

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: TERCERA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 28/01/2013

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 213/2010

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 22/01/2013

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.2

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Escrito por: CGR

Nota:

Segregación de municipio. Benimàmet.

RECURSO CASACION Num.: 213/2010

Votación: 22/01/2013

Ponente Excmo. Sr. D.: Manuel Campos Sánchez-Bordona

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: TERCERA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Enero de dos mil trece.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 213/2010 interpuesto por la COMISIÓN PROMOTORA DEL NUEVO MUNICIPIO DE BENIMÀMET, representada por el Procurador D. Francisco Miguel Redondo Ortiz, contra la sentencia dictada con fecha 11 de diciembre de 2009 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso número 519/2007, sobre

denegación de la constitución del nuevo municipio de Benimàmet; es parte recurrida la GENERALIDAD VALENCIANA, representada por la Procurador D^a. Rosa Sorribes Calle, y el AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, representado por el Procurador D. Carmelo Olmos Gómez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- La Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el recurso contencioso-administrativo número 519/2007 contra el Decreto del Gobierno de la Generalidad Valenciana número 100/2006, de 7 de julio, por el que se denegó la solicitud de segregación del barrio de Benimàmet para constituir un municipio independiente.

Segundo.- Por auto de 8 de marzo de 2007 se acordó remitir las actuaciones a la Sección Segunda de la Sala, y por diligencia de constancia de 28 de marzo siguiente se acreditó la adquisición del carácter de firmeza del mismo.

Tercero.- Por providencia de 10 de mayo de 2007 se emplazó a la Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet para formalizar demanda.

Cuarto.- Con fecha 25 de mayo de 2007 la demandante suplicó a la Sala "que se devuelva lo aportado como 'expedientes' a la Administración demandada, con la orden de que en cumplimiento de lo establecido, remita el expediente completo conformado bajo el procedimiento de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, con toda la documentación, empezando por la que aportó el 28 de julio de 2001 ante el Ayuntamiento de Valencia la Comisión Promotora, pasando por toda la que se fue incorporando para el mismo, terminando por el oficio de remisión a este Tribunal, y todo con los documentos/instrumentos numerados y ordenados por su orden temporal real de inclusión en el expediente administrativo, y no por el orden arbitrario del remitido; suspendiendo los plazos correspondientes y con los apercibimientos legales".

Quinto.- Por providencia de 30 de mayo de 2007 la Sala acordó:

"Por presentado el anterior escrito de la parte actora, únase al recurso de su razón. Y no ha lugar a la completación del expediente que se solicita sin perjuicio de lo que pueda solicitarse en el periodo probatorio.

Asimismo, emplácese a la representación de Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet, a fin de que formalice la demanda dentro del plazo de trece días que le restan [...]".

Sexto.- Interpuesto recurso de súplica contra la misma, fue confirmada por auto de 2 de julio de 2007.

Séptimo.- En su escrito de demanda, de 10 de septiembre de 2007, la Comisión recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "en que se resuelvan las siguientes cuestiones y se declare:

Primero.- Que no son conformes a Derecho y merecen reproche las actuaciones materiales que se han producido por las Administraciones actuantes en vía de hecho con retraso, trabas, caducidad o vicios en la tramitación del procedimiento y en la conformación del expediente, tales como:

Respecto al Ayuntamiento de Valencia la paralización del expediente, el retraso injustificado, el facilitarnos documentos erróneos y no los que exige el art. 14 del RPDTL,

Respecto a la Generalidad el apoyar la no incoación del expediente, exigir planos innecesarios que ya obraban en el mismo, retrasar el expediente fuera del plazo establecido para resolver, con caducidad del mismo, no haber comunicado en tiempo y forma la existencia del mismo a la Administración del Estado, no haber contestado congruentemente a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado formulado por la Comisión Promotora; no haber ponderado debidamente con la del Ayuntamiento de Valencia y en plan de igualdad la documentación acreditada por la Comisión Promotora, haberse desviado de sus propios razonamientos, a pesar de existir mayores motivos en el presente caso, de otros actos de creación de municipios o Entidades Locales Inframunicipales realizados por la Generalidad Valenciana, no numerar debidamente el expediente, no remitirlo íntegro ni al Consell Juridic ni al Tribunal.

Junto con los demás señalados en el cuerpo de este escrito.

