



Roj: **STS 1825/2015 - ECLI:ES:TS:2015:1825**

Id Cendoj: **28079130052015100141**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **07/05/2015**

Nº de Recurso: **1991/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JESUS ERNESTO PECES MORATE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 1401/2013,**
STS 1825/2015

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a siete de Mayo de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 1991 de 2013, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Procuradora Doña Cristina Méndez Rocasolano, en nombre y representación de la entidad mercantil AROCASA, S.A., contra la sentencia pronunciada, con fecha 27 de marzo de 2013, por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso contencioso-administrativo número 1422 de 2010, al que se acumuló el número 1697 de 2010, sostenidos, respectivamente, por las representaciones procesales del Ayuntamiento de San Miguel del Pino y de la entidad mercantil AROCASA, S.A. contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, de fecha 29 de junio de 2010, por la que se denegó la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas Municipales de San Miguel del Pino.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por la Letrada de dicha Comunidad Autónoma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó, con fecha 27 de marzo de 2013, sentencia en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 1422 y 1697 de 2010, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso nº 1422/10 interpuesto por la representación del Ayuntamiento de San Miguel del Pino y el acumulado a él nº 1697/10 interpuesto por la representación de AROCASA, S.A., sin costas».

SEGUNDO .- Dicha sentencia se basa en los siguientes fundamentos jurídicos primero a quinto:

«PRIMERO.- Se impugna en el recurso nº 1422/10 por la representación del Ayuntamiento de San Miguel del Pino y en el recurso nº 1697/10 por la de la entidad AROCASA, S.A. el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de 29 de junio de 2010, por el que se deniega la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de San Miguel del Pino, dentro del trámite previsto en el artículo 54 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), ya que las deficiencias apreciadas no son subsanables y requieren la tramitación de un nuevo procedimiento y ello en base a que se considera que el modelo territorial de crecimiento que se propone para San Miguel del Pino está sobredimensionado y no está suficientemente justificado en los términos que requiere el artículo 13.1.a) de la LUCyL de aplicación, sin que se aporten argumentos suficientes que avalen una necesidad de suelo tan amplia, pretendiéndose que se declare



nulo el acuerdo impugnado y se declare que la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas Municipales de San Miguel del Pino se ha producido por silencio administrativo positivo, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 162.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL).

»Alegan en defensa de su pretensión las parte recurrentes que la denegación de la aprobación definitiva se basa en criterios discrecionales y valorativos de competencia local cuya apreciación está vedada a los órganos autonómicos y que, al ser nulos los motivos de denegación utilizados por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, se ha de entender que las Normas Urbanísticas Municipales de San Miguel del Pino han sido aprobadas por silencio positivo con arreglo al artículo 162 del RUCyL.

»Se opone la Administración demandada alegando que el legislador autonómico hace una delimitación positiva del suelo rústico que se impone a la discrecionalidad municipal (Exposición de Motivos, apartado IV de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en adelante LUCyL), que no la elimina sino que la limita, al ser necesario que se ejerza satisfaciendo el interés general en los términos definidos por la política de ordenación del territorio que se desea por el Legislador de la Comunidad expresada en los criterios legales y reglamentarios que se fijan a efectos de considerar inadecuado un terreno para su urbanización, existiendo en el expediente informes que avalan la decisión impugnada.

»En la resolución impugnada se destaca que las NUM suponen un instrumento de configuración del modelo territorial del término municipal con claras implicaciones supramunicipales, como: la provisión de servicios públicos (transporte, carreteras, aguas, sanidad, educación..., su incidencia en el tráfico, etc, lo que comporta que la Administración autonómica, al corresponderle su aprobación definitiva, efectúe el control de oportunidad de las determinaciones que afectan a cuestiones de importancia supramunicipal, que trascienden el ámbito del interés puramente local.

SEGUNDO.- Antes de entrar a examinar la cuestión planteada es preciso destacar los siguientes antecedentes que resultan del expediente administrativo:

»San Miguel del Pino es un Municipio de **266 habitantes** en el año 2006, que dispone de Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal vigentes desde enero de 1998, habiendo sido objeto de Modificación puntual en el año 2000.

