

Sentencia de la Sala tercera de 7 de julio de 2025 (rec.7678/2022)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 926/2025

Fecha de sentencia: 07/07/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7678/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/05/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Procedencia: T.S.J.PAIS VASCO CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por: rbg

Nota:

R. CASACION núm.: 7678/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 926/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 7 de julio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 7678/2022, ha sido interpuesto por la procuradora D^a. Isabel Juliá Corujo en representación del Ayuntamiento de San Sebastián y bajo la dirección Letrada de D^a. Clara González Alday, y por la Abogacía del Estado, contra la *Sentencia nº 383/2022, de 6 de julio, dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el procedimiento ordinario núm. 480/2021* .

Ha sido parte recurrida el Partido Político Vox, representado por la procuradora D^a María Pilar Hidalgo López y bajo la dirección letrada de D^a Marta Castro Fuertes.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento ordinario núm. 480/2021 seguido ante la Sala de Contencioso-administrativo del *Tribunal Superior del País Vasco, se dictó sentencia núm. 383/2022, de 6 de julio* , con el siguiente fallo:

«Estimamos parcialmente el recurso 480/2021 interpuesto por Partido Político VOX contra el Acuerdo de 25-03-21 del Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián (B.O.G nº 73 de 22 de abril), por el que se aprueba definitivamente la revisión del Plan Especial de Protección del Patrimonio Construido en San Sebastián, y debemos:

1º.- Declarar la inclusión de los Cuarteles de Loyola de San Sebastián en el PEPPUC referido, en la forma que queda expuesta en el FJ Sexto.

2º.- Sin costas.»

SEGUNDO. - Contra esta sentencia, la procuradora D^a. Isabel Juliá Corujo, en representación del Ayuntamiento de San Sebastián, y el Abogado del Estado, prepararon sendos recursos de casación, que se tuvieron por preparados mediante *auto de 18 de octubre de 2022, emplazando a las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo* , a la que remitió los autos y el expediente administrativo.

TERCERO. - Recibidas las actuaciones, la *Sección de admisión de esta Sala dictó auto de fecha 11 de marzo de 2019* , en el que entre otras disposiciones acordaba:

«**1º)** Admitir el recurso de casación nº 7678/2022, preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de San Sebastián y la Abogacía del Estado contra la *sentencia, de 6 de julio de 2022, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso contencioso-administrativo nº 480/2021* .

2º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en determinar:

1. Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, rectificar o corregir nuestra doctrina jurisprudencial sobre la facultad de revisión judicial de la potestad de planeamiento urbanístico, determinando si resulta viable que un órgano jurisdiccional resuelva la inclusión de un bien afecto a la Defensa Nacional en un instrumento de ordenación urbanística para la protección del patrimonio, fijando específicamente el grado de protección que se le atribuye.

2. Determinar si resulta exigible el emplazamiento de la Administración General del Estado a los efectos anteriormente señalados y, en su caso, si ha de ordenarse la retroacción de actuaciones para que se tramite el correspondiente procedimiento administrativo para la aprobación, revisión o modificación del plan.

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Fundamento Segundo, *apartado III, de este auto [artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo , reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas y el artículo 6 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español , en relación con el artículo 149.1.4ª de la Constitución Española]*. [...]

CUARTO. - Con fecha 15 de septiembre de 2023 el Abogado del Estado presentó escrito de interposición del recurso de casación con el siguiente suplico:

«**[A]** admita este escrito el que se interpone recurso de casación, y lo estime fijando la doctrina que proponemos en nuestro F II.1, con los efectos señalados en nuestro F.II.2, e imposición de las costas de la instancia al recurrente».

QUINTO.-.- El siguiente día 20, la representación procesal del Ayuntamiento de San Sebastián interpuso recurso de casación en el que solicitaba a la Sala:

«**[Q]** ue habiendo presentado este escrito, se sirva admitirlo, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN contra la *Sentencia de 6 de julio de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País vasco dictada en el procedimiento ordinario núm. 480/2021* , para, previos los trámites procesales procedentes, en su día dictar Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estima plenamente nuestro recurso en los términos interesados en el apartado II de nuestro escrito.»

