



Roj: **STSJ M 3382/2018 - ECLI:ES:TSJM:2018:3382**

Id Cendoj: **28079330012018100221**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **26/03/2018**

Nº de Recurso: **396/2017**

Nº de Resolución: **236/2018**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE ARTURO FERNANDEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.00.3-2017/0006382

#### **Procedimiento Ordinario 396/2017**

**Demandante:** Abogacía General de la Comunidad de Madrid - Contencioso-administrativo COMUNIDAD DE MADRID

LETRADO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ

LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

COMPAÑIA LOGISTICA DE HIDROCARBUROS CLH, S.A.

PROCURADOR D./Dña. JOSE LUIS MARTIN JAUREGUBEITIA

D./Dña. Erica y D./Dña. Benjamín

PROCURADOR D./Dña. MARIA AURORA GOMEZ-VILLABOA MANDRI

#### **SENTENCIA N° 236/2018**

Presidente:

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Magistrados:

D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS

D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA

Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ

En la Villa de Madrid, a veintiséis de marzo de dos mil dieciocho.

**VISTOS** por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid los autos acumulados del recurso contencioso-administrativo nº 396/2017 promovido por la **COMUNIDAD DE MADRID**, representada y asistida por su letrada, contra el decreto, de 5 de abril de 2011, del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid), que da por aprobado definitivamente por silencio administrativo la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez (Madrid), con



ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector de "Las Cabezadas", publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCAM) de 4 de febrero de 2017; siendo parte demandada el **AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ**, representado y asistido por el letrado consistorial; partes codemandadas **COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HODROCABUROS, CLH, SA**, representada por el procurador de los tribunales don José Luis Martín Jaureguibeitia; y **DOÑA Erica Y DON Benjamín**, representados por la procuradora de los tribunales doña M<sup>a</sup> Aurora Gómez-Villaboa Mandri.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO**: Una vez admitido el presente recurso y sustanciados los trámites legales pertinentes, se requirió a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando, en esencia, que se dictara sentencia que declare la nulidad de la resolución impugnada: acuerdo publicado el 4 de febrero de 2017 en el BOCAM, relativo al decreto de aprobación definitiva de la Modificación Puntual .del PGOUM de Aranjuez, con ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector "las Cabezadas", así como la nueva normativa de aplicación.

**SEGUNDO**: A continuación se confirió traslado al Ayuntamiento de Aranjuez, para que contestara a la demanda, lo que se verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, la parte terminó suplicando sentencia desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto y confirmando la legalidad de la resolución impugnada.

La codemandada Compañía Logística de Hidrocarburos, CLH, SA, contestó a la demanda en los términos recogidos en su escrito de contestación.

Los codemandados doña Erica y don Benjamín no contestaron a la demanda en el plazo legal que a tal efecto se les dio.

**TERCERO**: Se acordó fijar la cuantía del procedimiento en indeterminada. Recibido el juicio a prueba, se practicaron aquellos medios de prueba que admitidos su resultado obra en autos. A continuación, se sustanció el trámite de conclusiones por escrito. Finalmente, se señaló para votación y fallo el día 21 de marzo de 2018, fecha en que tuvo lugar.

**Ha sido ponente de esta sentencia el Ilmo. Sr. D<sup>o</sup> JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA, magistrado de esta Sección, quien expresa el parecer de la Sala.**

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La Comunidad de Madrid impugna por medio de este recurso contencioso-administrativo la legalidad del decreto, de 5 de abril de 2011, del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez(Madrid) que da por aprobado por silencio administrativo de forma definitiva la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez (Madrid), con ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector de "Las Cabezadas", publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCAM) de 4 de febrero de 2017.

Los motivos del recurso son, esencialmente:

1º.- Falta el informe preceptivo favorable de análisis ambiental exigido por el artículo 20.7 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid .

La ausencia de este informe fundamental determina que el expediente de la modificación puntual esté incompleto, y ello sin entrar a analizar el contenido del documento.

Si el informe es desfavorable, significa que nos encontramos ante un expediente cuya tramitación incurre en nulidad de pleno derecho al adoptarse vulnerando la ley.

Por todo lo cual, no cabe aprobar por silencio administrativo dicha modificación, y en segundo lugar procede la nulidad de este instrumento de ordenación.

2º.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid (LSM), en este caso el silencio no procede porque el expediente está incompleto. Con anterioridad a la aprobación provisional del expediente por el pleno del Ayuntamiento de Aranjuez, se emitieron por parte de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid dos informes en cumplimiento del artículo 20.7 de la Ley 2/2002. En el de 27 de julio de 2009, se recogía el carácter desfavorable a falta de un estudio de las características agrológicas del suelo, pues ese órgano entendía que se debía de mantener el carácter agrícola del terreno, por ser una reserva nacional. El 18 de enero de 2011 se devuelve el expediente. El ayuntamiento,



sin cumplimentar este requerimiento, remite de nuevo el documento de modificación entendiendo que se han cumplido las condiciones exigidas: es decir, presenta un nuevo expediente sin realizar subsanación alguna. En definitiva, a tenor del referido artículo 20.7 de la ley 2/2002, el expediente está incompleto en cuanto que no consta informe favorable de evaluación ambiental dado, como se ha dicho, que exigía justificación de la pérdida de las características agrológicas del suelo, lo que no consta en aquél. Esta deficiencia no ha sido subsanada por el ayuntamiento, ni en el momento de la aprobación provisional, ni tras los requerimientos dirigidos a tal corporación.

Si bien el ayuntamiento presentó el 24 de febrero de 2011 el nuevo documento de la modificación entendiendo que estaba subsanada esa carencia del citado informe (folios 1269 a 1274), dando a la Comunidad de Madrid 2 días para su aprobación (folios 1270 y ss.), con fecha 1 de marzo de 2011 (folios 1275 y 1276), se le notifica al alcalde, en cumplimiento del artículo 62.1 de la Ley 9/2001, requerimiento para que subsanara las deficiencias apreciadas, entre ellas la falta del reiterado informe favorable de la Dirección General de Evaluación Ambiental. Por lo tanto, debe considerarse que ni siquiera en dicha fecha habría comenzado el plazo para resolver pues el expediente seguía incompleto. Cuando se dicta el decreto el 5 de abril de 2011, de aprobación de la modificación del plan por silencio positivo, el expediente seguía incompleto por la carencia de ese informe.

El decreto impugnado es nulo pues el expediente está incompleto. En tal sentido el artículo 133.2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU). Se reitera que no se puede considerar aprobado por silencio un plan al no iniciarse el cómputo del plazo para que se produzcan los efectos de tal figura dado que el expediente no está completo.

3º.- Subsidiariamente, entiende que en cualquier caso no cabe aprobarse por silencio administrativo un instrumento de planeamiento, una modificación puntual de un plan general, contra legem.

En segundo lugar, señala que la aprobación en tales términos es nula porque se ha llevado a cabo prescindiendo del requisito esencial del informe favorable de Medio Ambiente; o, a sensu contrario, se ha aprobado con defecto sustancial del procedimiento, como es la existencia de un informe desfavorable de la Dirección General de Evaluación Ambiental, en contra de lo dispuesto en el artículo 20.7 de la Ley 2/2002. Por lo tanto, se ha vulnerado el artículo 62 de la Ley 30/1992, vigente en ese momento, y el artículo 133.3 del RPU mencionado.

**SEGUNDO.-** El ayuntamiento de Aranjuez, en la contestación a la demanda, opone los siguientes motivos:

1º.- Tal consta en el expediente (f. 148), el ayuntamiento insta la aprobación definitiva el 27 de julio de 2010 (entrada del expediente en la Comunidad de Madrid tras la aprobación provisional con la que se termina la fase municipal). Con fecha de entrada en la Comunidad de 5 de agosto de 2010 (f. 149), consta una nueva remisión del expediente mejorado porque faltaba una documentación, y hubo requerimiento de aprobación definitiva. Con fecha 26 de enero de 2011, de salida de la Comunidad, por ésta se procedió a la devolución del expediente y requerimiento de subsanación que consideraba completo (f. 151)

Por tanto, desde el 5 de agosto de 2010 al 26 de enero de 2011 se sobrepasó el plazo de 4 meses de los que dispone la Comunidad de Madrid, por lo que esa devolución y requerimiento son extemporáneos.

