



TSJ Andalucía (Málaga) (Contencioso), sec. 1ª, S 04-11-2010, nº 4049/2010, rec. 1535/2006

PTE.: Hinojosa Martínez, Eduardo

ROJ: STSJ AND 7310:2010

ECLI: ES:TSJAND:2010:7310

Procedimiento: Primera instancia

Sentido del fallo: Desestimación

Demandante/recurrente: Afectado por el acto

Demandado/recurrido: Administración autora del acto

- Iter del caso

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-

Por la referida representación se presentó escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra el [Decreto 147/2006, de 18 de julio \(EDL 2006/492849\)](#), por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía.

SEGUNDO.-

Teniendo por interpuesto el recurso, se acordó su tramitación conforme a las normas establecidas para el procedimiento en primera o única instancia en el [Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio \(EDL 1998/44323\)](#), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habiéndose presentado en tiempo y forma la demanda y la contestación de la demandada, y una vez acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicada toda la que declarada pertinente pudo cumplimentarse dentro del período probatorio, las partes actora y demandada presentaron sus escritos de conclusiones, quedando conclusos los autos para sentencia y pendientes de señalamiento para votación y fallo, que ha tenido lugar en el día fijado al efecto.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-

Se dirige el presente recurso contra el [Decreto 147/2006, de 18 de julio \(EDL 2006/492849\)](#), por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, que la Corporación actora considera contrario a Derecho en atención a su aprobación anterior al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, por desconocer el derecho de participación y audiencia de la actora y por omisión en su tramitación del trámite de evaluación ambiental; según la demanda el Plan desconoce asimismo la autonomía de los municipios al proceder indebidamente a la clasificación de suelo, vulnerando igualmente la legislación sobre dominio público marítimo-terrestre.

SEGUNDO.-

De todas estas argumentaciones, que son rechazadas por la Sra. Letrada de la Junta de Andalucía, debe comenzar por desestimarse la relacionada con la ilegalidad del plan impugnado por su aprobación anterior al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Sobre ello, sin embargo, ha de reconocerse que si según la [Ley 1/1994, de 11 de enero \(EDL 1994/14500\)](#) , los objetivos básicos de la ordenación del territorio son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico (artículo 2), uno de los instrumentos básicos para conseguirlo es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, con el que se establece la organización y estructura territorial que se pretende para la Comunidad Autónoma, constituyendo el marco de referencia territorial para los planes de ordenación del territorio que se aprueben para ámbitos menores y para los planes con incidencia en la ordenación del territorio.

Por su parte y según la misma Ley 1/1994 (artículo 10), los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares. El ámbito de los planes abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial y, en su caso, respetará las áreas definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7, apartado 1, c), de la Ley (artículo 14 de la Ley 1/1994). El propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha fijado como ámbito territorial de los Planes de ámbito subregional el de cada uno de los grandes tipos de Unidades Territoriales, es decir, los Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias y las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales.

Por lo demás, en lo que respecta a su relación con el Plan de Ordenación del Territorio, el artículo 22.1 de la Ley 1/1994 establece que éste será vinculante para los planes de ámbito subregional y para los planes con incidencia en la ordenación del territorio, que habrán de ajustarse a sus determinaciones.

TERCERO.-

Pero que ello sea así, es decir, que la Ley establezca el sometimiento vinculante de los planes de ordenación de ámbito subregional a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, no quiere decir que al mismo tiempo se imponga necesariamente la existencia previa de éste respecto de aquellos otros planes, ello incluso por muy deseable que fuese esa situación, que, sin embargo, se enfrenta a la realidad de las cosas y a la mayor dificultad que, sin duda, plantea la elaboración y aprobación del instrumento de ordenación de todo el territorio, evidenciada ya en los precedentes del Plan Nacional de Ordenación Urbana, contemplado en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y que nunca llegó a ver la luz, y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, introducidos con la reforma de la [Ley 19/1975, de 2 de mayo \(EDL 1975/1118\)](#) , pero de escasa o casi nula implantación, circunstancias que no supusieron impedimento alguno para la aprobación de los planes de ordenación urbanística también contemplados en tales leyes y a pesar de su subordinación a aquellos otros instrumentos que allí se establecía ([artículos 8 y 10.2 TRLS 1976](#)).

Tal vez consciente de ello la Ley 1/1994 contemplaba en su articulado de manera expresa la posible aprobación de planes subregionales con anterioridad al Plan de Ordenación del Territorio, tal y como puede verse en su artículo 7.1.h) de la Ley, que incluye como contenido del Plan "...las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que deban ser objeto de adaptación . . .", adaptación esta que, naturalmente, suponía su vigencia anterior al Plan de Ordenación del Territorio y que volvía a mencionarse por el artículo 22.2 de la Ley, según el cual "...el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía determinará los plazos para la adaptación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio...".

También el artículo 14 de la Ley de Ordenación del Territorio se refiere al respeto por los planes subregionales de las áreas definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7, apartado 1, c) de la Ley, pero ello sólo "...en su caso . . .", es decir, teniendo en cuenta que esta materia debe contenerse preceptivamente en el Plan, sólo si éste existe.

Por último, el apartado 3 de aquel artículo 22 de la Ley 1/1994 establece que "...las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los planes citados en el apartado 1 de este artículo anteriormente aprobados . . .", lo que manifiesta claramente el entendimiento y aceptación por el legislador autonómico de la posible existencia de estos planes anterior a aquel otro.

CUARTO.-

La Corporación recurrente denuncia asimismo la vulneración por el plan subregional impugnado del principio de participación consagrado por el [artículo 23 de la Constitución Española \(EDL 1978/3879\)](#) , lo que habría tenido lugar al haberse modificado el texto en elaboración con posterioridad al período de información pública, a lo que se añade la supuesta ausencia de respuesta a la solicitud del diálogo formulada por la propia recurrente frente a los órganos encargados de la tramitación del plan de ordenación del territorio impugnado.

A pesar de todo y en lo que respecta a esa alegada falta de voluntad para el diálogo que trata de achacarse a la Administración autonómica, debe tenerse en cuenta que con dicha alegación en ningún momento se invoca la existencia de vulneración jurídica alguna que suponga el desconocimiento del procedimiento de elaboración del plan en cuestión, lo que, consecuentemente, descarta de todo punto la existencia de la pretendida nulidad por la causa señalada.

Por otro lado, en cuanto a la también alegada modificación del proyecto tras la realización de la información pública, lo cierto es que aunque pudiera pensarse que, como parece afirmar la recurrente y de acuerdo con lo que acontece en el ámbito de la aprobación de planes urbanísticos ([artículo 130 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio \(EDL 1978/2744\)](#)), también en el que ahora se trata, relacionado con la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, regidos por la legislación propia contenida fundamentalmente en la citada ley 1/1994, habría que exigir que la modificación operada tras el citado trámite información pública fuera sustancial, extremo este cuya concurrencia en el caso la recurrente en ningún momento ha tratado de justificar por la trascendencia que tales modificaciones han podido provocar sobre el conjunto de la ordenación territorial incorporada al plan impugnado, lo que, consecuentemente, obliga a rechazar el reproche que en este punto se esgrime.

