

RECURSO CASACION Num.: 461/2014

Votación: 25/11/2015

Ponente Excmo. Sr. D.: Francisco José Navarro Sanchís

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Valverde

Magistrados:

D. José Juan Suay Rincón

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Mariano de Oro-Pulido y López

En la Villa de Madrid, a nueve de Diciembre de dos mil quince.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Quinta por los Magistrados indicados al margen, ha visto el recurso de casación registrado con el nº **461/2014**, interpuesto por la Procuradora Doña Beatriz Ruano Casanova, en nombre y representación de la **JUNTA DE COMPENSACIÓN DE LA UNIDAD DE ACTUACIÓN ÚNICA DEL SECTOR "CAMINO SE SANTA MARÍA" DE ALDEAMAYOR DE SAN**

MARTÍN (VALLADOLID), contra la sentencia de 4 de diciembre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -con sede en Valladolid- en el recurso contencioso-administrativo nº 1909/2009, sobre aprobación de plan parcial.

Ha intervenido en este recurso de casación en calidad de parte recurrida la **FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN**, representada por el Procurador Don Pedro Vila Rodríguez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, se promovió recurso nº 1909/2009, a instancia de la **FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN**, contra el acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de 30 de junio de 2009, por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial "Camino de Santa María" de Aldeamayor de San Martín, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de octubre de 2009.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia el 4 de diciembre de 2013, cuya parte dispositiva acuerda lo siguiente, literalmente transcrito:

"[...] **FALLAMOS**: Que, rechazando la inadmisibilidad alegada, y **estimando** el presente recurso contencioso-administrativo número 1909/2009 interpuesto por la representación de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, debemos: 1) Declarar y declaramos nulo de pleno derecho el Acuerdo de 30 de junio de 2009 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial Camino de Santa María de Aldeamayor de San Martín (Valladolid), publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de octubre de 2009. 2) No imponer las costas a ninguna de las partes. 3) Una vez firme esta sentencia, publíquese el fallo de la misma en los términos señalados en su fundamento jurídico octavo [...]"

Dicha sentencia no es unánime, pues cuenta con un voto particular concurrente, a cuyo contenido haremos mención más adelante.

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de la Junta de Compensación del sector "CAMINO DE SANTA MARÍA", ubicado en el municipio de Aldeamayor de San Martín (Valladolid), se formuló escrito de preparación del recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de la Sala de instancia de 28 de enero de 2014, al tiempo que se ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, la representación de la Junta de Compensación del Sector "CAMINO SE SANTA MARÍA" DE ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN (VALLADOLID) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulando el 12 de marzo de 2014 escrito de interposición del recurso de casación, en que, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó, en términos literales:

"[...] proceda a admitir el recurso de casación interpuesto y, tras la tramitación legal pertinente, dicte en su día sentencia por la que, estimándolo, se case y anule la Sentencia recurrida, en coherencia con los Motivos de casación articulados y fundamentados en este escrito, con cuantos más pronunciamientos sean legalmente procedentes [...]".

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido a trámite por la Sección Primera de esta Sala mediante providencia de 25 de abril de 2014, acordándose la remisión del recurso a esta Sección Quinta, conforme a las reglas de reparto de asuntos, disponiéndose también por diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2014 entregar copia escrito de interposición a las partes comparecidas como recurridas para que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que llevó a cabo el Procurador Don Pedro Vila Rodríguez, en la mencionada representación de la FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN mediante escrito de 10 de julio de 2014, en el que solicita la desestimación íntegra del recurso de casación, sin que lo hiciera la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN, por medio de su representación procesal, en el indicado plazo, por lo que se tuvo por caducado el expresado trámite.

SEXTO.- Por providencia se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de noviembre de 2015, fecha en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **FRANCISCO JOSÉ NAVARRO SANCHÍS**. Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia dictada el 4 de diciembre de 2013, con sentido estimatorio, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -con sede en Valladolid-, en el recurso contencioso-administrativo nº 1909/2009, en que se examinó la conformidad al ordenamiento jurídico del Plan Parcial "Camino de Santa María", en el municipio de Aldeamayor de San Martín (Valladolid), que había sido aprobado de forma definitiva por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de 30 de junio de 2009 y luego publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de octubre de 2009.

SEGUNDO.- La Sala de instancia estimó el recurso jurisdiccional y anuló la modificación urbanística impugnada, por las siguientes razones, sintéticamente expuestas:

1.- Se rehúsan en los fundamentos jurídicos segundo y tercero sendos motivos de nulidad referidos al procedimiento de elaboración del plan parcial. Así, en el fundamento segundo, la Sala *a quo* rechaza la alegada omisión del trámite de consulta previa a la *propuesta de sectorización* que se invocó como preceptivo y esencial, al considerar que dicho trámite no es exigible y necesario a todo trance, en virtud de lo establecido en normas de Derecho

autonómico que la Sala analiza, como los artículos 148, en relación con el 146 y el 35.2, todos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL); y el art. 137.c) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 22/2004, de 29 de enero (RUCyL).

En el fundamento tercero se refuta la alegación de vulneración de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, que se fundamentaba en la omisión de tal trámite al no haberse sometido la "sectorización" del suelo urbanizable no delimitado (SUND) a esa evaluación.

Es precisamente la disensión en este punto la que provocó el voto particular emitido por una magistrada de la Sala, su presidenta, cuyo sentido es el de añadir, a los motivos determinantes de la nulidad que la sentencia acuerda, otro más, por considerar que el Plan Parcial también era nulo por falta de evaluación ambiental estratégica.

No obstante, dados los términos del debate y la naturaleza de las pretensiones que lo conforman, esta cuestión ha quedado *extra muros* del examen casacional, pues la Junta de Compensación que lo promueve únicamente combate aquellas pretendidas infracciones que imputa a la sentencia, en tanto que la Federación que formula oposición al recurso, dada la limitación que comporta su posición procesal, no podría suscitarla.

2.- En el fundamento cuarto, la sentencia examina el motivo aducido en relación con el incumplimiento, en el plan parcial, de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno (por sus siglas DOTVAENT), aprobadas por Decreto de la Junta de Castilla y León 206/2001, de 2 de agosto. Tal infracción se basa, según la sentencia, en que el sector constituye un área de urbanización autónoma que, conforme a tales directrices, debe resolver de forma autónoma los servicios urbanísticos, sin conectar con las redes municipales, pese a lo cual la previsión que el Plan

establece es la inversa. Señala al respecto el citado fundamento, que transcribimos de forma literal, lo que sigue:

" [...] CUARTO.- Se alega por la parte actora que el Plan Parcial litigioso, al tratarse de un "área de urbanización autónoma", incumple los preceptos que cita de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno (DOTVAENT), aprobadas por Decreto de la Junta de Castilla y León 206/2001, de 2 de agosto.

