



Roj: STS 5191/2012
Id Cendoj: 28079130052012100486
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 4066/2010
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cinco de Julio de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **4066/2010** interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA**, representada por el Procurador D. Manuel Infante Sánchez y asistido de Letrado; siendo partes recurridas **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA**, representada por el Procurador D. Jorge Deleito García y defendida por Letrado de esa Comunidad, y la entidad mercantil **LUIS MARTÍNEZ BENITO, S. A.**, representada por el Procurador D. Isacio Calleja García; promovido contra la sentencia dictada el 4 de mayo de 2010 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en el Recurso Contencioso-administrativo 400/2008, sobre Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declara el interés supramunicipal de la zona de interés regional para el desarrollo de una ecociudad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 400/2008, promovido por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA** y en el que ha sido parte demandada la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA** y partes codemandadas las entidades mercantiles **LUIS MARTÍNEZ BENITO, S. A.**, y **PROGEA, S. A.**, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Rioja, adoptado en su sesión de 19 de septiembre de 2008, por el que se declara el interés supramunicipal de Zona de Interés Regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad (ECOZIR) de vivienda de protección oficial en la zona de La Fonsaleda y El Corvo en el término municipal de Logroño.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 4 de mayo de 2010, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS: Que desestimamos el presente recurso. Sin condena en costas".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala de instancia de 2 de junio de 2010 al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la Asociación recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló el 13 de julio de 2010 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que se case y anule la sentencia recurrida, dictando en su lugar otra más conforme a derecho.

QUINTO .- Por auto de 11 de noviembre de 2010 se declaró la inadmisión del motivo cuarto del recurso de casación interpuesto y la admisión a trámite de los motivos primero, segundo y tercero.

Por diligencia de ordenación de la Secretaría de esta Sala de 10 de febrero de 2011 se dispuso entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo la representación de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA**

DE LA RIOJA en escrito presentado el 28 de marzo de 2011 en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia por la que se inadmita o desestime íntegramente el recurso con costas en ambos casos; y para el improbable caso de que estime la casación, que resuelva el recurso para desestimarlos de acuerdo a los fundamentos de nuestra contestación y conclusiones, igualmente con costas.

La representación de LUIS MARTÍNEZ BENITO, S. A. , presentó escrito de oposición al recurso de casación el 28 de marzo de 2011 en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia desestimando el recurso de casación interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA (CPAR), contra la sentencia del TSJ de La Rioja 247/2010, de 4 de mayo , con expresa imposición de las costas causadas a la parte recurrente.

SEXTO .- Por providencia de 27 de junio de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 3 de julio de 2012, fecha en la que, efectivamente, en que tuvo lugar.

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

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en el presente Recurso de Casación 4066/2010 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja dictó el 4 de mayo de 2010, en su Recurso Contencioso- administrativo 400/2008 , por la que se desestima el formulado por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA** contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Rioja, adoptado en su sesión de 19 de septiembre de 2008, por el que se declara el interés supramunicipal de Zona de Interés Regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad (ECOZIR) de vivienda de protección oficial en la zona de La Fonsaleda y El Corvo en el término municipal de Logroño.

SEGUNDO .- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

a) En el primero de los fundamentos jurídicos se identifica el Acuerdo impugnado señalando: " Se interpuso el presente recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo dictado por el Consejo de Gobierno de La Rioja el 19 septiembre 2008, publicado en el boletín oficial de La Rioja número 131, de 8 octubre 2008, por el que se declaró el interés supramunicipal de la zona de interés regional para el desarrollo de una ecociudad".