QUINTO.-

En el mismo plano formal la demandada denuncia la omisión en el procedimiento del trámite de evaluación de impacto ambiental, invocándose para ello el contenido de la [Directiva 2001/42 / CE, del Parlamento Europeo \(EDL 2001/24246\)](#) y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como la legislación de prevención ambiental de la Comunidad Autónoma, contenida en la Ley 7/1994, de 18 mayo, y en el Reglamento de Impacto Ambiental aprobado por Decreto 292/1995. Más precisamente, la actora se refiere al epígrafe 20 del anexo primero de la citada Ley 7/1994, que incluye entre las actuaciones sujetas al trámite de evaluación ambiental los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones, invocándose igualmente el epígrafe 24 del mismo anexo que incluye como objeto de evaluación a los planes y programas de infraestructuras físicas que supongan la alteración del medio ambiente.

Según puede verse, son dos las modalidades de intervención ambiental que la actora dice omitidas, al referirse en su demanda tanto a la evaluación de impacto como a la denominada evaluación estratégica.

La primera de ellas tiene su sustento jurídico en el [Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio \(EDL 1986/10997\)](#) (derogado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 22 de enero), que incorporó a nuestro Derecho interno la Directiva comunitaria 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, concerniente a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos, públicos y privados, sobre el medio ambiente, modificada por la [Directiva 97/11/CEE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 \(EDL 1997/22470\)](#), disposición que estableció como instrumento único y generalizado para todos los Estados miembros, la denominada "evaluación de impacto ambiental" como técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo dirigida a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por particulares, técnica que se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

De acuerdo con su artículo 1 deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental, los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo del Real Decreto Legislativo, entre otros, la construcción de autopistas y autovías, de líneas de ferrocarril de largo recorrido, y de aeropuertos y puertos de determinada envergadura, las grandes presas, las refineras de petróleo o las centrales térmicas y otras instalaciones de combustión de cierta potencia. La enumeración fue ampliada por la reforma operada por la [Ley 6/2001, de 8 de mayo \(EDL 2001/20642\)](#), de trasposición de la citada Directiva 97/11.

Además, según el apartado 2 de aquel mismo artículo 1 reformado, "...los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso . . .", añadiendo que "...la decisión, que debe ser motivada y pública se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III...". A pesar de todo, el precepto termina afirmando que "...lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación a aquellos proyectos para los que la normativa de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, bien exija evaluación de impacto ambiental, en todo caso, bien haya fijado umbrales, de acuerdo con los criterios del anexo III, para determinar cuándo dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental . . .", previsión esta que se enmarca sin duda en el ámbito competencial autonómico dirigido al desarrollo de las bases estatales o, más concretamente, a la introducción de normas o previsiones adicionales de protección.

En el plano autonómico, a la evaluación ambiental se contempla por el artículo 9 de la Ley 7/1994, que la considera como "...el proceso de recogida de información, análisis y predicción destinado a anticipar, corregir y prevenir los posibles efectos que una actuación de las enumeradas en el anexo primero puede tener sobre el medio ambiente...". Además, el epígrafe 20 del anexo de la Ley, incluye entre las actividades que han de ser sometidas a evaluación de impacto los "...Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones...".

Es evidente, sin embargo, que no es éste el supuesto que ahora se trata, en el que la actuación impugnada no lleva consigo la aprobación del plan o instrumento urbanístico alguno, constituyendo, por el contrario, uno de los mecanismos que la ley contempla para hacer efectiva la ordenación del territorio y que, por tanto, resulta esencialmente distinto de aquellos otros.

Por otro lado, es igualmente notorio que el plan de ordenación del territorio subregional que ahora se impugna no conforma ningún instrumento de planificación infraestructuras físicas de los que se incluyen en el epígrafe 24 de aquel mismo anexo de la Ley 7/1994, y ello según evidencia la conexión de tales planes con el grupo sexto del anexo primero del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (EDL 1986/10997), que incluía entre ellos los proyectos de construcción de autopistas y autovías, vías rápidas y carreteras convencionales de nuevo trazado, o los de construcción de líneas de ferrocarril para tráfico de largo recorrido, aeropuertos y puertos comerciales, pesqueros o deportivos, entre otros.

SEXTO.-

Precisamente, la exclusión de los planes de ordenación territorial de la aplicación de la normativa sobre evaluación de impacto de proyectos, se comprueba con la inclusión de dichos instrumentos entre los que sí se ven necesitados de evaluación estratégica, es decir, de aquella a que se refiere la también invocada Directiva comunitaria 2001/42 /CE, traspuesta a nuestro Derecho interno por la Ley 9/2006, de 28 de abril (EDL 2006/36793), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que, justamente trata de evitar o corregir los efectos ambientales por parte de las tomas de decisión de las fases anteriores a la de proyectos, es decir en los planes y programas que les sirven de base, lo que se conoce como evaluación ambiental estratégica.

Y es que, en efecto, los planes de ordenación del territorio y, más concretamente, los de ámbito subregional contemplados en la ley 1/1994, como lo es el que se examina, quedan sometidos a evaluación estratégica, como así se extrae sin esfuerzo de lo establecido por el artículo 3.2.a) de aquella Ley 9/2006, que incluye entre tales planes o proyectos aquellos que tengan efectos significativos sobre el medio ambiente y, más concretamente, "...los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental . . .", entre otras, en materias como la "...ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo . . .", y ello, según lo previsto también por el artículo 36.1.a) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (EDL 2007/79500).

A pesar de todo, y frente a lo que también se alega en la demanda sobre incumplimiento por el plan impugnado de aquella directiva, según lo establecido en la disposición transitoria 1.ª de la Ley 9/2006, dicha norma y las obligaciones en ella establecidas se aplicarían a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal resultara ser posterior al 21 de julio de 2004, o a aquellos cuyo primer acto preparatorio formal fuese anterior a esa misma fecha y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produjera con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decidiera, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable, presupuestos que tienen su fundamento en las condiciones temporales de efectividad impuestas por la Directiva 2001 /42/CE (que establecía aquel día de 2004 como fecha límite para su cumplimiento; artículo 13), pero que en ningún caso concurren en el caso ahora contemplado, en el que el inicio del procedimiento de elaboración del plan examinado tuvo lugar en virtud del Decreto 9/2004, de 20 enero, que acordó su formulación y, por tanto, con anterioridad a aquel 21 julio 2004, mientras que su aprobación definitiva se produjo el día 18 julio 2006, anterior a aquel otro límite del día 21 siguiente.

En cualquier caso, en ausencia real de normativa interna en vigor sobre transposición de la directiva, tampoco podría decirse que el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental, de cuya impugnación ahora se trata, hubiera desconocido los objetivos fijados por la Directiva comunitaria, concretados según su artículo 2.b) en el sometimiento del proyecto a evaluación ambiental, es decir, a "...la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión...". Según el artículo 5 de la Directiva, en el citado informe medioambiental "...se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa..."