En relación con este aspecto hemos de precisar, en primer lugar, que, frente a lo alegado de contrario, **el ámbito al que se refiere el Plan Parcial objeto de impugnación - que afecta a una superficie de 2.995.409,065 m2 de suelo clasificado como urbanizable no delimitado en el PGOU y con una previsión de 4.969 viviendas, para una población de más de 12.000 habitantes- es un área de urbanización autónoma**, como resulta de lo dispuesto en el PGOU de Aldeamayor de San Martín sobre "urbanizaciones autónomas" - véase la documentación aportada con la demanda (doc. Núm. 5)-. Al tratar sobre urbanizaciones autónomas se menciona en el PGOU como tal al sector "Campo de Golf" y se contempla el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado como "urbanizaciones autónomas". Esto viene corroborado por lo dispuesto en el art. 156 de las Normas del PGOU, dentro del capítulo referido a las "condiciones para el suelo urbanizable no delimitado", que se refiere a esas áreas alejadas del "núcleo existente" -lo que resulta para el ámbito del Plan Parcial litigioso del plano de ordenación del PGOU sobre "clasificación de suelo", aportado como doc. N° 4 con la demanda- y para las que se exige, entre otros aspectos, que "resolverán de forma autónoma los servicios urbanísticos, sin conectar con las redes municipales".

Ha de añadirse a esto que en la documentación del Plan Parcial no se cuestiona que se trate de un "Área de urbanización autónoma", pues se parte de ello. Así en la Memoria Vinculante del Plan Parcial -págs. 133 y ss.- se hace referencia al Área de urbanización autónoma en el apartado relativo a la justificación del cumplimiento de las DOTVAENT.

Pues bien, tiene razón la parte recurrente al señalar que, en relación al abastecimiento de agua -tema especialmente importante teniendo en cuenta el elevado número de nuevas viviendas que se prevén en el Plan Parcial objeto de impugnación-, no se cumple la exigencia contenida tanto en el art. 49.2.e) DOTVAENT como en el antes citado art. 156 de las Normas del PGOU de Aldeamayor de San Martín.

En efecto, en ese precepto de las DOTVAENT, de aplicación básica, se contempla que será "condición imprescindible para la aprobación de las Áreas de Urbanización Autónoma", exteriores al sistema urbano continuo, **resolver con plenas garantías y de forma autónoma su propio abastecimiento de agua**, con las garantías de caudal y calidad exigibles, conforme con las normativas en vigor y teniendo en cuenta las nuevas tendencias comunitarias europeas". También en el mencionado art. 156 PGOU se exige, como antes se ha dicho, que esas áreas han de resolver **"de forma autónoma los servicios sin conectar con las redes municipales"**. Y esto aquí pues se contempla en el Plan Parcial -págs. 93 y ss. Vinculante- que el abastecimiento de agua potable para se resolverá "desde la Urbanización Aldeamayor Golf", **urbanísticos**, no se cumple, de la Memoria las viviendas colindante al oeste con este Plan Parcial, para lo que es preciso ampliar sus instalaciones, potabilización, almacenamiento y regulación para acoger las demandas previstas en las dos urbanizaciones. Y se añade que el suministro, por tanto, se realizará desde los depósitos de la propia ETAP con la ampliación necesaria.

No se hace, pues, ese abastecimiento del agua del Plan Parcial litigioso de forma autónoma, sin conexión a las redes municipales. Esto constituye la infracción de los citados arts. 49.2.e) de las DOTVAENT y 156 de las Normas del PGOU de Aldeamayor de San Martín, lo que comporta la nulidad de pleno derecho del Acuerdo impugnado, en virtud de lo dispuesto en el art. 62.2 LRJAP".

3.- Además de la infracción apreciada en el fundamento cuarto, apta *per se* para acarrear la nulidad radical del Plan, la sentencia prosigue en el examen de los motivos impugnatorios suscitados en la demanda, razonando en los fundamentos quinto y sexto que concurre otra infracción, ya que no se ha justificado la necesidad de las nuevas viviendas, en los términos que seguidamente veremos, lo que se lleva a cabo tras descartar que tal motivo constituyese una cuestión nueva de inviable estudio y, por tal razón, después de oír a las partes para alegaciones sobre la posible nulidad del acuerdo impugnado por vulnerar el art. 10.1.a) de la Ley 8/2007, de Suelo -actual Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, al no estar justificada la necesidad de las viviendas previstas en el Plan Parcial objeto de impugnación-. La sentencia aprecia también en este punto que el Plan está aquejado del vicio de nulidad que suscitó de oficio mediante dicho trámite, lo que se motiva del siguiente modo, reproducido *ad pedem litterae* (prescindiendo de los argumentos encaminados a valorar si se trata de una cuestión nueva, dada la asunción de la cuestión por la propia Sala de instancia):

"[...] QUINTO.- Procede también impugnado por no justificarse nuevas viviendas, como se ha declarado la nulidad del Acuerdo la necesidad de las viviendas -4.969 dicho- que se contemplan en el Plan Parcial litigioso por las razones que se exponen a continuación.

La parte actora en su escrito de conclusiones hace referencia, por lo que ahora importa, a los pronunciamientos recientes de esta Sala en las sentencias dictadas en el PO nº 34/2010 y 791/2011 en las que, en el mismo sentido que interesa, se sostiene que debe darse preferencia a un desarrollo territorial y urbano sostenible que "...comporta un uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, la protección adecuada a su carácter del medio natural y la preservación de los valores del suelo...la sostenibilidad -mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria- y la protección del medio ambiente constituyen objetivos primordiales del planeamiento urbanístico, según la legislación urbanística autonómica" (STSJ 554/13), y que el planeamiento urbanístico tendrá como objeto resolver las necesidades del suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios que se deriven de las características específicas del propio municipio, objetivo que en este caso no se ha motivado ni justificado que se cumpla (STSJ 441/13). Por ello entiende que ni los intereses urbanísticos pueden prevalecer sobre los ambientales ni aquellos están justificados en una zona donde no se requiere más viviendas teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la cantidad de viviendas a la venta existentes en la zona colindante al sector litigioso -Aldeamayor Golf- y cuyo elevado coste de mantenimiento de servicios debe soportar el Ayuntamiento...

... En el presente caso la Sala, para evitar cualquier mínima indefensión de las partes, planteó, al amparo del art. 33.2 LJCA, sin prejuzgar el fallo y con suspensión del plazo para dictarlo, oír a las partes por plazo común de 10 días para que alegaran lo que estimaran oportuno sobre la posible nulidad del acuerdo impugnado por vulnerar el art. 10.1.a) de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y que se mantiene en el actual Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de

suelo, al no estar justificada la necesidad de las viviendas a que se refiere el Plan Parcial objeto de impugnación.

SEXTO.- Es cierto que en el presente supuesto no es de aplicación la reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León aprobada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (LMUS), pues así se desprende de su Disposición Transitoria Segunda, que regula el régimen de los instrumentos urbanísticos iniciados antes de su entrada en vigor, como es el caso, pero no lo es menos que si lo era la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (también el actual Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio -TRLR08-, que entró en vigor el día 27 siguiente), bastando al efecto con señalar que en la mencionada Disposición Transitoria se dispone que los instrumentos a que se refiere podrán resolverse conforme a la legislación anterior, legislación entre la que obviamente estaba la Ley estatal de Suelo, que en los extremos que ahora interesan tenía la condición de norma básica. En dicha Ley 8/2007 se establecía, en ambos casos con carácter de condiciones o normas básicas, uno, un principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que comporta un 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 e innóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" (artículo 2), y dos, unos criterios básicos de utilización del suelo, en cuya virtud las Administraciones Públicas y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán en este ámbito atribuir al suelo un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, **al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen**, impedir la especulación con él y **preservar de la urbanización al resto del suelo rural** (artículo 10.a). No está de más subrayar, en este mismo aspecto, que tanto la sostenibilidad -mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria- como la protección del medio ambiente constituyen objetivos primordiales del planeamiento urbanístico según la legislación urbanística autonómica -artículos 36 LUCyL y 5.3.b) RUCyL-.