El Pleno del Ayuntamiento de San Miguel del Pino, en sesión celebrada el 30 de junio de 2006 aprobó inicialmente las Normas Urbanísticas Municipales de que se trata para su adaptación a la LUCyL y RUCyL. El Pleno aprobó provisionalmente las Normas Urbanísticas el 13 de abril de 2007, si bien tras las modificaciones introducidas en el documento como consecuencia de la Memoria Ambiental aprobadas en el Pleno de 21 de abril de 2009, ratificó la aprobación provisional con fecha 4 de febrero de 2010.

»En el instrumento de planeamiento cuya aprobación definitiva se pretende se plantea un cambio de modelo territorial al **clasificar como urbanizable con ordenación detallada** en torno a **120 hectáreas de suelo rústico**, con la previsión de construcción de **2817 viviendas** en los Sectores de San Miguel Este y Oeste.

»TERCERO.- La resolución impugnada deniega la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas apoyándose, fundamentalmente, en dos informes.

»El primero es el Informe del Servicio de Evaluación Ambiental y Auditorías Ambientales de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Consejería de Medio Ambiente de 7 de mayo de 2010 en el que se señala que "la clasificación propuesta, en razón de su magnitud, concretamente en la zona de "el Monte de San Miguel" compromete la capacidad de acogida de San Miguel del Pino, no se corresponde con el modelo tradicional de ciudad compacta que minimiza el consumo de suelo y de recursos naturales y maximiza la eficiencia energética y social y afecta al paisaje de la vega del Duero".

»El segundo es el informe del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo y Política del Suelo de la Consejería de Fomento de 14 de junio de 2010 en el que se pone de relieve que el contexto normativo de aplicación en ese momento es muy distinto al existente cuando se inició la tramitación de las Normas Urbanísticas litigiosas debido a la modificación de la legislación ambiental y de suelo del Estado; que el *art. 27 del RUCyL en su anterior redacción, actualmente es de imposible aplicación por entrar en contradicción con lo establecido en el artículo 13 de la LUCyL en vigor desde el 19/9/2009 para todos los expedientes por jerarquía normativa, siendo clave en este contexto transitorio -ya que los artículos 81 y 27 del RUCyL en su nueva redacción no son aplicables hasta el 18/08/2010 en los expedientes iniciados con anterioridad- el apartado 1.a) del citado artículo en la redacción dada tras la Ley 4/2008*.

CUARTO.- Para resolver la controversia planteada es preciso determinar qué normativa resulta de aplicación en el momento en que la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid tiene que resolver sobre la aprobación



definitiva de las NUM de que se trata, teniendo en cuenta que con fecha 11 de junio de 2010 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de Valladolid el escrito del Alcalde del Ayuntamiento de San Miguel del Pino, acompañado de la documentación complementaria de las NUM, para su aprobación definitiva. La Ponencia Técnica elaboró su informe el 22 de junio de 2010.

»La legislación aplicable al caso está constituida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (TRLS08), vigente desde el 27 de junio de 2008, y por la *Ley de Castilla y León 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, que entró en vigor desde el 19 de septiembre de 2008 (Disposición Final Segunda)*, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria segunda de esta última Ley, ya que a la fecha en que se remite para la aprobación definitiva el instrumento de planeamiento de que se trata había transcurrido el plazo de un año de su entrada en vigor, de forma que ya no se puede resolver con arreglo a la legislación anterior.

»La Ley 4/2008 introduce importantes cambios legislativos en la LUCyL con el objetivo, entre otros, de adaptarse a la legislación básica del Estado en materia de suelo que responde a unos principios muy diferentes a la legislación anterior y que ha comportado, entre otras cosas, la eliminación del carácter residual del suelo urbanizable, pues, como se señala en la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo, la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional. También, se dice en dicha Exposición de Motivos, que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que *propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos*. 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.

»En el artículo 2 del actual TRLS08 se contempla el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Ese principio comporta el uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, "la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" (apartado 2.b), de forma que el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, procede respecto del "suelo preciso para atender las necesidades que lo justifiquen" artículo 10.1.a) del TRLS08.