Así ante todo, debe observarse en este sentido que el artículo 11 de la Ley 1/1994, incluía ya como contenido de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, el de la "...indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas . . .", extremo al que se refería el artículo 4 del Decreto 9/2004, de 20 de enero, sobre formulación del instrumento que ahora se trata, y que establecía entre sus contenidos la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio, así como la indicación de las zonas para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

De acuerdo con todo ello, la tramitación administrativa muestra la ingente información ambiental a que fue sometido el proyecto (como puede verse en los diversos informes de la Consejería de Medio Ambiente -por ejemplo, folios 468 y siguientes- o de la Administración estatal costera -folios 1058 y siguientes-).

Todo ello se constata en la propia Memoria informativa del Plan, en el que los elementos ambientales constituyen la base del diagnóstico del territorio y de las soluciones que se ofrecen, contemplando la Memoria Normativa como objetivos básicos del Plan los de "...proteger y valorizar los recursos ambientales, paisajísticos y culturales del ámbito.." (objetivo 6) y el de reducir la creciente incidencia de los riesgos naturales (objetivo 7), entre otros.

En fin, de acuerdo con todo ello, y a tenor del conjunto de elementos justificativos incorporados a las actuaciones, que, por lo demás, la recurrente tampoco se ha encargado de desacreditar, tampoco puede descartarse que el instrumento de planeamiento territorial impugnado contuviera mecanismos precisos de evaluación ambiental de sus determinaciones en términos sustancialmente coincidentes con los exigidos por la normativa ambiental europea, lo que, al menos desde la perspectiva que imponía en el estadio de exigibilidad en el que se encontraba la directiva, descarta la vulneración en el caso de dicha norma.

SÉPTIMO.

Afirma también la Corporación actora que el plan impugnado se ha introducido en la tarea de clasificación de suelo, propia de los Planes de Ordenación Urbanística, con desconocimiento de la autonomía local de los municipios, lo que se reprocha concretamente al artículo 62 del Plan, según el cual "...las zonas de interés territorial que se delimitan en el Plan de Ordenación tendrá la consideración por los instrumentos de planeamiento general de suelo no urbanizable de especial protección..". Concretamente, la objeción se vierte sobre la incidencia que en ese sentido el Plan supone respecto de ciertas áreas, como Los Tablazos, Maro, Sanguino o en el sector del suelo urbanizable SUNP-RDT del Plan General de Ordenación Urbana de Nerja, que en la aprobación definitiva del documento pasaron a estar contempladas como tales zonas de interés territorial.

Sobre esta cuestión debe partirse de la garantía institucional de la autonomía local consagrada por los artículos 137 y 140 CE, cuyo contenido mínimo se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales (sobre este aspecto, STC 159/2001 [EDJ 2001/12983](#)). De todas formas, la Constitución no asegura un contenido concreto o ámbito competencial determinado, sin que pueda hablarse de unos intereses naturales de los entes locales, tratándose, por el contrario el de la autonomía local de un concepto de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respete aquella garantía institucional (STC 170/1989 [EDJ 1989/9283](#)).

Pues bien, entre los intereses de los municipios, a los que, por tanto, deben extenderse sus competencias, se encuentra el urbanismo, tal y como hace el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, según el cual "...el Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas... ", entre otras, en materia de "...ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística..". Pero, el concreto contenido del urbanismo (el "quantum") que haya de quedar en la esfera municipal, las concretas potestades, no es algo que pueda desprenderse sin más de la Constitución. Es bien cierto que el grado de intensidad de la participación del ente local en la creación de ciudad habrá de ser notablemente alto, en función de los intereses locales imbricados en la materia, por lo que, en línea de principio y mientras se garantice la intervención del ente local, esto es, un cierto margen de decisión en el proceso urbanizador y edificatorio, no podrá apreciarse un menoscabo ilegítimo de la garantía institucional de la autonomía municipal (STC 159/2001, FJ 4 [EDJ 2001/12983](#)).

En lo demás, es claro que tales decisiones pueden afectar a intereses supralocales, incidencia en la que no queda garantizada constitucionalmente la autonomía local (Sentencia del Tribunal 4/1981 [EDJ 1981/4](#)), pues "...en relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último.." (STC 170/1989 [EDJ 1989/9283](#)).

Por ello, de un lado, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio tiene que hacerse en sus justos términos, es decir ciñéndose a su materia propia, en cuyo seno la competencia local quedará incólume. Es más, en ámbitos estrictamente urbanísticos, propios de la intervención local, las atribuciones no sólo en materia de ordenación del territorio sino en otras como el medio ambiente o incluso el urbanismo, autorizan también la actuación autonómica.

El Tribunal Supremo viene ya hace tiempo aplicando este esquema en el particular ámbito de la aprobación del planeamiento. La Sentencia de 10 de junio de 1997 (apelación 12768/1991) [EDJ 1997/5844](#) resumía la doctrina sobre la materia al afirmar que "...sobre la naturaleza y alcance de la intervención que en la aprobación de los Planes Generales corresponde al ente que produce la aprobación definitiva esta Sala ha venido estableciendo una doctrina en sus sentencias, entre otras, de 14 de marzo de 1988 [EDJ 1988/2129](#), 13 de julio de 1990 [EDJ 1990/7593](#), 30 de enero de 1991 [EDJ 1991/882](#), 9 de julio de 1991 [EDJ 1991/7530](#), 22 de abril de 1992 [EDJ 1992/3900](#), 21 de septiembre de 1993 [EDJ 1993/8132](#) y 23 de junio de 1994 [EDJ 1994/11421](#), cuyos criterios básicos son los siguientes:

"A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados - es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados:-

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales: También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés comunitario. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

1º Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia.

2º No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tiene conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado 1º, aquí y dado que "en la relación de interés local y el supralocal es claramente predominante este último" resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria".

También puede verse en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2000 (casación 876/1995) [EDJ 2000/12350](#).

OCTAVO.

Así las cosas y en cuanto a la materia concreta que ahora se trata, es preciso notar que, según se ha dicho ya, entre los objetivos de la ordenación del territorio, como competencia autonómica, se incluye de manera principal "la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.." (artículo 2.2.b) de la Ley 1/1994). La ordenación del territorio debe suponer así el establecimiento de determinaciones relacionadas con la protección de la naturaleza y del paisaje, extremo al que, además, por si ello no bastara, se refiere la propia [Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en su artículo 46.1.e](#) (EDL 2002/56733), según el cual "pertencen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales, en general, e incompatibles con cualquier clasificación distinta de la de suelo no urbanizable..".