Sentada la premisa anterior, hay que añadir que el suelo urbanizable no delimitado previsto en el PGOU de Aldeamayor de San Martín se encontraba en "situación de suelo rural" en virtud de lo dispuesto tanto en la Ley de Suelo de 2007 como en su Texto Refundido de 2008, normas estas en cuyo artículo 12 se establece lo siguiente: "1. *Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*

2. Está en la situación de suelo rural:

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

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

En el apartado 3 se define la situación de suelo urbanizado como el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Y se añade, por lo que ahora importa, que "Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento".

No hay duda, por tanto, de que los terrenos que integran el Sector que aquí interesa se encontraban en situación de "suelo rural", como antes se ha dicho, lo que aunque no sea directamente aplicable resulta también de lo dispuesto en el nuevo apartado 3 del artículo 10 LUCyL, introducido por citada LMUS, en el que se dispone que: *"A efectos de la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se entiende que:*

a) Se encuentran en la situación básica de suelo rural los terrenos clasificados como suelo rústico y los que tengan dicha condición conforme al artículo 30, así COMO los terrenos clasificados como suelo urbanizable, hasta la recepción de la urbanización.

b) Se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado los terrenos clasificados como suelo urbano y los que tengan dicha condición conforme al artículo 30, así como los terrenos clasificados como suelo urbanizable, una vez recibida la urbanización".

Llegados a este punto y como ya ha tenido ocasión de declarar esta Sala en sus sentencias de 14 de febrero y 15 y 27 de marzo de 2013 (recursos números 990/09, 791/10 y 34/10), hay que tener presente que el artículo 10 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que consideraba como suelo urbanizable, en los municipios con planeamiento general, al que no tuviera la condición de urbano o de no urbanizable, fue derogado, como toda esa Ley, por la Ley estatal 8/2007, y así se mantiene en el actual TRLS08, de manera que con la legislación hoy vigente el suelo en situación rural tiene un valor ambiental, como se pone de manifiesto en la exposición de motivos tanto de la Ley 8/2007 como de la del TRLS08, -y así también se indica en las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2012 (dos), dictadas en los recursos de casación 3869/2010 y 4066/2010-, lo que comporta que el paso de ese suelo a la situación de urbanizado, mediante la urbanización, ha de referirse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al suelo preciso para atender "las necesidades que lo justifiquen", como se pone de manifiesto en esas sentencias del Tribunal Supremo.

Así las cosas, y no sin antes señalar que no se discute que los propietarios de suelo urbanizable no delimitado tienen además del derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a la naturaleza rústica de los mismos el de promover su urbanización presentando al Ayuntamiento un Plan Parcial que establezca su ordenación detallada - artículo 19.4 LUCyL-, **derecho a promover su urbanización que obviamente ha de sujetarse al cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos**, es momento de subrayar que en el Acuerdo recurrido no se ha justificado en absoluto la conveniencia de desarrollar el sector, como exige el 46.4 LUCyL -o la conveniencia de la transformación urbanística de los terrenos - artículo 141.1.b) RUCyL- y más en particular que no se ha justificado que exista en Aldeamayor de San Martín la necesidad de ampliar el suelo -previsto en el PGOU como urbanizable no delimitado, como se ha reiterado- con destino residencial y especialmente que sea necesaria la construcción de 4.969 viviendas más.

En este sentido ha de considerarse insuficiente lo dicho en la Memoria Vinculante, en la que se ha de contener la justificación de la necesidad y conveniencia de la urbanización, pues en lo que ahora importa se limita a señalar que esa justificación viene amparada en la posibilidad de que su desarrollo se pueda realizar de forma autónoma, de la iniciativa y solvencia de los promotores de la ordenación... y del cumplimiento de todos los requisitos del PGOU... Esto supone no dejar el único suelo del terreno municipal clasificado como urbanizable no delimitado seccionado y con la posibilidad de desarrollos incompatibles, sino que se ordena de forma que se colmate el lote previsto en el PGOU con una ordenación coherente, oportuna y eficaz. Por otro lado -se continúa diciendo- la conexión con los principales hitos geográficos que circundan al sector hacen obligada la ordenación integral pues su división en sectores podría dar lugar a una difícil accesibilidad y conectividad con lo existente....El Sector constituye un elemento vital para la expansión del municipio por ser el único suelo susceptible de albergar la creciente demanda de vivienda de los ciudadanos, tanto de Aldeamayor como de Valladolid (páginas 43 a 48 de la Memoria). Afirmación que choca con la realidad y que no se justifica con datos concretos, como crecimiento de la población, situación de viviendas vacías en el municipio y alrededores, crecimientos previstos en los instrumentos de planeamiento de los municipios más próximos, en concreto, en Valladolid, al que cita.

También ha de señalarse que no sirven de justificación para la previsión de la necesidad de las 4.969 nuevas viviendas que se contemplan en el Plan Parcial litigioso -con una previsión de 12.500 habitantes, según la Resolución de 3 de septiembre de 2007, a la que antes se ha hecho referencia- los datos que se mencionan por la Junta de Compensación codemandada en su escrito de alegaciones presentado en relación con la providencia de esta Sala de 26 de julio de 2013. En efecto, se indica en ese escrito que Aldeamayor de San Martín ha pasado de 1.436 habitantes que tenía en el año 2000 a 4.506 habitantes en el año 2012, contando ahora con 1871 viviendas, pero no justifica la necesidad de esas nuevas 4.969 viviendas que se contemplan en el Plan Parcial de que se trata, que supone casi triplicar el citado número de viviendas que tiene en la actualidad ese municipio. Además, según la propia Junta de Compensación ya están aprobados otros Planes Parciales, con anterioridad al aquí litigioso, en desarrollo del "suelo urbanizable delimitado" del PGOU de Aldeamayor de San Martín con capacidad para otras 3.836 viviendas, pero de los que no se acredita que estén ejecutados, por lo que de ese dato no resulta que se necesite desarrollar ahora el "suelo urbanizable no delimitado" con el Plan Parcial litigioso para otras 4.969 viviendas nuevas, como se ha reiterado.

No está de más añadir: a) Que el mencionado art. 10.1.a) TRLS 08 se mantiene vigente después de la reforma de ese Texto Refundido por la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; y b) que el objetivo de que el planeamiento urbanístico atienda las "necesidades" de suelo, entre ellos, el residencial que se deriven de las características específicas del propio municipio, se establece asimismo en el art. 34.1 LUCyL, que, por ello, aquí también se incumple, pues los instrumentos de ordenación del territorio a los que se alude en ese precepto no contemplan un crecimiento para el municipio de Aldeamayor de San Martín como el que resulta del Plan Parcial litigioso.

Por todo ello, ha de estimarse el presente recurso y declararse nulo el Acuerdo impugnado, en aplicación, como ya se ha dicho, del artículo 62.2 LRJAP, por ser contrario, también, a los artículos 10.1.a) de las Leyes estatales de Suelo de 2007 y de 2008 y también al artículo 34 LUCyL, no siendo preciso con lo ya expuesto examinar los demás motivos en que se basa dicho recurso [...].