2º.- La emisión del informe ambiental favorable, del que se deduce por la Comunidad de Madrid que el expediente está incompleto, no depende de la Administración municipal.

3º.- En el suplico de la contestación, no así con anterioridad, la citada demandada solicita que con carácter principal se inadmita el recurso por ausencia de legitimación activa pues la actora no ha cumplido el requisito procesal de haber declarado con carácter previo la lesividad de su propio acto, tal dispone el artículo 19.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La entidad codemandada Compañía Logística de Hidrocarburos, CLH, SA, en su contestación a la demanda, señala en primer lugar que por el ámbito territorial del sector en cuestión trascurren dos oleoductos, el Rotaza y el Puello, declarados ambos de utilidad pública, respecto a los que dicha mercantil legalmente es titular de su explotación y por ello está obligada (ley 34 /1998, de 7 de octubre, modificada por ley 8/2015, de 21 de mayo) a su correcto mantenimiento y preservación ante las personas, en el marco de su política de prevención y seguridad, además de esa explotación; para poder así operar de una manera eficiente, segura y respetuosa con el hábitat.

Por todo ello, solicita que se declare el reconocimiento de las servidumbres y limitaciones de dominio de esos oleoductos en virtud de la normativa invocada en su escrito.

**TERCERO.-** En el mencionado boletín oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 4 de febrero de 2017 se publica el referido decreto del Alcalde de Aranjuez, de 5 de abril de 2011, que acuerda:

*"Tener por aprobado definitivamente por silencio administrativo positivo el expediente de Modificación Puntual del Plan General de Aranjuez con ordenación pormenorizada para el Sector "Las Cabezas".*

*Ordenar la publicación del presente decreto en el BOLETIN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, en la forma prevista por el artículo 66.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, previa remisión para su depósito de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana con ordenación pormenorizada en el ámbito del Sector "Las Cabezas", de Aranjuez, en el Registro Administrativo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.*

*Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y en el artículo 66.1.b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y a los efectos de lo establecido en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y, con el fin de que entre en vigor el planeamiento y sus determinaciones en los términos aprobados, se procede a publicar la normativa urbanística aprobada, integrada por los siguientes documentos:*

- Normas urbanísticas y ordenanzas.
- Anexo 1: ordenanzas para las obras de urbanización.
- Anexo 2: ordenanzas de control de ruidos y vibraciones".

Para un adecuado examen y resolución del presente recurso configurado por las cuestiones arriba expuestas a tenor de las pretensiones de las partes, se ha de dejar constancia de los siguientes hechos acreditados con el expediente administrativo:

1º.- El 28 de abril de 2005, se procedió por el Ayuntamiento de Aranjuez a la aprobación inicial de la Modificación Puntual del Plan General con Ordenación Pormenorizada en el Sector "Las Cabezas", sometiéndose a información pública mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 4 de mayo de 2005.

El 18 de mayo de 2005, se solicitó de la Dirección General de Evaluación Ambiental el Informe Previo de Análisis Ambiental. El 26 de septiembre de 2005, se requiere por la Dirección General de Evaluación Ambiental Información complementaria referida al uso del gas natural en los usos residenciales del ámbito.

La propuesta de Informe de Análisis Ambiental de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental es notificada al Ayuntamiento de Aranjuez el 20 de junio de 2006. El Informe Ambiental definitivo fue emitido mediante Resolución de 5 de marzo de 2008, con un carácter desfavorable a la actuación urbanística.

2º.- El 17 de febrero de 2009, se aprobó por el pleno del Ayuntamiento de Aranjuez una "Adenda a la Memoria y a los Planos de Ordenación de la Modificación Puntual del Plan General con ordenación detallada del Sector "Las Cabezas", presentada inicialmente el 11 de febrero de 2008. La citada Adenda tenía por objeto establecer algunas precisiones y reconsideraciones al documento de Modificación Puntual indicado, y presentado al Ayuntamiento en noviembre pasado por la sociedad concesionaria, para su aprobación provisional. Las consideraciones se concretaban en: Precisar el alcance de la documentación adjuntada en cuanto que es elaborada y presentada al Ayuntamiento por la concesionaria en cumplimiento de sus obligaciones de planeamiento derivadas de la adjudicación y de los oportunos convenios que la perfeccionaron; precisar y reordenar los espacios libres y zonas verdes en el entorno de su límite norte que coincide con el dominio público del río para un mejor cumplimiento de los informes sectoriales y, en concreto de la eficaz protección de la zona LIC; complementar el capítulo 5 de la Memoria relativa al cumplimiento de los informes sectoriales en relación con lo anterior; ajustar la Síntesis cuantitativa de la propuesta en relación con lo anterior; y reajustar los Planos de Ordenación como consecuencia de lo anterior.

Mediante Acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de 15 de junio de 2010 se procedió a la aprobación provisional la Modificación Puntual del PGOU con ordenación pormenorizada en el ámbito de "Las Cabezas". Dicho Acuerdo fue remitido el 12 de julio de 2010 a la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, que lo recibió en su registro el 27 de julio de 2010. Aquel documento fue Informado por la Dirección General de Evaluación Ambiental el 27 de julio de 2009 negativamente.

3º.- La Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, mediante resolución de 18 de enero de 2011, devolvió el expediente al Ayuntamiento (con entrada en el registro municipal de 26 de enero de 2011) para que procediese a la subsanación de las deficiencias observadas en la Modificación Puntual del PGOU. En concreto, en dicha resolución se indica que la Dirección General de Evaluación Ambiental, ésta, con fecha 27 de julio de 2009, emite informe en el que se recogen de nuevo las prescripciones ambientales que se destacaron en el Informe de Análisis Ambiental relativas a: Protección del medio natural; Protección de otros



elementos naturales; Zonas inundables y Protección de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas. No haciéndose referencia alguna respecto al cumplimiento o subsanación del resto de las consideraciones señaladas en el Informe de Análisis Ambiental de fecha 5 de marzo de 2008. En el informe se destaca, entre otras cuestiones, que deben mantenerse las conclusiones desfavorables motivadas por el valor agrológico de los terrenos expuestas en el Informe de Análisis Ambiental (5/3/08). Por todo ello y en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.7 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que señala que "el Informe de Análisis Ambiental favorable será un requisito previo e indispensable para la aprobación del plan o programa y su contenido será vinculante por lo que las condiciones contenidas en dicho informe deberán incluirse expresamente en el plan o programa antes de su aprobación", procede devolver el expediente al objeto de que se proceda a subsanar el mismo en los términos recogidos en el citado artículo 20.7 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid".

**4º.-** A través de Decreto del Alcalde de 24 de febrero de 2011, se remitió de nuevo a la Dirección General de Urbanismo el expediente de la Modificación Puntual del PGOU sin modificar (recibido en su registro el mismo día 24 de febrero), instando a la aprobación definitiva.

**5º.-** Mediante Resolución de 1 de marzo de 2011, notificada el 7 de marzo de 2011, la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial devolvió por segunda vez el expediente de Modificación Puntual del PGOU, indicando que dicho expediente estaba incompleto en tanto adolecía del preceptivo y vinculante Informe de Análisis Ambiental favorable, y que era necesario subsanar el respeto a los suelos protegidos.

**6º.-** En fecha 5 de abril de 2011, se dictó decreto de la Alcaldía de por el que se tenía por aprobada la Modificación Puntual del PGOU por silencio administrativo en sentido positivo, y se disponía que se procediera a su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Con fecha de 14 de abril, se publica Decreto de aprobación por silencio confirmatorio y ampliatorio del dictado el 5 de abril de 2011.

**7º.-** Remitidos ambos decretos junto al resto del expediente a la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, ésta dicta Resolución de 5 de mayo de 2011 por la que procedía a devolver dicho expediente, requiriendo al Ayuntamiento a que procediera a la anulación del referido Decreto.

El Gerente del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid envió un escrito de 3 de mayo de 2011 al Ayuntamiento de Aranjuez (recibido el 31 de mayo de 2011) en el que se comunicaba la decisión de no proceder a la publicación del anuncio relativo a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOU, conforme al contenido de un escrito del Viceconsejero de la Presidencia y Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en el que, con fecha de 19 de mayo de 2011, se afirmaba que no se había producido el silencio administrativo en tanto las resoluciones habían sido notificadas dentro de plazo.

