

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL SUPREMO
SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
MODIFICACIONES AL PLAN TERRITORIAL INSULAR DE MALLORCA

STS 268/2016 de 3 de Febrero de 2016

Nº de Recurso: 1754/2014

Procedimiento: recurso casación

Ponente: Francisco José Navarro Sanchis

Resumen: Plan Territorial Insular de Mallorca. Modificaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia de 8 de abril de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 303/2011, deducido a instancia de EXPLOTACIONES AGROTURÍSTICAS DE MALLORCA, S.L. contra los actos referidos más arriba y, en particular, contra la modificación nº 2 del Plan Territorial Insular de Mallorca -PTIM-, aprobada en acuerdo plenario del Consejo Insular de Mallorca de 13 de enero de 2011.

La modificación del PTIM se impugnó en lo referido a las previsiones que establecía para los terrenos de la actora -polígono 11, parcela catastral 205, finca de 32.921,99 m²- calificados como sistema general en suelo rústico e integrados en un área de intervención paisajística -AIP-I-, sujeta a la prohibición de apertura de nuevos viales rodados y sometida a la aprobación de un Plan Especial que la desarrollase, que debía diferenciar al menos, una zona de protección paisajística, una zona de valoración etnológica, una de equipamiento sanitario y otra de equipamientos urbanos.

Resulta conveniente, para una más adecuada comprensión del asunto, hacerse eco de los hechos que relata la sentencia en su fundamento primero:

“...La ahora demandante, Explotaciones Agroturísticas Mallorca, Sociedad Limitada, es propietaria de una faja de terreno entre el Hospital de Son Espases y la carretera que conduce desde Palma de Mallorca a Valldemossa.

Se trata de la finca catastral 07040A011002050000RS, sita en el polígono 11, parcela catastral 205, figurando con una superficie catastral de 36.896 m², bien que la propia demandante, a la vista del resultado de determinado estudio topográfico, reconoce que la superficie real es de 32.921,99 m².

Esa finca no cuenta -ni ha contado nunca- con ningún servicio urbanístico específico, bien que al lado de ella pasa la carretera, como también pasan los servicios urbanísticos correspondientes al aledaño Hospital de Son Espases y a un campus universitario ubicado varios kilómetros más allá, en dirección a Valldemossa.

Antes -y hasta ahora mismo- el Plan General de Ordenación Urbana de Palma de Mallorca -en adelante, PGOU- ha clasificado continuamente esos terrenos como suelo rústico común...”.

SEGUNDO.- En el fundamento segundo, la sentencia sintetiza los motivos de impugnación que la actora esgrimía para fundar su pretensión, en estos términos:

1.- Que la modificación nº 2 del PTIM califica sus terrenos como sistema general en suelo rústico, en el área de intervención paisajística AIP-1, siendo en su opinión inadecuado que en el área se prohíba la apertura de nuevos viales rodados y se ordene un Plan Especial que diferencie una zona de protección paisajística, una zona de valoración etnológica, otra de equipamiento sanitario y otra de equipamientos urbanos.

2.- Que la modificación significa que si el Plan Especial que desarrolle el AIP-1 determinara la posibilidad de desarrollos urbanísticos, regirían directrices o límites impropios de una norma de ordenación territorial, como que la tipología hubiera de ser aislada, que el volumen máximo fuera de 3.000 m³, que la altura máxima fuera de dos plantas, que la separación mínima entre edificios fuera la del doble de la altura máxima permitida o dotar de cobertura vegetal a un mínimo del 50% de los terrenos a desarrollar.

3.- Que la modificación, con rango de norma reglamentaria, infringe el principio de jerarquía normativa al contravenir la Ley 4/2008, que incluía los terrenos en el sistema de equipamiento comunitario sanitario supramunicipal previsto en el PGOU.

4.- Que los terrenos de Explotaciones Agroturisticas Mallorca, Sociedad Limitada, "...son urbanos..." ; y ello tanto por "...así ordenarlo la Ley 4/2008..." como también "...por gozar de todos los servicios...".

5.- Que la modificación, al calificar los terrenos como sistema general en suelo rústico, infringe la jurisprudencia acerca de que el suelo destinado a implantar sistemas generales no puede calificarse de rústico- sentencias de 21/1/2011 y 24/11/2010 -.

