposición de costas a las partes recurrentes.

QUINTO.- Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 4 de febrero de 2015, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera), de fecha 21 de diciembre de 2012, por cuya virtud se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don J. y, en su consecuencia, vino a declararse la disconformidad a derecho de la Modificación Aislada nº 32 del PGOU de Zaragoza, aprobada definitivamente mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de marzo de 2007, en la medida en que clasifica como suelo urbano no consolidado la zona G-93-1 que debería clasificarse como suelo urbanizable.

SEGUNDO.- La sentencia impugnada se pronuncia a lo largo de sus fundamentos sobre las diversas cuestiones suscitadas en la demanda; y en lo que concierne derechamente a la sustanciación del presente recurso de casación lo hace en su FD 8º en relación con la indebida clasificación de la zona G-93-1 COMO suelo urbano no consolidado, que es el asunto controvertido en esta sede, clasificación que pretende fundamentarse en un doble orden de consideraciones.

Por un lado, y en los términos expresados por la propia sentencia, tal clasificación: “se justifica en ia Memoria (pág 28) indicando que la zona a) da a la Avenida de Ranillas con los servicios ya requeridos por la ley. Y que las otras zonas dan a la Ronda del Rabal que se va a ejecutar prontamente”.

Pues bien, sobre este concreto particular, la resolución impugnada afirmará a continuación:

“Justificación para calificar los terrenos como suelo urbano, que ya se ve no concuerda con la normativa autonómica (art. 13.a de la LUA), ni con la jurisprudencia de desarrollo, pues los terrenos no estaban dentro de la malla urbana, ni tenían los servicios requeridos. Sólo uno de los edificios era colindante con un vial. El resto era terreno rústico. Por tanto la clasificación como suelo urbano en atención a su integración en terreno anteriormente transformado no es correcta”.

-Por otro lado, la clasificación de la zona G-93-1 como suelo urbano consolidado también pretendía justificarse, al decir de la propia sentencia desde una segunda perspectiva:

“También se quiere justificar la calificación de suelo urbano en el párrafo 13.b) pues se considera (folio 30) que está dentro de un área consolidada por la edificación en dos terceras partes de su superficie edificable. Para el cálculo de estos das tercios señala un ámbito cerrado por sistema generales: El que se describe de un polígono con los siguientes límites: la A-2 por el Norte, la Avenida Pirineos por el

Este, Avda. Broto y Ranillas por el Sur y Parque del Agua por el Oeste”.

Tampoco esta línea argumental, sin embargo, va a merecer mejor acogida que la desplegada con anterioridad:

“Sin embargo es claro que este ámbito para la determinación de este suelo urbano, no es adecuado, ni respeta la normativa de aplicación. Estamos hablando de un ámbito que reúne prácticamente todo el barrio del Actur. Con esta forma de computar, cualquier ampliación de suelo podría clasificarse -ab initio- como suelo urbano, con tal de incluirla en un ámbito superior”.

Y es que, en efecto, con cita en Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2012 (RJ 2012/9165), cuya fundamentación reproduce la propia sentencia impugnada, esta última concluye:

“Esto es el ámbito para la aplicación del cómputo de las dos terceras partes no puede ir más allá del área de ordenación que establezca la normativa. Y no puede ser el área el ámbito que se indica en la memoria”.

Por lo demás, según se agrega, la Sala sentenciadora ya había venido a pronunciarse así en una ocasión precedente:

“La cuestión además ya fue resuelta por este Tribunal para la misma Modificación Aislada nº 16, para el triángulo de la Almazara indicando en Sentencia de 22 de marzo de 2012 (STSJ AR 326/2012):

Pues bien, de los datos obrantes en el procedimiento no puede inferirse que el terreno que se comprende en el Triángulo de la Almazara pueda clasificarse de suelo urbano consolidado, al requerirse que estuviera transformado, lo que no acaece en el caso de autos al no contar con el abastecimiento y evacuación de agua integradas en unas redes generales de suministro, lo que excluye que cumpla los requisitos que se recogen en el artículo 13.a) de la Ley Urbanística de Aragón 5/1999 de 25 de marzo (LARG 1999, 78). Tampoco concurren los requisitos previstos en el apartado b) para que pudiera clasificarse como suelo urbano no consolidado, pues, para ello se requeriría que estuviera incluido en áreas consolidadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de su superficie edificable siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del Plan, los requisitos establecidos en el apartado anterior y en el supuesto enjuiciado nos hallamos ante una gran extensión de suelo en el que fuera de alguna edificación o instalación aislada no hay ninguna otra edificación sin que puedan computarse otros sectores para determinar el porcentaje de consolidación por la edificación claramente delimitados por formar unidades diferentes, debiendo rechazarse por ello que pueda otorgarse al mismo la clasificación de urbano”.