b) Después de hacer unas consideraciones generales sobre el urbanismo y la ordenación del territorio en el segundo de sus fundamentos jurídicos, se indica lo siguiente que lleva a la desestimación del recurso: "**TERCERO**.- Descendiendo ya al caso concreto, debe advertirse que no tiene sentido una impugnación de un acuerdo de declaración de una zona de interés regional por hipotéticas vulneraciones de normas que, en la elaboración de la actuación administrativa recurrida, consta que están siendo consideradas para darles cumplimiento en el momento correspondiente. En el expediente administrativo obra un informe de la Dirección General de calidad ambiental, de 26 junio 2008, en el que se indica que la zona de interés regional deberá someterse al procedimiento de evaluación ambiental previamente a su aprobación definitiva, debiendo realizarse consulta ante la dirección General acerca de la necesidad o no de someter el proyecto resultante al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ello con anterioridad a la ejecución del de construcción de la ecociudad. Consta en el informe de la Dirección General de política territorial que la disposición adicional quinta de la ley 5/2006, de 2 mayo , de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, establece la obligación de someter a evaluación ambiental las zonas de interés regional, por lo cual en el momento de elaborar el proyecto completo es cuando deberá incluirse la documentación relativa a su cumplimiento.

Teniendo en cuenta que la actuación administrativa recurrida no es precisamente un proyecto, sino una mera declaración de interés regional y su ubicación territorial, no parece que tenga sentido en esta fase examinar y analizar supuestos impactos ambientales por la sencilla razón de que la declaración y delimitación territorial de una zona de interés regional no es susceptible de producir, por sí, impacto ambiental alguno. Serán las actuaciones posteriores que se proyecte en donde habrá de valorarse el correspondiente impacto medioambiental.

La ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja delimita en su artículo 30.1 el interés regional a los fines que señala, siendo la actuación residencial uno de ellos. El desarrollo de una ecociudad es un

objetivo que la Comunidad Autónoma de La Rioja, como también otras comunidades autónomas, ha estimado de interés regional y cuya fundamentación consta ampliamente en el expediente administrativo, de modo que no cabe hablar de inexistencia o falta de interés regional o supramunicipal. No es de recibo pretender que haya de concurrir este interés supralocal con la imposibilidad municipal de llevar a efecto un proyecto como el litigioso, pues es irrelevante que los mismos objetivos puedan llevarse a cabo por el municipio, ya que la ley no exige que para una declaración de interés regional como la recurrida deba antes acreditarse la falta de capacidad del municipio ni se incluye de este modo en norma alguna de la ley un supuesto principio de subsidiariedad. Por otra parte, el uso previsto para la zona de interés regional es un uso previsto en la ley territorial citada y su asignación no corresponde en exclusiva a las corporaciones locales. No se infringe la autonomía local por cuanto la actuación administrativa recurrida se ampara en la ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, cuya constitucionalidad no se ha cuestionado, precisamente porque la competencia autonómica se prevé para los suelos urbanizable y no urbanizable, no para el suelo urbano, ello en aras al respeto a dicha autonomía local. Por otra parte, el Ayuntamiento de Logroño ha podido formular alegaciones y éstas han podido ser examinadas antes de la adopción del acuerdo recurrido. El hecho de que las referidas alegaciones no fuesen acogidas no supone vulneración de dicho principio de autonomía municipal. Además, el uso residencial previsto para la zona de interés regional es un uso previsto en la ley territorial citada y su asignación no corresponde en exclusiva a las corporaciones locales, siendo también compatible con la protección paisajística del ámbito, tal y como resulta del informe de la Dirección General de Política territorial obrante en el expediente administrativo. Se ha tenido en cuenta, además, por la Administración demandada la existencia de una necesidad de viviendas protegidas que puede ser cubierta con una iniciativa novedosa y respetuosa con el medio ambiente. Y en relación con la alegación de la parte recurrente relativa a que la declaración de interés regional se sitúa en suelo urbanizable de especial protección, debe precisarse que según dispone el artículo 45 de la ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, los planes generales municipales deberán clasificar como no urbanizable especial el suelo que cuente con algún régimen especial de protección, de acuerdo con los distintos instrumentos de ordenación territorial o de acuerdo con la legislación sectorial. El suelo en que concurra alguno de los valores que lo hagan acreedor de una protección especial, podrá clasificarse como suelo no urbanizable genérico-artículo 46 de la misma ley-, justificando debidamente dichas circunstancias.