Las previsiones autonómicas encontraban su acogida en el [artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones](#) (EDL 1998/43304), que atribuía la condición no urbanizable aquellos suelos que debían incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial. Más adelante, la inclusión de esta materia ambiental en el posible marco de actuación de la ordenación del territorio quedaba recogida en el concepto de desarrollo sostenible formulado por el [artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo](#) (EDL 2008/89754), aprobado por [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio](#) (EDL 2008/89754), al establecer que en virtud de dicho principio las políticas públicas sobre uso del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, y un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social. Precisamente, añade la Ley estatal que la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

Es evidente, pues, que aquellas determinaciones, dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afectan de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que, por lo tanto, pueden y deben ser abordadas por los instrumentos que el ordenamiento contempla a estos efectos, los cuales, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística.

En consecuencia, ninguna vulneración jurídica puede encontrarse a las determinaciones en el sentido expuesto se contienen en el Plan de Ordenación del Territorio Subregional impugnado, que particularmente, según lo dicho y teniendo en cuenta también la intervención que en la elaboración del planeamiento territorial se ofrece a las entidades locales afectadas, respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Todo ello ha de entenderse en último extremo al margen de lo ya indicado sobre la hipotética introducción de modificaciones tras el periodo de información pública, así como sin perjuicio de las consecuencias económicas que puedan extraerse de las actuaciones que el plan impugnado comprende, aspecto que al que se refiere también la recurrente pero que en modo alguno se observa que pueda suponer o mostrar la existencia de irregularidad alguna en la aprobación del instrumento cuestionado, determinante de su invalidez, y que tampoco ha tratado de incorporarse a la pretensión actora mediante una petición concreta incluida en el suplico de la demanda.

NOVENO.

Finalmente y en un plano más particular, la Corporación actora afirma que el artículo 57.3.b) de las normas del Plan es contrario a Derecho al prohibir la división de la unidad parcelaria catastral a efectos de construcción de viviendas, lo que, según se dice, limita drásticamente la viabilidad de este tipo de actuaciones o tipología, afirmación está que, sin embargo, se realiza tal cual, sin más precisión ni argumentación, sin que alcance para apreciar la vulneración jurídica que supone, cuando en realidad, la previsión discutida se aparece enmarcada en la prohibición de parcelación urbanística que contiene el artículo 68.2 de la Ley 7/2002.

Las mismas consideraciones pueden extenderse a las alegaciones formuladas frente al artículo 44 del Plan, referido al "suelo vacacional turístico", o al artículo 32 del plan, regulador del "corredor marítimo terrestre", que se dice contrario a las servidumbres impuestas por la Ley de Costas, aunque sin precisarse siquiera en qué concreto sentido se produce esa vulneración jurídica, que, además, descarta el solo hecho de la remisión que el propio precepto del Plan hace a la misma ley.

DÉCIMO.

En consecuencia, según todo lo anterior, el recurso debe ser íntegramente desestimado, aunque sin llegar a apreciarse méritos suficientes para, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa \(EDL 1998/44323\)](#), considerar procedente un pronunciamiento especial sobre las costas de esta instancia.

Por las razones expuestas, en nombre de Su Majestad el Rey y por la potestad de juzgar que nos ha conferido el Pueblo español en la Constitución

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Nerja, contra el [Decreto 147/2006, de 18 de julio \(EDL 2006/492849\)](#), por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía.

SEGUNDO.- No hacer expresa declaración sobre el pago de las costas causadas en el presente recurso.

Notifíquese la presente sentencia a las partes.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. D. JOAQUÍN GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, D. FERNANDO DE LA TORRE DEZA, D. MANUEL LÓPEZ AGULLÓ, D.ª ROSARIO CARDENAL GÓMEZ, D.ª TERESA GÓMEZ PASTOR, D. JOSÉ BAENA DE TENA, D. SANTIAGO CRUZ GÓMEZ y D. EDUARDO HINOJOSA MARTÍNEZ.

Publicación. Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia por el lltmo. Sr. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, el Secretario. Doy fe.-

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 29067330012010100460

Iter del caso

Anula

STSJ Andalucía (Mál) (Contencioso) de 4 noviembre de 2010

Conceptos

Naturaleza normativa de los planes territoriales y urbanísticos

Disposiciones generales al procedimiento de elaboración del planeamiento

Potestad administrativa planificadora

Planeamiento de ordenación territorial y urbanístico



Iter del caso

Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 5ª, S 19-12-2013, rec. 982/2011

PTE.: Calvo Rojas, Eduardo

ROJ: STS 6621:2013

ECLI: ES:TS:2013:6621

Procedimiento: Recurso de casación

Sentido del fallo: Estimación

- Iter del caso

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-

El Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga, dictó sentencia con fecha 4 de noviembre de 2010 (recurso 1535/2006) [EDJ 2010/341269](#) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Nerja contra el Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía; sin hacer expresa imposición sobre las costas procesales.

SEGUNDO.-

La referida sentencia, en su fundamento jurídico primero, sintetiza las cuestiones suscitadas en el proceso señalando que el Ayuntamiento demandante considera que el Plan impugnado es contrario a derecho por "...su aprobación anterior al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, por desconocer el derecho de participación y audiencia de la actora y por omisión en su tramitación del trámite de evaluación ambiental; según la demanda el Plan desconoce asimismo la autonomía de los municipios al proceder indebidamente a la clasificación de suelo, vulnerando igualmente la legislación sobre dominio público marítimo-terrestre".

Los argumentos de impugnación del Ayuntamiento relativos a la aprobación del Plan sub-regional impugnado con anterioridad Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a la omisión de la evaluación ambiental estratégica son desestimadas en los fundamentos segundo, tercero, quinto y sexto de la sentencia recurrida, sin que sobre estas cuestiones se haya suscitado debate en casación, como tampoco acerca de las varias cuestiones a las que de manera escueta se refiere el fundamento noveno de la sentencia. No reseñaremos aquí esos apartados de la sentencia de instancia y centraremos nuestra atención en aquellos otros sobre los que sí se ha debatido en casación.

Así, en cuanto a la alegada vulneración del principio de participación ([artículo 23 de la Constitución \(EDL 1978/3879\)](#)), el fundamento cuarto de la sentencia señala lo siguiente:

(...) CUARTO. La Corporación recurrente denuncia asimismo la vulneración por el plan subregional impugnado del principio de participación consagrado por el [artículo 23 de la Constitución Española \(EDL 1978/3879\)](#), lo que habría tenido lugar al haberse modificado el texto en elaboración con posterioridad al período de información pública, a lo que se añade la supuesta ausencia de respuesta a la solicitud del diálogo formulada por la propia recurrente frente a los órganos encargados de la tramitación del plan de ordenación del territorio impugnado.

A pesar de todo y en lo que respecta a esa alegada falta de voluntad para el diálogo que trata de achacarse a la Administración autonómica, debe tenerse en cuenta que con dicha alegación en ningún momento se invoca la existencia de vulneración jurídica alguna que suponga el desconocimiento del procedimiento de elaboración del plan en cuestión, lo que, consecuentemente, descarta de todo punto la existencia de la pretendida nulidad por la causa señalada.