SEXTO.- Dado traslado de los escritos de interposición al resto de las partes, el Abogado del Estado manifestó abstenerse de formular oposición al recurso

del Ayuntamiento de San Sebastián, y la Procuradora D^a María Pilar Hidalgo López, en representación del partido político Vox, se opuso a los recursos mediante escrito de fecha 13 de noviembre de 2023 que contenía el siguiente suplico:

«[Q]ue teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, junto con los documentos que se acompañan, se sirva admitirlo y tener por personada como parte recurrida al PARTIDO POLÍTICO VOX y pro formulado ESCRITO DE OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN contra la *Sentencia n^o 383/2022, de 6 de julio de 2022, dictada en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (PO 480/2021)*; y que tenga por realizadas las alegaciones de oposición a la admisión del recurso, interesando que se dicte Sentencia desestimando el recurso citado; con expresa condena en costas a la parte recurrente.»

SÉPTIMO.- Concluidas las actuaciones, por providencia de 7 de marzo de 2025 se señaló para votación y fallo el 27 de mayo de 2025, en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

El Abogado del Estado y el Ayuntamiento de San Sebastián impugnan la sentencia que estimó en parte la demanda interpuesta por el partido político VOX contra la revisión del Plan Especial de Protección del Patrimonio Construido de dicha ciudad.

La pretensión que dedujo en la instancia el demandante tenía por objeto la inclusión en el citado Plan, en calidad de edificios protegidos, los conocidos como Cuarteles de Loyola. Y la Sala del Tribunal Superior, tras valorar la prueba técnica sobre las características de los inmuebles, consideró que cumplían las condiciones para ser incluidos en el catálogo de edificios protegidos del Plan, si bien con un grado de protección inferior y en distintos términos a los solicitados por la parte actora.

La Sección de admisión de esta Sala del Tribunal Supremo observó que los recursos preparados contra la sentencia planteaban dos cuestiones merecedoras de un expreso pronunciamiento: si es aceptable que un órgano judicial asigne determinada protección urbanística a un bien afecto a la Defensa Nacional y si en el proceso en que se ventile esta cuestión debe ser emplazado el Abogado del Estado.

SEGUNDO.- Motivos de los recursos.

El Ayuntamiento de San Sebastián considera que la sentencia vulnera, primero, el *artículo 71.2 LJCA*, pues invade la competencia municipal para la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico (*artículos 4 y 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*) y el *artículo 140 CE*. En segundo lugar, también invade la competencia de la Administración General del Estado y sustituye su criterio en contra de lo dispuesto en la *disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, disposición que confiere alcance vinculante a los informes de dicha Administración sobre los instrumentos urbanísticos que incidan en terrenos, edificaciones e instalaciones afectos a la Defensa Nacional. En este caso se ha acordado conceder un grado específico de protección a un bien afecto a la Defensa sin el informe preceptivo y vinculante del

Estado.

Por tanto, el Ayuntamiento considera que debe fijarse una doctrina jurisprudencial contraria a la habilitación al órgano judicial para declarar, en ausencia de la participación del Estado en el procedimiento administrativo correspondiente, la inclusión de un bien afecto a la Defensa en un plan de protección del patrimonio urbanístico.

El Abogado del Estado destaca que su representada no fue emplazada personalmente para comparecer como demandada en el proceso y tampoco había hecho alegaciones en vía administrativa, a pesar de que los Cuarteles de Loyola son bienes demaniales adscritos al Ministerio de Defensa y hallarse en uso como establecimientos militares operativos. Esta irregularidad constituye una infracción del *artículo 49 LJCA* en relación con los *artículos 24 y 33 CE*. Sin embargo, por razones de eficacia procesal considera prioritario que se resuelva sobre el fondo del asunto.