Como acertadamente razona la representación procesal de la comunidad autónoma de La Rioja en su escrito de contestación a la demanda, esta nueva regulación de los artículos 45 y 46 de la ley 5/2006, de 2 mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, se aparta de lo que establecían los artículos 12 y 13 de la vieja ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja de 1998, y obedece a la necesidad de limitar el carácter de no urbanizable especial en atención a la concurrencia de instrumentos de protección de todos los ámbitos: europeo, estatal, autonómico y local.

El suelo no urbanizable es de naturaleza reglada. Es decir, si concurren los requisitos fácticos necesarios para otorgar una especial protección a un determinado suelo, los planes de urbanismo y ordenación del territorio carecen de discrecionalidad: necesariamente deberán clasificar ese suelo como no urbanizable de especial protección. La definición y tipificación de las categorías de suelo no urbanizable corresponde a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias. Serán las leyes de ordenación del territorio y urbanismo las que establezcan las categorías de suelo no urbanizable. Por lo tanto, el hecho de que el plan general de ordenación urbana municipal de Logroño clasifique como suelo no urbanizable especial los terrenos ahora afectados por la declaración de zona de interés regional, carece de virtualidad anulatoria de esta declaración en la medida en que el suelo afectado por la declaración de zona de interés regional en el presente caso no consta que esté sometido a un concreto régimen especial de protección.

Téngase en cuenta que según el plan general de ordenación municipal de Logroño el régimen del suelo no urbanizable genérico se viene a identificar con el urbanizable no delimitado, de modo que, por exclusión, todo el suelo no urbanizable viene a ser considerado como no urbanizable especial. Y así las cosas, de interpretarse que todo ese suelo no urbanizable residual del municipio de Logroño debe ser considerado como no urbanizable especial protección, nos llevaría a la imposibilidad de aplicación del artículo 30 de la misma ley territorial, que en su apartado tercero prevé la posibilidad de delimitar zonas de interés regional en suelo no urbanizable.

La declaración de zona de interés regional no ha venido a desclasificar ese suelo no urbanizable. La reclasificación tendrá lugar, en su caso, con posterioridad y con observancia de la legislación vigente.

Por todo lo expuesto, no es de apreciar en la actuación administrativa recurrida vulneración del ordenamiento jurídico, debiendo en consecuencia desestimarse el presente recurso".

TERCERO .- Contra esa sentencia ha interpuesto la representación de la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA** recurso de casación, en el cual esgrime cuatro motivos de impugnación. Al haberse inadmitido por Auto de 11 de noviembre de 2010 --como se ha puesto de manifiesto en el Quinto de los Antecedentes de Hecho de esta sentencia-- el cuarto motivo de impugnación, únicamente vamos a referirnos a los tres admitidos, todos ellos al amparo del apartado c) del artículo 88.1. de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo 29/1998, de 13 de julio (LRJCA), a saber:

1º.- Por infracción de las normas reguladoras de la sentencia en cuanto prescinde totalmente de la prueba practicada y omite toda referencia a la misma.

2º.- Por infracción de las reglas de orden público que configuran el objeto del proceso y determinan el contenido de las sentencias, particularmente establecidas en cuanto al acotamiento de los hechos en el artículo 209.2ª de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).

3º.- Por infracción de las normas reguladoras de la sentencia por falta de motivación exigida en el artículo 218.2 LEC, en cuanto no contiene razonamiento sobre la valoración de la prueba.

Antes de analizar esos motivos de impugnación, hemos de rechazar la inadmisión del propio recurso de casación que se ha alegado por la representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pues en este caso no se cuestiona por la parte recurrente la valoración de la prueba realizada por la sentencia de instancia, sino la **omisión de valoración de la prueba practicada** --- documental y pericial---, lo que debe articularse a través del apartado c) del citado artículo 88.1 LRJCA, como se ha hecho.