Por otro lado, en cuanto a la también alegada modificación del proyecto tras la realización de la información pública, lo cierto es que aunque pudiera pensarse que, como parece afirmar la recurrente y de acuerdo con lo que acontece en el ámbito de la aprobación de planes urbanísticos ([artículo 130 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio \(EDL 1978/2744\)](#)), también

en el que ahora se trata, relacionado con la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, regidos por la legislación propia contenida fundamentalmente en la citada ley 1/1994, habría que exigir que la modificación operada tras el citado trámite información pública fuera sustancial, extremo este cuya concurrencia en el caso la recurrente en ningún momento ha tratado de justificar por la trascendencia que tales modificaciones han podido provocar sobre el conjunto de la ordenación territorial incorporada al plan impugnado, lo que, consecuentemente, obliga a rechazar el reproche que en este punto se esgrime.

Las alegaciones del Ayuntamiento demandante de que el Plan de Ordenación impugnado, al llevar a cabo la clasificación del suelo, se ha adentrado en el ámbito propio del planeamiento urbanístico y ha vulnerado el principio de autonomía local ([artículos 137 y 140 de la Constitución](#)) son examinadas en los fundamentos séptimo y octavo de la sentencia, en los siguientes términos:

(...) SÉPTIMO. Afirma también la Corporación actora que el plan impugnado se ha introducido en la tarea de clasificación de suelo, propia de los Planes de Ordenación Urbanística, con desconocimiento de la autonomía local de los municipios, lo que se reprocha concretamente al artículo 62 del Plan, según el cual "...las zonas de interés territorial que se delimitan en el Plan de Ordenación tendrá la consideración por los instrumentos de planeamiento general de suelo no urbanizable de especial protección...". Concretamente, la objeción se vierte sobre la incidencia que en ese sentido el Plan supone respecto de ciertas áreas, como Los Tablazos, Maro, Sanguino o en el sector del suelo urbanizable SUNP-RDT del Plan General de Ordenación Urbana de Nerja, que en la aprobación definitiva del documento pasaron a estar contempladas como tales zonas de interés territorial.

Sobre esta cuestión debe partirse de la garantía institucional de la autonomía local consagrada por los [artículos 137 y 140 CE](#) , cuyo contenido mínimo se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales (sobre este aspecto, [STC 159/2001](#)) ([EDJ 2001/12983](#)). De todas formas, la Constitución no asegura un contenido concreto o ámbito competencial determinado, sin que pueda hablarse de unos intereses naturales de los entes locales, tratándose, por el contrario el de la autonomía local de un concepto de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respete aquella garantía institucional ([STC 170/1989](#)) ([EDJ 1989/9283](#)).

Pues bien, entre los intereses de los municipios, a los que, por tanto, deben extenderse sus competencias, se encuentra el urbanismo, tal y como hace el [artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#) ([EDL 1985/8184](#)), reguladora de las bases del Régimen Local, según el cual "...el Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas . . .", entre otras, en materia de "...ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística..". Pero, el concreto contenido del urbanismo (el "quantum") que haya de quedar en la esfera municipal, las concretas potestades, no es algo que pueda desprenderse sin más de la Constitución. Es bien cierto que el grado de intensidad de la participación del ente local en la creación de ciudad habrá de ser notablemente alto, en función de los intereses locales imbricados en la materia, por lo que, en línea de principio y mientras se garantice la intervención del ente local, esto es, un cierto margen de decisión en el proceso urbanizador y edificatorio, no podrá apreciarse un menoscabo ilegítimo de la garantía institucional de la autonomía municipal ([STC 159/2001, FJ 4](#)) ([EDJ 2001/12983](#)).

En lo demás, es claro que tales decisiones pueden afectar a intereses supralocales, incidencia en la que no queda garantizada constitucionalmente la autonomía local (Sentencia del Tribunal 4/1981), pues "...en relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último..." ([STC 170/1989](#)) ([EDJ 1989/9283](#)).

Por ello, de un lado, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio tiene que hacerse en sus justos términos, es decir ciñéndose a su materia propia, en cuyo seno la competencia local quedará incólume. Es más, en ámbitos estrictamente urbanísticos, propios de la intervención local, las atribuciones no sólo en materia de ordenación del territorio sino en otras como el medio ambiente o incluso el urbanismo, autorizan también la actuación autonómica.

El Tribunal Supremo viene ya hace tiempo aplicando este esquema en el particular ámbito de la aprobación del planeamiento. La Sentencia de 10 de junio de 1997 (apelación 12768/1991) resumía la doctrina sobre la materia al afirmar que "...sobre la naturaleza y alcance de la intervención que en la aprobación de los Planes Generales corresponde al ente que produce la aprobación definitiva esta Sala ha venido estableciendo una doctrina en sus sentencias, entre otras, de 14 de marzo de 1988, 13 de julio de 1990, 30 de enero de 1991, 9 de julio de 1991, 22 de abril de 1992, 21 de septiembre de 1993 y 23 de junio de 1994, cuyos criterios básicos son los siguientes:

"A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados - es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados-:

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales: También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés comunitario. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

1º Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia.

2º No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tiene conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado 1º, aquí y dado que "en la relación de interés local y el supralocal es claramente predominante este último" resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria"..".

También puede verse en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2000 (casación 876/1995).

OCTAVO. Así las cosas y en cuanto a la materia concreta que ahora se trata, es preciso notar que, según se ha dicho ya, entre los objetivos de la ordenación del territorio, como competencia autonómica, se incluye de manera principal "...la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural..." (artículo 2.2.b) de la Ley 1/1994). La ordenación del territorio debe suponer así el establecimiento de determinaciones relacionadas con la protección de la naturaleza y del paisaje, extremo al que, además, por si ello no bastara, se refiere la propia [Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en su artículo 46.1.e\)](#) (EDL 2002/56733), según el cual "...pertencen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales, en general, e incompatibles con cualquier clasificación distinta de la de suelo no urbanizable...".

Las previsiones autonómicas encontraban su acogida en el [artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones](#) (EDL 1998/43304), que atribuía la condición no urbanizable aquellos suelos que debían incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial. Más adelante, la inclusión de esta materia ambiental en el posible marco de actuación de la ordenación del territorio quedaba recogida en el concepto de desarrollo sostenible formulado por el [artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo](#) (EDL 2008/89754), aprobado por [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio](#) (EDL 2008/89754), al establecer que en virtud de dicho principio las políticas públicas sobre uso del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, y un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social. Precisamente, añade la Ley estatal que la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

Es evidente, pues, que aquellas determinaciones, dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afectan de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que, por lo tanto, pueden y deben ser abordadas por los instrumentos que el ordenamiento contempla a estos efectos, los cuales, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística.