**8º.-** Por decreto de 12 de diciembre de 2016 de la Alcaldía se requiere al organismo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid para que proceda a publicar el anterior decreto de la Alcaldía de 5 de abril de 2011 por el que se acordó: (i) tener por aprobado por silencio la Modificación Puntual del Plan General con ordenación detallada del Sector "Las Cabezadas", y (ii) ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Publicación que tiene lugar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 4 de febrero de 2017, núm. 30.

**CUARTO.-** En primer lugar, se ha de rechazar de plano la alegación del ayuntamiento demandado de falta de legitimación activa de la actora, al Comunidad de Madrid, al entender que esta Administración es la que dicta el acto impugnado, sin haber cumplido el requisito de la previa declaración de lesividad para el interés público, previsto en el artículo 19.2 de la Ley de la Jurisdicción . .

Como arriba se recoge, el objeto del presente recurso es un decreto de la alcaldía del Ayuntamiento de Aranjuez que entiende aprobado por silencio administrativo positivo la referida modificación puntual, y publicado en el citado boletín oficial de la Comunidad de Madrid en los términos expuestos. En definitiva, no se trata de una resolución de la Comunidad de Madrid.

**QUINTO.-** Sobre el fondo del asunto que se enjuicia, la primera cuestión que se suscita se refiere a la figura del silencio administrativo, en relación con la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico como el presente: modificación puntual de un plan general de ordenación urbana.

Como indicamos en la sentencia de esta Sección de 6 de marzo de 2018, recurso nº 388/2017, en el que se impugnaba también la presente modificación puntual pero por otra persona, este Tribunal ha señalado al respecto:

< .- En nuestra Sentencia de 19 de marzo de 2010 (recurso 1078/2007), en la que se examinaba la impugnación de la resolución de 2 de agosto de 2007, dictada por el Viceconsejero de la Vicepresidencia Primera y Secretario



General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se comunica al Alcalde del Ayuntamiento de Brunete la imposibilidad de proceder a la publicación del anuncio indicativo de la aprobación definitiva por silencio administrativo positivo de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Brunete, señalamos que "No ofrece especial dificultad, con carácter teórico, el régimen de aprobación por silencio del planeamiento general que viene contenido en el art. 63 de la LSM, del que resulta que la aprobación definitiva de esta clase de planes, así como de sus modificaciones y revisiones, deberá resolverse en el plazo de cuatro meses a contar desde que el Municipio interesado presente el expediente completo, comprensivo del proyecto de Plan y las actuaciones practicadas en el procedimiento de aprobación municipal, en el registro de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística. El transcurso del plazo sin notificación de acuerdo expreso alguno determina la aprobación definitiva, por silencio administrativo positivo, del correspondiente Plan General o Plan de Sectorización de iniciativa pública, en los mismos términos de la aprobación provisional municipal. Con todo, en el número 2 del citado artículo se señala que la eficacia de la aprobación definitiva por silencio administrativo, solo puede hacerse valer por el Municipio interesado y que quedará condicionada a su publicación por éste en la forma determinada por esta Ley. Es verdad que el silencio en la aprobación del planeamiento general surte efectos en el plano interadministrativo pero, en el caso sometido a nuestro estudio y decisión, fue el Ayuntamiento quien hizo valer el silencio, adoptando el acuerdo correspondiente por el que se dispuso la publicación en el BOCM de la aprobación definitiva del silencio, siendo de notar que dicha publicación, a que se condiciona la aprobación por silencio, se trata de una cuestión de eficacia del instrumento jurídico que no afecta a su validez.

Conviene igualmente dejar de reflejo del artículo 62 en orden a la subsanación en trámite de aprobación definitiva. Señala dicho precepto que de apreciarse la omisión o defectuosa celebración de algún trámite o la existencia de alguna deficiencia en el contenido sustantivo o la documentación del proyecto de Plan o de su modificación o revisión, el Alcalde, si la aprobación definitiva corresponde al Municipio, o, en otro caso, la Consejería competente en materia de ordenación urbanística deberán ordenar o, en su caso, requerir la subsanación de los defectos o las deficiencias observadas, fijando o concediendo plazo al efecto. La orden o el requerimiento suspenderán, hasta su cumplimiento efectivo, el plazo legal para la resolución sobre la aprobación definitiva.

En dicha Sentencia entendimos que el inicio del cómputo inicial para entender aprobado por silencio el instrumento de planeamiento solo podía producirse, requerido el municipio de subsanación de deficiencias, una vez que el expediente se remitía completo a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. También en dicha Sentencia aludimos a la aplicación de los artículos 42.5 c ) y 83.3 de la Ley 30/92 en relación de la interrupción de los plazos por tres meses cuando se solicita un informe preceptivo y determinante si bien dicha suspensión se limita al tiempo que medie entre la petición y la recepción de aquél y no podrá, en ningún caso, exceder de tres meses y sería contradictorio a la redacción del art. 42.5 vigente que, transcurrido ese tiempo de suspensión del plazo para resolver, la aplicación del art. 83.3 (no modificado), se permitieran nuevas y sucesivas suspensiones del mismo plazo para resolver (instrumentadas como "interrupciones de plazo de los trámites sucesivos") en espera de que finalmente se emita el dictamen.

Por último, también acotamos la aprobación por silencio a que sobre el mismo no se había opuesto en el informe emitido ningún obstáculo de legalidad.

Esta Sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2012 (casación 3162/2010) en cuyo fundamento octavo hace un repaso jurisprudencial en relación con la doctrina del silencio en la aprobación de instrumentos de planeamiento de iniciados de oficio por la Administración.

En concreto en dicha Sentencia se indicaba que "Contrariamente a lo alegado por la Administración autonómica, en el ámbito del urbanismo los efectos del silencio administrativo son distintos según se trate de la obtención de licencia -en los que sí rige el principio de imposibilidad de obtener licencias por silencio contra legem-, de aquellos otros relativos a la aprobación de instrumentos de planeamiento, en los que sí resulta posible la aprobación por silencio.

En lo que se refiere a licencias de urbanismo, la STS de esta Sala de 28 de enero de 2009 (casación en interés de la ley 45/2007) ha venido a explicar, en línea de continuidad con la jurisprudencia anterior, que tanto en el artículo 178.3 del TRLS76, como en el artículo 242.6 del TRLS92 (precepto no afectado por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y declarado expresamente vigente en la disposición derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, LRSV), así como, más recientemente, en el artículo 8.1.b , último párrafo, del TRLS08, se ha mantenido constante, con ligeras variaciones en su formulación, la norma que impide la adquisición por silencio de licencias, facultades o derechos que sean contrarios a la legislación o al planeamiento urbanístico. Se trata, por tanto, de una determinación legal de claro raigambre en nuestro ordenamiento y cuya pervivencia obliga a considerar que en ella se alberga una excepción a la regla general del silencio positivo establecida en el artículo 43.2 de la LRJPA , según redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero.



En este sentido, la citada STS de 28 de enero de 2009 (casación en interés de la ley 45/2007) explica lo anterior en los siguientes términos:

"[...] QUINTO.- También es un precepto estatal básico el contenido en el artículo 43.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, según el cual «los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario».

Pues bien, la regla general es la del silencio positivo, aunque la propia norma contiene la salvedad de que otra norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario, y esto es lo que sucedía con la vigencia antes, en todo el territorio español, del precepto contenido en el aludido artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y ahora con lo dispuesto en el artículo 8.1 b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo de 2008, y, por consiguiente, conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, de manera que la resolución de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística ...".

La continuidad de esa línea jurisprudencial es enfatizada en el Fundamento de Derecho Sexto de esa sentencia, al señalar:

"[...] SEXTO.- Mantenemos, por tanto, la misma doctrina jurisprudencial que existía con anterioridad a la Ley 4/1999, que modificó el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 30 de enero de 2002 (recurso de casación 9239/97), 15 de octubre de 2002 (recurso de casación 11.763/98), 17 de noviembre de 2003 (recurso de casación 11768/98), 26 de marzo de 2004 (recurso de casación 4021/01), 3 de diciembre de 2005 (recurso de casación 6660/02), 31 de octubre de 2006 (recurso de casación 3289/03), 17 de octubre de 2007 (recurso de casación 9828/03) y 17 de octubre de 2007 (recurso de casación 9397/03), ...".