CUARTO .- Vamos a examinar conjuntamente los tres motivos de impugnación dada la relación existente entre ellos.

Vamos a estimar estos motivos en cuanto que, efectivamente, la sentencia de instancia no valora la prueba pericial practicada como se alega en el primer y tercer motivo de impugnación y tampoco analiza la cuestión planteada referida a la falta de justificación del Acuerdo impugnado por haberse desvirtuado, mediante esa prueba pericial a juicio de la recurrente, que no hay insuficiencia de viviendas en el PGM de Logroño, que cuenta con suelo clasificado para ubicar más de 38.000 viviendas, como resulta de esa prueba pericial, que no se valora.

En efecto, debe destacarse que en la demanda se alegó la improcedencia del Acuerdo impugnado del Consejo de Gobierno de La Rioja, que declarara el interés supramunicipal de la zona de interés regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad, en el ámbito que se delimita de unas 56,54 hectáreas, en el que se pretende ubicar, según la Asociación recurrente, 3.000 viviendas, **por estar clasificados esos terrenos como suelo no urbanizable de especial protección por su interés paisajístico**, según las Normas del Plan General Municipal (PGM) de Logroño, lo que impedía esa actuación al ser contraria al valor que se quiere proteger.

También se planteó en la demanda, por lo que ahora importa, en su fundamento de derecho cuarto, la cuestión de que el interés supramunicipal que se contiene en el Acuerdo impugnado no se justifica en la supuesta necesidad de viviendas que no pueda cubrirse con la aplicación de las previsiones del Plan General, para lo que se aportaba un informe pericial suscrito por el Arquitecto D. Lucio, en el que se indicaba, en síntesis, que al PGM de Logroño le quedaba pendiente de consumir como suelo urbanizable delimitado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano ordenado 14.297 viviendas ---de ellas 5.150 en suelo urbanizable delimitado---, y que en suelo urbanizable no delimitado quedaban por consumir el 100%, esto es, otras 23.297 viviendas, concluyéndose que al PGM le quedan por agotar 38.224 viviendas.

En el escrito de proposición de prueba la parte recurrente propuso como prueba pericial que se tuviera por aportado el mencionado informe del Sr. Lucio y que se designara por la Sala, por los trámites previstos en la LEC, un perito Arquitecto Superior para que informara en relación con los datos que constaban en ese informe. Aunque las partes demandada y codemandada aquí recurridas se opusieron a la práctica de esa prueba pericial, por Auto de la Sala de instancia de 16 de septiembre de 2009 de desestimaron las alegaciones formuladas en súplica, al considerarse que la pericial judicial propuesta *"es de interés para la resolución del recurso, siendo en todo caso valoradas sus conclusiones por el Tribunal al resolver"*. Esa prueba pericial judicial se practicó emitiendo informe el Arquitecto Superior D. Simón. Sin embargo la sentencia de instancia nada dice sobre esa prueba pericial.

El Tribunal de instancia al no hacer mención a la prueba pericial practicada vulneró el artículo 209.2ª LEC y también vulneró, al no valorarla, el derecho de la parte demandante a la tutela judicial efectiva mediante

una resolución fundada, según establece el artículo 218.2 LEC , que dispone que *"las sentencias se motivarán expresando los aspectos fácticos y jurídico que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas, así como a la aplicación e interpretación del derecho"* , razón por la cual estos motivos de casación en el aspecto mencionado sobre la prueba pericial debe ser estimado.

No compartimos, sin embargo, que la sentencia de instancia no haya hecho mención a la clasificación de suelo no urbanizable especial de los terrenos litigiosos dada por el PGM de Logroño, pues a esa clasificación se refiere dicha sentencia en su fundamento jurídico tercero, aunque llegue a la conclusión ---no ajustada a derecho, como luego veremos--- de que esa protección especial *"carece de virtualidad anulatoria"* .