TERCERO.- La Junta de Compensación recurrente en casación, en desacuerdo con el fallo, articula en su recurso los siguientes motivos:

1.- Al amparo del art. 88.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción, se denuncia el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia y, en concreto, por la incongruencia omisiva de que a su juicio adolece la sentencia recurrida. Así se señala en su justificación:

"[...] 1. Como se anticipó, a juicio de esta parte, dicho sea con los debidos respetos a la Sala sentenciadora y en términos de estricta defensa procesal, la Sentencia recurrida incurre en un claro supuesto de **incongruencia omisiva**, al no dar respuesta a argumentos esgrimidos por esta parte -y por el resto de codemandadas-, que, constituyendo el contrapeso dialéctico a algunos de los fundamentales sustentados correlativamente en la demanda, tenían una evidente relevancia para la resolución del fondo, *ad exemplum*: A) El Plan Parcial objeto de recurso no puede conceptuarse como un "área de urbanización autónoma" (págs. 17 y ss. de nuestra contestación); B) El suministro de agua lo asume el sector de manera independiente, por lo que no existe ningún incumplimiento de las Directrices de Ordenación

Territorial de Valladolid y su Entorno (DOTVAENT), ni del PGOU de Aldeamayor de San Martín (págs. 19 y 20 de nuestra contestación): ninguno de estos argumentos por ejemplo tienen respuesta en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia recurrida, donde se debería haber aludido a nuestras objeciones sobre las tesis de la recurrente, que sin más son abrazadas y dadas por buenas por la Sala de instancia; un F.J. 4º, en efecto, donde se parte o se da por supuesto que el Plan Parcial objeto de recurso es un "área de urbanización autónoma" -punto de partida argumentativo para la Sala de Valladolid, del que posteriormente derivará uno de los dos motivos anulatorios de dicho Plan Parcial-, causando así una evidente desigualdad de trato a esta parte frente a la recurrente, al no atenderse por igual lo argumentado en relación simétrica con sus principales argumentos [...].

2.- Con fundamento en la letra d) del artículo 88.1. LJCA, se denuncia la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, citándose como infringido el art. 10.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y *demás concordantes* (así genéricamente invocados).

2.- Asimismo con amparo en el art. 88.1.d) LJCA, se pretenden infringidos los arts. 2, 3 y 4 del Código Civil y artículo 9.3 de la Constitución, señalando para justificar esa eventual vulneración que:

"[...] 1. Además de lo anterior, y en íntima conexión, la **Sentencia** -al sostener que el Plan Parcial objeto de recurso no respeta lo dispuesto en el art. 10.1.a) del TRLS 2008, F.J. 5º Y 6º - **infringe también los arts. 2, 3 y 4 del Código civil y el art. 9.3 de la Constitución, así como los principios "tempus regit actum" y de irretroactividad de las normas; como también infringe la jurisprudencia que los ha interpretado (recogida, *ad exemplum*, en las SsTS de 7 de febrero de 2005, 14 y 22 de junio de 1994, 5 de febrero de 1996, entre otras muchas).** Y ello porque la Sala de instancia aplica una norma no vigente en el momento en que se adoptó la decisión por parte del planificador urbanístico de destinar los terrenos de autos a usos productivos, esto es, aplica una norma no vigente en el momento de clasificarse los terrenos de autos como suelo urbanizable; una aplicación que, en su caso -insistimos en que es más que discutible que ese art. 10.1.a) deba interpretarse del modo en que lo hace la Sala vallisoletana- debería hacerse "pro futuro" a Planes Generales que se aprueben definitivamente tras la entrada en vigor del TRLS 2008 (o de su predecesora LS 2007, que contenía igual previsión que la ahora controvertida), sin hacer una mínima referencia a la aplicación temporal del precepto en que basa la nulidad del Plan Parcial objeto de recurso [...].

CUARTO.- El primero de los motivos de casación, como hemos anticipado, versa sobre una denunciada infracción *in procedendo* de la sentencia que se impugna, manifestada en su pretendida incongruencia omisiva o *ex silentio*.

De la forma en que es expuesto este primer motivo está claramente abocado al fracaso, puesto que se tratan de encauzar en él vicios jurídicos de diversa naturaleza y significación, no todos los cuales son aptos para su encuadramiento en el citado motivo casacional. En efecto, se citan normas constitucionales y legales, así como jurisprudencia y doctrina de los autores - que no es fuente del Derecho que pueda ser invocada en casación- relativos a los deberes judiciales de congruencia y motivación, que en rigor, por ser infracciones conceptualmente distintas, debieron plantearse con la separación debida.

Al margen de ello, no todo cuanto se expone en este primer motivo de casación guarda relación con una u otra de tales infracciones, pues en su desarrollo dialéctico lo que en realidad se censura es el contenido o razonamiento de la sentencia en su fundamento cuarto o, expresado de otro modo, la apreciación de los hechos y la aplicación del Derecho que allí se efectúa, alegato que desborda ampliamente el ámbito del motivo de casación bajo el que se acoge la Junta de Compensación para esta denuncia.

En suma, se combinan en este primer motivo alegaciones de muy variada naturaleza que, aunque se traten de reunir bajo una misma rúbrica, no guardan relación directa y necesaria ni con la incongruencia -bajo la doble e implícita invocación de la *omisiva*, de una parte; y de la *interna o por contradicción*, de otra-, ni tampoco con la motivación, que no se identifican con la precisión exigible en un escrito que articula la pretensión casacional.

Es pertinente recordar que, como hemos declarado en diversas sentencias, entre las que cabe citar, *ad exemplum*, las de 19 de julio de 2013 (recurso de casación nº 2494/2010), y 31 de marzo de 2009 (casación 11170/2004), la incongruencia omisiva se produce "[...] cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia [...]". En relación con ello, debe distinguirse entre las meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las

partes, de las cuestiones que vertebran el debate y las pretensiones que se formulan, pues mientras que para las primeras -meras alegaciones y argumentaciones- no es exigible una respuesta explícita y pormenorizada a cada una, las cuestiones (o motivos) y pretensiones sí exigen una contestación razonada y congruente, sin más excepción que la de los casos de desestimación tácita que puedan deducirse de los razonamientos de la decisión.

La incongruencia omisiva requiere, por tanto, la comprobación de que existe un desajuste entre el fallo judicial y las cuestiones y pretensiones planteadas por las partes, siendo necesario ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento procesal oportuno y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución, o si, por el contrario, ese silencio puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva. Tales consideraciones deben completarse con las formuladas por el Tribunal Constitucional cuando señala que *"...la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables"* (STC 8/2004, de 9 de febrero); y que *"[...] el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla [...]"* (STC 301/2000 de 13 de noviembre).