Por el contrario, tratándose de planes de urbanismo, existe también una consolidada jurisprudencia que declara la operatividad del silencio positivo sólo cuando se trata de aprobación del planeamiento general, o sus modificaciones o revisiones, o se trate de procedimientos iniciados a instancia de la Administración municipal con aprobación definitiva a cargo de la Administración autonómica.

En ese sentido, viene al caso recoger aquí las consideraciones que se contienen en la STS de 27 de abril de 2009 (recurso de casación 11342/2004), en cuyo Fundamento de Derecho Quinto, dijimos:

"[...] Nuestro ordenamiento jurídico no contempla, por principio, que las disposiciones de carácter general puedan resultar aprobadas por silencio positivo. En realidad, la propia naturaleza normativa de tales disposiciones, además de la concreta regulación de los procedimientos para su elaboración y aprobación, vienen a excluir esa posibilidad de aprobación por silencio. Pero, como excepción a esa regla, la legislación urbanística ha venido admitiendo que los instrumentos de planeamiento urbanístico -cuyo carácter de disposiciones de carácter general queda reconocido en una jurisprudencia consolidada y unánime- puedan ser aprobados por silencio. Claro exponente de ello lo tenemos en los artículos 40.1 y 41.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, de los que esta Sala ha hecho aplicación en ocasiones anteriores, no sólo a propósito de instrumentos de desarrollo sino también con relación a la aprobación por silencio de planes generales de ordenación -sirvan de muestra las sentencias de 27 de diciembre de 1995 (apelación 5436/91) y 25 de junio de 2008 (casación 4334/04). Pero la figura del silencio positivo en la aprobación de instrumentos de planeamiento se contempla también en otras normas mucho más recientes, y por ello mismo no aplicables al caso que nos ocupa, como son el artículo 11, apartados 4 y 5, de Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el artículo 11, apartados 5 y 6, del texto refundido de la ley del suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Vemos así que la aprobación de toda clase de instrumentos de ordenación urbanística por silencio administrativo es una constante en nuestro ordenamiento; y es una previsión a la que, además, se atribuye de forma expresa el carácter de norma básica (disposición final primera de la Ley 8/2007 y disposición final primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

La aprobación por silencio de los planes urbanísticos también aparecía contemplada en el artículo 114.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, norma que se complementaba con la contenida en el artículo 120 de ese mismo texto refundido, cuyo apartado 2 excluía sin embargo el silencio positivo, entre otros supuestos, cuando el plan contuviere determinaciones contrarias a la Ley o a planes de superior jerarquía. Pero, como hemos tenido ocasión de señalar en sentencia de 25 de junio de 2008 (casación 4334/04), la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 114 y 120 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, por sentencia



61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, tuvo como consecuencia la renacida vigencia de lo que disponía el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, entre cuyos preceptos está su artículo 40.1, que, por remisión al artículo 41.3 del propio Texto, contempla el silencio positivo cuando no se resuelve en el plazo legalmente previsto, sin que en dicha norma se contenga prevención ni salvedad alguna acerca del silencio contra legem.

Esa regulación contenida en los artículos 40 y 41 del texto refundido de la ley del suelo de 1976 -con el complemento de lo que dispone el artículo 133 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, al que luego nos referiremos- es la aplicable al caso; y ha continuado en vigor, al menos en lo que se refiere a planes generales, hasta que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (artículo 11.5 y 6) y el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 (artículo 11.4 y 5) han abordado una nueva regulación del sistema de aprobación por silencio de los instrumentos de ordenación urbanística, nueva regulación ésta a la que se atribuye expresamente el carácter de normativa básica y en la que, por cierto, tampoco se contiene limitación ni excepción alguna a la aprobación por silencio en caso de que el instrumento de ordenación contenga determinaciones contrarias a la ley a un plan de superior jerarquía.

Es cierto que entre la regulación del texto refundido de 1976 (artículos 40 y 41) y los preceptos de la ley del suelo de 2007 y del texto refundido de 2008 a los que acabamos de referirnos hubo otras aportaciones legislativas, como las introducidas por el Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre (artículos 6.3 y 7, párrafo segundo), o por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que modificó el artículo 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, introduciendo en ese artículo un apartado relativo al silencio (artículo 16.3). Pero tales preceptos no son relevantes para el caso que nos ocupa pues únicamente se refieren a la aprobación por silencio de los instrumentos de desarrollo, siendo así que aquí nos encontramos ante la modificación de un Plan General".

En el Fundamento de Derecho Sexto de esa misma Sentencia, declaramos:

"[...] Pues bien, en lo que se refiere a la aprobación de instrumentos de planeamiento lo que establecen los artículos 40.1 y 41.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 obliga a afirmar que la regla general es la del silencio positivo, coincidente, por tanto, con la que resulta del artículo 43.2 de la Ley 30/1992, según redacción dada por la Ley 4/1999. Pero, a diferencia de lo que sucede en materia de licencias, con relación a los instrumentos de planeamiento no existe la norma con rango de ley que impida su aprobación por silencio contra legem. No pueden invocarse a tal efecto los ya citados artículos 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 242.6 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 -ni, en el caso específico de Navarra, disposición adicional cuarta de la Ley Foral 10/1994 - pues tales disposiciones se refieren a la adquisición por silencio de licencias, derechos o facultades, pero no a la aprobación de instrumentos de planeamiento por esta vía. Como hemos visto, en el mismo Texto Refundido de 1992 había un precepto, el artículo 120, que, en claro paralelismo con lo establecido para las licencias en el mencionado artículo 242.6, estaba específicamente encaminado a impedir que pudiese resultar aprobado por silencio un instrumento de planeamiento que fuese contrario a la Ley o a planes de superior jerarquía. Pero sabemos que ese artículo 120 del Texto Refundido de 1992, lo mismo que el artículo 114 con el que guarda estrecha relación, fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

Así las cosas, a efectos de enervar la regla general de silencio positivo tampoco puede invocarse el artículo 133 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio. En primer lugar, porque se trata de una norma reglamentaria y, por tanto, insuficiente para fundamentar en ella una excepción a lo establecido en normas de rango legal en favor del silencio positivo, que, como determina el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, es el que opera "... salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario". En segundo lugar porque, a diferencia de lo que quiso establecer el fallido artículo 120 del texto refundido de 1992 -que declaraba "inaplicable" el silencio tanto si el expediente no contenía los documentos requeridos como en el caso de que el Plan contuviese determinaciones contrarias a la Ley o a un plan de superior jerarquía- el citado artículo 133 del Reglamento de Planeamiento establece un régimen diferente para cada uno de esos supuestos: si el Plan no contiene los documentos y determinaciones requeridos "no habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo" (artículo 133.2); si el Plan contiene determinaciones contrarias a la Ley o a un plan de superior jerarquía "la aprobación definitiva obtenida por silencio será nula" (artículo 133.3). Fácilmente se advierte que la respuesta es bien distinta: en el primer caso, el silencio administrativo positivo, sencillamente, no opera; en el segundo, se produce la aprobación por silencio, si bien la norma señala que la aprobación así obtenida estará viciada de nulidad, con las consecuencias que ello comporta de cara a su posible impugnación".

Razones similares se indican en la posterior sentencia de 30 de septiembre de 2009 (recurso de casación 2978/2005).





En el caso concreto de la regulación contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, el artículo 63, al regular los plazos máximos para las aprobaciones de los Planes y sentido del silencio administrativo, establece respecto del planeamiento general:

"1. La aprobación definitiva de los Planes Generales y de los Planes de Sectorización, así como de sus modificaciones y revisiones, deberá resolverse en el plazo de cuatro meses a contar desde que el Municipio interesado presente el expediente completo, comprensivo del proyecto de Plan y las actuaciones practicadas en el procedimiento de aprobación municipal, en el registro de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

2. El mero transcurso del plazo fijado en el número anterior sin notificación de acuerdo expreso alguno determinará la aprobación definitiva, por silencio administrativo positivo, del correspondiente Plan General o Plan de Sectorización de iniciativa pública, en los mismos términos de la provisional municipal. La eficacia de la aprobación definitiva por silencio administrativo, que sólo podrá hacerse valer por el Municipio interesado, quedará condicionada a su publicación por éste en la forma determinada por esta Ley..."