En consecuencia, ninguna vulneración jurídica puede encontrarse a las determinaciones en el sentido expuesto se contienen en el Plan de Ordenación del Territorio Subregional impugnado, que particularmente, según lo dicho y teniendo en cuenta también la intervención que en la elaboración del planeamiento territorial se ofrece a las entidades locales afectadas, respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Todo ello ha de entenderse en último extremo al margen de lo ya indicado sobre la hipotética introducción de modificaciones tras el periodo de información pública, así como sin perjuicio de las consecuencias económicas que puedan extraerse de las actuaciones que el plan impugnado comprende, aspecto que al que se refiere también la recurrente pero que en modo alguno se observa que pueda suponer o mostrar la existencia de irregularidad alguna en la aprobación del instrumento cuestionado, determinante de su invalidez, y que tampoco ha tratado de incorporarse a la pretensión actora mediante una petición concreta incluida en el suplico de la demanda.

Por esas razones -más las que se exponen en los fundamentos segundo, tercero, quinto, sexto y noveno de la sentencia, que no hemos reseñado aquí por referirse a cuestiones que no se han suscitado en casación- la Sala de instancia termina desestimando el recurso contencioso-administrativo.

TERCERO.-

Notificada la sentencia a las partes, el Ayuntamiento de Nerja preparó recurso de casación y luego efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 13 de abril de 2011 en el que se formulan cuatro motivos de casación, todos ellos 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 103.1 de la Constitución \(EDL 1978/3879\)](#) , 10 y 55 de la Ley de Bases del Régimen Local, [3 y 4 Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#) , en relación a la vulneración de los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones; y de los [artículos 2.1, 58.1 y 62 de la Ley de Bases del Régimen Local, 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril \(EDL 1998/43304\)](#), del régimen del suelo y valoraciones , y 113.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 , por vulneración del principio de participación en la planificación administrativa y de la jurisprudencia sobre tramitación de ordenación del territorio y urbanística (cita sentencia del Tribunal Supremo 11-11-2004). Alega el Ayuntamiento recurrente que la Administración autonómica modificó el contenido de lo que había aprobado sin información pública, siendo sustancial la modificación introducida durante la tramitación; y la sentencia no tiene en consideración la invocación normativa que a tal efecto se hacía en la demanda.

2. Infracción del artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales, así como de la jurisprudencia representada por la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, en relación a la necesidad de justificar las modificaciones sobre clasificación urbanística de terrenos a suelo no urbanizable protegido. El plan impugnado carece de justificación o amparo legal para efectuar tales reclasificaciones de terrenos.

3. Infracción del principio de autonomía municipal ([artículos 137 y 140 de la Constitución](#) y [STC 159/2001 \(EDJ 2001/12983\)](#)) y STS de 6 de noviembre de 2003, toda vez que, según el Ayuntamiento recurrente, no hay un interés supramunicipal que justifique las modificaciones aprobadas por la Administración demandada y que permita soslayar la voluntad municipal. En el caso de autos se altera sustancialmente el modelo territorial sin contar con el municipio.

4. Infracción del [artículo 27.1 y 2 de la Ley de Costas](#) , que denunció en el fundamento 6º de la demanda y que la sentencia rechaza -pues cita los preceptos pero no aprecia su infracción- siendo así que las servidumbres contempladas en tales preceptos no tienen vinculada una determinada clasificación del suelo.

Termina el escrito del Ayuntamiento de Nerja solicitando que se dicte sentencia casando y anulando la sentencia recurrida y que, en su lugar, se estime el recurso contencioso-administrativo "...conforme al solicito principal de la demanda" (en el suplico de la demanda el Ayuntamiento pedía que se "...resuelva estimar este recurso, declarando no ser conformes a Derecho el Decreto y Plan impugnados, anulándolos y dejándolos sin efecto; o, subsidiariamente, declarando no ser conformes a Derecho las determinaciones de todo tipo (incluyendo su Plano de Ordenación) de dicho Plan en el término municipal de Nerja relativas a las Zonas de interés Territorial (arts. 61-3 y 62), Espacios Libres Vinculados al Litoral (art. 38), así como los arts. 32 (apartados 3 y 4), 44 y 57-3-"b ", anulándolas y dejándolas sin efecto. Condenando a la Junta de Andalucía a estar y pasar por todo ello, así como, en el caso expresado, al pago de las costas de este recurso").

CUARTO.-

Por providencia de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo de se acordó la admisión a trámite del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Nerja, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta de conformidad con las reglas de reparto de asuntos.

QUINTO.-

Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por diligencia de ordenación de 5 de octubre de 2011 se dio traslado a la representación procesal de la parte recurrida para que formalizase por escrito su oposición al recurso de casación.

La representación de la Junta de Andalucía presentó escrito con fecha 23 de diciembre de 2011 en el que plantea la inadmisibilidad del motivo primero, por carecer manifiestamente de fundamento, y la desestimación de los demás motivos de casación por las razones que en el propio escrito se exponen. Termina solicitando la desestimación del recurso de casación, con imposición de las costas procesales a la parte recurrente.

SEXTO.-

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 17 de diciembre de 2013, 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 num. 982/2011 lo interpone el Ayuntamiento de Nerja contra la sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga, de 4 de noviembre de 2010 (recurso 1535/2006) [EDJ 2010/341269](#) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo promovido por el referido Ayuntamiento contra el Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía

En el antecedente segundo han quedado reseñadas las razones dadas por la Sala de instancia -en los aspectos que interesan al presente recurso de casación- para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

Procede entonces que pasemos a analizar los motivos de casación formulados por el Ayuntamiento de Nerja, cuyo enunciado y contenido hemos resumido en el antecedente tercero. Ahora bien, antes debemos pronunciarnos sobre la causa de inadmisión del primer motivo de casación planteada por la parte recurrida en su escrito de oposición.

SEGUNDO.-

La representación de la Junta de Andalucía plantea la inadmisión del primer motivo de casación por carecer de fundamento; y para ello aduce que ningún desarrollo argumental despliega la parte recurrente para explicar en qué consiste la infracción legal que denuncia.

La causa de inadmisión debe ser rechazada pues, según hemos señalado (véase antecedente tercero), en el motivo de casación, la representación del Ayuntamiento enuncia los preceptos que considera infringidos y expone las razones por las que entiende que han sido vulnerados. A continuación, al examinar el motivo, veremos si el planteamiento del Ayuntamiento es o no correcto; pero esto es algo que no puede dilucidarse en trámite de admisión.

TERCERO.-

Comenzando entonces el examen de los motivos de casación, en ese motivo primero al que acabamos de aludir el Ayuntamiento recurrente alega la infracción de los artículos 103.1 de la Constitución, 10 y 55 de la Ley de Bases del Régimen Local, 3 y 4 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación a la vulneración de los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones; y de los artículos 2.1, 58.1 y 62 de la Ley de Bases del Régimen Local, 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones, y 113.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, por vulneración del principio de participación en la planificación administrativa y de la jurisprudencia sobre tramitación de ordenación del territorio y urbanística (cita sentencia del Tribunal Supremo 11-11-2004 [EDJ 2004/242574](#)). La representación del Ayuntamiento de Nerja aduce que la Administración autonómica modificó sustancialmente el contenido del documento que había sometido a información pública; y que la sentencia de instancia [EDJ 2010/341269](#) no ha tenido en consideración la normativa que a tal efecto se invocaba en la demanda.