6.- Que también se infringe la Ley balear 6/1999, de Directrices de Ordenación Territorial que, en cuanto a sus terrenos, "...ordena..." precisamente el "...desarrollo urbano...". En primer lugar, la demandante señala que ha de partirse de que la Ley 6/1999 calificó los terrenos de la actora como área de transición (AT). Sin embargo, la modificación, al crear las AIP, figura no prevista en la Ley 6/1999, habría fijado unas directrices que hacían inviable el desarrollo de la parcela, por englobar terrenos heterogéneos, al incluir un área de protección territorial, por contener equipamientos prohibidos en la matriz de ordenación del suelo rústico, por ser confusa e incoherente su delimitación o por incluir zonas verdes públicas, señalándose todo ello en el dictamen pericial encargado a los arquitectos Sr. Maximiliano y Sr. Pelayo , 8 de febrero de 2012. Conviene precisar que la Sala niega valor probatorio al dictamen pericial, por incluir cuestiones de índole jurídica que desacreditan sus conclusiones, lo que se razona de este modo: "[...] Ese dictamen pericial, ratificado en el juicio por Don. Maximiliano el 19 de febrero de 2013, como el dictamen pericial practicado en el juicio a instancia de la demandante, abunda en opiniones jurídicas, es decir, se conforma con un conjunto de opiniones ajenas al conocimiento de los técnicos informantes o, para el caso Don. Maximiliano, que indica también ser licenciado en Derecho, cabría decir que su opinión jurídica en el dictamen aportado es improcedente ya que los aspectos jurídicos del litigio incumben por completo a los asistentes jurídicos de las partes en el juicio, es decir, a sus Letrados, y la Sala tampoco precisa auxilio en materia jurídica. En ese dictamen se vierten opiniones jurídicas como, por ejemplo, que "La clasificación adecuada de los...terrenos, de acuerdo con la jurisprudencia, debe ser necesariamente la de urbano o urbanizable..." , "...que la competencia de un Plan especial para su ordenación no es

un tema claro...” o que “...las limitaciones incluidas en el PTIM son contrarias a la Ley 4/2008....”.

El dictamen pericial emitido en el juicio por el Arquitecto Sr. Sixto -5 de junio y 20 de septiembre de 2013- lo ha sido sobre las cuestiones propuestas por la entidad demandante, concretadas en si el perito coincidía con los firmantes del dictamen aportado con la demanda o si, por otras razones, concluía como Don. Maximiliano y Don. Pelayo en el dictamen encargado, es decir, que ni el Plan Especial podría ser desarrollado ni era viable el desarrollo urbano de los terrenos de la demandante con las directrices fijadas en la modificación nº 2 del PTI.

Como es sabido, la intervención de peritos en el proceso depende de que sus conocimientos sean necesarios para conocer o apreciar convenientemente los hechos controvertidos, es decir, el dictamen de peritos es el medio para aportar al proceso la información precisa para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o para adquirir certeza sobre ellos; y, en todo caso, el Derecho no puede ser objeto de prueba.

Ni esos dictámenes ni los restantes medios de prueba han abordado la concurrencia o no de valores paisajísticos y, por tanto, no centrada la prueba pericial en los posibles valores naturales paisajísticos, lo que nos cabe decir es que en los dictámenes periciales ni se trata ni se niega el referente paisajístico, que es un valor considerado por la Ley 6/97 para definir el suelo rústico y que, por lo que se refiere a la impugnación de la que ahora tratamos, está en la base de la modificación nº 2 del PTIM.

De entre las consideraciones de esos dictámenes a que nos referimos y por lo que se refiere al Plan Especial previsto en la modificación combatida, sin perjuicio de lo que más adelante señalemos, cabe ya indicar que no tiene razón de ser la inviabilidad que se le supone a ese instrumento por la dificultad intrínseca de mezclar distintas clases de suelo y por el poco suelo urbanizado que existe en ese ámbito de actuación.

El Plan Especial no tiene permitido la ordenación integral del territorio sino la ordenación de aspectos concretos del mismo y su origen puede ser, como en el caso, un instrumento de ordenación del territorio, pero igualmente su origen puede encontrarse en el planeamiento urbanístico.

Pues bien, en nuestro caso la modificación combatida dispone que las AIP se desarrollen por medio de Plan Especial, sin que ese desarrollo de directrices en materia de ordenación del territorio se encuentre jurídica o normativamente impedido por el hecho de que la AIP-I comprenda terrenos cuyos suelos no cuentan todos con la misma clasificación urbanística.”.

TERCERO.- Procede reproducir literalmente -pero de forma extractada, en lo que a este recurso interesa- los fundamentos jurídicos tercero y siguientes de la sentencia de instancia, en los que se da amplia respuesta a los mencionados motivos impugnatorios, convertidos en buena parte en motivos de casación:

“[...] TERCERO.- La Ley de la Comunidad Autónoma 1/91 es una norma de amparo que impuso la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección -áreas naturales de especial interés y áreas rurales de interés paisajístico- y supuso la inmersión en un proceso de restricción que dejó sin efecto planes, normas y proyectos de urbanización y parcelación que contravinieran sus determinaciones.

Esa restricción se remarcó en núcleos de población situados en zonas extremadamente sensibles –Serra de Tramontana en Mallorca y Es Amunts en Ibiza-, en concreto con la creación de las áreas de asentamiento en paisaje de interés.

Lo hemos reiterado en numerosas ocasiones y lo hacemos una vez más: las disposiciones de la Ley 1/91 tienen el carácter de mínimas y, en consecuencia, prevalecen las determinaciones de los planes de ordenación territorial y de los instrumentos de planeamiento general que supongan una mayor restricción...