Pues bien, no hay aquí pretensión o motivo alguno esgrimidos por la Junta de Compensación recurrente, en su escrito de contestación en la instancia, que haya dado lugar a la incongruencia *ex silentio* por falta de respuesta explícita, puesto que las meras alegaciones -máxime si son de

indole puramente defensiva, como las expresadas en la instancia por un codemandado para defender en Derecho, junto a la Administración, la legalidad del acto o disposición que se cuestionan- no han de recibir necesariamente una respuesta pormenorizada, lo que trasladado a este caso nos lleva a considerar que ambos alegatos o líneas de oposición a la demanda -que no estamos en presencia de un área de urbanización aislada y, en relación con dicho carácter, que el suministro del agua lo asume el sector de forma independiente, lo que descartaría la existencia de la infracción que la sentencia atribuye al Plan Parcial objeto de control judicial- se encuentran concluyentemente respondidas en el fundamento de derecho cuarto, al margen de que, para la apreciación de la incongruencia omisiva habrá que evaluar, siquiera *prima facie*, la potencial fuerza jurídica del argumento sobre el que se habría omitido la motivación para desvirtuar lo que la sentencia razona, sobre lo que debemos señalar que ambas cuestiones son indiferentes para enervar las apreciaciones de la Sala de Valladolid, que es en el fondo de lo que aquí se trata, esto es: de un lado, cuestionar de forma oblicua y procesalmente impertinente la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia; de otro, introducir de forma solapada una censura acerca de la interpretación de las repetidas DOTVAENT, normas de Derecho autonómico para cuya exégesis es el Tribunal de instancia el único posible intérprete, lo que resulta de la aplicación conjunta de los artículos 86.4 y 89.2 LJCA.

En definitiva, lo que se critica es que la sentencia no se acomode a la particular visión jurídica que la entidad urbanizadora recurrente quiere hacer prevalecer y que se resume en sus propias afirmaciones contenidas en el motivo, a cuyo detalle último no cabe descender porque a lo largo de toda su muy extensa argumentación no se censura tanto que la sentencia sea incongruente o carente de motivación -infracciones que no se desarrollan de modo consistente-, sino más bien por ser tildada de errónea en la apreciación de los hechos y en la aplicación del Derecho autonómico. Por tanto, en tales constantes y prolijas alusiones se viene a concretar el hilo conductor que impregna el primer motivo de casación y que, como es fácil de constatar, no dirige su censura al "cómo" de la sentencia, como es de rigor cuando se le atribuye la presencia de un error "*in procedendo*", sino más bien al "*qué*" de

aquella, a su contenido, con el que la recurrente, de forma procesal inadecuada, muestra su discrepancia jurídica.

Por lo demás, baste decir que no cabe negar la condición de *área de urbanización autónoma* que ostenta el sector afectado por el Plan Parcial cuando, como señala la sentencia, es su propia memoria vinculante -páginas 133 y siguientes-, la que le otorga esa necesaria e incontrovertible consideración, remitiéndose a ella en lo atinente a su régimen jurídico y, en particular, a la necesidad de procurarse los servicios de forma autónoma, por lo que mal podría la Junta de Compensación, que en la condición procesal con que actúa no puede contradecir el Plan Parcial que ampara su actuación, sino salir en su defensa contra la nulidad declarada, sin discutir los hechos que constituyen el presupuesto de hecho de la disposición que, no cabe olvidar, defiende en este proceso. Y otro tanto cabe decir acerca de la supuesta autonomía de abastecimiento de agua, pues en este punto la sentencia no valora los hechos sobre los que se polemiza, sino que se limita a reflejar lo que el propio Plan prevé al respecto, al decir que *"...se contempla en el Plan Parcial -págs. 93 y ss. de la Memoria Vinculante- que el abastecimiento de agua potable para las viviendas se resolverá "desde la Urbanización Aldeamayor Golf"*, por lo que en modo alguno cabe aceptar la tesis de la recurrente de que la sentencia da pábulo en este punto al alegato de la demandante.

Tal discusión, por lo demás, revela con total nitidez que no subyace en este motivo un reproche a la incongruencia omisiva de la sentencia -puesto que ninguna pretensión o motivo ha sido desdeñado ni obviado- sino un problema de discrepancia con la resolución en la valoración de los hechos y con la aplicación de normas autonómicas, vertientes ambas del debate procesal inmunes a la fiscalización casacional.

QUINTO.- El segundo motivo de casación supone infringido en la sentencia el artículo 10.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y demás concordantes (sic). Al margen

de que no es admisible, en casación, invocar preceptos de ese modo evanescente e inconcreto, el motivo no puede prosperar.

La tesis principal que la recurrente desarrolla puede sintetizarse en dos afirmaciones que, por lo que vamos a explicar, no podemos compartir: la primera es que el citado artículo 10.1.a) del TRLS no contiene un mandato normativo imperativo al planificador, sino que enuncia un principio general de naturaleza más abstracta e inconcreta; la segunda es que, aun suponiendo que ese principio de desarrollo sostenible, en lo urbanístico, entrañe un verdadero deber jurídico y no una simple y pía recomendación sin sanción jurídica, en todo caso lo sería al planificador general y no al secundario o de desarrollo, pues el PGOU de Aldeamayor de San Martín es el instrumento adecuado para disponer la clasificación del suelo y, por ende, para establecer el modelo de ordenación del municipio, por lo que no corresponde al Plan Parcial impugnado el peso de la decisión de ordenación y desarrollo sostenible, toda vez que, como indica la Junta de Compensación *"... parece evidente que ese eventual mandato -insistimos: mera suposición, y traído aquí como improbable hipótesis únicamente a efectos dialécticos- no iría dirigido a los planes parciales, sino al concreto instrumento de planeamiento capacitado para clasificar suelo, que en el caso de Castilla y León, como en el resto de CC.AA., es el plan general (art. 10.2 de la LUCyL)..."*.

Antes de analizar con detalle el motivo, es preciso puntualizar que, aun de asistir la razón a la recurrente -lo que ahora sólo admitimos por pura hipótesis- no podría variar el sentido del fallo de nuestra sentencia, pues no cabe olvidar que el fracaso del primer motivo y el hecho de que la causa de nulidad oblicuamente sostenida a su través sea insusceptible de revisión casacional, al fundarse en normas de Derecho autonómico -y la aplicación de éstas, a su vez, en un presupuesto de hecho valorado como prueba por la Sala de instancia y, como tal, inepto para el acceso a nuestra función casacional- determinan la necesidad de anular *ipso iure* el Plan Parcial, en tanto incurso en una infracción de las DOTVAENT y, como indica la sentencia recurrida, del propio PGOU de Aldeamayor de San Martín.

Pero es que, además, la sentencia anula también el Plan Parcial en virtud de causas legales que, por fundarse en Derecho autonómico, no han sido aquí objeto de polémica, como las que se reflejan en el fundamento sexto, *in fine*, de aquélla:

"...No está de más añadir: a) Que el mencionado art. 10.1.a) TRLS 08 se mantiene vigente después de la reforma de ese Texto Refundido por la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; y b) que el objetivo de que el planeamiento urbanístico atienda las "necesidades" de suelo, entre ellos, el residencial que se deriven de las características específicas del propio municipio, se establece asimismo en el art. 34.1 LUCyL, que, por ello, aquí también se incumple, pues los instrumentos de ordenación del territorio a los que se alude en ese precepto no contemplan un crecimiento para el municipio de Aldeamayor de San Martín como el que resulta del Plan Parcial litigioso..."