Distinto es, en cambio, el sentido del silencio cuando se trata de instrumentos de planeamiento promovidos por particulares, pues existe también una consolidada jurisprudencia de que en tales supuestos el silencio tiene carácter negativo.

Es el caso de la STS de 23 de diciembre de 2009 (Recurso de casación 5088/2005) en la que se declara que no cabe considerar aprobado por silencio positivo un Estudio de Detalle (último peldaño de los instrumentos de ordenación urbanística) presentado ante el Ayuntamiento por una entidad mercantil y, más en concreto, el supuesto a que se refiere la STS de 17 de noviembre de 2010 (Recurso de casación 1473 / 2006) en la que explicamos la diferencia de régimen del silencio en la aprobación de planes según sean promovidos por la Administración o particulares en los siguientes términos:

"Desde esa clara diferencia entre la ordenación urbanística, como servicio público, y la edificación, como derecho del propietario, negamos en esta Sentencia de fecha 23 de diciembre de 2009 (recurso de casación 5088/2005) la posibilidad de considerar aprobado por silencio positivo un Estudio de Detalle promovido por un particular, porque el repetido artículo 43.2 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999, exceptúa de la regla general del silencio administrativo positivo los procedimientos cuya estimación conlleve la transferencia al solicitante de facultades relativas al servicio público, cual es la de urbanizar derivada de la aprobación de un instrumento de ordenación, mientras que en los supuestos resueltos por las otras dos Sentencias anteriores se trataba de una Administración urbanística, precisamente un Ayuntamiento, que presentó la Modificación de un Plan General ante la Administración autonómica competente para aprobarlo definitivamente, sin que ésta hubiese resuelto en plazo, por lo que declaramos aprobada por silencio positivo la referida modificación del Plan General, ya que tal aprobación por silencio no viene exceptuada de la regla general contenida en el artículo 43, inciso primero, de la Ley 30/1992, pues el Ayuntamiento es una Administración pública territorial que ostenta originariamente la potestad de urbanizar, de manera que no hay que transferirle facultades relativas a ese servicio público"

(...) La tesis mantenida por esta Sala y Sección del Tribunal Supremo es la que el legislador había incorporado, antes de ser pronunciadas las tres sentencias, al ordenamiento estatal del suelo en los apartados 4 y 5 del artículo 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, recogida en el artículo 11.5 y 6 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y, aunque estos textos legales no fuesen aplicables por razones temporales a los casos resueltos por las tres comentadas Sentencias, resultan claramente orientadores respecto del diferente tratamiento legal a las Administraciones públicas y a los particulares en relación con la aprobación por silencio positivo de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

(...) Los artículos 11.4 y 5 de la nueva Ley 8/2007 y 11.5 y 6 del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, distinguen primero cuando la iniciativa está abierta a los particulares o cuando se inicia de oficio por una Administración diferente de la que debe aprobarlo, y contemplan después en aquel caso tanto los instrumentos de ordenación como los de ejecución y en el otro cualquier instrumento de ordenación y no sólo el planeamiento urbanístico de desarrollo. Si es una Administración pública competente para instruir y elaborar un instrumento de ordenación urbanística quien lo presenta para su aprobación ante la Administración que ha de aprobarlo definitivamente, el planeamiento se entiende aprobado por silencio positivo en el plazo que, al efecto, señale la legislación urbanística.

Por consiguiente, cabe afirmar que la regla es el silencio positivo cuando es una Administración la que inicia de oficio la tramitación o elaboración de cualquier instrumento de ordenación y a otra le corresponde aprobarlo definitivamente. El plazo para entender definitivamente aprobado el planeamiento al efecto presentado será el fijado en la legislación urbanística autonómica..."



*.- En nuestra Sentencia de 21 de marzo de 2012 (recurso 270/2011 ), en el que se impugnaba la resolución de 13 de enero de 2011 del Viceconsejero de Vicepresidencia y Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid que determinaba que no se cumplían los requisitos legales para que se procediera a publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) anuncio del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Moraleja de En medio de 27 de diciembre de 2010 por el que se considera aprobado de forma definitiva por silencio administrativo positivo el Plan General de Ordenación Urbano (PGOU) de dicho municipio, se partía de la existencia de una resolución de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de 13 de diciembre de 2010, recibida en el Ayuntamiento demandado el 16 de diciembre de 2010, por la que se requiere a la citada corporación local para la subsanación de deficiencias mediante la devolución del expediente relativo a la aprobación definitiva del PGOU de Moraleja de Enmedio y Ordenación Pormenorizada de los Sectores 1, 2, 4 y 5, para que, según se establece en el artículo 62.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid , se proceda a completar y subsanar el expediente en los términos expuestos en el contenido de la citada resolución.*

*En dicho procedimiento no se acreditaba que el expediente remitido por el Ayuntamiento demandado no estuviera completo en los términos de que comprendiera el proyecto de instrumento y de las actuaciones practicadas en sede municipal y, por otro lado, del propio contenido del requerimiento que en diciembre de 2010 se le realizó a la administración demandada se deducía que lo que realmente se estaba apreciando era la existencia de deficiencias que, en su caso, podrían dar lugar a la nulidad de dicho instrumento y que van más allá de la existencia de un expediente incompleto en los términos expuestos. Concluimos, en aplicación de la doctrina contenida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero y 27 de abril de 2009 , que la legislación urbanística ha venido admitiendo desde el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 ( artículos. 40.1 y 41.2 y 133 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico ), que los instrumentos de planeamiento urbanístico puedan ser aprobados por silencio administrativo constituyendo el último exponente de dicho régimen el artículo 11.6 del Real Decreto Legislativo 2/2008 , según el cual los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración, se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística (norma que tiene carácter de básica (vid. disposición final primera). En consecuencia, ni siquiera la alegación de un defecto de nulidad enervaría la aprobación por silencio, sin perjuicio de que el eventual vicio pueda hacerse valer en la correspondiente impugnación o pueda resultar determinante para la ulterior revisión del instrumento. Ello es así porque ya en los artículos 40 y 41 de la antigua TRLS 76 y el 11.6 del TRSL de 2/2008, de 20 de junio no se contienen excepciones a la aprobación por silencio cuando el plan contenga determinaciones contrarias a la ley o a un plan de superior.*

*Esta Sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014 (casación 3872/2012 ) que reproduce, en lo que aquí interesa, su anterior Sentencia de 15 de noviembre de 2012 ya reseñada y en la que, como en ésta, se advierte que no procede examinar las infracciones legales que se reprochan al Plan General y, por ende, a la sentencia que lo considera aprobado por silencio administrativo. Una vez constatado que se han cumplido los requisitos para que se produzca tal aprobación presunta, está fuera de lugar el examen de los eventuales vicios o defectos sustantivos en que hubiera podido incurrir el Plan, pues tales infracciones carecen de virtualidad para impedir el efecto del silencio positivo. Ello sin perjuicio, ya lo hemos indicado, de que pudieran aducirse con ocasión de su eventual impugnación o puedan resultar determinantes para la ulterior revisión del instrumento aprobado por silencio (en el mismo sentido, la Sentencia de 27 de abril de 2009, dictada en el recurso de casación nº 11342/2004 ).*

*.- En nuestra Sentencia de 13 de diciembre de 2013 (recurso 753/2012 ), en la que se analizaba la impugnación de la Resolución de la Vicepresidenta, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid nº 233/2012, de 16 de febrero, por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 17 de octubre de 2011 por la que se comunicaba a la Gerencia del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que no cabía la publicación en el referido diario del anuncio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Colmenar de Oreja de 1 de septiembre de 2011 por el que acordaba hacer valer la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo por silencio positivo, dijimos que el artículo 63.2 de la LSCM exigía dos son los requisitos ineludibles para poder decretar la aprobación por silencio de un Plan General: el transcurso de un plazo de cuatro meses a contar según determina el número 1 de dicho precepto; y, la existencia de una aprobación provisional previa lo que presupone que el Municipio interesado haya presentado el expediente completo, comprensivo del proyecto de Plan y las actuaciones practicadas en el procedimiento de aprobación municipal, en el registro de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.*