...A ese proceso de restricción también contribuyó el Plan Director Sectorial de Ordenación de la Oferta Turística de la isla de Mallorca -1995- con la predeterminación de la superficie máxima de suelo que el planeamiento municipal podría clasificar como urbano y urbanizable, e igualmente contribuyó el Decreto 2/96, regulador de las capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial, desembocándose así, primero, en la Ley 6/97, que extendería a todo el territorio de la Comunidad Autónoma las medidas de contención del crecimiento con técnicas de densidad de población, y, más tarde, en la Ley 6/99 que, por un lado, limita el crecimiento en las áreas de desarrollo urbano estableciendo un porcentaje máximo para cada isla y, al propio tiempo, atribuye al Plan Territorial Insular el papel de asignarlo a cada municipio - artículos 6.1.a. y 33 y Disposición Transitoria Cuarta-. Además, las determinaciones de la Ley 6/1999, como ocurría con las de la Ley 1/91, tienen el carácter de mínimas en relación a los PTI – artículo 17 de la Ley 6/1999 -....

...SEXTO.- Conforme a lo previsto en el artículo 12.2.a del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, el régimen especial de protección puede ser impuesto, en cuanto aquí puede interesar, por instrumentos de ordenación del territorio, esto es, para el caso, por el Plan Territorial Insular.

Como es sabido, la Ley de la Comunidad Autónoma 6/91 estableció tres categorías de espacios naturales protegidos de interés para la Comunidad Autónoma -ANEI, ARIP Y AAPI, artículos 2 , 3 y 7 y Anexo-, como después la Ley 6/99 , determinante del modelo territorial, añadiría otras dos -APR y APT-. Y el artículo 10 de la Ley 6/99 estableció también tres categorías de suelo rústico común.

Pues bien, en uno y otro caso no se trata ni de relaciones exhaustivas o agotadoras ni tampoco suponen, pues, obstáculo para que el Plan Territorial Insular, definido en la Ley 14/00 como instrumento general, pueda proceder a crear otra categoría, como así ha ocurrido, en materia de espacios naturales protegidos de interés con la figura de las ANIT y, en lo que al caso importa, en materia de suelo rústico común con las AIP.

Las AIP área de intervención paisajística se basan en el impulso que la acción administrativa quiere ofrecer para la protección y mejora del paisaje, con lo que son mecanismos o instrumentos de intervención u ordenación territorial de detalle para, mediante Planes Especiales que están sujetos a las mismas limitaciones de los Planes Especiales urbanísticos pero que mantienen la prevalencia de todo instrumento de ordenación del territorio sobre el planeamiento urbanístico, al fin, coordinar que se manifiesten de forma paisajísticamente equilibrada las diferentes actuaciones sobre un espacio concreto; y todo ello sin incidir en la clasificación urbanística de los terrenos.

Y en el caso de la AIP-1 cabría sumar que ya había sido suscrito el 9 de febrero de 2010 un Convenio para el establecimiento de fórmulas de colaboración con las que llevar a cabo actuaciones de protección, gestión y ordenación del entorno del Monasterio de la Real, es decir, actuaciones destinadas todas ellas a proteger el paisaje del entorno de dicho monasterio en aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, habiendo sido firmado ese Convenio con el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, con el Govern Balear, con la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje y con la Fundación Cultural del Monasterio de Sant Bernat de la Real.

En ambos casos, pues, es decir, tanto por lo que se refiere a las categorías de espacios naturales protegidos de interés como por lo que se refiere a las categorías de suelo rústico común, ha de tenerse presente que las creadas por el Plan Territorial Insular se llevan a cabo precisamente en atención al interés insular y sobre la base del concreto contenido del Plan Territorial Insular al que se refiere el artículo 9.d. de la Ley 14/00.

Además, atendido el contenido de la categoría de AIP creada en la modificación ahora combatida, cabe observar que se nutre de las previsiones ya contenidas en los artículos 19 y 22 del Texto Refundido de 1976, en los artículos 79 y 82 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 y en el artículo 2.2 del Texto Refundido de 2008.

Esa libertad de creación de categorías de suelo rústico común a que antes nos referíamos impide también aceptar la tesis de la demandante en cuanto a que el papel de la AIP debieran cumplirlo las ART recogidas en la Ley y de las que ya había hecho uso el PTIM en 2004.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que, independientemente de esa previsión legal y de que la Administración hubiera hecho uso en su producto normativo de las categorías recogidas en la Ley, al fin, no existía obstáculo jurídico para que en la modificación de ese producto normativo la Administración decidiera, como así ha hecho, prescindir de las categorías recogidas en la Ley y crear las AIP.

SÉPTIMO.- Dicho lo anterior, nos referiremos ahora a la potestad administrativa en materia de clasificación del suelo, de la que hay que decir que, por lo que se refiere la clasificación del suelo urbano, a diferencia de lo que ocurre con el suelo urbanizable o no urbanizable, no es una potestad discrecional.

En efecto, la potestad de clasificación de un suelo como urbano es de carácter reglado y no queda, pues, al arbitrio del planificador sino que constituye un imperativo legal en función de los hechos.

En ese mismo sentido, ha de tenerse presente que tampoco cabe clasificar como suelo urbano aquél suelo que no lo es, de manera que no es posible un urbanismo a la carta. Ahora bien, ante todo, debe tenerse en cuenta que la clasificación del terreno como suelo urbano corresponde al PGOU, esto es, al planeamiento municipal.