En definitiva:

“Procede por tanto estimar este motivo de impugnación y clasificar el suelo de la Zona G-93-1 como urbanizable, lo que hace estéril la pretensión de exigir un instrumento intermedio de planeamiento”

En el sentido expuesto, así, pues, el recurso contencioso-administrativo es estimado parcialmente, en lo que a este concreto particular concierne. La parte dispositiva de la sentencia impugnada contiene así el siguiente pronunciamiento:

“FALLO

ESTIMAR PARCIALMENTE EL PRESENTE RECURSO Nº 223/2007 INTERPUESTO POR LA PROCURADORA D^a M. EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE J., Y EN CONSECUENCIA:

PRIMERO: DECLARAR NO SER CONFORME A DERECHO LA MODIFICACIÓN AISLADA Nº 32 DEL PGOU DE ZARAGOZA EN LA MEDIDA EN QUE CLASIFICA COMO SUELO URBANO NO CONSOLIDADO LA ZONA G-93-1 QUE DEBERÍA CLASIFICARSE COMO SUELO URBANIZABLE. (...)”

TERCERO.- El recurso de casación promovido por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza se fundamenta en un único motivo:

UNICO) -con diversos apartados- Al amparo de lo preceptuado en el letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la Jurisprudencia que fueron aplicadas para resolver las cuestiones planteadas. Infracción de los artículos 8 y 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril del Régimen del Suelo y Valoraciones Infracción de la jurisprudencia que se cita.

El mismo que, por su parte, plantea igualmente el recurso promovido por la entidad E.S.A. -antes E.S.A.-:

ÚNICO) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por vulneración de los artículos 8 y 14 de la entonces vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del suelo y Valoraciones y de la jurisprudencia que reconoce la aplicación de esta normativa estatal básica en el ámbito de la clasificación de suelo llevada a cabo por los planes generales urbanísticos que se cita.

Dada su sustancial identidad, cabe proceder ahora al examen conjunto del único motivo de casación sobre el que se hacen descansar ambos recursos.

Por otra parte, y más importante todavía, hemos de tener presente también que con esta misma fecha hemos resuelto el RC 558/2013, en el que los mismos recurrentes impugnan, por iguales motivos a los aducidos en este recurso de casación (RC 572/2013), otra sentencia de la propia Sala de instancia, en la que ésta resolvió el recurso contencioso-administrativo núm. 523/2005, interpuesto por el mismo particular que aquí también ha comparecido como parte recurrida, frente a la aprobación definitiva de la Modificación Aislada nº 16 del PGOU de Zaragoza.

La declaración de nulidad de dicha modificación acordada a la sazón en la instancia vino a determinar en la misma sede la nulidad de la Modificación Aislada nº 32, en la medida en que esta última se plantea a su vez como una modificación de la anterior en determinados extremos y, en todo caso, mantiene la misma clasificación del suelo para el ámbito concernido.

Así, pues, dada la absoluta identidad de contenido, al examinar ahora cada uno de los motivos de casación esgrimidos en el presente recurso -que no dejan de ser sino los mismos que enjuiciamos en nuestra sentencia dictada esta misma fecha- es evidente que habremos de dar igual respuesta a la que hemos dado en la indicada sentencia.

CUARTO.- Alegan ambos recurrentes la infracción de sendos preceptos integrantes de la normativa estatal que resulta de aplicación al caso (Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones: artículos 8 y 14), por entender que la sentencia impugnada ha ignorado el carácter urbano de los terrenos controvertidos que resultaría de tales preceptos.

A los efectos pretendidos, subrayan ambos recursos la distinción entre las dos categorías de suelo urbano existentes (consolidado y no consolidado) de la que a su vez sigue un régimen jurídico diferente para los propietarios de una y otra categoría de suelo.