Segundo.- Que no es conforme a Derecho y debe ser reprobada y exigida la inactividad o incongruencia de las Administraciones demandadas, al no definirse sobre otra parte de lo solicitado por los

vecinos de Benimàmet, que uno por uno piden en las instancias firmadas ante notario, y alternativamente bien ser municipio o en su defecto Entidad Local Inframunicipal, sobre lo cual no se pronuncia ni el Ayuntamiento ni la Generalidad.

Tercero.- Que no se ajusta a derecho la denegación de la constitución del nuevo municipio de Benimàmet.

Pronunciándose también sobre la competencia aludida de la Sección, y la indefensión de esta parte por el no envío del expediente completo.

Y todo ello de forma que se declare total o parcialmente no ser ajustada a Derecho la actividad administrativa impugnada, y en caso de no estimarse totalmente, alternativamente se reconozca la situación jurídica individualizada para esta Comisión Promotora consistente en que se resuelva sobre la petición de creación de Entidad Local Inframunicipal contenida en casi cinco mil peticiones, con la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma.

Y ello con expresa condena en costas a la parte actora".

Por otrosí solicitó el recibimiento a prueba.

Octavo.- El Letrado de la Generalidad Valenciana contestó a la demanda por escrito de 10 de octubre de 2007, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "desestimando el recurso, con todos los pronunciamientos favorables a esta Administración".

Noveno.- El Ayuntamiento de Valencia contestó a la demanda con fecha 21 de diciembre de 2007 y suplicó a la Sala sentencia "por la cual se inadmitan las pretensiones que articula en los extremos Primero y Segundo del Suplico de la demanda, en los términos desarrollados en el cuerpo del presente escrito, y se desestime en cuanto al resto, con todos los pronunciamientos favorables para las Administraciones demandadas y consiguiente declaración de conformidad a Derecho de la resolución impugnada". Por otrosí solicitó igualmente el recibimiento a prueba.

Décimo.- Por auto de 9 de enero de 2008 se acordó el recibimiento a prueba.

Undécimo.- La Abogada de la Generalidad, por escrito de 17 de enero de 2008, solicitó como medio probatorio: "Único.- Documental: que se dé por

reproducido el expediente administrativo". Dicha prueba se tuvo por propuesta por providencia de 11 de febrero de 2008.

Duodécimo.- Con fecha 31 de enero de 2008 el Ayuntamiento de Valencia solicitó los siguientes medios probatorios:

"Único.- Documental.

Primero.- Que se tengan por aportados, a efectos de prueba de esta representación, todos los documentos e informes evacuados por la Administración que obran en el expediente administrativo.

Segundo.- Que se tenga por aportado el documento que adjuntamos a nuestro escrito de contestación a la demanda.

Tercero.- Que se libre oficio, por parte de la Sala, al objeto de que por el Servicio Económico Presupuestario se emita informe o se certifique, con destino a estos autos, y al objeto de que surta efectos en el ramo de prueba de esta parte, sobre las inversiones municipales realizadas en el Barrio de Benimàmet.

Cuarto.- Que se libre oficio, por parte de la Sala, al objeto de que por parte del Secretario General de la Administración Municipal se emita o recabe con destino a estos autos, y al objeto de que surta efectos en el ramo de prueba de esta parte, informes o certificaciones sobre la prestación de servicios que se realizan en el Barrio de Benimàmet por las siguientes Unidades y Servicios Municipales: Fundación Deportiva Municipal; Universidad Popular; Servicios Centrales Técnicos; Oficina Técnica de Alumbrado y Fuentes Ornamentales; Servicios de Gestión de Residuos Sólidos y Limpieza; Ciclo Integral del Agua; Coordinación de Obras en Vía Pública y Mantenimiento de Infraestructuras; Jardinería y Paisaje; Bienestar Social e Integración; Bomberos; Policía Local; Administración y Planificación Económica; Circulación y Transportes; Comercio y Abastecimientos; Acción Cultural, Educación y Empleo; la Oficina de Alcaldías de Barrio; Fiestas y Cultura Popular; Juventud; Descentralización; Compras y Almacenes; Tributos Actividades Económicas; Tribunales Bienes Inmuebles; etc. [...]"