Así como en un pasaje anterior del mismo fundamento donde se indica que:

"...es momento de subrayar que en el Acuerdo recurrido no se ha justificado en absoluto la conveniencia de desarrollar el sector, como exige el 46.4 LUCyL -o la conveniencia de la transformación urbanística de los terrenos -artículo 141.1.b) RUCyL- y más en particular que no se ha justificado que exista en Aldeamayor de San Martín la necesidad de ampliar el suelo -previsto en el PGOU como urbanizable no delimitado, como se ha reiterado- con destino residencial y especialmente que sea necesaria la construcción de 4.969 viviendas más..."

Quiere ello decir que, aun en la hipótesis de que acogiéramos alguno de los motivos de nulidad segundo o tercero, la sentencia recurrida en casación permanecería forzosamente intangible e inalterable, pues el plan parcial controvertido fue declarado nulo por razón de la concurrencia de varias infracciones determinantes de su nulidad, no todas las cuales son combatidas

en la casación -ni podrían serlo, dada la naturaleza autonómica de los preceptos relevantes y determinantes del fallo-, salvo la alusiva a la infracción del artículo 10.1.a) de la Ley 8/2007, de Suelo -actual Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley de Suelo-. Pero aun cuando tal segundo motivo -o el tercero conexo con él- prosperase, no podría alterarse el fallo de instancia.

SEXTO.- A la hora de afrontar el análisis sobre esa alegada infracción, debemos comenzar por señalar que este Tribunal Supremo, en reiteradas ocasiones que dan lugar a una jurisprudencia reciente pero ya nutrida, se ha pronunciado en sentido contrario al propugnado por la parte recurrente, a la hora de definir el alcance y significado del artículo 10.1.a), en relación con el artículo 2 del TRLS de 2008 y, en relación con tales preceptos, con sus equivalentes de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en cuanto a la sujeción del planificador a las exigencias del desarrollo sostenible y, muy en particular -dada su directa relación con el asunto debatido-, a la necesidad de justificación de los aumentos de población que, a veces en magnitudes asombrosas, los instrumentos de planeamiento prevén, a menudo en municipios de Castilla y León. Podemos mencionar, entre otras, las tres sentencias de esta Sala que declaran no haber lugar a los respectivos recursos de casación deducidos frente a las tres sentencias mencionadas por la demandante en la instancia y, en el trámite de audiencia ofrecido al efecto por la Sala *a quo* y a la postre también recogidas en la sentencia impugnada en casación.

Expresado de otro modo, este Tribunal Supremo ha confirmado tales sentencias, declarando no haber lugar a los recursos de casación respectivamente deducidos, lo que hemos llevado a cabo en las sentencias de 17 de febrero de 2015 (recurso de casación nº 1005/13); de 7 de abril de 2015 (recurso de casación nº 1542/2013); y de 21 de abril de 2015 (recurso de casación nº 1589/2013). Junto a ellas cabe mencionar -citando sólo las que resuelven recursos frente a sentencias de las dos Salas de este orden jurisdiccional de Castilla y León, sedes de Burgos y Valladolid- de 17 de junio de 2015 (recurso de casación nº 3367/2013); 18 de junio de 2015 (recurso de

casación nº 3436/2013); 19 de junio de 2015 (recurso de casación nº 3662/2013); 24 de junio de 2015 (2) (recursos de casación nº 3657 y 3784/2013); y 17 de julio de 2015 (recurso de casación nº 2144/2013).

A tales sentencias se puede añadir otras dos, también referidas a asuntos provenientes de Castilla y León, en que la nulidad viene propiciada por la ausencia de evaluación ambiental estratégica (SSTS de 17 y 20 de febrero de 2015, dictadas en los recursos nº 1005 y 1012/2013), en que declaramos que cuando el contenido material del planeamiento impugnado afecta a la ordenación del territorio y usos del suelo -como sucede en casos de incrementos de las previsiones de viviendas-, resulta aplicable la presunción legal que establece la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, de que el Plan tiene efectos significativos sobre el medio ambiente a efectos de la exigencia de la citada evaluación.

Cabe transcribir aquí los razonamientos de la sentencia de este Tribunal Supremo dictada el 17 de junio de 2015 (recurso de casación nº 3367/2013) -que también se contienen en otras varias dictadas en asuntos similares-:

"[...] DECIMOQUINTO.- Se denuncia como último motivo, la infracción por aplicación indebida de los arts. 2.2 y 10 de la Ley 2/2008, al no concretar la sentencia en qué medida se vulneran dichos preceptos.

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).

DECIMOSEXTO.- De lo que ha quedado expuesto en los fundamentos anteriores, puede concluirse que la modificación impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible que acabamos de citar, dado que no existe suficiente justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta, lo que pone de relieve la sentencia de instancia, cuando razona que "sino que se trata de que el sector que se vaya a clasificar linde en dicha superficie con otros que ya estén previamente clasificados, solo de esa manera se cumple la finalidad de crecimiento compacto, afirmación que resulta dudosa para la clasificación que nos ocupa, baste por otro lado apreciar que del propio Plano 3 hoja 1 de la propia Modificación, donde se evidencia que el planeamiento en Ávila nunca se ha producido el crecimiento hacia el sur, sino hacia este y menos en forma de apéndice como el que se ha realizado ...".

Baste decir de esta sentencia y de las demás que hemos citado que, como es de observar de su lectura, al contrario de la tesis mantenida en este recurso por la Junta de Compensación del sector, no consideramos que el precepto analizado y sus concordantes contengan un mero principio y no un mandato de preceptiva observancia -aun para el caso de que entendiéramos que un principio jurídico enunciado en una ley no contiene deberes jurídicamente exigibles y cuyo desconocimiento puede conducir a la nulidad de los actos o disposiciones en que tal conculcación suceda-.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 141/2014, de 11 de septiembre, disipa toda duda a propósito de la cuestión suscitada en el escrito de interposición sobre el alcance de las potestades del Estado en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, en los particulares relativos a los artículos 2 y 10 de ambas leyes del suelo de 2007 y 2008. Tras la indicada sentencia, que avala plenamente la constitucionalidad de los preceptos ahora aplicados, no es dable compartir la tesis de la recurrente sobre el carácter meramente indicativo o general del principio de desarrollo sostenible, ni poner en tela de juicio la competencia estatal para condicionar o limitar, con base en títulos competenciales propios, ciertos aspectos de la actividad urbanística, tal como deriva de los fundamentos de la mencionada sentencia.

SÉPTIMO.- Queda por determinar la otra cuestión planteada en el motivo, derivada de la primera, que relega en cualquier caso al planeamiento general la concreción de ese principio de desarrollo sostenible, asociando de un modo causalmente necesario y unívoco la satisfacción de ese objetivo con la actividad de clasificación de suelo que en dichas figuras superiores queda reservado.

No podemos compartir tampoco esa apreciación del recurso pues, al margen de que la Ley del Suelo de 2008 es aplicable *ratione temporis* al plan parcial que nos ocupa, las exigencias de racionalidad y justificación se proyectan, a nuestro juicio, sobre toda clase de instrumentos planificadores, no sólo atendiendo a la función que la ley prevea en cada caso para ellos, sino también tomando en consideración las previsiones y decisiones que efectivamente contengan. Esto es, se puede imputar, por hipótesis, a un plan parcial, la eventual infracción del mencionado artículo 10.1.a) TRLS de 2008 si contiene previsiones que serían, conforme a la Ley, más propias del planeamiento general, pero en las que éste contiene prescripciones vagas o inconcretas. Tal es el criterio que, por lo demás, hemos adoptado reiteradamente para extender la exigencia de evaluación ambiental estratégica a los planes derivados o de desarrollo, incluso en los casos en los que éstos

no contenían tal evaluación por ser posteriores al momento temporal a partir del cual les era exigible.