Siempre a juicio de ambos recursos, en fin, la sentencia impugnada habría obviado la línea divisoria existente entre estas dos categorías de suelo y habría venido así a imponer para el suelo urbano no consolidado unas exigencias que son propias solo respecto del suelo urbano consolidado.

Este es el núcleo central de la argumentación sobre la que descansan ambos recursos, al margen de algunas otras consideraciones adicionales atinentes al sentido en que debe interpretarse la normativa autonómica propia de la Comunidad Autónoma de Aragón de aplicación y a algún precedente judicial proveniente de la misma Sala de instancia; sin relevancia en punto a la sustanciación del presente recurso.

Pues bien, partiendo del planteamiento expuesto, es evidente que no podemos compartir la argumentación desplegada en el recurso y que, por tanto, el motivo de casación invocado en el mismo tampoco puede prosperar.

A) La sentencia impugnada expresa perfectamente las razones por las que no cabe considerar suelo urbano los terrenos controvertidos en los autos. Señala, por un lado, que tales terrenos no estaban dentro de la malla urbana ni disponían de los servicios requeridos (sólo uno de los edificios era colindante con un vial y el resto era terreno rústico) y, por otro lado, que tampoco cabía considerarlos como integrantes de un área consolidada por la edificación, al tratar de hacer valer a tal efecto un ámbito delimitado por unos sistemas generales que abarcaría prácticamente todo el barrio del Actur, superior al área de ordenación establecido por la propia normativa tomada en consideración: de tal manera que, como asimismo se señala, con esa forma de computar, cualquier ampliación de suelo podría clasificarse como suelo urbano con solo incluirla en una unidad superior.

Y las apreciaciones de la Sala de instancia se incardinan sin dificultad dentro del ámbito de la doctrina que tenemos reiteradamente establecida acerca de las exigencias requeridas para la consideración del suelo como urbano, conforme a las previsiones normativas establecidas por la legislación estatal.

En nuestra Sentencia de 24 de junio de 2011 (RC 3778/2007), por ejemplo, vinimos así a dejar sintetizadas tales exigencias, del siguiente modo:

“Tradicionalmente venimos entendiendo, en aplicación de estas normas, que el estatuto jurídico del suelo urbano se encuentra establecido legalmente y la definición de esta clasificación de suelo tiene un carácter reglado de manera que tiene razón a recurrente cuando señala que no es ésta una decisión de carácter discrecional.

Ahora bien, la *clasificación* del suelo como urbano obedece a la concurrencia de los siguientes presupuestos legales.

En primer lugar, que esté dotado de los servicios que se enumeran en el artículo 8.a) de la Ley 6/1998 --acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica--.

En segundo lugar, en fin, que dichos servicios sean suficientes y acordes con la edificación por tener las características adecuadas para servir a las obras que sobre él existan o se construyan.

Y, en tercer lugar, en fin, que el suelo se inserte en la malla urbana, por existir una elemental urbanización en la que encaje estando definida por unas líneas perimetrales como remarca la jurisprudencia de esta Sala al servicio de una red de saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica que sea acorde con las necesidades del terreno, de manera que su ubicación no esté completamente aislada o desvinculada del entramado urbanístico”.

Cabría citar muchas otras resoluciones en el mismo sentido, que a su vez se remiten a otras anteriores. Valgan como botón de muestra nuestras Sentencias de 13 de abril de 2005 RC 5334/2001, 7 de febrero de 2006 RC 8086/2002, 1 de febrero de 2011 RC 5526/2006, 2 de marzo de 2012 RC 2715/2008, 13 de junio de 2013 RC 1064/2011 y 21 de marzo de 2014 RC 2999/2011.

De la doctrina expuesta, cumple deducir que, a los efectos pretendidos por los recurrentes -esto es, a fin de constatar si los terrenos controvertidos reúnen las condiciones para su consideración como suelo urbano y de determinar igualmente si se han vulnerado los criterios definidores de esta clase de suelo legalmente establecidos-, **lo que procede es, por un lado, acreditar la existencia de los servicios urbanísticos requeridos y, por otro lado, y complementariamente, la inserción de tales terrenos dentro de la malla urbana.**

Y la Sala de instancia ha venido a concluir que ni lo uno ni lo otro concurre en el supuesto de autos -es decir, ni concurren los servicios urbanísticos legalmente exigidos con el grado de suficiencia e idoneidad igualmente requeridos, ni los terrenos se encuentran insertos dentro de la malla urbana-; por lo que resulta improcedente la clasificación de los terrenos controvertidos como suelo urbano (no consolidado) pretendida por el planeamiento impugnado en la instancia y por la expresada razón anulado a la postre por la sentencia objeto ahora del presente recurso de casación.