Decimotercero.- La Sala dictó providencia con fecha 11 de febrero de 2008 en la que acordó: "Se admite la documental propuesta, dándose por reproducidos los documentos a que el mismo se refiere, y con citación de las partes, procédase a su práctica, expidiéndose para ello los despachos solicitados, directamente, al Excmo. Ayuntamiento de Valencia".

Decimocuarto.- Evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

Valenciana dictó sentencia con fecha 11 de diciembre de 2009, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: Desestimamos el recurso interpuesto por el Procurador don Eduardo Lluesma Rodríguez, en nombre y representación de la Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet, contra el Decreto del Consell 100/2006, de 7 de julio. Asimismo, lo inadmitimos respecto a la pretensión de constitución de una Entidad Local Inframunicipal. No hacemos expresa imposición de costas".

Decimoquinto.- Con fecha 19 de febrero de 2010 la Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 213/2010 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del artículo 88.1.b) de la Ley Jurisdiccional por "incompetencia del Tribunal".

Segundo: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional por "infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, con indefensión denunciada" al no haberse aceptado su petición de complemento de expediente.

Tercero: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional "por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, con indefensión, por no notificar y emplazar a todos los interesados".

Cuarto: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional "por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, con indefensión, por no haberse practicado todas las pruebas pedidas y admitidas".

Quinto: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional "por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, con vicios formales como la falta de motivación, de claridad y precisión e incongruencia".

Sexto: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional porque "se ha infringido el art. 24 de la Constitución española; art. 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Territoriales [...] lo regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local; el RDL. 781/86; la Ley Orgánica del Poder Judicial; así como la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Decimosexto.- Por auto de 7 de abril de 2011 la Sección Primera de esta Sala acordó la admisión a trámite del recurso.

Decimoséptimo.- El Ayuntamiento de Valencia se opuso al recurso con fecha 2 de septiembre de 2011 y suplicó sentencia desestimatoria con condena en costas.

Decimoctavo.- Por escrito de 7 de septiembre de 2011 el Letrado de la Generalidad Valenciana se opuso al recurso y suplicó la confirmación de la sentencia recurrida con expresa imposición de costas a la parte contraria.

Decimonoveno.- Por providencia de 14 de enero de 2013 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 22 de enero siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana con fecha 11 de diciembre de 2009, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet contra el Decreto de la Generalidad Valenciana número 100/2006, que denegó la solicitud de segregación del barrio de Benimàmet, perteneciente al Ayuntamiento de Valencia, para constituir un nuevo municipio independiente.

El rechazo a la segregación, conforme con el preceptivo dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, se basó en que la Comisión Promotora de aquella no había acreditado el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para su autorización. En concreto, a juicio del Gobierno Valenciano, la propuesta: a) no había alcanzado la mayoría prevista en el artículo 9.3 del

Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, reiterado en el artículo 11.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, para el supuesto de procedimientos de segregación cuya iniciativa corresponde a los vecinos del núcleo afectado; b) no había acreditado que el barrio de Benimàmet constituyera un núcleo de población territorialmente diferenciado, ni que contara con recursos económicos suficientes para el ejercicio de sus futuras competencias, ni que garantizara la calidad de los servicios públicos a recibir por sus vecinos, a los efectos del artículo 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; c) la delimitación territorial del futuro nuevo municipio no cumplía los requisitos mínimos exigibles, de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en un supuesto especialmente complejo; y d) no se había acreditado el interés público subyacente a la constitución del nuevo municipio.

Segundo.- La Sala de instancia confirmó la validez del Decreto impugnado. En su sentencia, tras precisar cuál era exactamente el objeto del recurso (lo que determinaría la inadmisión de la demanda en lo que se refiere a la pretensión alternativa de constituir Benimàmet como entidad local inframunicipal), el tribunal consideró que, efectivamente, no concurrían los requisitos legales y reglamentarios para el nacimiento del nuevo municipio, segregado de la ciudad de Valencia. Lo hizo en estos términos:

"[...] Interpretados conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo los artículos 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 8.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y el 6.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de junio, no aprecia esta Sala a denegación cuestionada infrinja el ordenamiento o carezca de justificación motivada precisa y suficiente, por las siguientes razones:

Primera. Porque no se ha probado la promoción de la segregación por la mayoría de los vecinos residentes en la parte segregable (art. 11 del Reglamento de Población y Demarcación). En este sentido, de los documentos obrantes en el expediente, que la petición contó inicialmente con 3.698 firmas de vecinos y, tras la adhesión posterior, con 4.620 de una población censada de 12.566 habitantes, de los que, a 1 de abril de 2004, 10.464 eran mayores de 18 años, por tanto, no se alcanza la mayoría exigida en el citado precepto, y ello, aun añadiendo las adhesiones posteriores a las aportadas con la

solicitud. Es criterio jurisprudencial la relevancia de la mayoría exigida por el Reglamento en relación con la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado- art. 13.2 de la Ley 7/1985- (TSS de 15 de marzo de 2005), criterio que también exige la referencia de las adhesiones al momento de formalización de la solicitud (TSS de 10 de mayo de 2002), además, 'la voluntad mayoritaria de un grupo de vecinos de segregar la parte del territorio de un término municipal en el que residen no es por sí sólo determinante de la resolución de la Administración que debe basarse en causas objetivas tendentes a acreditar la incidencia de un hecho diferencial, que en orden a la mejor gestión de los intereses de una agrupación humana requiere la creación de un nuevo municipio ...' (TSS de 31 de octubre de 2000).

Segunda. Porque el barrio de cuya segregación se trata tampoco constituye, propiamente, un núcleo de población territorialmente separado del municipio de Valencia, así, lo pone de manifiesto la distancia estimada, entre 500 y 700 metros, de las edificaciones más próximas del barrio al continuo urbano de Valencia. Es más, la delimitación de su ámbito territorial tampoco fue precisada inicialmente por la actora llegando a aceptar, expresamente, la que se fijara por la Generalitat.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la imposición como exigencia mínima para poder articular una nueva entidad local autónoma de la necesidad de que concorra el presupuesto de un núcleo de población territorialmente diferenciado que cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados, no es contraria a la autonomía local (S 214/1989), que no puede desvincularse ni disociarse de que para constituir efectivos núcleos de población que configuren una nueva entidad local, deben concurrir los requisitos del elemento poblacional y del elemento territorial con suficiente entidad para ser calificados como tales (TCSS 170/1989, 214/1989, 308/1994).

Tercera. Tampoco se ha acreditado la suficiencia de medios y recursos para la atención y cumplimiento de las obligaciones propias de las competencias municipales. En este sentido, son clarificadores los Informes de la Oficina Económico-Financiera obrantes a los folios 225 a 228, y los Informes-propuesta de 24 de junio y 2 de julio de los Servicios Centrales y del Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Valencia, así como los del Director General de Administración Local cuyas estimaciones y consideraciones no se han desvirtuado por prueba en contrario, como correspondía hacer a la recurrente (TSS de 16 de mayo de 2001). La falta, pues, de acreditación de autofinanciación suficiente del municipio cuya constitución se pretende mediante la segregación revela, también y además, su improcedencia.

Por lo expresado es innecesario tratar si concurre en el caso un interés público suficiente y acreditado a cuyo amparo se haya solicitado la segregación porque, como ha resuelto el Tribunal Supremo, todos los requisitos exigidos por las citadas normas, legales y reglamentarias, han

de concurrir acumulativamente (SS de 16 de mayo de 2001 y de 3 de mayo de 2004) por lo que, la falta de cualquiera de ellos, determina el rechazo de la pretensión de segregación."

Tercero.- El recurso de casación contra la sentencia de instancia se basa, principalmente, en motivos de orden formal (cinco de los seis deducidos) que, ya lo avanzamos, carecen de fundamento sólido. Sólo en el sexto motivo la defensa de la Comisión Promotora aborda algunas de las cuestiones de fondo que determinaron el rechazo de su pretensión.

El primer motivo se interpone al amparo del artículo 88.1.b) de la Ley Jurisdiccional y en él se censura la supuesta "incompetencia del Tribunal". Afirma la recurrente que "ha habido infracción de las normas de la competencia por las que se reparte el ejercicio de la potestad entre los diversos órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, art. 17 de la LRJCA y TS 6-3-95; 19-2-96; 10-12-96; 26-5-97. O en su defecto incongruencia omisiva por no explicar qué normas de reparto pueden 'legalizar' el cambio de Sección de un Procedimiento y la permanencia en la inicial de otro idéntico. Se infringen también los arts. 1, 9 y 24 de la Constitución española y los consecuentes y concordantes de la LRJCA, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley Orgánica del Poder Judicial y normas de rango inferior derivadas".