*En este supuesto denegamos la existencia de aprobación por silencio en tanto en cuanto no se había producido una nueva aprobación provisional subsiguiente al trámite de información pública generado por la existencia de*



*deficiencias detectadas habida cuenta las modificaciones introducidas que suponían cambios sustantivos en la ordenación.*

*Dicha Sentencia fue conformada por la del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2015 (casación 224/2014) en la que expresamente se señala que La sentencia de instancia aplica, en definitiva la doctrina jurisprudencial, que declara que el plazo para entender aprobado un Plan por silencio empieza a computarse a partir del ingreso del expediente completo en el Registro correspondiente. Así, la sentencia de esta Sala de 22 de noviembre de 2010 declara que "no resulta compatible la aplicación del régimen jurídico previsto para el silencio administrativo, respecto de los instrumentos de ordenación, cuando se carecen de los documentos relevantes para alcanzar su finalidad y para entender cumplida la función de apoyo y fundamento de las normas que se pretenden aprobar".*

*.- En nuestra Sentencia de 15 de septiembre de 2017 (recurso 1130/2015), en la que se impugnaba el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Moraleja de Enmedio (Madrid), de fecha 27 de diciembre de 2010 por el que se aprobaba definitivamente por silencio administrativo el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de dicho municipio y publicado en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid (BOCAM), de 30 de mayo de 2015 (núm. 127), apreciamos la ineficacia del silencio en base a los artículos 21 f) y 20.7 de la Ley 2/2002, de 19 de julio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, al entender que el análisis desfavorable no viabilizaba dicha aprobación>.*

**SEXTO.-** Al igual que ocurrió en la mencionada sentencia de esta Sección de 6 de marzo de 2018, en el presente recurso también se trata, a la vista de la doctrina expuesta en el anterior fundamento, si cabe aprobarse definitivamente por silencio administrativo, una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para dicha aprobación por parte de la Administración autonómica, un instrumento de planeamiento iniciado de oficio por la administración municipal, que lo aprueba inicial y provisionalmente, cuando existe un informe medioambiental desfavorable.

La Administración autonómica alega, tal como arriba se adelantó, que la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, de conformidad con lo previsto por el art. 62 de la Ley 9/2001, requirió de forma expresa al Ayuntamiento mediante la resolución de 1 de marzo de 2011, notificada el 7 de marzo de 2011 al Ayuntamiento de Aranjuez, con devolución del expediente de la Modificación Puntual del Plan General, con ordenación detallada en el Sector Las Cabezadas, que subsanase las deficiencias de contenido sustantivo observadas en el expediente, considerando (i) que el expediente se encuentra incompleto al faltar el Informe favorable de Análisis Ambiental, y (ii) que las deficiencias a subsanar consisten en el respeto de los suelos protegidos. Tal requerimiento de subsanación se produjo antes del transcurso del plazo de 4 meses fijado por el art. 63 de la Ley 9/2001.

En cumplimiento del requerimiento, el ayuntamiento presentó el expediente, mediante decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez de 24 de febrero de 2011, que tuvo entrada en el registro de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial esa misma fecha. El requerimiento de subsanación se adoptó el 1 de marzo de 2011, siendo notificado al Ayuntamiento el 7 de marzo de 2011. Es decir, transcurridos apenas 15 días.

El Ayuntamiento de Aranjuez opone que instó la aprobación definitiva con fecha 27/07/2010, remitiendo a la demandante mejora de remisión de expediente y volviendo a remitir el expediente mejorando el requerimiento, enviando una documentación que por error no se remitió, dándolo por completo y por reiterada la solicitud de aprobación definitiva, en fecha 5/08/2010, con entrada en la Comunidad de Madrid el 10-08-2010. Entre esta actuación municipal y el requerimiento de aprobación definitiva, no hubo actuación alguna por la Comunidad de Madrid, y la mejora de la solicitud o requerimiento se hizo por iniciativa exclusivamente municipal. Por otro lado, con fecha 26/01/2011 tuvo entrada la resolución de la Comunidad de Madrid por la que procedió a la devolución del expediente y requerimiento de subsanación del expediente que consideraba completo, en contestación al requerimiento municipal. Por tanto, desde el 5/08/2010 hasta el 26/01/2011 se sobrepasó el plazo de 4 meses de los que dispone la Comunidad de Madrid, por lo que la devolución del expediente y el requerimiento de subsanación del mismo por considerarlo incompleto es extemporánea.

La conclusión a que se llegó en el anterior fundamento de derecho es que, para concluir como aprobado definitivamente por silencio administrativo un instrumento de planeamiento urbanístico, es requisito previo valorar que efectivamente concurren todos los requisitos formales determinantes de esa declaración. Su traslación al presente caso supone examinar si el expediente enviado por el ayuntamiento a la comunidad para su aprobación definitiva, reunía todos los requisitos legales y por tanto estaba completo para tomar esa decisión, y sólo en ese caso, si no se hacía en el plazo legal, se entendería aprobado por silencio administrativo.

El nudo litigioso se centra en la influencia de la existencia de un informe medioambiental desfavorable en el momento en que se dicta decreto de la alcaldía dando por aprobada definitivamente por silencio administrativo la modificación puntual.



En el expediente administrativo, y en relación con la tramitación del presente instrumento, constan dos informes del Director General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

El de 5 de marzo de 2008, emitido al amparo del artículo 56.3 de la LSM, en relación con el artículo 21 e) de la Ley 2/2002 (folios 496 a 530), contiene la siguiente conclusión final (f. 530): *"Atendiendo a las consideraciones y prescripciones ambientales recogidas en los distintos epígrafes del presente informe, entre las que destaca lo señalado en los epígrafes 3.4. "Protección del medio natural", 3.5. "Zonas inundables" y 3.11. "Protección de los recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas", esta Dirección General estima **desfavorable**, desde el punto de vista ambiental, la presente Modificación Puntual del sector "Las Cabezadas" en los términos en los que está propuesta.*

Según el epígrafe 3.4 de este documento, el ámbito se divide en dos zonas y en una de ellas (Zona 1), *" que corresponde al terreno que se pretende transformar de suelo clasificado como de No Urbanizable en suelo Urbanizable y que se encuentra situado en el extremo noroeste del ámbito de estudio, limitando al Norte y al Este por el río Tajo, al Oeste por la carretera A-4 y al sur por la linde de un camino que cruza la A-4 cerca del Km 46 de la misma (...), en la Propuesta de Espacios Naturales realizada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid, para la designación de Zonas de Especial Conservación (ZECs) y posterior constitución de la Red Natura 2000, donde se seleccionaron y se señalaron como Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), entre otros, el LIC ES3110006 "Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste". Al designar como LIC las vegas, cuevas y páramos del Sureste se pretendía proteger, conservar y favorecer una serie de ecosistemas que se consideraron de "Importancia Comunitaria", y entre estos ecosistemas se encontraba la vegetación de ribera a lo largo del río Tajo en una franja de anchura mínima de 100 m a ambos lados de las orillas del río" .*

Señala también que *" aunque en la cartografía no aparece ningún área de interés ambiental, se sobreentiende que existe un error de delimitación cartográfica como el que lleva a solicitar la modificación puntual del Plan general de Ordenación Urbana y a pedir la ampliación en esta Zona del Suelo Urbanizable . Así pues, aceptando que existe un error cartográfico, se debe aceptar también la existencia de la figura de protección del LIC ES3110006 "Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste" en el ancho de banda definida anteriormente".*

Respecto de la otra zona (zona 2), se establecen una serie de condiciones con el fin de proteger en su estado natural todo el ámbito del LIC ES3110006 "Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste".