Como motivos del recurso alega, en primer lugar, que es inviable la decisión de la Sala de incluir un bien afecto a la Defensa Nacional en un instrumento de ordenación urbanística para la protección del patrimonio, dado que se trata de una competencia exclusiva estatal. El control judicial, de acuerdo con el *artículo 71.2 LJCA*, debe limitarse a ordenar, en su caso, que se sustancien las actuaciones administrativas y se emita el informe vinculante a que se refieren la *disposición adicional segunda, número 4, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo*, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, y la *disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015*. En segundo lugar, considera que la falta de audiencia en vía administrativa ha de determinar la reposición de las actuaciones administrativas para cumplir con el trámite esencial del informe vinculante ya citado. Tercero; sostiene, como motivo adicional, que la Sala no dispone de la potestad de fijar el concreto grado de protección urbanística de un bien afecto a la Defensa Nacional; y, subsidiariamente a todo lo anterior, insiste en la falta de emplazamiento en la instancia de la Administración del Estado.

TERCERO.- Oposición de la parte recurrida.

El partido político recurrido argumenta a favor de la sentencia del Tribunal Superior que ésta no vulnera el *artículo 71.2 LJCA* porque no anula ninguna disposición del Plan ni determina su redacción, sino que se limita a declarar que deben incluirse en él ciertos inmuebles.

Sobre la invasión de competencias municipales, señala que la sentencia no altera ni modifica los criterios establecidos en las normas urbanísticas para incluir los edificios en el catálogo, por cuya razón tampoco la es imputable un exceso de jurisdicción. Y en cuanto a la vulneración de las disposiciones adicionales del texto refundido de la Ley del Suelo y de la Ley del contrato de concesión de obras públicas, las reputa inaplicables porque no estamos ante un instrumento de ordenación territorial y urbanística y los Cuarteles de Loyola no son edificaciones afectas a la Defensa Nacional, ya que han sido recientemente enajenados al Ayuntamiento de San Sebastián. Este cambio de titularidad sobrevenido invalida el argumentario de los recurrentes.

CUARTO.- Nuevos hechos alegados en la oposición al recurso.

La transmisión de los inmuebles al Ayuntamiento es un hecho que carece de la debida prueba, pero en todo caso no se trata de una circunstancia sobrevenida que haga perder el objeto a este recurso o desvirtúe sin más los argumentos de los recurrentes.

Por un lado, mediante la supuesta transmisión el Ayuntamiento de San Sebastián compartiría las condiciones de autor de la disposición recurrida, que le atribuye originalmente la posición de demandado, con la de propietario de los inmuebles, legitimación pasiva que habría adquirido por sucesión procesal. Por consiguiente, subsistiría el interés legítimo en obtener la anulación de la sentencia de instancia.

Por otro lado, no es posible que la Sala revise la sentencia del Tribunal del País Vasco haciendo abstracción de las circunstancias de hecho que existían al tiempo de dictarse el acto administrativo recurrido. Los efectos de la catalogación de los inmuebles declarada en la sentencia se retrotraen al tiempo en que fue aprobada la revisión del Plan Especial de Protección, con todo lo que ello supone. Por eso, el reconocimiento de los Cuarteles de Loyola como edificios protegidos no priva de todo interés en impugnarlo a quien fuera su propietario al tiempo en que la protección declarada en sentencia debe desplegar, en caso de que ésta adquiriera firmeza, todas sus consecuencias.

QUINTO.- Orden del examen de las cuestiones objeto del recurso.

El Abogado del Estado pretende que la Sala resuelva sobre el fondo del asunto con prioridad a la eventual vulneración del derecho de defensa por su falta de emplazamiento en la instancia. Pese a este propósito del recurrente, se impone el examen previo de esta última cuestión precisamente por su naturaleza procesal y porque su hipotética estimación obstaría toda decisión sobre las cuestiones de fondo.