Del mismo modo, suponer que el Plan General de Aldeamayor de San Martín, por ser anterior a las Leyes de Suelo de 2007 y 2008, queda exonerado de todo deber de observancia del principio de desarrollo sostenible, incluso que prolonga esa inmunidad, de forma incondicional y permanente, transmitiéndola a sus planes derivados, esto es, blindando a tales planes de la observancia de normas legales, carece de justificación, pues también a esos instrumentos de orden secundario les es preceptivo respetar las exigencias de justificación y racionalidad en la adopción del modelo urbanístico y también en su concreción última, si de ella deriva un alejamiento del patrón de justificación y de racionalidad que les es exigible. Ello por las siguientes razones:

a) El denominado *"principio de desarrollo territorial y urbano sostenible"* (art. 2.1 del TRLS 2008 dispone que *"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"*, lo que significa que la consecución de ese fin común no queda reservado a una sola figura planificadora, ni a una sola actividad de las que a su través de manifiestan, pues afecta a las decisiones relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, es decir, es omnicomprensiva de los hitos sucesivos en que se exteriorizan las decisiones y actuaciones en materia urbanística, por lo que tampoco se relega a la función de clasificación de suelo.

b) La Sala de instancia resalta la idea de que es el plan parcial objeto de impugnación en la instancia el que define finalmente la fijación última del modelo, basada en el número de viviendas y, por ello, el que hace visible la falta de justificación de tan extraordinario aumento y su correlativa previsión de población, alejada de todo canon de racionalidad, al señalar que *"...el objetivo de que el planeamiento urbanístico atienda las "necesidades" de suelo, entre ellos, el residencial que se deriven de las características específicas del propio*

municipio, se establece asimismo en el art. 34.1 LUCyL, que, por ello, aquí también se incumple, pues los instrumentos de ordenación del territorio a los que se alude en ese precepto no contemplan un crecimiento para el municipio de Aldeamayor de San Martín como el que resulta del Plan Parcial litigioso". En síntesis, que es el plan parcial el que lleva a cabo la concreción del número de viviendas y revela su falta de justificación.

c) El Plan Parcial no se anula, en relación a este punto, sólo porque las previsiones en materia de crecimiento en el número de viviendas sean materialmente irreflexivas, ilógicas o contrarias al bien común, sino por una razón conexas a ellas y que, obviamente, se localiza en el propio plan recurrido, con independencia de los vicios de que pudiera adolecer el PGOU que le sirve de cobertura: la falta de justificación, que posee una vertiente o aspecto exterior, relacionado con la ausencia de explicaciones, en la Memoria, acerca de las razones conducentes a la elevación tan sustancial del número de viviendas; y otra más sustantiva, la falta efectiva de razón o necesidad -de especificación del interés general, en suma- que impulse a la Administración a dar vía libre a esa decisión, que prácticamente triplicaría la población del municipio.

d) Es significativo que la providencia por la cual la Sala juzgadora planteó la tesis a las partes, diera audiencia a éstas sobre la posible nulidad del acuerdo impugnado *"...al no estar justificada la necesidad de las viviendas a que se refiere el Plan Parcial objeto de impugnación..."* y que, tras su trámite y en la propia sentencia, ésta se hiciera eco de esa misma falta de justificación una vez evacuada la expresada audiencia, indicando al respecto que *"...no sirven de justificación para la previsión de la necesidad de las 4.969 nuevas viviendas que se contemplan en el Plan Parcial litigioso -con una previsión de 12.500 habitantes, según la Resolución de 3 de septiembre de 2007, a la que antes se ha hecho referencia- los datos que se mencionan por la Junta de Compensación codemandada en su escrito de alegaciones presenta relación con la providencia de esta Sala de 26 de julio de 2013. En efecto, se indica en ese escrito que Aldeamayor de San Martín ha pasado de 1.436 habitantes que tenía en el año 2000 a 4.506 habitantes en el año 2012, contando ahora con*

1871 viviendas, pero no justifica la necesidad de esas nuevas 4.969 viviendas que se contemplan en el Plan Parcial de que se trata, que supone casi triplicar el citado número de viviendas que tiene en la actualidad ese municipio. Además, según la propia Junta de Compensación ya están aprobados otros Planes Parciales, con anterioridad al aquí litigioso, en desarrollo del "suelo urbanizable delimitado" del PGOU de Aldeamayor de San Martín con capacidad para otras 3.836 viviendas, pero de los que no se acredita que estén ejecutados, por lo que de ese dato no resulta que se necesite desarrollar ahora el "suelo urbanizable no delimitado" con el Plan Parcial litigioso para otras 4.969 viviendas nuevas, como se ha reiterado".

Sentado lo anterior, es de notar que este principio de desarrollo sostenible no supone una novedad absoluta en nuestro ordenamiento urbanístico, sino que supone una positivización y concreción, en los términos expuestos, del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, como tal, un límite estructural al ejercicio de los poderes discrecionales de la Administración urbanística y una consiguiente llamada al control judicial. No en vano, en el recurso de casación a que hemos hecho referencia con el número 3367/2013 (STS de 17 de junio de 2015) se abordaba también, en conexión con la eventual infracción del principio que examinamos, la concurrencia de la infracción de la jurisprudencia referida al *ius variandi* en la configuración del modelo territorial o urbanístico:

"[...] DECIMOPRIMERO.-: ...se denuncia la infracción de la doctrina jurisprudencial en torno al "ius variandi" del planificador urbanístico.

Como afirma la STS 23 Abril 1998: "La naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público, justifican plenamente el "ius variandi" que en este ámbito se reconoce a la Administración... Este "ius variandi" reconocido a la Administración por la legislación urbanística, se justifica en las exigencias del interés público, actuando para ello discrecionalmente, no

arbitrariamente, y siempre con observación de los principios contenidos en el art. 103 de la Constitución".

Como hemos señalado en nuestra Sentencia de 30 septiembre 2011 (Recurso de Casación 1294/2008):

"Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación -sirvan de muestra las SSTS de 24 de marzo de 2009 (casación 10055 / 2004), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003)-". (FJ 7)".

En parecidos términos, nos pronunciamos en la Sentencia de 29 febrero 2012 (Recurso de Casación 6392/2008), señalando que:

"La Sala ha declarado en reiterada jurisprudencia -como es el caso de la Sentencia antes citada de 14 de junio de 2011-, que la potestad de planeamiento, aún siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1, 9.3 y 14 de la Constitución 168 Así, entre otras, deben citarse las SSTS de 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004). En la primera de ellas se insiste precisamente en que "las potestades de planeamiento

urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal" (STS 3ª - 29/2/2012- 6392/2008). Control de la discrecionalidad del planeamiento por hechos determinantes -Sentencia de 23 noviembre 2011 (Recurso de Casación 6091/2007)- "Nuestra jurisprudencia ha afirmado también, sin embargo, que la discrecionalidad no está exenta de control jurisdiccional, ya sea mediante la técnica de control de los elementos reglados, ya mediante otras técnicas (desviación de poder, control de los hechos determinantes o por los principios generales del Derecho) que permiten a este orden jurisdiccional verificar si la Administración se ha apartado de los intereses generales a que debe servir [Por todas, Sentencias de 13 de junio de 2011 (Casación 4045/2009), 20 de marzo de 1999 (Casación 1478/1993) o de 15 de octubre de 1999 (Casación 673/1994)].