Por otro lado, se expresa (3.4.2): *"Consultado el Mapa de Capacidad Agrológica de las Tierras de la Comunidad de Madrid, editado en 2005 por la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se comprueba que el ámbito de Las Cabezadas se haya incluido en su mayoría dentro de la clase 2, siendo las tierras de mayor capacidad agrológica de la Comunidad ( ...). La ficha del sector del vigente plan general, dice : "En tanto no se programe, se entenderá afecto al tipo de suelo de "interés edafológico" dentro del suelo no urbanizable especialmente protegido (...). Concluye el epígrafe : (...) la documentación aportada no ha hecho una valoración al respecto, por lo que los terrenos con vocación agrícola del ámbito deberían seguir manteniendo dicho uso.*

En relación con el epígrafe 3.5, partiendo de que la mayor parte del ámbito de Las Cabezadas se incluye en zona inundable con un periodo de retorno de 100 años y que las limitaciones al uso del suelo están encaminadas, *" no tanto a preservar el régimen de corrientes como a evitar daños importantes", se expresa que el "criterio de localización de usos deberá estar acorde con el riesgo asumible para cada uno de ellos" .*

Teniendo en cuenta que en la documentación presentada no hay un análisis profundo al respecto, el informe señala las siguientes condiciones para llevar a cabo la urbanización del sector:

*"1 Se zonificará el área inundable del sector. En este sentido, se pueden seguir los criterios que propone el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX (zona inundable, zona de inundación peligrosa y vía de intenso desagüe).*

*2. Se propondrán distintos usos y limitaciones para la zonificación obtenida. Para la zona inundable se recomiendan las siguientes limitaciones:*

*Las futuras edificaciones de carácter residencial deben tener la planta baja, o el sótano si lo hubiera, a una cota tal que no sean afectadas por la avenida de 100 años, ni se produzca la condición de inundación peligrosa con la de 500 años. .*

*Las construcciones no residenciales (industriales, comerciales, etc...) deben situarse a cotas suficientes para evitar que durante la avenida de 100 años se produzcan alturas de inundación sobre el suelo superiores a 0,50 metros, salvo que se hubieran adoptado en todo el contorno medidas impermeabilizadoras hasta el nivel de dicha avenida.*

*3. Todas las conclusiones del estudio realizado deberán recogerse en la ficha urbanística del sector".*

El apartado 11 de dicho epígrafe 3 indica:

*"A la vista de la documentación remitida, del informe del Canal de Isabel II, como Ente Gestor de las Infraestructuras, el informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo, de acuerdo con la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y de acuerdo con el Decreto 170/98, de 1 de octubre, sobre gestión de las infraestructuras de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad de Madrid y, en general, con la protección de los recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas, se informa lo siguiente:*

*1. La depuración de las aguas residuales generadas en el sector "Las Cabezas" a techo de planeamiento no queda garantizada, dado que la modificación de la ubicación de la estación depuradora de Aranjuez no es adecuada al encontrarse en zona inundable por el río Tajo.*

*En el caso de que se autorizara el traslado, la nueva parcela debería estar situada aguas abajo de la parcela actual y al otro lado de la variante de la N-IV.*

*2. Por otro lado, la Confederación Hidrográfica del Tajo en su informe recoge "la subordinación del diseño del Sector "Las Cabezas" a lo que resulte del correspondiente apeo y deslinde del arroyo de las Salinas, río Jarama y esencialmente del río Tajo, en el tramo de referencia de la actuación propuesta".*

**Por todo lo anteriormente expuesto, se considera necesario la adecuación y, en su caso, modificación de la ordenación propuesta para el sector "Las Cabezas" de acuerdo con lo recogido en este informe y en el de la Confederación Hidrográfica del Tajo.**

**De este modo, una vez realizado el correspondiente apeo y deslinde de los cursos de agua afectados y, previo informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Tajo, podrá establecerse un nuevo diseño del Sector "Las Cabezas" y llevarse a cabo su tramitación" .**

Las conclusiones finales del informe desfavorable de 27 de julio de 2009 (folios 694 a 698) son: " En lo que respecta a las competencias de esta Dirección General y sin perjuicio de lo que estime el órgano sustantivo se concluye:

*1. Con respecto a las afecciones de la Modificación Puntual del Sector Las Cabezas sobre el LIC, se estará a lo que determine el órgano sustantivo, sin perjuicio del informe de la Dirección General del Medio Ambiente.*

*2. En lo relativo al valor agrológico de los terrenos conviene aclarar:*

*a. Le corresponde a esta Dirección General, conforme al artículo 8.1 c) del Decreto 26/2009, de 26 marzo , por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, la tramitación y resolución de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, incluyendo el planeamiento urbanístico, y la realización de los informes ambientales precisos para la tramitación y resolución de tales procedimientos.*

*b. Los informes de análisis ambiental conforme al artículo 20.3 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid determinan, únicamente a efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el plan en los términos en que esté planteado, las principales razones en las que se ha basado la decisión y, en caso favorable, las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales.*

*c. Como ya se señaló en el informe de análisis ambiental, la mayor parte de los suelos del ámbito del Sector "Las Cabezas" se incluye dentro de la clase 2 de las tierras de mayor capacidad agrológica de la Comunidad de Madrid, por lo que, conforme al "Mapa de Capacidad Agrológica de las Tierras de la Comunidad de Madrid", deben ser considerados como recurso natural de importancia nacional y preservarse para mantener la actividad agraria.*

*Por consiguiente, no habiendo sido presentados nuevos estudios que permitan concluir en sentido contrario, existen razones objetivas para señalar, como se señaló en el informe de análisis ambiental a los únicos efectos ambientales, que los terrenos de la clase 2 dentro del ámbito del Sector "Las Cabezas" deben preservarse por su valor como recurso natural de importancia nacional, sin perjuicio de lo que determine el órgano sustantivo en las cuestiones de su competencia.*

*3. En lo relativo a las zonas inundables, se estará a lo que determine el órgano sustantivo, sin perjuicio del informe de la Confederación del Tajo.*

*4. El tratamiento de los vertidos procedentes del Sector Las Cabezas queda condicionado a la ampliación de la EDAR y al resto de condiciones señaladas en el informe de análisis ambiental, sin perjuicio del informe del Canal de Isabel II y de la Confederación del Tajo.*

*Conviene, por último señalar, que esta Dirección General intervino en el procedimiento urbanístico, en lo que respecta a sus competencias, con la emisión en fecha 5 de marzo de 2008 del informe de análisis ambiental, a los*

únicos efectos ambientales, conforme a lo indicado en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, y cuyas conclusiones desfavorables motivadas por el valor agrológico de los terrenos, por las razones antes expuestas, deben mantenerse".

El artículo 20.7 de la Ley 2/2002 de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, vigente en 2011, establecía: *"Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 11 de esta Ley, el Informe de Análisis Ambiental favorable será un requisito previo e indispensable para la aprobación del plan o programa y su contenido será vinculante por lo que las condiciones contenidas en dicho informe deberán incluirse expresamente en el plan o programa antes de su aprobación"*.

Según el punto 5 del mismo artículo, si el informe no se emite en el plazo de cinco meses, contados a partir de la fecha de solicitud de inicio del procedimiento por el órgano promotor, se entenderá que el informe de Análisis Ambiental del plan o programa es desfavorable.

En la línea de los que se dijo en la reiterada sentencia de 6 de marzo de 2018, dado que se está en el caso de una Modificación Puntual, se ha de recordar que el artículo 57 f) de la LSM dispone que *"Reglamentariamente se establecerá el procedimiento de tramitación de las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico cuando no supongan modificaciones sustanciales, no siéndoles de aplicación el procedimiento establecido en el presente artículo. El Reglamento definirá estas modificaciones no sustanciales a las que no serán de aplicación las limitaciones previstas en los artículos 68 y 69 de la presente Ley. Los informes sectoriales que deban emitirse en la tramitación de estas modificaciones deberán evacuarse en el plazo máximo de un mes. Si no se emitieran en dicho plazo se entenderán favorables a la tramitación de la modificación"*.

El artículo 2.2 del Decreto 92/2008, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las modificaciones puntuales no sustanciales de Planeamiento Urbanístico, indica: *"A la vista de las alegaciones presentadas e informes recibidos, el Pleno del Ayuntamiento aprobará la propuesta de modificación y acordará la remisión del expediente completo a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística"*.

La regulación del silencio por el reglamento difiere del legal y específico en relación con los informes medioambientales, debiendo ser preponderante éste último pues el principio de especialidad lo impone, con independencia de que se produce una evidente vulneración del principio de legalidad al generalizar los efectos de esa figura administrativa sin tener en cuenta la específica del sector que legalmente ha de informar, y además en este caso con carácter favorable.