QUINTO .- La estimación de los motivos de impugnación nos impone el deber, según establece el artículo 95.2.c) y d) de la LRJCA , previa anulación de la sentencia recurrida, de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate, valorando también la prueba pericial practicada.

Como hemos dicho, en la demanda la parte recurrente alegó la improcedencia de ubicar la llamada "ecociudad" en un ámbito que está clasificado por el PGM de Logroño **como suelo no urbanizable especial de elementos de interés paisajísticos** . En la sentencia de instancia, aunque se admite esa clasificación se considera, sin embargo, que ello carece de virtualidad anulatoria al no constar que esté sometido a un concreto régimen especial de protección.

Esa consideración de la sentencia recurrida no puede ser compartida, pues, esta Sala, en la sentencia de esta misma fecha , dictada el resolver el Recurso de Casación número 3869/2010 , interpuesto por el Ayuntamiento de Logroño, en el que también se cuestionaba el mismo Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja de 19 de septiembre de 2008, ha señalado que ese Acuerdo es contrario al artículo 12.2.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio ---TRLR08---, que estaba vigente cuando se dictó dicho Acuerdo, y que prohíbe la transformación mediante la urbanización de los terrenos incluidos en el ámbito de ese Acuerdo, por su clasificación en el PGM de Logroño como no urbanizables especial por razones paisajísticas, lo que, por otra parte, también resulta del artículo 49 la propia Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR).

Decíamos en esa STS también de 5 de julio de 2012 (Recurso de casación 3869/2010) y hemos de reiterar ahora lo siguiente:

*"En el actual TRLR08, con el carácter de norma **básica** en los términos que se contemplan en su Disposición final primera, se establece en su artículo 2 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que ya había sido previsto en el artículo 2 de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que es, junto con otras, objeto de refundición en el mencionado TRLR08.*

Ese principio comporta el uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, "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" (apartado 2.b del TRLR08).

El artículo 12.1 y 2 TRLR08 ---que también tiene carácter básico--- dispone: "1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. (...)"

Pues bien, la clasificación de los terrenos litigiosos como suelo no urbanizable especial por interés paisajístico en el PGM de Logroño prohíbe la posibilidad urbanizadora que resulta del Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja de 19 de septiembre de 2008 "para el desarrollo de una ecociudad", ya que

esa clasificación comporta que esos terrenos han de ser **preservados de su transformación mediante la urbanización**.

En virtud de ese artículo 12.2.a) del TRLS08 quedan preservados de su transformación urbanística mediante la urbanización los terrenos que deben incluirse en la ordenación territorial y urbanística por estar excluidos de esa transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, pero también, e igualmente "en todo caso", los incluidos en la ordenación territorial y "urbanística" por los valores en ellos concurrentes, entre otros, los paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

No se comparte por ello la consideración que hace la sentencia de instancia en el sentido de que el hecho de que el PGM de Logroño ---cuya competencia, por cierto, correspondía a la Administración autonómica--- clasifique como suelo no urbanizable especial los terrenos afectados por la declaración de la zona de interés regional, carece de virtualidad anulatoria y que no consta que esté sometido a un concreto régimen especial de protección.

Al contrario, la clasificación de los terrenos litigiosos como suelo no urbanizable especial por interés paisajístico en el PGM de Logroño comporta, como señala acertadamente el Ayuntamiento recurrente, en virtud de ese artículo 12.2.a) del TRLS08, que los mismos han de ser preservados de su transformación mediante la urbanización".