La Sala de instancia ya explicó a la recurrente, en el fundamento jurídico segundo de la sentencia ahora impugnada, que "el conocimiento de este recurso corresponde a la Sección que conforme a las normas de reparto vigentes al tiempo de su interposición se la atribuía por razón de la materia, tal como se resolvió por auto número 143/2007, de ocho de marzo, de la Sección Primera de esta Sala". Y añadió que "[...] no habiéndose cuestionado la competencia de esta Sección para conocer y resolver el recurso sobre la base de interpretación de las normas de reparto existentes en la Sala, es innecesario mayor razonamiento sobre el particular al no ser, éste, un tribunal excepcional o designado ad hoc".

El motivo será desestimado pues, en efecto, ni las normas sobre reparto de asuntos entre las diversas secciones de una misma Sala afectan a la competencia del órgano jurisdiccional ni, en el supuesto de autos, la recurrente puso objeción alguna o recurrió el auto dictado al comienzo del proceso (8 de marzo de 2007) para asignar el conocimiento del recurso a una

de aquéllas. Es obvio que la competencia para conocer del litigio correspondía a la Sala de instancia, cualquiera que fuese la sección a la que fuera repartido, dado que se impugnaba un Decreto de la Comunidad Autónoma. Si, conforme a las normas de atribución de asuntos entonces vigentes, debía ser una u otra sección a quien se asignase su conocimiento es algo que, repetimos, fue decidido al inicio del proceso con carácter firme y se mantuvo inalterado en los trámites sucesivos.

Por lo demás, las referidas normas son objeto de publicación oficial y hubiera debido bastar a la recurrente la lectura de los Boletines Oficiales del Estado de 23 de febrero de 2006 y 10 de agosto de 2007, entre otros, para conocer los acuerdos de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial por los que se ordenaba hacer públicos los adoptados previamente por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en los que se fijaban, para los períodos correspondientes, las normas de reparto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mencionado Tribunal Superior. En dichas normas se atribuía a la Sección Segunda el conocimiento de los litigios en materias no asignadas específicamente al resto.

En cuanto a la supuesta "incongruencia omisiva" que de modo subsidiario -y procesalmente inadecuado- se denuncia en este mismo motivo, por no "explicar" qué normas de reparto determinaron la atribución del asunto a la Sección segunda de la Sala, baste lo dicho respecto de la aquiescencia de la recurrente al auto de 8 de marzo de 2007 y a la respuesta del tribunal de instancia en los términos ya dichos.

Cuarto.- En el segundo motivo casacional, al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional, se censura como "infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, con indefensión denunciada" el hecho de que la Sala de instancia permitiera "[...] que se iniciara y concluyera el trámite de la demanda, sin estar completo el expediente administrativo". Sostiene la recurrente que por esta causa "se han infringido, pues, el art. 24 de la Constitución Española, y los arts. 48 a 55 de la LRJCA, con todo el espíritu de la misma, en contra de la meticolosa práctica habitual de exigir completar el expediente remitido y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo reiterada en dicho sentido, con indefensión irremisible".

La censura no puede prosperar una vez que la Sala de instancia, al rechazar en su providencia de 30 de mayo de 2007 que se completase el expediente, lo hizo añadiendo que tal decisión lo era "sin perjuicio de lo que pueda solicitarse en el periodo probatorio". Y al desestimar la súplica contra aquélla, en el auto de 2 julio 2007, la misma Sala afirmó, además, que los documentos de que se trataba eran "[...] conocidos por la parte según las alegaciones de la misma formuladas en el presente recurso de súplica", reiterando que todo ello era "sin perjuicio de la prueba documental que pueda proponerse en el periodo probatorio".

Pues bien, como quiera que la Comisión actora, una vez abierto dicho período, no formuló escrito de proposición de prueba, es claro que ninguna indefensión se le produjo. Tanto menos cuanto que aquélla conocía y tuvo en su poder los documentos supuestamente omitidos (así lo expresa en su escrito de 21 de mayo de 2007) pues los había acompañado a la solicitud inicial en vía administrativa. Ninguna dificultad existía, pues, para haberlos aportado bien como prueba documental o bien como documentos adjuntos a la demanda (a la que efectivamente acompañó en anexo otros). Excluida la indefensión, decae el motivo.