Aceptado, en principio, que no quepa dejar de clasificar como suelo urbano aquél que lo es, en ese mismo sentido debe tenerse en cuenta que tampoco cabe clasificar como suelo urbano aquel suelo que no lo es, de manera que no es posible por tanto un urbanismo a la carta, siempre contrario a la idea de planificación, esencial en la ordenación del suelo...

La Ley de la Comunidad Autónoma 4/08, en vigor desde el 18 de mayo de 2008, partiendo de que el terreno no puede tener la condición de suelo urbano por el simple hecho de que linde con carreteras y vías de conexión interlocal y con vías que delimitan el suelo urbano, en definitiva, establece que constituyen suelo urbano en las Illes Balears:...

...Naturalmente, si el plan urbanístico quiere crear nuevo suelo urbano, tendrá que clasificarlo como suelo urbanizable, precisamente para que, en ejecución del plan y, consecuentemente, con las cesiones que procedan, al fin, ese suelo se convierta en urbano.

Por lo tanto, también la ley 7/2012 establece que el hecho de que el terreno colinde con carreteras, como es el caso de los terrenos de la ahora recurrente, como si colindase con vías que delimitasen el suelo urbano, en definitiva, tales hechos no comportan que el terreno constituya o tenga la consideración de suelo urbano.

En cuanto a los servicios, siendo los servicios que alude la demandante posteriores al PTIM e implantados con la finalidad de dotar al Hospital Son Espases, al fin, si bien por el costado de la finca de la demandante pasan servicios, ninguno de ellos sirve a la finca de la demandante.

Los servicios urbanísticos tampoco basta que sean ocasionales sino que deben ser efectivos, requiriéndose igualmente para esos servicios su inserción en la malla urbana.

Sobre la consolidación por la edificación, la Ley de la Comunidad Autónoma 4/08 establece que constituyen suelo urbano consolidado aquellos terrenos que tienen la condición de solar o únicamente les falta para ello el señalamiento de alineaciones o rasantes - artículo 4 de la Ley 4/08 -, convirtiéndose en no consolidado en cualquiera de los siguientes casos:...

...Puestas así las cosas, ha de reiterarse que el Plan Territorial Insular no puede clasificar terrenos como suelo urbano, pudiendo añadirse también que el Plan Territorial Insular tampoco está obligado a entrar en regulación de detalle, sin perjuicio de que lo haga.

Y en el presente caso hay que concluir, primero, que la Ley 4/2008 no ha clasificado los terrenos de la demandante como suelo urbano o urbanizable; y, segundo, que el detalle en la

regulación que incorpora la modificación nº 2 del PTIM no era obligado pero, en lo que importa, no se encuentra normativamente impedido.

Además, ha de señalarse también que los terrenos en cuestión no tienen la consideración de suelo urbano, primero, debido a que esos terrenos de la demandante no se encuentran incluidos como suelo urbano por el planeamiento general municipal; segundo, porque esos terrenos de la demandante tampoco cuentan con los servicios urbanísticos básicos; y, tercero, porque si bien existen servicios que pasan por terrenos de la carretera a Valldemossa, con la que confrontan los terrenos de la demandante, esos servicios, a cuya ejecución tampoco consta que la demandante hubiera llevado a cabo contribución económica alguna, en definitiva, no son servicios para los terrenos de la demandante sino que lo son, como ya hemos dicho antes, para el Hospital de Son Espases y para uno de los campus de la UIB.

Por último, hay que señalar que si bien en el dictamen aportado con la demanda se sostiene que concurre consolidación urbana en el entorno de los terrenos del caso, en realidad, esa consolidación no resulta ni de la consideración al respecto ofrecida en ese dictamen ni de la documentación en que el mismo pretende basarse, debiendo tenerse en cuenta al respecto, primero, que todos los terrenos que rodean a los terrenos de la demandante cuentan con la clasificación de suelo rústico; y, segundo, que la transformación mediante obras de urbanización de algunos de los terrenos que rodean a los de la demandante se ha llevado a cabo justamente para la implantación de equipamientos públicos.

OCTAVO.- La razón de ser de la AIP-1 era la implantación del Hospital de Son Espases, esto es, su integración paisajística, habiendo señalado ya la Ley 4/2008 en su exposición de motivos que el cambio de calificación de los terrenos del caso era debido, esto es, obedecía, tanto a dar una solución a su integración en la estructura urbana respetando el contexto rural como a que se consideraba precisa la ampliación de la superficie del sistema de equipamiento comunitario sanitario para elevar la calidad del entorno sanitario mediante aislamiento vegetal y usos deportivos o accesorios de los sanitarios.

El PTIM, como su modificación nº 2, reconocen las clasificaciones del suelo que resultan en esos momentos del planeamiento urbanístico municipal, de tal modo que si en adelante los terrenos de la ahora demandante, Explotaciones Agroturísticas Mallorca, Sociedad Limitada, pasaran de la clasificación actual como suelo rústico a otra diferente, siendo ello el resultado que obtuvieran sobre la base del planeamiento anterior al PTIM, en definitiva, permanecería inalterada la adecuación del PTIM a las clasificaciones del suelo que debían resultar del planeamiento urbanístico anterior al PTIM.