Y más adelante:

"No impide la anterior conclusión el hecho de que la ZIR que se contempla para el desarrollo de la citada ecociudad tenga el carácter de instrumento de ordenación del territorio, a tenor del artículo 15 y concordantes de la Ley 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), con los efectos previstos para esos instrumentos en su artículo 17 y, en concreto, para las ZIR en su artículo 33, **pues las limitaciones que se establecen en el citado artículo 12.2.a) del TRLS08 de preservar de la urbanización a los terrenos en los que concurren las circunstancias que en el mismo se contemplan ---entre ellos, la protección establecida en el planeamiento urbanístico por razones paisajísticas, como se ha dicho--- afectan también a los instrumentos de ordenación del territorio.**

Así resulta de lo señalado por esta Sala del Tribunal Supremo en la sentencia de 7 de junio de 2010 (casación 3953/2006), pues, **al ser el suelo no urbanizable de especial protección una decisión reglada**, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el artículo 9.1 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valores (LRSV), "...el hecho de que la normativa autonómica atribuya a las determinaciones del proyecto sectorial carácter prevalente frente a las del planeamiento urbanístico, debiendo éstas acomodarse a aquéllas, es un dato que, lejos de respaldar la legalidad del proyecto que estamos examinando viene precisamente a corroborar la conclusión contraria. En efecto, ese carácter vinculante determinaría que el planeamiento urbanístico hubiese de acomodarse a las transformaciones urbanísticas contempladas en el proyecto sectorial, lo que exigiría en determinadas áreas la reclasificación del suelo; pero entonces se estaría obligando al planeamiento urbanístico a incorporar una clasificación que sería contraria al carácter reglado del suelo no urbanizable especialmente protegido, lo que supone la vulneración de la normativa estatal básica (artículo 9 de la Ley 6/98, de 13 de abril), cuya interpretación jurisprudencial ya hemos examinado,..."

La doctrina que se contiene en esa STS es aplicable al presente caso, pues el carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección por concurrir las circunstancias previstas en el citado artículo 9.1 de la LRSV, entonces vigente, se sigue manteniendo cuando concurren las circunstancias que ahora se contemplan en el actual 12.2.a) TRLS08. Por ello, no es válida la previsión de una ecociudad, contemplada en la declaración de ZIR litigiosa, en suelo clasificado como no urbanizable especial por razones paisajísticas en el PGM, pues ello supone ir en contra del carácter reglado de ese suelo y, en contra, en definitiva, del tantas veces citado artículo 12.2.a) TRLS08.

Sucede, además, que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se establece en el artículo 2 TRLS de 2008, al que antes se ha hecho referencia, y la consiguiente protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, prevista en el número 2.b) de ese precepto, **vincula no solo al planeamiento urbanístico, sino también a los instrumentos de ordenación del territorio.**

En efecto, a tenor del artículo 10.1.a) del tan mencionado TRLS08 ---que se ubica dentro del Título II sobre "Bases del régimen del suelo"--- las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanística deberán atribuir "en la ordenación del territorio y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación del suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural".

Pero el suelo en situación rural al que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden permitir ---cuando existan razones que lo justifiquen--- el paso a la situación de urbanizado, no abarca ---por lo que aquí importa--- al suelo preservado en el planeamiento urbanístico de su transformación para la urbanización, como sucede en este caso, por la clasificación de no urbanizable especial por razones paisajísticas que se contiene en el PGM de Logroño respecto de los terrenos litigiosos.

Por ello no puede llevarse a cabo en esos terrenos un uso residencial, con la previsión de un nuevo núcleo de población, la llamada "ecociudad", aunque se pretenda la construcción de viviendas protegidas y demás objetivos que se mencionan en la Memoria Justificativa, a la que se refiere el Acuerdo impugnado de 19 de septiembre de 2008, al ser contrario al artículo 12.2.a) del TRLS08"

SEXTO .- Procede también anular el Acuerdo impugnado del Consejo de Gobierno de La Rioja de 19 de septiembre de 2008, pues no está justificado el desarrollo de la llamada "ecociudad" al que se refiere ese Acuerdo en suelo no urbanizable ---con independencia ahora de que, además, está clasificado como especial por interés paisajístico en el PGM, como se ha reiterado---, **al ser suficiente para atender las necesidades de vivienda que se pretende satisfacer con esa ecociudad el suelo residencial ya previsto en el PGM de Logroño**, como resulta del informe del Arquitecto Sr. Lucio , aportado con la demanda, y de lo señalado por el Arquitecto Sr. Simón en el informe emitido en el periodo de prueba del proceso.