Quinto.- En el tercer motivo casacional, de nuevo al amparo del artículo 88.1.c) de la Jurisdiccional, la infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales que se denuncia los es "por no notificar y emplazar a todos los interesados". A juicio de la Comisión recurrente con ello "se han infringido el art. 24 de la Constitución española y los arts. 49 y concordantes de la LRJCA, y todo el espíritu de la misma".

Dado que quien recurre en casación sí fue parte del proceso de instancia, y parte demandante, no se ve qué indefensión le supone que otros terceros hayan sido emplazados o dejados de emplazar en aquel litigio, terceros cuya intervención procesal sólo podría hacerse precisamente para oponerse a las pretensiones de la Comisión actora (razón por la cual la misma Sala de instancia rechazó la personación de quienes aspiraban a situarse como codemandantes sin haber ellos mismos impugnado el Decreto).

En el desarrollo del motivo la Comisión recurrente se limita a afirmar que la indefensión sufrida es "material, no meramente formal" pero sigue sin explicar por qué se considera a sí misma indefensa en este litigio. Dado que

no le corresponde la protección de los intereses de terceros eventualmente "indefensos" por la falta de emplazamiento (cuya actuación procesal, en aquel proceso, insistimos, sólo podía ser la de oponerse a quien recurría), sus alegaciones a este respecto no pueden ser acogidas.

Sexto.- En el cuarto motivo, también al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional, se denuncia como infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, con indefensión, el hecho de que no se hubieran "practicado todas las pruebas pedidas y admitidas, y entre ellas la reproducción de todo el expediente administrativo". A juicio de la recurrente con ello se "han infringido el art. 24 de la Constitución Española, 60 y 61 de la LRJCA y su disposición final primera".

El motivo es de difícil comprensión pues, según ya hemos expuesto, la parte recurrente no llegó a solicitar la práctica de ninguna prueba en el proceso. La providencia de la Sala de 11 de febrero de 2008, cuya copia se incorpora al contenido del motivo (y contra la que no se interpuso ningún recurso), se refiere a una prueba propuesta por la Generalidad Valenciana, consistente en que "se dé por reproducido el expediente administrativo". El tribunal, en la citada providencia, dispuso literalmente que "se admite la prueba documental propuesta, dándose por reproducido el expediente administrativo a que el mismo se refiere". Y la parte proponente de dicha prueba no censuró entonces -ni lo hace ahora- el contenido de la citada providencia ni de su resultado.

No se entiende bien cómo, a partir de esta resolución judicial consentida por todas las partes, incluida quien ahora recurre, esta última puede acusar a la Sala de no haber practicado las pruebas pedidas y admitidas, tanto menos cuando la acusación proviene de quien ni siquiera llegó a proponer prueba alguna.

Séptimo.- En el quinto motivo, último de los formulados al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional, se denuncia como infracción de las normas reguladoras de la sentencia su "falta de motivación, de claridad y precisión e incongruencia".

Las imputaciones son tan gratuitas como infundadas. De hecho, en el desarrollo argumental del motivo ni siquiera se llega a concretar en qué punto

o puntos la sentencia adolece de falta de claridad o de precisión, limitándose el reproche de la recurrente a afirmar que no es "exhaustiva" pues no responde a cuatro alegaciones de la demanda. Se trata, sucesivamente, de las relativas a: a) la fecha de los documentos aportados por el Ayuntamiento de Valencia y la Generalidad, que no se referían al año 2000 "en que se conformó el expediente"; b) la falta de remisión del expediente de segregación; c) el hecho de que cuatro mil ochocientos sesenta y nueve vecinos de Benimàmet, mayores de edad, "ratificaron ante notario la veracidad de lo presentado por la Comisión Promotora"; y d) las normas de reparto de las diferentes secciones de la Sala.

La lectura de la sentencia pone de relieve, sin embargo, que sí hubo respuesta, expresa o implícita, de la Sala a aquellas cuestiones, lo que desvirtúa el reproche de incongruencia omisiva.