En las particulares circunstancias del proceso, la falta de intervención en la primera instancia del titular de los inmuebles afectados rebosa su propio interés, dado que una hipotética estimación de la casación por los motivos de fondo que deduce ante la Sala supondría sustraer el debate del foro que le es propio. La indefensión sufrida por el Abogado del Estado no ha tenido como única consecuencia privarle de formular alegaciones, sino que además ha impedido a las demás partes tomar en consideración esas alegaciones para desvirtuarlas o proponer prueba en contrario. Solo en la primera instancia del proceso las partes poseen plenas facultades alegatorias y probatorias, frente a la importante limitación que entraña este recurso extraordinario de casación. Así pues, es ante la Sala del Tribunal Superior donde el Abogado del Estado ha de tener la posibilidad de introducir las excepciones a la pretensión del recurrente, a fin de que éste pueda combatirlos sin la merma que supone el remedio de la casación, y con ello, también, suministrar al Tribunal todos los elementos necesarios para resolver adecuadamente el litigio.

SEXTO.- Consecuencias de la falta de emplazamiento personal de los interesados.

Son muchas las sentencias en que esta Sala ha repuesto el procedimiento a fin de procurar el emplazamiento en la instancia de los interesados, basándose para ello en una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que arranca de la *STC 9/1981, de 31 de marzo*, y que es favorable al otorgamiento de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (*artículo 24.1 CE*) ante la falta

de emplazamiento personal en el procedimiento contencioso-administrativo.

La *STC 15/2016, de 1 de febrero*, recuerda los tres requisitos que se han venido exigiendo para otorgar el amparo en tal supuesto:

«a) La titularidad por el demandante de amparo, al tiempo de la iniciación del proceso, de un derecho o interés legítimo y propio susceptible de afectación en el proceso contencioso-administrativo en cuestión, lo que determina su condición de demandado o coadyuvante.

»b) La posibilidad de identificación del interesado por el órgano jurisdiccional, atendiendo especialmente a la información contenida en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda.

»c) Por último, que el recurrente en amparo haya sufrido como consecuencia de la omisión del emplazamiento una situación de indefensión real y efectiva, conectándose así legitimación pasiva y prohibición de indefensión. Indefensión que, en cambio, no concurre cuando el interesado tenga conocimiento extraprocesal del asunto y, por su propia falta de diligencia, no se persone en la causa».

Pero no es solamente la doctrina constitucional la que abona este criterio. A la salvaguarda de la intervención en el proceso de los interesados atienden asimismo diversas previsiones de la LJCA. Sobre esto dice la *STS de 8 de noviembre de 2012 (rec. 12/2011)*:

«En el plano legislativo, el *artículo 48.1, en relación con el 49, de la Ley reguladora de esta Jurisdicción* prevé la práctica de los emplazamientos de quienes aparezcan como interesados en el proceso por la Administración que acuerda remitir el expediente al órgano jurisdiccional, obligación que no exime al Tribunal de la de velar porque se formalice adecuadamente la relación jurídico-procesal. Por eso, la Ley exige al órgano jurisdiccional que compruebe si los emplazamientos se han practicado en debida forma y, en caso contrario, que se ordene a la Administración que se practiquen los necesarios para garantizar la defensa de los interesados que sean identificables (*artículos 49.3 y 52.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*)» (FJ 4).

La medida de reponer el procedimiento judicial para facilitar la intervención de los interesados se ha aplicado asimismo ante la ausencia del emplazamiento de los titulares de inmuebles afectados por actuaciones de naturaleza urbanística.

Por ejemplo, en la *STS 728/2024, de 30 de abril (rec. 1051/2022)*, retrotrajimos las actuaciones ante la ausencia de emplazamiento en el proceso contencioso de los propietarios de unas viviendas en que se dirimió la legalidad de la licencia de obras y de primera ocupación. Esta sentencia se fundamentó, entre otras muchas resoluciones, en la *sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 10 de enero de 2017*, la cual estimó la vulneración del *artículo 6.1 del Convenio Europeo* por no haber participado los demandantes en el procedimiento contencioso que concluyó con una orden de demolición de su vivienda. Y en las *SSTS de 2 de octubre de 2014 (rec. 1338/2012)*, *26 de mayo de 2015 (rec. 2884/2013)* y *núm. 1736/2019, de 13 de diciembre (rec. 12/2018)*, apreciamos una situación de indefensión material a causa de la falta de emplazamiento personal de los propietarios de los inmuebles afectados por una modificación puntual del PGOU y por sendos estudios de detalle.