Como es sabido, el Pleno del Consell Insular de Mallorca, en sesión celebrada el 5 de junio de 2006, aprobó definitivamente la modificación puntual del PGOU de Palma de Mallorca consistente en la implantación en el suelo rústico y, en concreto, en la finca Son Espases, de un sistema general de equipamiento comunitario sanitario-docente denominado Son Dureta-II.

Ese sistema general de equipamiento comunitario sanitario-docente en el suelo rústico, que inicialmente ocupaba la finca de Son Espases, fue ampliado por la Ley 4/2008 de modo que, en

lo que importa, se extendió a los terrenos de la ahora demandante, Explotaciones Agroturisticas Mallorca, Sociedad Limitada, habiendo sido así incorporado a la modificación nº 2 del PTIM.

Como es natural, esa ampliación por efecto de la Ley 4/2008, recogida ahora en la modificación nº 2 del PTIM, en tanto que en alguna pequeña medida pueda comprender las áreas de protección territorial de la carretera a la que ya hemos aludido anteriormente u otras, al fin, carece de relevancia jurídica puesto que, en todo caso, esas áreas se sujetan al régimen jurídico que establezca la legislación sectorial de carreteras, que es a lo que deberá atenerse el Plan Especial previsto en la modificación nº 2 del PTIM....

...Por lo tanto, la modificación nº 2 del PTIM, pese a lo que la demandante sostiene, en realidad, no contradice la Ley 4/2008.

Y por lo que se refiere a las limitaciones contempladas en la modificación nº 2 del PTIM, debe tenerse en cuenta, primero, que se extienden -y limitan- a aquellos desarrollos urbanísticos que acaso pueda en el futuro contemplar el planeamiento urbanístico; y, segundo, que esas limitaciones no atañen a los desarrollos urbanísticos que ya están consolidados, como es el caso del equipamiento sanitario y sus ampliaciones, con lo que en el Plan Especial deberá preverse una zonificación específica.

CUARTO.- Frente a dicha sentencia, la recurrente formula los siguientes motivos de casación, sin identificar al amparo de qué concreto apartado de los establecidos en el artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional se articulan (obviando la reseña de los que fueron objeto de inadmisión en el auto de la Sección Primera de 2 de octubre de 2014):

1º) Infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a que no cabe ordenar o calificar como suelo rústico el suelo destinado a implantar sistemas generales.

2º) Infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la nulidad de los planes de ordenación territorial ante la falta de estudio de la viabilidad de su desarrollo y ante su propia inviabilidad urbanística, económica y jurídica.

3º) Infracción del artículo 218.2 LEC.

4º) Infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el principio de unidad de planeamiento.

QUINTO.- Procede iniciar el examen de los motivos por el formulado en tercer lugar que, al menos en apariencia, plantea la concurrencia de un quebrantamiento de las formas procesales residenciable en la sentencia, si bien la recurrente no nos ilustra sobre si aduce un vicio in procedendo o in iudicando, pues el desarrollo argumental, lejos de despejarse la duda, la acrecienta, pues bajo la apariencia formal de que se invoca el artículo 218.2 LEC, lo que significa que, en principio, se imputa a la sentencia un déficit de motivación, luego se la critica por razón del contenido de esa motivación ofrecida.

Conviene señalar, en primer término, que la infracción imputada a la sentencia, con cita del artículo 218 de la LEC en que tal exigencia se establece, no identifica el motivo casacional que ampararía la alegación de tal vicio procesal, pues la falta de motivación constituye un error in procedendo de las resoluciones judiciales cuyo cauce propio para hacerlo valer es el del artículo 88.1.c) LJCA -quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, aquí por infracción de las normas que regulan la sentencia como acto procesal-, motivo que, obvio es recordarlo, debe ser previamente anunciado en el escrito de preparación del recurso, prevención que en este caso tampoco fue observada, pues todos los motivos fueron anunciados en dicho escrito de forma indiferenciada.

A ello no puede obstar la confusión con que se desarrolla dialécticamente este tercer motivo, pues de su lectura se hace virtualmente imposible discernir si se pretende en realidad censurar a la Sala de instancia por no satisfacer los cánones mínimos de motivación, esto es, combatir el cómo de la sentencia o, si por el contrario, lo que se muestra es la disensión con lo razonado en ella, infracción que afecta al contenido, al qué de la sentencia y, por ello, integraría un vicio in iudicando para el que no es idóneo el precepto que se dice infringido, que no sería el artículo 218.2 de la LEC, sino la norma jurídica materialmente objeto de inaplicación o de aplicación o interpretación errónea.

La mera lectura del motivo revela con nitidez la procedencia de su rechazo, pues se pretende canalizar, con la denuncia de vulneraciones de forma imputables -según la recurrente-, a la sentencia dictada, no ya la falta de motivación, sino la motivación errónea que contiene, lo que no es sino un medio de denunciar, de forma oblicua y artificiosa, la indebida aplicación del Derecho por la Sala juzgadora, que no tendría en absoluto cabida en este recurso de casación, puesto que la supuesta motivación errónea imputada es una forma elíptica de designar la infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia aplicables, que han de encauzarse a través de la letra d) del artículo 88.1 LJCA, opción inviable en este caso cuando las normas aplicables -y aplicadas- son todas autonómicas y, por ende, inaccesibles a la fiscalización casacional.