»Como ya se ha dicho en la *sentencia de esta Sala de 14 de febrero de 2013, dictada en el recurso nº 990/09, con cita de la del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012*, lo que establece el citado 10.1.a) con el carácter de norma básica es que la ordenación territorial y urbanística pueden atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, *pero al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen*.

»En esta línea, en el *artículo 13.1.a) de la LUCyL*, en la redacción dada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, se establece que "1. Se clasificarán como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones: a) Que su transformación en suelo urbano se *considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos*".

»Por tanto, es preciso examinar si se justifica en la Memoria del instrumento de planeamiento de que se trata -que es donde ha de establecerse, como ha señalado la jurisprudencia (*STS de 11 de octubre de 2011, dictada en el recurso de casación 561/2011*, y las que en ellas se citan)- que sea necesario ampliar el suelo urbanizable en torno a **120 hectáreas de suelo rústico**, con la previsión de construcción de **2817 viviendas** en los Sectores de San Miguel Este y Oeste en un municipio de **266 habitantes**.

»En la Memoria vinculante se señala que la delimitación de los sectores responde a la creciente demanda de viviendas en los últimos años dada la situación de proximidad del municipio respecto a Valladolid, Tordesillas y Zamora y a la intención de la Corporación municipal de prever suelo residencial para el posible

futuro crecimiento de San Miguel del Pino. Se dice, también, que el crecimiento demográfico, económico y turístico que la capital ha originado en los últimos años ha creado una demanda creciente de suelo que afecta a todos los municipios situados en su área de influencia, que hay déficit dotacional de equipamientos turísticos y deportivos y ausencia de espacios libres y áreas recreativas y que San Miguel del Pino tiene una situación estratégica para la creación de zonas de expansión turístico-residenciales por la conexión viaria que proporciona la Autovía A-62.

»En modo alguno han acreditado las partes recurrentes que estos datos, por otro lado sumamente genéricos, se corresponden con la realidad y menos que respondan a una necesidad justificada, no bastando a tal fin ni la declaración del redactor del instrumento de planeamiento ni el informe del Arquitecto designado por ellas, que no dejan de ser opiniones no sostenidas en *datos objetivos* que acrediten las "necesidades" de suelo residencial, y dotacional que se deriven de las características específicas del propio municipio.

»Es más, en la *sentencia de esta Sala de 14 de febrero de 2013 dictada en el recurso nº 990/09* se dice: "Aunque es en la Memoria donde debía constar esa justificación -lo que aquí no se efectúa, como se ha dicho- no está de más señalar que de la prueba practicada a instancia de la parte actora resulta que no son necesarias esas 4610 nuevas viviendas, pues según el informe del *Ayuntamiento de Valladolid* de 1 de octubre de 2010, emitido en el periodo de prueba del proceso, desde el año 2005 hasta el año 2009 se han otorgado 479 licencias de obra nueva de uso residencial, para un total de 9.273 viviendas, siendo el número de licencias de 75 para 1.919 viviendas en el año 2008, y de 46 licencias para 506 viviendas en el año 2009, lo que *pone de manifiesto la caída de la demanda de nuevas viviendas que se alega por la parte recurrente*."

»QUINTO.- En la *sentencia de 22 julio 2011 del Tribunal Supremo (Recurso de Casación 4250/2007)* se recoge la doctrina jurisprudencial sobre el control que la Administración autonómica efectúa sobre los instrumentos de planeamiento. En ella se dice: "En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida *Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990*, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

»En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la *STS de 25 de octubre de 2006*, sobre lo que no hace al caso abundar.

»Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, *ex artículo 9.3 CE*.

»Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."

»En el presente caso, tiene razón la Administración autonómica cuando señala que el instrumento de planeamiento de que se trata configura un modelo territorial del término municipal con claras implicaciones supramunicipales, como son: la provisión de servicios públicos (transporte, carreteras, aguas, sanidad, educación, su incidencia en el tráfico, etc), que el Municipio de que se trata no puede proporcionar.