El indicado informe desfavorable se emitió al amparo del apartado e) del artículo 21 de la Ley 2/2002, es decir, previo a la aprobación provisional. El apartado f) de dicho precepto establece: *"Una vez concluido el procedimiento de aprobación inicial, el órgano promotor enviara al órgano ambiental la documentación completa del plan que vaya a ser objeto de la aprobación provisional, con objeto de que éste emita, con carácter previo a la misma, el informe definitivo de análisis ambiental, para lo cual contara con un plazo de dos meses, contados a partir de la recepción de la citada documentación"*. Ya en el momento de la aprobación provisional, luego enviada a la Comunidad de Madrid, el expediente no estaba completo. El planificador municipal no subsanó las deficiencias que se denunciaban en el acuerdo de devolución.

El artículo 12.1 de la reiterada ley 2/2002, prescribe que deberán someterse a Análisis Ambiental, con carácter previo a su aprobación, los planes y programas de la Administración Autonómica o Local que se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y que se encuentren entre los comprendidos en el anexo primero o que resulten de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de esa Ley.

En su preámbulo se indica que las administraciones públicas ostentan la función de velar por una utilización racional de todos los recursos naturales sin excepción, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose siempre en la indispensable solidaridad colectiva siendo uno de los elementos esenciales para alcanzar dicha finalidad los informes como el aquí analizado.

La Modificación del Plan recurrida, en tanto se impugna el decreto de la alcaldía que la considera aprobada definitivamente por silencio, ha de incluir un informe ambiental previo con el contenido que establecen el art. 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42 /CE (y recogido en el art. 8 y anexo 1 de la Ley 9/2006), en el sentido que recoge tal artículo: *"Cuando se requiera una evaluación medioambiental de conformidad con el apartado 1 del artículo 3, se elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa"*

Se está hablando de un documento de imprescindible emisión según los artículos 43 c), 67.1 y 69 de la LSM, y fundamental para el cumplimiento del principio del desarrollo urbano sostenible. Como ya se indicaba en la sentencia de esta Sección de 6 de marzo de 2018, *"Por un lado, debe recordarse que implicada la*



legislación ambiental en el ejercicio del *ius variandi* y en la autonomía de las administraciones competentes en la delimitación de su elección como planificadores urbanísticos, dicha autonomía, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2017 (casación 3754/2015) no es absoluta en los ámbitos territoriales a los que hacemos referencia, pues, sabemos que el Estado ( artículo 149.1.23 de la CE ) cuenta con posibilidades de actuación en los distintos ámbitos sectoriales de sus competencias, pero, fundamentalmente en el ámbito del medio ambiente; ámbito este que, sin duda, ha modulado y matizado todo el complejo mundo del urbanismo. Igualmente, sabemos, que la Unión Europea, no quiere mantenerse al margen de estos ámbitos de actuación. Situándonos en el ámbito normativo europeo debemos reparar, en el terreno de los principios, toda una ya larga trayectoria medioambiental se ha consolidado en el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado por los representantes de los veintisiete Estados Miembros en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, una vez ratificado por todos los Estados Miembros. Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4 .e) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

En la fecha en la que se dicta el decreto municipal impugnado regía el artículo 2 del entonces vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, que establecía:

*"1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*

*2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:*

*a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*

*b) 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.*

*c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.*

*La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*

*3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.*

*El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia .*

La sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de julio de 2015, (casación 3715/2013 ), contiene los siguientes pronunciamientos de aplicación al caso: "La Ley 8/2007, de 28 de mayo y el Real Decreto Legislativo 2/2008 han tenido especial incidencia en el ámbito ahora examinado, como pone de manifiesto su Exposición de Motivos al señalar que "El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente ".



*Limitando más la cuestión, existen tres recientes sentencias de ésta Sala, de 21 de abril de 2015 - recurso de casación 1589/2013-, de 7 de mayo de 2015 - recurso de casación 1991/2013 - y, sobre todo, de 17 de junio de 2015 - recurso de casación 3367/2013 -, en las que no sólo se han tenido en cuenta los criterios anteriores, sino que lo han sido en relación con la misma normativa urbanística de la Comunidad de Castilla y la Mancha.*

*En ésta última sentencia se señala que:*

*"La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.*

*El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».*

*Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2).*

*La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*

*En síntesis:*

*a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).*

*b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).*

*c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c)."*

La Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, mediante Resolución de 18 de enero de 2011, devolvió el expediente al Ayuntamiento (con entrada en el registro del Ayuntamiento el 26 de enero de 2011), en base al informe varias veces referido de la Dirección General de Evaluación Ambiental, de fecha 27 de julio de 2009, en el que, se insiste, se contenía de nuevo las prescripciones ambientales que se destacaron en el Informe de Análisis Ambiental relativas a protección del medio natural, protección de otros elementos naturales, zonas inundables y protección de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas.

Por el ayuntamiento no se hace mención alguna respecto al cumplimiento o subsanación del resto de las consideraciones señaladas en el informe de Análisis Ambiental de fecha 5 de marzo de 2008, como volvió a suceder con la posterior resolución de 1 de marzo de 2011, notificada el 7 de marzo de 2011, que devolvió por segunda vez el expediente de Modificación Puntual del PGOU, indicando que dicho expediente estaba incompleto en tanto adolecía del preceptivo y vinculante Informe de Análisis Ambiental de carácter favorable (fs. 1275 y 1276).

La carencia de un informe de esa naturaleza no puede en ningún caso apoyar que el expediente remitido por el consistorio fuera legalmente completo a fin de que se pudiera resolver sobre su aprobación o no con carácter definitivo, ni que la mera aprobación provisional determinara, transcurridos los plazos fijados en el artículo 63 de la LSM (en este caso 4 meses de los apartados 1 y 2), su aprobación definitiva por silencio, pues la única respuesta legal a la remisión era la devolución para que fuera completado el expediente en los términos reseñados. El hecho de que la competencia para la emisión de esos informes corresponda legalmente a la Comunidad Autónoma, no justifica la actuación del ayuntamiento demandado, pues la legislación aplicable expuesta es clara y no admite lugar a dudas.

Esta conclusión no se desvirtúa por la clasificación del suelo establecida en el plan general. Los citados informes desfavorables exclusivamente afectan a la modificación puntual en el sentido de que sus efectos se





han de definir y resolver conforme a las medidas que dichos informes imponen por mor de la ley y que en este caso la administración municipal no las ha trasladado a la aprobación provisional.

En definitiva, con estimación del recurso, se declara la nulidad del decreto de 5 de abril de 2011, del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid) que da por aprobado definitivamente por silencio administrativo la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez (Madrid), con ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector de "Las Cabezadas", publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCAM) de 4 de febrero de 2017.

**SÉPTIMO.-** Finalmente, no procede examinar y resolver las específicas pretensiones del suplico del escrito de contestación de la mercantil Compañía Logística de Hidrocarburos CLH SA. Y ello porque exceden del alcance de la impugnación ahora objeto de este recurso. La parte, para el caso de que se dictaran actos que afecten a esos derechos que dice ostentar en los términos expuestos en su escrito, deberá en su momento hacerlos valer, pero no en este específico proceso de impugnación de un instrumento de ordenación urbanística.

**OCTAVO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas causadas en este procedimiento a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, y no apreciarse en este caso serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, de los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de 2.000 € por los honorarios de Letrado y Procurador, más el IVA correspondiente a dicha cantidad. Al ser dos los demandados, dicha condena será mancomunada. Ello con independencia de las costas que se hubieran podido imponer en su caso en la pieza de medidas cautelares.

A la vista de los preceptos legales citados, y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

**ESTIMANDO EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO** interpuesto por la representación de la recurrente **COMUNIDAD DE MADRID, DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS LA NULIDAD**, por no ser conforme a derecho, del decreto, de 5 de abril de 2011, del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid) que da por aprobado definitivamente por silencio administrativo la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez(Madrid), con ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector de "Las Cabezadas", publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCAM) de 4 de febrero de 2017; con imposición de las costas de este recurso a los demandados en la forma y cuantía recogidos en el fundamento de derecho octavo de esta sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0396-17 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0396-17 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente Juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO** D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS

D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