Como ha declarado reiteradamente este TS, una cosa es la falta de motivación como motivo casacional, bajo cuya cobertura se puede denunciar que la sentencia dictada no obedece a cuanto se debería haber respondido mediante un razonamiento congruente, fundado en Derecho, conforme al artículo 120.3 de la Constitución, motivo que indudablemente ha de articularse por el cauce de la letra c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional -como aquí formalmente no se llega a hacer, pues el escrito de interposición no se aviene a esa mínima exigencia procesal-; y otra muy distinta es la motivación errónea, irrazonable o presuntamente incongruente, en que se entiende que las razones que ofrece la sentencia de instancia no son las correctas conforme a Derecho, supuesto en el cual el motivo de casación habría de articularse al amparo de la letra d) del artículo 88.1. Así lo establecen, entre otras muchas, las sentencias de 22 de diciembre de 2012 -recursos de casación 4075/2006 y 4079/2006-. Más concretamente, en la sentencia de 7 de febrero de 2006 -recurso de casación 3912/2003- se consagra que "...otra cosa es y será que esos argumentos o razones le gusten o no al recurrente o incluso que no sean los adecuados o suficientes, a su juicio o criterio, pues ello lo ha de denunciar al amparo de lo previsto en el motivo de casación previsto en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción".

Pues bien, partiendo de la doctrina jurisprudencial citada y vistas las razones expuestas por la Sala a quo en relación con la pretensión articulada en la demanda, es evidente que procede rechazar el tercer motivo de casación -fundamento quinto del escrito de interposición-, pues es claro y evidente que el pronunciamiento jurisdiccional ha existido. Además, es de constatar que, bajo la apariencia la falta de motivación, lo que realmente se discute es el acierto o error jurídico al apreciar los hechos del litigio o al aplicar las normas jurídicas autonómicas o locales necesarias para resolverlo, lo que debió encauzarse debidamente – respetando los límites estructurales del recurso de casación para examinar las cuestiones de apreciación de la prueba que contiene la sentencia; y, de otra parte, la aplicación de las normas que no sean de Derecho estatal o comunitario europeo, a su vez relevantes y determinantes del fallo-.

SEXTO.- Los demás motivos de casación adolecen de semejante falta de fundamento, pues enlazados todos bajo la rúbrica común de la denuncia de la infracción de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, alegatos presididos por la inconcreción -ya que en ninguno de ellos se cita con precisión la jurisprudencia que se dice vulnerada, ni se relaciona con la interpretación de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea aplicables al caso, ni se efectúa razonamiento alguno, ni aun incipiente, para advenir de qué modo tal doctrina se habría infringido, todo ello para soslayar, de modo ineficaz, que las cuestiones jurídicas que latan en el litigio y que dieron lugar a los motivos de la demanda son de Derecho autonómico y, por tanto, inaccesibles a la casación.

En el primer motivo, se supone infringida -reiteramos que sin ubicarlo en ninguno de los motivos casacionales tipificados en el artículo 88.1 de la LJCA - la “...jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a que no cabe ordenar o calificar como suelo rústico el suelo destinado a implantar sistemas generales...”. Sostiene al efecto la recurrente que “...La Sentencia parte de la consideración de que la Ley balear 4/2008, que ordenó los terrenos de la recurrente, situados junto al Hospital de Son Espases, como “sistema de equipamiento comunitario sanitario docente supramunicipal”, no impide que los indicados terrenos sean ordenados como rústicos, como hizo el acto recurrido.

Al adoptar esta posición, la Sentencia infringe la jurisprudencia de esta Sala (SSTS de 21 de enero de 2011 y 24 de noviembre de 2010) y los principios que subyacen en la misma, en cuanto a que no puede calificarse como suelo rústico el suelo destinado a implantar sistemas generales. Resulta especialmente ilustrativa la STS de 21 de enero de 2011, pues trata un supuesto muy parecido al que nos ocupa, pues se refiere a un terreno en el que el Plan de Ordenación preveía que fuese para la ampliación de un recinto ferial y, al mismo tiempo, lo consideraba no urbanizable...”.

Con la cita de tal jurisprudencia, la recurrente propugna una equiparación absoluta y necesaria entre sistema general, como concepto, y suelo urbano o urbanizable como clasificación del terreno destinado a tal fin, relación causal que no cabe admitir con el carácter indiferenciado y categórico que se le atribuye, siendo bastante a tal conclusión con la mera observación de que, en las sentencias invocadas -sólo por su fecha, sin añadir ningún otro dato que las singularice- se aplicó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, para la que el suelo urbanizable era categoría residual (arts. 9 y 10), de suerte que la carencia de valores necesarios para clasificar como no urbanizables los terrenos los incluía entre los urbanizables, y

tal es el criterio sentado en la sentencia de 21 de enero de 2011 (recurso de casación nº 6193/06), así como en la también invocada de 24 de noviembre de 2010 (recurso de casación nº 3191/06).