»Dispone el *artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local* que: "1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la *capacidad de gestión de la Entidad local*, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

»Parece obvio que un Municipio con 266 habitantes, que seguramente precisa de la colaboración de la Diputación Provincial mediante la aportación de medios técnicos y económicos para ejercer sus competencias de acuerdo con las *necesidades reales* que existen en ese Municipio, no puede pretender al amparo de la



autonomía municipal que garantiza la *Constitución en el art. 140*, a través del instrumento de planeamiento municipal impugnado, imponer un modelo territorial del término municipal que no puede gestionar con los medios de que dispone, que afecta al modelo territorial que para Castilla y León contempla el Legislador autonómico e infringe tanto la normativa básica estatal como la autonómica en esta materia, al contemplar la construcción de 2817 nuevas viviendas en un municipio de 266 habitantes, cuya necesidad no ha acreditado mínimamente».

TERCERO .- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de la entidad mercantil demandante AROCASA S.A., presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante diligencia de ordenación, de fecha 3 de junio de 2013, en la que se mandó emplazar a las partes para que, en el plazo de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

CUARTO .- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por su Letrada, y, como recurrente, la entidad mercantil AROCASA, S.A., representada por la Procuradora Doña Cristina Méndez Rocasolano, al mismo tiempo que ésta presentó escrito de interposición de recurso casación con fecha 8 de julio de 2013.

QUINTO .- El recurso de casación sostenido por la representación procesal de la entidad mercantil AROCASA, S.A., se basa en dos motivos, el primero esgrimido al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción, y segundo al del apartado d) del mismo precepto; el primero por haber incurrido el Tribunal *a quo*, al pronunciar sentencia, en incongruencia omisiva con infracción de la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias de esta Sala que se citan y transcriben, aunque no se citan los preceptos del ordenamiento jurídico que establecen las reglas para dictar sentencias, y ello por cuanto no se ha resuelto por la Sala de instancia la cuestión planteada, y expresamente interesada en la súplica de la demanda, acerca de la aprobación por silencio positivo del Plan General de Ordenación Urbana, limitándose, a pesar de que en ella se recoge la concreta pretensión formulada al respecto, a resolver el fondo del asunto relativo a la conformidad o no a derecho de la resolución impugnada de la Comisión Territorial de Urbanismo; y el segundo por haber conculcado el Tribunal *a quo* lo establecido en los artículos 2.1 y 25.2.d) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como el artículo 137 de la Constitución, que garantizan la autonomía municipal, y concretamente en materia de ordenación urbanística, habiendo interpretado los indicados preceptos en contra de lo declarado por la doctrina jurisprudencial, recogida en las Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo, que se citan y transcriben, sin que la resolución impugnada se hubiese basado en que el Plan General elevado para su aprobación afectase a interés supramunicipal alguno, y lo sometido a la consideración de la Sala de instancia fue la cuestión relativa a si corresponde a la Administración autonómica hacer el juicio acerca del modelo municipal elegido por el Ayuntamiento en atención a la distribución de competencias en materia de urbanismo, y así finalizó con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra que declare que el acuerdo impugnado de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid es nulo y se acuerde la aprobación de las Normas Urbanísticas de San Miguel del Pino.

SEXTO .- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto, se remitieron las actuaciones a esta Sección de la Sala por venirle atribuido su conocimiento conforme a las normas de reparto, donde fueron convalidadas mediante diligencia de ordenación de fecha 14 de octubre de 2013, en la que se mandó dar traslado a la representación procesal de la Administración autonómica, comparecida como recurrida, para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito su oposición a dicho recurso, lo que efectuó con fecha 2 de diciembre de 2013.

SEPTIMO .- La oposición al recurso de casación formulada por la representación procesal de la Administración comparecida como recurrida se basa en que la sentencia recurrida no incurrió en incongruencia omisiva, dada la significación de ésta en la doctrina jurisprudencial, que otorga relevancia a la desestimación implícita de las cuestiones y pretensiones planteados, por lo que la sentencia recurrida rechazó la pretensión acerca de la aprobación del Plan General por silencio positivo, al haberse formulado tal pretensión como subordinada a la relativa a la nulidad del acuerdo impugnado, y, por tanto, al haber el Tribunal *a quo* declarado que dicho acuerdo es ajustado a derecho con desestimación del recurso contencioso-administrativo, no era necesario entrar en el examen de la cuestión y pretensión relativa al silencio que se interesó por considerar la demandante que dicho acuerdo impugnado era contrario a derecho; y, en cuanto al segundo motivo de casación, también debe ser desestimado porque la diversidad de intereses presentes en el caso del urbanismo hacen del planeamiento una potestad de titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas, de manera que a éstas corresponde el control de los aspectos reglados y de los discrecionales que tengan conexión con un modelo territorial superior, así como aquéllos que incidan en materia de interés supralocal, entre los que se encuentran los controles que tiendan a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la