A) Los documentos e informes y datos de hecho que la Sala de instancia toma en consideración son no sólo los "iniciales" correspondientes al año 2000 sino los referidos a años posteriores, lo que supone tanto como pronunciarse sobre la fecha de referencia para la evaluación de los requisitos necesarios. Ello desmiente la imputación de incongruencia por omisión. Pero es que, además, el tribunal de instancia adopta esta postura, en cuanto al número de firmas que respaldan la iniciativa, precisamente porque la Corporación promotora había expresado que la petición inicial contaba con una determinada cifra inicial y que en el mes de abril de 2004, tras las aportaciones de otros escritos de adhesión, la cifra era aun mayor (primera "razón" de las tres que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia). Era la propia demandante, pues, quien introducía en el debate datos fácticos correspondientes a unos años y otros.

B) Sobre el "expediente de segregación" y el resto de alegaciones de la demanda relativas a él, la defensa de la Comisión recurrente vuelve a suscitar, en realidad, la misma censura ya examinada en el motivo segundo, que acabamos de rechazar. Por lo demás, la Sala de instancia analizó en el segundo y el tercer fundamentos jurídicos de la sentencia ahora impugnada las vicisitudes derivadas de las sentencias precedentes números 308/2002 y 1320/2003 (de 8 de marzo de 2002 y 21 de octubre de 2003 respectivamente), sobre la incoación de aquel expediente -que había sido denegada por el Ayuntamiento de Valencia- y la puesta a disposición de los datos requeridos. Y

se refirió igualmente a las denunciadas "omisiones, irregularidades y actuaciones fácticas" alegadas por la recurrente, que no consideró relevantes "a la vista del amplio expediente administrativo [1014 folio] y de la omisión de solicitud de prueba alguna sobre extremos de importancia". Mal puede aducirse, pues, que hubo falta de respuesta jurisdiccional sobre la correlativa alegación. Otra cosa es que el contenido de dicha respuesta satisfaga o no a la demandante, quien no por ello puede alegar la ausencia de un pronunciamiento expreso, como el que se produjo.

C) Tampoco dejó el tribunal de instancia de pronunciarse sobre el número de vecinos que suscribían la solicitud, en relación con la exigencia de la mayoría requerida al efecto. Sobre esta cuestión -que lo es de hecho y de valoración de las pruebas presentadas- gira el razonamiento de la Sala en el apartado primero de los tres que integran el fundamento jurídico tercero de su sentencia, apartado cuyo contenido anteriormente hemos transcrito. Es claro que con ello daba respuesta a la alegación correlativa de la demanda, no aceptando la tesis de la Comisión promotora.

D) En fin, sobre las normas de reparto, de nuevo la defensa de la Comisión recurrente suscita una censura que ya ha expuesto en el motivo casacional primero, y por el mismo título (incongruencia), cuyo contenido no hemos aceptado.

Octavo.- En el único motivo (sexto) planteado bajo el amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, la recurrente denuncia la infracción sucesiva del artículo 24 de la Constitución española y del artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Territoriales. Aduce también como normas supuestamente infringidas, pero sin mayores especificaciones ni cita de preceptos concretos, "la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local; el RDL. 781/86; la Ley Orgánica del Poder Judicial; así como la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

El desarrollo argumental se contiene -como el resto del escrito de recurso, en términos procesalmente inadecuados- en la partes finales del apartado "requisitos legales" (páginas 9 a 11 de aquel escrito) y de la denominada "fundamentación jurídica" (página 61 y 62), para resumirse o concluir en el "suplico" del recurso de casación, a tenor del cual parece

deducirse que lo impugnado no sería tanto la decisión de la Sala sobre la constitución del nuevo municipio sino más bien sobre la petición (que se califica a veces de alternativa y a veces de subsidiaria) de que se creara una nueva entidad local inframunicipal.

Como bien destacan las partes que se oponen al recurso, en este último motivo la defensa de la Comisión recurrente ni siquiera llega a argumentar qué normas legales, en concreto, y por qué razones habrían sido vulneradas. Y en cuanto a los dos únicos preceptos singulares invocados, del primero no se explica por qué la Sala habría vulnerado el artículo 24 de la Constitución, esto es, en qué habría consistido la infracción del derecho a la tutela judicial. Y del segundo, artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Territoriales, tampoco se llega a precisar cuál de sus apartados, en particular, habría sido mal aplicado o interpretado por el tribunal de instancia. Dicho precepto regula los documentos que han de incorporarse a los expedientes de alteraciones de términos municipales tanto en general (apartados primero y segundo) como en el supuesto específico de aquellos en que se pretenda la segregación parcial para constituir un municipio independiente (apartados tercero y cuarto).