En suma, la situación resuelta en tales recursos de casación, determinantes de la jurisprudencia que se invoca como infringida, lo fue sobre la base de la interpretación de normas estatales, contenidas en la Ley 6/1998, inaplicables *ratione temporis*, por su derogación, al asunto debatido, regido en cuanto a la clasificación del suelo por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que cambia el modelo legal del régimen del suelo de un modo sensible, de suerte que deviene inaplicable la jurisprudencia que se cita en este primer motivo, aun cuando a través de su doctrina se hubiera consagrado una regla de correspondencia absoluta entre sistema general y suelo urbano -o urbanizable-, lo que dista de ser cierto.

Cabe añadir a lo anterior que también se reputa infringida, a los mismos efectos, otra sentencia reseñada por su fecha, que suponemos corresponde con la pronunciada en el recurso de casación nº 3869/2011. Dice al efecto la recurrente que "... planeando sobre la misma tesis, aunque en materia de valoración a efectos de expropiación, es remarcable la reciente STS de 28 de marzo de 2014 ...". Pues bien, referida a materia expropiatoria, tal sentencia, lejos de asociar la noción de sistema general a determinada clase de suelo con exclusión de las demás, hace depender tal clase -a los fines expropiatorios y determinación del justiprecio- de que el sistema general contribuya -o no- a hacer ciudad: "...una vez sentado esto, hay que añadir inmediatamente que esta Sala también ha dicho en múltiples ocasiones que un mismo sistema general supramunicipal puede contribuir a crear ciudad sólo en algunas de sus partes, mas no en otras. Así, una autovía de circunvalación puede quedar integrada en el entramado urbano sólo en ciertos tramos. De aquí se sigue que, a fin de determinar la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial sobre sistemas generales que crean ciudad, habrá que estar a las concretas circunstancias del caso, teniendo muy en cuenta los rasgos que el proyecto que legitima la expropiación presenta en aquel preciso lugar..." .

Ello quiere decir, en suma, que no hay infracción alguna de una jurisprudencia que, además de inaplicable al caso -por referirse a la interpretación de preceptos distintos a los aplicados en este asunto- no establece prohibición ni impedimento alguno, que sea inmune a los cambios normativos, para que en razón de sus circunstancias y funcionalidad, el suelo destinado a albergar un sistema general pueda ser conceptuado como rústico, máxime si se tiene en cuenta que la Sala de instancia relativiza, a nuestro juicio, esa adscripción legal a sistema general de equipamiento sanitario, al decir: "...Finalmente, ha de recordarse que la ampliación del ámbito del sistema de equipamiento comunitario sanitario supramunicipal previsto en el PGOU que, como hemos dicho, ha supuesto que la Ley 4/2008 haya venido a atribuir a los terrenos del caso precisamente la funcionalidad de ampliación del sistema de equipamiento comunitario sanitario supramunicipal, supone igualmente que, en ese marco de integración de la estructura urbana con el medio rural, han de compaginarse también otras específicas previsiones de la Ley 4/2008, como son la incorporación en las franjas de ampliación de usos deportivos o complementarios y de áreas de aislamiento vegetal y, sobre todo, la ineludible compatibilidad de la futura ordenación con el ámbito de protección del Monasterio de Sant Bernat de la Real..." .

SÉPTIMO.- Otro tanto cabe decir del motivo segundo -de los admitidos-, en que también se denuncia la "...infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la nulidad de los planes de ordenación territorial ante la falta de estudio de la viabilidad de su desarrollo y ante su propia inviabilidad urbanística, económica y jurídica... ". Este motivo se propone con clara imprecisión, pues la cita de las tres sentencias de este Tribunal Supremo en que pretende apoyarse la vulneración -que no se efectuó en la demanda- no guarda relación con el examen de lo que, en rigor, parecen ser tres principios distintos sobre la viabilidad de los planes: urbanística, económica y jurídica.

En efecto, la sentencia de 23 de enero de 1996 -posiblemente se aluda, de entre las de esa fecha, a la dictada en el recurso de apelación nº 5742/1991 -, ninguna relación guarda con la fijación de doctrina sobre los principios invocados, sino sobre la ausencia de estudio económico-financiero en la tramitación de un plan especial, cosa notoriamente distinta; y lo mismo cabe decir de las sentencias de 28 de febrero de 2000 -al parecer, recurso de casación nº 980/1994-, referente a la omisión del mismo requisito en unas normas subsidiarias ; y de 19 de abril de 2012 -tampoco se menciona el número de recurso, que podría ser el 5398/2010- alusivo al mismo problema.