arbitrariedad, habiendo quedado acreditado en este caso que el instrumento de planeamiento en cuestión trata de cambiar el modelo territorial al clasificar como suelo urbanizable ciento veinte hectáreas de suelo rústico para construir 2.827 viviendas en un municipio de 226 habitantes, en el que no aparece justificada la necesidad de tales viviendas, cuyo cambio de modelo incide en aspectos supramunicipales, cual es la previsión de servicios públicos (transportes, carreteras, agua, sanidad.....), habiéndose incorporado al expediente informes que consideran que no está justificada la transformación que se pretende, todo lo que llevó a denegar la aprobación definitiva de las normas urbanísticas municipales, y así terminó con la súplica de que se desestime el recurso y se confirme la resolución impugnada con imposición de costas a la recurrente.

OCTAVO .- Formalizada la oposición al recurso de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 22 de abril de 2015, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Si bien la doctrina jurisprudencial ha definido el significado y alcance de las normas reguladoras de las sentencias, entre ellas la que impone la exigencia de congruencia de éstas, es el legislador el que ha establecido esa regla, de modo que, cuando se incumple por el juzgador, lo que éste infringe no es la doctrina jurisprudencial sino el precepto o preceptos que imponen la congruencia como uno de los requisitos de aquéllas, y ello requiere que, al tachar en un motivo de casación a una sentencia de incongruente, se cite el precepto legal conculcado, a pesar de lo cual, y en contra de lo establecido en los artículos 88.1.c) y 93.b) de la Ley de esta Jurisdicción, la representación procesal de la entidad mercantil recurrente no invoca precepto alguno de los que establecen la regla de congruencia de las sentencias, lo que tampoco se hizo al preparar el recurso de casación, limitándose a esgrimir la doctrina jurisprudencial que fija el alcance de las normas que exigen que las sentencias sean congruentes con las demandas y las demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes en el pleito, lo que constituye una manifiesta falta de técnica casacional, que, sin embargo, no es obstáculo para que examinemos si la sentencia recurrida ha incurrido en el defecto denunciado, al haberse transcrito jurisprudencia que interpreta dicha regla.

SEGUNDO .- Es cierto que el Tribunal de instancia ha recogido y admitido expresamente que la representación procesal de la entidad mercantil demandante suscitó la cuestión relativa a la aprobación del planeamiento urbanístico municipal por silencio positivo y que pidió, concretamente en la segunda pretensión formulada, que se declarase aprobado por silencio administrativo positivo.

Ahora bien, es en el segundo párrafo del fundamento jurídico primero de la sentencia recurrida donde la Sala de instancia señala, con toda precisión, el alcance de la pretensión formulada por la entidad mercantil demandante, al indicar literalmente que *« alegan en defensa de su pretensión las partes recurrentes que la denegación de la aprobación definitiva se basa en criterios discrecionales y valorativos de competencia local cuya apreciación está vedada a los órganos autonómicos y que, al ser nulos los motivos de denegación utilizados por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, se ha de entender que las Normas Urbanísticas Municipales de San Miguel del Pino han sido aprobadas por silencio positivo con arreglo al art. 162 del RUCyL »*.

Examinada la demanda y el escrito de conclusiones se comprueba que tal apreciación de la Sala sentenciadora es rigurosamente exacta, pues en la primera se aduce textualmente: *« Dado que los motivos de denegación utilizados por la Comisión Territorial de Urbanismo son nulos, esta parte considera que las Normas Urbanísticas Municipales de San Miguel del Pino han sido aprobadas por silencio administrativo, al haber transcurrido más de tres meses desde que se corrigieron y se presentaron las deficiencias documentales »*, y así se corrobora porque, al formular las pretensiones, se pide primero que se declare nulo el acuerdo de la Comisión Territorial del Urbanismo y, en segundo lugar, que se declare que la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas se ha producido por silencio positivo.