El motivo de casación no puede ser acogido.

Ante todo debe notarse que, pese a que no se reiteró la información pública después de introducirse cambios en el documento, el Ayuntamiento de Nerja conoció tales cambios y formuló alegaciones en las que mostraba su conformidad. Por ello, no cabe afirmar que hayan sido vulnerados los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones por el hecho de que la Administración autonómica no aceptase las objeciones opuestas por el Ayuntamiento.

Por otra parte, tampoco cabe afirmar que se haya producido la vulneración del principio de participación en la planificación administrativa. De un lado porque, como hemos declarado en reiteradas ocasiones -sirvan de muestra nuestras sentencias de 9 de diciembre de 2008 (casación 7459/2004) [EDJ 2008/240089](#), 13 de mayo de 2013 (casación 3400/2009) [EDJ 2013/120944](#) y 25 de septiembre de 2013 (casación 6557/2011) [EDJ 2013/186301](#) - el derecho de participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas, recogido en el artículo 105.a/ de la Constitución, es un derecho de configuración legal, lo que obliga a acudir a la regulación que del mismo hayan hecho el legislador estatal y autonómico en el ejercicio de sus respectivas competencias. Pues bien, no existiendo una norma específica que exija la reiteración del trámite de información pública cuando se trata de planes de

ordenación territorial como el aquí examinado, la mera invocación de la analogía no es suficiente para trasladar sin más a tales instrumentos de ordenación del territorio la exigencia tradicionalmente establecida para los planes urbanísticos de que se reitere la información pública en el caso de que durante su tramitación se introduzcan modificaciones sustanciales.

Por lo demás, en el caso que nos ocupa ni siquiera puede considerarse plenamente justificado que los cambios introducidos durante la tramitación del Plan de Ordenación Territorial que nos ocupa fuesen "modificaciones sustanciales", entendida esta expresión con el alcance que la jurisprudencia le atribuye con relación a los planes urbanísticos.

En su escrito de demanda el Ayuntamiento de Nerja expuso de forma bastante pormenorizada las vicisitudes de la tramitación del Plan de Ordenación Territorial controvertido, señalando con algún detenimiento las variaciones advertidas en el Plan aprobado con respecto al documento que había sido sometido a información pública (páginas 5 a 10 de la demanda). Sin embargo, los datos allí expuestos por el Ayuntamiento demandante, aunque aluden a modificaciones de importancia -luego volveremos sobre ello- no expresan la relevancia cuantitativa y cualitativa de tales cambios con relación al conjunto del documento, o, dicho de otro modo, no reflejan de manera clara en qué medida esos cambios introducidos durante la tramitación comportan un cambio del modelo de ordenación establecido en el documento que se habían sometido a información pública. A ello se refiere la sentencia recurrida [EDJ 2010/341269](#) cuando señala que el Ayuntamiento demandante no ha justificado "... la trascendencia que tales modificaciones han podido provocar sobre el conjunto de la ordenación territorial incorporada al Plan impugnado" (fundamento cuarto, in fine, de la sentencia recurrida).

Conjugando ambos aspectos -la falta de una previsión normativa específica y la falta de justificación de la trascendencia relativa de los cambios introducidos- no cabe afirmar que en el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación Territorial se haya omitido un trámite esencial que determine la nulidad del instrumento aprobado.

En consecuencia, el motivo de casación primero debe ser desestimado.

CUARTO.-

En el motivo de casación segundo se alega la infracción del artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales, así como de la jurisprudencia representada por la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 [EDJ 2007/80318](#), en relación a la necesidad de justificar las modificaciones sobre clasificación urbanística de terrenos a suelo no urbanizable protegido. Según el Ayuntamiento recurrente el Plan de Ordenación del Territorio impugnado carece de justificación o amparo legal para efectuar tales reclasificaciones de terrenos.

En el proceso de instancia el Ayuntamiento recurrente señalaba la incidencia del instrumento impugnado con relación a ciertas áreas, como Los Tablazos, Maro, Sanguino o en el sector del suelo urbanizable SUNP-RDT del Plan General de Ordenación Urbana de Nerja, que en la aprobación definitiva del Plan Territorial pasaron a estar contempladas como zonas de interés territorial. Como señalaba el propio Ayuntamiento de Nerja en su escrito de demanda (fundamento jurídico cuarto), si bien el Plan de Ordenación del Territorio aquí controvertido no lleva a cabo, por sí mismo, clasificaciones urbanísticas del suelo, es indudable que los criterios y directrices que fija ese instrumento vinculan al planeamiento urbanístico. Así, a modo de ejemplo, "las zonas de interés territorial delimitadas en el Plano de Ordenación tendrán la consideración por los instrumentos de planeamiento general de suelo no urbanizable de especial protección" (artículo 62 del Plan Territorial); y los delimitados como espacios libres vinculados al litoral "... se incorporarán a los planes generales de ordenación urbanística como sistema general de espacios libres o como suelo no urbanizable de especial protección..." (artículo 38.1 del mismo Plan Territorial).

Pues bien, el alegato del Ayuntamiento demandante sobre la falta de justificación de los cambios de clasificación que se ordenaban ha de ser necesariamente puesto en relación con la cuestión que hemos examinado en el apartado anterior, esto es, la relativa a las modificaciones que se introdujeron en el documento durante la tramitación del Plan Territorial.

En realidad, ningún apartado de la fundamentación de la sentencia recurrida [EDJ 2010/341269](#) se dedica específicamente a exponer la manera en que en el Plan Territorial se justifican los cambios de clasificación que en él se ordenan. La Sala de instancia solo alude de algún modo a esa justificación cuando, al responder al alegato del demandante sobre la exigencia de evaluación ambiental, el fundamento sexto de la sentencia señala:

(...) De acuerdo con todo ello, la tramitación administrativa muestra la ingente información ambiental a que fue sometido el proyecto (como puede verse en los diversos informes de la Consejería de Medio Ambiente -por ejemplo, folios 468 y siguientes- o de la Administración estatal costera -folios 1058 y siguientes-).

Todo ello se constata en la propia Memoria informativa del Plan, en el que los elementos ambientales constituyen la base del diagnóstico del territorio y de las soluciones que se ofrecen, contemplando la Memoria Normativa como objetivos básicos del Plan los de "...proteger y valorizar los recursos ambientales, paisajísticos y culturales del ámbito..." (objetivo 6) y el de reducir la creciente incidencia de los riesgos naturales (objetivo 7), entre otros (...).

Vemos así que esta breve referencia que se hace en la sentencia [EDJ 2010/341269](#) a la justificación del Plan Territorial, además de resultar genérica, se formula únicamente desde la perspectiva ambiental.