B) Lo que no podemos en esta sede es entrar ahora en las apreciaciones fácticas alcanzadas por la Sala sentenciadora o cuestionar la valoración de la prueba practicada en la instancia. Ni hemos sido emplazados a ello, por un lado; y de haberlo sido, por otro lado, difícilmente podríamos haberlo hecho, habida cuenta de las limitaciones que resultan del marco legal regulador del recurso de casación.

Solo podría llegar a abrirse un único resquicio en el sentido expuesto, de haberse procedido a una arbitraria o irracional valoración de la prueba practicada; pero -aparte, hemos de insistir en que no hemos sido emplazados a efectuar dicho enjuiciamiento- difícilmente resultaría alcanzar la indicada conclusión, ya de entrada, teniendo en cuenta la dimensión del ámbito comprendido por la ordenación (1.934.546 metros cuadrados) a que se extiende la Modificación Aislada nº 16 del PGOU de Zaragoza, que la ulterior Modificación Aislada nº 32 vino a modificar sólo en determinados extremos, **una superficie, por lo demás, que, con anterioridad y por virtud del planeamiento preexistente, disponía de la clasificación de suelo no urbanizable.**

Los recursos parten en su argumentación de un error de raíz; y es que **no por tratarse de suelo urbano no consolidado, dejan de resultar de aplicación las exigencias establecidas para el suelo urbano.** Y son tales exigencias las que la sentencia impugnada -insistimos, acertadamente- echa en falta.

C) En fin, no resta ya sino agregar que, dentro del suelo urbano, la **distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado es cuestión que corresponde en principio formular a la legislación autonómica**, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias en la materia que nos ocupa (STC 164/2001). Por lo que, siendo cuestión atinente a la interpretación y aplicación del derecho autonómico propio, procede estar -al menos, inicialmente, también- a lo que establezcan los propios órganos jurisdiccionales ubicados en cada Comunidad Autónoma.

Ciertamente, como asimismo agrega la resolución constitucional que acabamos de mencionar, y cuya doctrina hemos tenido ocasión de recordar en diversas ocasiones, tal distinción ha de moverse **“dentro de los límites de la realidad”**, de manera que no puede así quedar por completo a expensas de lo que disponga la libérrima voluntad del planificador, como también tenemos dicho de forma reiterada (entre otras, en nuestras Sentencias de 4 de octubre de 2012 RC 3444/2010 y de 9 de febrero de 2012 RC 4351/2009, a que aquélla se remite, citadas ambas en el recurso; así también cabría mencionar en la misma línea las de 23 de septiembre de 2008 RC 4731/2004, 10 de febrero de 2012 RC 1153/2008, 10 de mayo de 2012 RC 6585/2009 24 de septiembre de 2013 (2) RC 4767/2010 y 4930/2010). Y desde esta perspectiva podría haber lugar a la revisión en casación de los criterios inicialmente establecidos en la instancia.

Ahora bien, **se trata, de este modo, de evitar que el suelo urbano consolidado pase a tener inadecuadamente la consideración de suelo urbano no consolidado**; y, por tanto, se trata de una cuestión por completo ajena al debate que nos ha ocupado con motivo de este recurso.

Hemos de reiterarnos, pues, por virtud de cuanto antecede, en la improcedencia de acoger el motivo denunciado.

QUINTO.- No habiendo lugar al recurso de casación, procede igualmente acordar la imposición de la condena en costas a las partes recurrentes, conforme establece el artículo 139 de nuestra Ley Jurisdiccional. No obstante, en virtud de este mismo precepto, cabe también limitar su cuantía; por lo que hemos de acordar que, atendida la índole del asunto y la conducta desplegada por las partes, aquéllas no podrán exceder, por todos los conceptos, de la cantidad de 4.000 euros, la cual deberá ser satisfecha, por mitades, por los recurrentes.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

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. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 572/2013 interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA y por la Entidad E.S.A. contra la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en fecha 21 de diciembre de 2012, recaída en el recurso nº 223/2007.

2º.- Condenar a la parte recurrente en las costas del presente 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.