Si no se hubiese condicionado esta segunda pretensión a la declaración de nulidad del acuerdo impugnado, la demandante habría invertido los términos de sus pretensiones, solicitando, en primer lugar, que se declarase que las Normas Urbanísticas Municipales habían resultado aprobadas por silencio positivo y, para el caso de no accederse a ello, que se declarase nulo el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo.

Dado que el Tribunal *a quo* lo entendió tal como lo planteó la entidad mercantil demandante y consideró por las razones ampliamente expuestas en la sentencia recurrida que el acuerdo impugnado es conforme a derecho, no entró a analizar la segunda pretensión, que se había anudado o condicionado a que el acuerdo fuese radicalmente nulo y, por consiguiente, fue la propia representación procesal de la entidad mercantil recurrente quién, al haber suscitado en esos términos la cuestión relativa al silencio positivo y formulado la subsiguiente



pretensión, determinó la innecesariedad de que la Sala de instancia la analizase, y, por tanto, el primer motivo de casación, que ahora esgrime aquélla, debe ser desestimado.

TERCERO .- En el segundo motivo de casación se asegura que la Sala sentenciadora ha conculcado lo establecido en los artículos 2.1 y 25.2.d) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y el artículo 137 de la Constitución , que garantizan la autonomía municipal, singularmente en materia urbanística, preceptos que el Tribunal *a quo* ha interpretado en contra de la doctrina jurisprudencial recogida en las Sentencias de esta Sala que se citan y transcriben, pues la resolución impugnada no se basó, para denegar la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas Municipales, en que éstas afectarían a intereses supramunicipales, mientras que lo planteado en la instancia fue la cuestión relativa a la potestad para definir el modelo urbanístico municipal.

Este segundo motivo de casación tampoco puede prosperar porque, como se explica con toda claridad en los fundamentos jurídicos segundo a quinto de la sentencia recurrida, transcritos íntegramente en el antecedente segundo de esta nuestra, las determinaciones del planeamiento, cuya aprobación definitiva denegó la Administración autonómica, inciden sobre intereses supralocales vinculados con un modelo territorial, lo que confiere potestad a aquélla para intervenir, según esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado en las Sentencias citadas en la ahora recurrida.

La Sala de instancia, a la vista de la Memoria del instrumento de ordenación y de lo alegado por los litigantes, llega a la conclusión de que no está justificada la ampliación en ciento veinte hectáreas del suelo urbanizable para la construcción de dos mil ochocientos diecisiete viviendas en un municipio de doscientos sesenta y seis habitantes, cuya ampliación configura un modelo territorial diferente con claras implicaciones supramunicipales, cual es la provisión de servicios públicos (transportes, carreteras, agua, sanidad, educación, tráfico, entre otros), que el Municipio de que se trata no puede proporcionar, razones todas que abundan en la desestimación del segundo motivo de casación.

CUARTO .- La desestimación de ambos motivos de casación aducidos comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto con imposición a la entidad recurrente de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, procede limitar su cuantía, por los conceptos de representación y defensa de la Administración autonómica comparecida como recurrida, a la cifra de cinco mil euros, dada la actividad desplegada por la Letrada de ésta para oponerse a dicho recurso.

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

FALLAMOS

Que, con desestimación de ambos motivos de casación alegados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso interpuesto por la Procuradora Doña Cristina Méndez Rocasolano, en nombre y representación de la entidad mercantil AROCASA, S.A., contra la sentencia pronunciada, con fecha 27 de marzo de 2013, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en los recursos contencioso- administrativos acumulados números 1422 y 1697 de 2010 , con imposición a la referida entidad mercantil recurrente de las costas procesales causadas hasta el límite, por los conceptos de representación y defensa de la Administración autonómica comparecida como recurrida, de cinco mil euros.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION** .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.