En su escueta oposición al recurso de casación la representación de la Junta de Andalucía intenta suplir esa carencia de la sentencia [EDJ 2010/341269](#) a base de transcribir en su escrito unos párrafos de la Memoria del Plan de Ordenación Territorial que, según la Administración autonómica, justificarían de manera suficiente la exclusión de determinados terrenos del proceso urbanizador. Sucede, sin embargo, que esa exposición de la Memoria, fundamentalmente descriptiva, no contiene una verdadera justificación. Sobre todo, no ofrece explicación alguna acerca de los importantes cambios introducidos durante la tramitación del instrumento de ordenación territorial. Así, en ningún momento han sido explicadas por la Administración autonómica -ni, desde luego, en la sentencia recurrida- las razones por las que amplias zonas del municipio, que en el documento sometido a información pública no se consideraban merecedoras de protección, reciben luego, en el documento aprobado definitivamente, la categorización de "zonas de interés territorial", o la de "espacios libres vinculados al litoral", que comportan su exclusión del proceso urbanizador en los términos a los que ya nos hemos referido.

Por tales razones, el motivo de casación segundo debe ser acogido.

QUINTO.-

En el motivo de casación tercero se alega la infracción del principio de autonomía municipal ([artículos 137 y 140 de la Constitución](#) y [STC 159/2001 \(EDJ 2001/12983\)](#) y STS de 6 de noviembre de 2003), aduciendo el Ayuntamiento recurrente que no hay un interés supramunicipal que justifique las modificaciones aprobadas por la Administración demandada y que permita soslayar la voluntad municipal; y, en fin, que el caso de autos se altera sustancialmente el modelo territorial sin contar con el municipio.

No hay duda de que la autonomía municipal no es un valor absoluto, por lo que, de un lado, el respeto a este principio no excluye que la "voluntad municipal" a que alude el Ayuntamiento recurrente deba entenderse sujeta en todo caso a la ley, quedando con ello abierta la posibilidad de que otra Administración ejerza un control de legalidad; y, de otra parte, la concurrencia de intereses que trascienden los del municipio puede justificar que el ámbito de decisión del Ayuntamiento quede acotado o limitado por la intervención de otra Administración en orden a la preservación de tales valores o intereses supramunicipales.

Ahora bien, no consideramos necesario abundar aquí en estas consideraciones, ni en la copiosa jurisprudencia que las desarrolla, pues en el caso que nos ocupa sucede que, precisamente por la falta de justificación en que incurre el Plan de Ordenación Territorial, no se conocen las concretas razones por las que ese instrumento, alterando durante la tramitación sus previsiones iniciales, acabó introduciendo importantes cambios en la ordenación. Por ello, con los datos de que disponemos no es posible dilucidar si las determinaciones del Plan Territorial que son objeto de controversia responden a criterios de legalidad o a la concurrencia de intereses supralocales, o si, como sostiene el Ayuntamiento, cercenan la autonomía local.

SEXTO.-

Por último, en el motivo de casación cuarto se alega la infracción del artículo 27.1 y 2 de la Ley de Costas , que denunció en el fundamento 6º de la demanda y que la sentencia [EDJ 2010/341269](#) rechaza siendo así que las servidumbres contempladas en tales preceptos no tienen vinculada una determinada clasificación del suelo.

El motivo carece de consistencia pues en el brevísimo fundamento sexto de la demanda la representación del Ayuntamiento de Nerja se limitaba a alegar, en apenas dos líneas, que las determinaciones del Plan impugnado vulneraban el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Ley de Costas ; pero la Corporación municipal demandante dejaba sin concretar en qué consistía tal infracción. Por ello, es suficiente y acertada la respuesta que se da a este alegato en el fundamento noveno de la sentencia [EDJ 2010/341269](#).

Por lo demás, el argumento expuesto por el Ayuntamiento en el motivo de casación, también muy escueto, no resulta fácil de entender, pues, siendo cierto -nadie lo ha negado- que el citado artículo 27 de la Ley de Costas no impone una determinada clasificación urbanística a los terrenos comprendidos en la servidumbre de tránsito que allí se regula, no alcanzamos a ver en qué forma la sentencia recurrida [EDJ 2010/341269](#) y el Plan de Ordenación que en ella se examina han podido vulnerar tal precepto.

SÉPTIMO.-

Las consideraciones expuestas en los apartados anteriores llevan a concluir que, con acogimiento del motivo de casación segundo, la sentencia de instancia [EDJ 2010/341269](#) debe ser casada y anulada.

Entrando entonces a resolver la controversia en los términos en que viene planteado el debate (artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), las mismas razones que hemos expuesto en el fundamento jurídico cuarto, y que nos han llevado a acoger el motivo de casación segundo, nos llevan a concluir que el Plan de Ordenación Territorial impugnado debe ser declarado nulo al no exponer las concretas razones por las que amplias zonas del municipio de Nerja, que en el documento sometido a información pública no se consideraban merecedoras de protección, reciben luego, en el documento aprobado definitivamente, la categorización de "zonas de interés territorial" y "espacios libres

vinculados al litoral", que vinculan al planeamiento urbanístico en orden a la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección y que, en definitiva, comportan su exclusión del desarrollo urbanístico sin que tales determinaciones queden debidamente justificadas en el documento aprobado.

Concretando lo anterior, la declaración de nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía debe alcanzar a las determinaciones de todo tipo afectantes al término municipal de Nerja -incluyendo el Plano de Ordenación- relativas a las zonas de interés territorial (artículos 61.3 y 62), espacios libres vinculados al litoral (artículo 38), así como a los artículos 32, apartados 3 y 4, 44 y 57.3.b de dicho Plan.

OCTAVO.-

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139, apartados 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción, no procede imponer las costas de la instancia a ninguno de los litigantes, corriendo cada parte con las suyas en lo que se refiere a las de la casación.

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

FALLO

1. Ha lugar al recurso de casación interpuesto en representación del AYUNTAMIENTO DE NERJA contra la sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga, de 4 de noviembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo 1535/2006) [EDJ 2010/341269](#), que ahora queda anulada y sin efecto.
2. Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Nerja contra el [Decreto 147/2006, de 18 de julio \(EDL 2006/492849\)](#), por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, declarando la nulidad de dicho Plan en cuanto se refiere a las determinaciones de todo tipo afectantes al término municipal de Nerja, incluyendo el Plano de Ordenación, relativas a las zonas de interés territorial (artículos 61.3 y 62), espacios libres vinculados al litoral (artículo 38), así como a los artículos 32, apartados 3 y 4, 44 y 57.3.b del propio Plan.
3. No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

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.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052013100403

Iter del caso

STS (Contencioso) de 19 diciembre de 2013

Anula

STSJ Andalucía (Mál) (Contencioso) de 4 noviembre de 2010

Planeamiento: procedimiento de elaboración, modificación y revisión

Aprobación definitiva del plan

Documentación e informes en la elaboración de los planes

Protección de espacios naturales

Evaluación de impacto ambiental de proyectos

Procedimiento contencioso administrativo en primera o única instancia

- Causas de inadmisión de la demanda

Información pública del plan aprobado inicialmente

Planeamiento de ordenación territorial y urbanístico