En efecto, en el informe del Arquitecto Sr. Lucio se señala, en síntesis, que al PGM de Logroño le queda *pendiente de consumir* como suelo urbanizable delimitado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano ordenado 14.297 viviendas ---de ellas 5.150 en suelo urbanizable delimitado---, y que en suelo urbanizable no delimitado quedan por consumir el 100%, esto es, otras 23.297 viviendas, **concluyéndose que al PGM le quedan por agotar 38.224 viviendas**. Datos que son ratificados en el informe del Arquitecto Sr. Simón , emitido en el periodo de prueba del proceso,

En este sentido debemos recordar que el suelo en situación rural ---incluso el llamado tradicionalmente no urbanizable común---, al que se refiere el artículo 12.2 TRLS08, tiene un valor ambiental, como se pone de manifiesto en el punto II de su exposición de motivos. El artículo 10 de la antes citada LRSV de 1998 , que consideraba como suelo urbanizable en los municipios con planeamiento general, al que no tuviera la condición de urbano o de no urbanizable, fue derogado, como toda esa Ley, por la Ley estatal 8/2007, de suelo, y así se mantiene en el actual TRLS08.

Pues bien, en el artículo 10.1.a) del TRLS08 se establece que la ordenación territorial y urbanística puede atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero **al suelo preciso para satisfacer necesidades que lo justifiquen**, y en este caso no existe en el municipio de Logroño necesidad para ampliar el suelo con destino residencial ---con la implantación en un nuevo ámbito de nada menos que 56,54 ha (la parte recurrente alude también a nuevas 3000 viviendas)--- cuando está acreditado que el PGM de Logroño tiene suelo clasificado para albergar más de 38.000 viviendas.

No sirve de argumento válido para mantener el Acuerdo impugnado que la mayor parte de las viviendas que se ubicarían en la llamada ecociudad sería para cubrir necesidades de vivienda protegida, pues a tenor del citado artículo 10.1.b) TRLS08 ha de destinarse, como mínimo, una reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, lo que ya se contemplaba en el artículo 69.1 de la LOTUR, que establece que los Planes Generales Municipales deberán incluir determinaciones para asegurar una reserva para vivienda protegida de cómo mínimo el 30 por ciento de las viviendas previstas en la delimitación de nuevos sectores de suelo urbanizable.

Los demás objetivos previstos en el Acuerdo impugnado para la llamada "ecociudad", como son la optimización de los recursos necesarios, contribuir a la mejora de la calidad de vida, mejorar el sistema ambiental, la utilización de los recursos de forma eficiente, la promoción del reciclaje y la reutilización", también pueden conseguirse con el desarrollo y ejecución del propio PGM de Logroño, pues esos objetivos no vienen impedidos por ese instrumento de planeamiento y tampoco por los que se puedan aprobar en su desarrollo.

Por todo ello, también ha de anularse el Acuerdo impugnado al ser contrario al citado artículo 10.1.a) TRLS08.

SÉPTIMO .- El Acuerdo impugnado es también contrario al principio de autonomía municipal, como ha alegado la Asociación recurrente.

Hemos de reiterar en este sentido lo señalado en la citada STS de esta misma fecha (Recurso de casación 3869/2010) en la que decíamos al respecto en el fundamento jurídico séptimo:

"La autonomía de los municipios que garantiza el artículo 140 de la Constitución Española (CE) lo es para la gestión de sus intereses, como resulta del artículo 137 CE .

Como ha señalado la STC 159/2001, de 5 de julio , con cita de otras, (FJ 4) "En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137 , 140 y 141 CE . So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno".

Dispone, en concreto, el artículo 2 LRBRL : "1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen".

En el artículo 25.2.d) de esa Ley 7/1985 se establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la materia, por lo que aquí interesa, de "Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística".