SÉPTIMO.- Decisión de las cuestiones de interés casacional.

Como conclusión lógica de lo que antecede, no es oportuno que la Sala se pronuncie sobre la primera cuestión de interés casacional que establecía el auto de admisión, relativa a la facultad de revisión judicial de la potestad de planeamiento urbanístico y, en concreto, a la viabilidad de incluir un bien afecto a la Defensa Nacional en un instrumento de ordenación para la protección del patrimonio y especificar el grado de protección que se le atribuye. Esta cuestión se corresponde con el fondo del asunto y éste se halla supeditado a lo que deba resolverse acerca de la válida constitución de la relación jurídico procesal en la instancia ante la falta de emplazamiento del Abogado del Estado.

No obstante, sí debemos pronunciarnos sobre la segunda de tales cuestiones.

Ésta consiste en determinar si resulta exigible el emplazamiento de la Administración General del Estado en el proceso judicial en que se dirima la protección urbanística de un inmueble afecto a la Defensa Nacional y si deben retrotraerse las actuaciones para que se tramite con su audiencia el procedimiento urbanístico oportuno.

Dada la condición de dominio público del Estado que corresponde a las instalaciones militares (*artículos 132.2 CE , 339 CC , 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*), es incuestionable la necesidad de que intervenga el representante de la Administración General del Estado en los procesos judiciales que tengan por objeto edificaciones y otros inmuebles que forman parte de esas instalaciones, y, si cabe, más aún cuando del resultado del pleito puede derivar una limitación, mayor o menor, de las facultades que integran el derecho de propiedad.

Ahora bien, no hay motivo para que el Estado intervenga en calidad de interesado en un procedimiento administrativo de naturaleza urbanística cuando éste no interese a bienes afectos a la Defensa Nacional.

OCTAVO.- Resolución del caso concreto.

En el procedimiento ordinario tramitado ante la Sala del País Vasco se hallaba en cuestión la protección urbanística de dos inmuebles, los Cuarteles de Loyola, los cuales, en principio, están afectos a la Defensa Nacional, o lo estaban en esas fechas.

La catalogación de los bienes mediante su inclusión en el Plan Especial de Protección del Patrimonio Construido en San Sebastián, conlleva ciertas limitaciones del ejercicio del derecho de propiedad, por lo que resultaba necesario el emplazamiento de su titular, único medio de hacer efectivo el derecho de defensa e introducir en el debate aspectos que se ha revelado decisivos para resolver el asunto.

La falta de emplazamiento de dicho demandado a conculcado su derecho ala tutela judicial efectiva sin indefensión y ha supuesto una inválida constitución de la relación jurídico-procesal vicios que deben corregirse mediante la retroacción del procedimiento al momento en que debió emplazarse al representante de la Administración del Estado, a fin de que este acto se practique con arreglo a Derecho permitiéndole su participación en el proceso en calidad de demandado.

NOVENO.- Costas procesales.

Conforme el *artículo 93.4 LJCA* , cada parte abonará las costas de este recurso de casación causadas a su instancia y las comunes por mitad.

La declaración de nulidad de la sentencia recurrida exige de pronunciarnos sobre las costas de la primera instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO .- ESTIMAMOS los recursos casación interpuestos por la procuradora D^a. Isabel Juliá Corujo, en representación del Ayuntamiento de San Sebastián, y el Abogado del Estado, contra la *sentencia núm. 383/2022, de 6 de julio, dictada en el procedimiento núm. 480/2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco* , la cual anulamos.

SEGUNDO.- Retrotraemos el procedimiento de primera instancia hasta el trámite en que debió emplazarse en calidad de demandado al Abogado del Estado, a fin de que, tras realizarse el emplazamiento, prosiga el proceso por sus trámites.

TERCERO.- No imponemos las costas procesales de la primera instancia ni de este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.