Por lo demás, la apreciación de la Sala de instancia sobre si la modificación del PTIM es viable -esto es, apto para ser llevado a la práctica en los términos en que es enunciado, a través de la aprobación del plan especial- constituye una cuestión de hecho para cuya valoración es soberano el Tribunal sentenciador, siendo de resaltar, de una parte, que la crítica de la recurrente se vierte no sobre la sentencia de instancia, de un modo directo, sino en tanto no acuerda la anulación del PTIM en los términos que se le proponen; que a través de este motivo, bajo la apariencia de que la sentencia infringe jurisprudencia aplicable -lo que hemos visto no resulta cierto- en realidad se censura el acomodo del plan con la ley autonómica y, más en particular, con la Ley (balear) 6/1999, de Directrices de Ordenación Territorial. Finalmente, se sustenta la pretendida viabilidad del Plan en la prueba pericial, que no es admisible someter a debate casacional, salvo que, a través del cauce procesal adecuado, con cita de los motivos y preceptos idóneos a tal fin, se sostuviera que la valoración de la prueba ha sido arbitraria, ilógica o irrazonable, algo que, sobre no aducirse formalmente, se insinúa en el seno de un motivo de casación referido a la infracción de jurisprudencia.

OCTAVO.- Menos éxito, aún, merece el último motivo suscitado, también prescindiendo de la utilización de un concreto motivo legal donde situarlo, por virtud del cual se sostiene la "...infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el principio de unidad de planeamiento...". Alega la recurrente en sustento de su tesis que:

"...Esta ruptura del principio de unidad de planeamiento se produce cuando la Sentencia admite que el PTM puede introducir una directriz de implantación de las "Áreas de Intervención Paisajística" a través de un Plan Especial, con la calificación de los terrenos de mi mandante como "sistema general en suelo rústico", cuando dicho Plan Especial debe subordinarse a la Ley 4/2008 y al PGOU que, por el contrario, han atribuido a los terrenos de la recurrente la calificación de "sistema de equipamiento comunitario sanitario docente supramunicipal".

No pueden coexistir, sin privar de coherencia al planeamiento, un instrumento inferior (el Plan Especial), aprobado con posterioridad a la Ley 4/2008 y al Plan General, que pregona que los terrenos de mi mandante son "áreas de intervención paisajística" en un "sistema general en suelo rústico" y, a su vez, una Ley y un instrumento superior, aprobados con anterioridad al Plan especial, que establece que los terrenos forman parte del "sistema de equipamiento comunitario sanitario docente supramunicipal" relativo al Hospital de Son Espases...".

Tales afirmaciones -se compartan o no-, además de representar una novedad sobre las cuestiones planteadas en la escueta demanda de instancia, ninguna relación guardan con el sedicente principio de unidad de planeamiento que se reivindica, pues lo que aseveran es que se ha producido una contradicción del Plan Territorial que se modifica -y el Plan Especial que en él se prevé- con la Ley 4/2008 y el Plan General de Palma de Mallorca- lo que, al margen de toda otra consideración, suscita un problema de adecuación del PTIM a la legislación autonómica, cuestión que es, como tal, de planteamiento inviable en casación, como esta Sala ha declarado reiteradamente.

Buena prueba de ello es que este último motivo, superviviente del auto de inadmisión parcial de 2 de octubre de 2014, es complemento del motivo quinto, que citaba como infringido el artículo 21 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears , objeto de inadmisión en el citado auto.

Por lo demás, ni en el desarrollo argumental se muestra en qué consiste el alegado principio de unidad del planeamiento, ni se razona en mayor o menor medida sobre las causas por las cuales tal jurisprudencia, en la medida en que lo consagra y reconoce, se habría infringido -por referencia a normas jurídicas de Derecho estatal o de la Unión Europea interpretadas que también quedan en la incógnita, pues no alude a ellas la recurrente-. Además, tal jurisprudencia, que por las fechas indicadas hubo de interpretar el sentido de normas distintas a las ahora aplicadas, fenómeno en que vuelve a incurrir la recurrente, no se pone en absoluto con el caso debatido.

Finalmente, se trata de soslayar con tal planteamiento la inviabilidad procesal de examinar en casación el Derecho autonómico, que es en realidad lo que oblicuamente se pretende, pues el motivo no deja de ser la denuncia de que el PTIM incumple tanto la Ley autonómica 4/2008 como el PGOU de Palma, cuestión a la que la Sala a quo , de modo ampliamente razonado, ha dado respuesta, que no es susceptible de ser reexaminada en casación, por impedirlo los artículos 86.4 y 89.2 de la Ley Jurisdiccional , tal como se indicó a la recurrente en el auto de inadmisión parcial de este recurso.

NOVENO.- Procede imponer las costas del recurso de casación a la mercantil recurrente, como ordena el artículo 139.2 LRJCA, limitando su importe -apartado tercero del precepto-, por honorarios de abogado de la Administración recurrida, a 4.000 euros, dada la actividad desplegada por ésta para oponerse a dicho recurso, sin incluir los derechos arancelarios de su Procurador, al no ser preceptiva tal representación.

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

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación nº 1754/2014, interpuesto por la Procuradora Doña Concepción Guasp Ferrer, en nombre y representación de EXPLOTACIONES AGROTURÍSTICAS DE MALLORCA, S.L., contra la sentencia de 8 de abril de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, recaída en el recurso nº 303/2011, con condena a la citada sociedad al pago de las costas procesales devengadas, con el límite cuantitativo expresado en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. Rafael Fernández Valverde José Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco José Navarro Sanchis Jesús Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y López PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco José Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.