*Es, pues, la ley (del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma) reguladora de los distintos sectores de la acción pública la que ha de determinar las competencias que, en su caso, y en relación con ellos, han de ejercer los municipios. Pero, como señala la citada STC 159/2001 , "...una manifestación significativa de esta garantía institucional ---refiriéndose a la LRBRL--- es la de que el legislador al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL: «En el sistema arbitrado por el art. 2.1 LBRL ... se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. **Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido»** (STC 214/1989, de 21 de diciembre , FJ 3). Así que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero , FJ 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137 , 140 y 141 CE) «interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos*

impugnados ..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata».

*En la STC 51/2004, de 13 de abril , se señala (FJ 12) " **La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico ---marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos--- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal.** Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención ---de alcance diverso--- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración (que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)) y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.*

Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la Ley básica de régimen local con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando "la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias" (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de "armonizar los intereses públicos afectados" (art. 58.2 LBRL).

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores".

En la citada LOTUR se establece una amplia participación municipal en la elaboración del "planeamiento urbanístico", contemplándose en su artículo 61 que la ordenación "integral" de los municipios se realizará mediante la aprobación del Plan General Municipal. Son, además, los PGM los que efectúan, entre otras, la función de clasificación del suelo, de acuerdo con las categorías que se contemplan en esa Ley Autonómica , entre ellas, la clasificación de suelo urbano, con las categorías de consolidado y no consolidado, urbanizable delimitado y no delimitado, y no urbanizable, con el régimen de protección y uso de cada categoría "con el fin de garantizar la conservación, protección y mejora de todos los recursos naturales y de los valores paisajísticos, ambientales, culturales y económicos", como se establece en el artículo 68.b) de esa Ley.

En la tramitación de ese PGM está previsto que su formulación corresponde al Ayuntamiento --- artículo 84.1---, al que también corresponde su aprobación inicial y provisional, siendo competencia de la Administración Autonómica de La Rioja su aprobación definitiva, como se establece en su artículo 88, en el que se alude al respeto en su decisión al principio de autonomía municipal.

*Pues bien, aunque es cierto que son diferentes las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, y que en la citada LOTUR se contemplan las ZIR como instrumentos de ordenación del territorio, también lo es **que en este caso se vulnera por la sentencia de instancia la autonomía municipal al referirse la ZIR litigiosa únicamente al ámbito del municipio de Logroño y establecerse con ella la actuación residencial de que se trata ---que no trasciende el interés local, aunque se la llame "ecociudad"--- al margen y en contra del propio PGM de Logroño, al ubicarse, como se ha reiterado, en suelo clasificado por ese instrumento de planeamiento como no urbanizable especial por razones paisajísticas".***

OCTAVO .- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto es determinante de que no hagamos especial condena respecto de las costas procesales causadas, conforme a lo establecido en el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , sin que existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes litigantes, al no apreciarse mala fe ni temeridad en su actuación, según disponen concordantemente los artículos 95.3 y 139.1 de la misma Ley , este último en la redacción que estaba vigente cuando se interpuso el recurso contencioso-administrativo, aquí aplicable.



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.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación 4066/2010, interpuesto por la representación de **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA** contra la sentencia dictada el 4 de mayo de 2010 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en su Recurso Contencioso-administrativo 400/2008 , que, en consecuencia, queda anulada, casada y sin efecto.

2º. - Que estimando el Recurso Contencioso administrativo 400/2008 interpuesto por la representación de la **ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y AFINES DE LA RIOJA** debemos anular y anulamos, por ser contrario al ordenamiento jurídico, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Rioja, adoptado en su sesión de 19 de septiembre de 2008, por el que se declara el interés supramunicipal de Zona de Interés Regional (ZIR) para el desarrollo de una ecociudad (ECOZIR) de vivienda de protección oficial en la zona de La Fonsaleda y El Corvo en el término municipal de Logroño, y, en consecuencia, debemos anular y anulamos el citado Acuerdo, por ser contrario al ordenamiento jurídico.

3º. - No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida en Audiencia Pública, de lo que certifico.