Por otro lado, también hemos establecido que la planificación urbanística está orientada a satisfacer no solo las necesidades presentes sino también las del futuro; lo que se ha venido en llamar el horizonte del plan. En esa tarea prospectiva, con proyecciones de bastantes años, es admisible la utilización de criterios flexibles para dar respuesta, en su caso, a posibles cambios de coyuntura demográfica, sin que por ello se esté incurriendo en irracionalidad".

DECIMOSEGUNDO.- Consecuentemente, el reconocimiento del "ius variandi" y de un margen de discrecionalidad administrativa, no puede excluir el control jurisdiccional de las potestades de planeamiento, esencialmente en lo referente al cumplimiento del interés público, con sometimiento a principios de racionalidad y adecuación a la realidad que se trata de ordenar.

En efecto, el ejercicio de toda potestad administrativa opera sobre una determinada realidad de hecho, por ello si la Administración para el ejercicio de una potestad discrecional parte de una determinada realidad fáctica los hechos que le sirven de fundamento deben existir. En definitiva la fijación y determinación de los hechos no es una potestad discrecional, por lo que no puede la Administración partir de hechos inexistentes, inventados o distintos a los reales.

Ahora bien, el control judicial no se detiene en la verificación de la existencia de los hechos, sino que se extiende a la valoración que la Administración realiza de los mismos.

Puede afirmarse, en conclusión que el control judicial "aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas" (Sentencia de 8 de junio de 1992), pues "la discrecionalidad no supone una permisividad para actuar en contra de las más elementales reglas de la racionalidad y el buen sentido, sino que está limitada por ellas" (Sentencia de 18 de julio de 1992).

Pero, además, el control judicial no se detiene en el aspecto meramente formal de la exigencia de motivación, sino que ha de concluirse que una decisión es arbitraria cuando aunque la Administración alegue razones, éstas no resultan adecuadas para justificar la decisión adoptada.

DECIMOTERCERO.- Trasladando esta doctrina general al caso presente, debemos preguntarnos si los cambios introducidos en la Modificación impugnada responde a dichos parámetros...

Consecuentemente no se comprende cuál pueda ser la justificación de la Modificación, en un municipio con excedente de viviendas, que no ha ejecutado las previstas en el planeamiento vigente

y cuyas previsiones no tienen respaldo en un posible incremento poblacional [...]".

Pues bien, tal carencia total y absoluta de explicaciones conduce ineluctablemente a la anulación del plan parcial, toda vez que nada se indica en su memoria vinculante acerca de las necesidades reales de vivienda, presentes y futuras, atendida la población actual, la existencia de otras promociones cercanas aún no finalizadas o vendidas y, esencialmente, tomando en consideración que el resultado final supondría triplicar la población del municipio, silencio que se ha extendido al proceso de instancia, donde ni siquiera se intentó una explicación improvisada o de circunstancias para llenar ese vacío de justificación; falta total de explicaciones sobre la racionalidad de la solución que el plan ofrece que incluso cabe entender reforzada en esta casación, porque la sentencia de instancia, pese a sus términos y efectos jurídicos anulatorios, no ha sido recurrida por ninguna de las dos Administraciones Públicas interesadas, la Comunidad de Castilla y León -que pese a haber comparecido, en calidad de recurrida, dejó transcurrir el plazo concedido sin formular oposición; y el Ayuntamiento de Aldeamayor de San Martín, no personado en el recurso de casación en ningún concepto procesal, sino que solamente recurre en casación la Juntas de Compensación interesada en la promoción del sector.

OCTAVO.- Las consideraciones anteriores privan de sentido al tercer motivo de casación, que pretende infringidos los arts. 2, 3 y 4 del Código Civil y 9.3 de la Constitución, dada la alegada conculcación por la sentencia del principio de irretroactividad.

En primer término, la operatividad de dicho principio, para que adquiera relieve constitucional, ha de referirse a la garantía de *"...la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"*, hipótesis no concurrente. Con independencia de tal cuestión - pues también se invoca la vulneración de preceptos del Código Civil, si bien sólo el artículo 2.3 parece concernido en hipótesis-, no hay en el caso

debatido, conforme a lo expuesto, aplicación retroactiva de clase alguna, conforme a lo que hemos razonado ampliamente, puesto que la nulidad adoptada sólo afecta al plan parcial impugnado -no al PGOU de que trae causa- por razón de la aplicación de preceptos de Derecho necesario, como los artículos 2 y 10.1.a) del Texto Refundido de 2008, anteriores en su vigencia a la entrada en vigor de aquél, de suerte que la construcción teórica en que se sustenta este motivo pierde su razón de ser, pues sólo operaría si entendiéramos que el reproche se extiende al Plan General que, como se deduce de nuestros razonamientos, no ha sido objeto de impugnación directa o indirecta en este litigio, ni por ende se produce una aplicación retroactiva del TRLS de 2008.

NOVENO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LJCA procede la imposición de las costas a la Junta de Compensación recurrente. Ahora bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la escueta actividad desplegada por la entidad asociativa recurrida, procede limitar la cuantía de la condena en costas, por todos los conceptos, a la cantidad de 500 euros.

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Procuradora Doña Beatriz Ruano Casanova, en nombre y representación de la **JUNTA DE COMPENSACIÓN DE LA UNIDAD DE ACTUACIÓN ÚNICA DEL SECTOR "CAMINO SE SANTA MARÍA" DE ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN (VALLADOLID)**, contra la sentencia de 4 de diciembre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -con sede en Valladolid- en el recurso contencioso-administrativo nº 1909/2009, con

expresa condena en costas del recurso de casación a la parte recurrente, con el límite cuantitativo expresado en el último de los fundamentos jurídicos.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

Rafael Fernández Valverde

José Juan Suay Rincón

César Tolosa Tribiño

Francisco José Navarro Sanchis Jesús Ernesto Peces Morale Mariano de Oro-Pulido y López



PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el **Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco José Navarro Sanchís,** estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.



NIG: 28079 13 3 2014 0000799

NUMERO ORIGEN: 0001909 /2009

ORGANO ORIGEN: T.S.J.CASTILLA-LEON CCN/AD SEC.1 de VALLADOLID
C0050

Núm. Secretaría: 169/14

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

SECRETARÍA: ILMA. SRA. DÑA. MARÍA JESÚS PERA BAJO
RECURSO NÚM. 008 / 0000461 / 2014

RECURRENTE: PROCURADOR: BEATRIZ RUANO CASANOVA
RECURRIDO: PROCURADOR: JOSE PEDRO VILA RODRIGUEZ
RECURRIDO: PROCURADOR: NURIA MUNAR SERRANO

DILIGENCIA.- En Madrid, a diecisiete de Diciembre de dos mil quince. Seguidamente se procede a notificar a las partes, por los medios telemáticos (servicio Lexnet) la resolución que antecede, haciéndoles saber que contra la misma NO CABE recurso ordinario alguno. Doy fe.