A tenor del encabezamiento del motivo sexto, la discrepancia del recurrente se centraría en que el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Territoriales "habla de la mayoría de los vecinos, no de la mayoría absoluta de los vecinos, por lo que una gran mayoría a favor, con una escasa minoría en contra, sería suficiente para una segregación". Parece aludir, pues, al contenido del apartado cuarto del precepto reglamentario. Pero, paradójicamente, no combate con argumentos la tesis del tribunal de instancia, con apoyo en el artículo 11.1 de aquel Reglamento, sobre la exigencia de que la iniciativa venga suscrita por la mayoría (esto es, la mitad más uno) de los vecinos "residentes en la parte o partes que hayan de segregarse", requisito necesario para proceder a las alteraciones de términos municipales consistentes en la segregación parcial de los mismos.

En todo caso, la exigencia numérica respecto del número de vecinos que habían de suscribir la iniciativa no es sino una de las condiciones concurrentes. La Sala de instancia, además de no tenerla por cumplida, expresa en su sentencia cómo tampoco se daban, en el caso de Benimàmet,

los requisitos legales que condicionan la creación de un nuevo municipios. esto es, que se tratase de un núcleo de población territorialmente diferenciado y que el municipio resultante contara con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supusiera disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

Respecto del cumplimiento de estos requisitos sólo se vierten afirmaciones muy generales en el motivo de casación sexto (página 9 del escrito de recurso), sobre la base de que la Sala de instancia "no valoró ponderadamente con arreglo a las normas de la valoración tasada de la prueba nada de lo que tenía dicho y probado la Comisión Promotora". Afirma la recurrente que esta Sala del Tribunal Supremo "podría incluir dentro de los hechos admitidos como probados por el tribunal de instancia los hechos omitidos por éste", tratando con ello de que sustituyamos la valoración de las pruebas aportadas, y siempre a partir del que denomina "expediente de segregación" no incorporado a los autos.

Una y otra pretensión son rechazables pues, por un lado, el recurso de casación no puede convertirse en una segunda instancia que examine de nuevo las pruebas practicadas en el proceso; y de otro, la valoración que la Sala de Valencia lleva a cabo sobre los elementos objetivos (territoriales) y los datos económicos, a partir de sendos informes que obran en el expediente, no se revela en modo alguno irracional o arbitraria, antes bien ajustada al contenido de aquéllos, además de coincidir con la que ya había expresado el Consejo Consultivo en su dictamen de 7 de abril de 2006 (folios 906 a 973 del expediente administrativo) tras el análisis de esos mismos documentos y de los aportados por la Comisión recurrente.

En fin, si el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se dirigía, como en efecto puede leerse, únicamente contra la denegación, por parte del Gobierno de la Generalidad Valenciana, "de la constitución del nuevo municipio de Benimamet" (resaltado en negritas dentro del escrito de interposición del recurso), es congruente con ello que la Sala de instancia inadmitiera la pretensión de la demanda sobre cuestiones distintas a aquélla, como la relativa a la eventual creación de una entidad inframunicipal.

No era posible, en efecto, en el seno de este litigio, acceder a la pretensión de que "se reconozca la situación jurídica individualizada para esta

Comisión Promotora consistente en que se resuelva sobre la petición de creación de Entidad Local Inframunicipal contenida en casi cinco mil peticiones, con la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma". Si se produjo, o no, silencio administrativo respecto de dicha petición es algo que, repetimos, no correspondía decidir en el marco de un recurso que se interpuso exclusivamente contra el rechazo a la constitución de un nuevo municipio por segregación de parte de otro.

Noveno.- Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso de casación con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de tres mil euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a cada una de las partes contrarias.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

Primero.- Desestimar el recurso de casación 213/2010 interpuesto por la Comisión Promotora del Nuevo Municipio de Benimàmet contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana con fecha 11 de diciembre de 2009 en el recurso número 519 de 2007.

Segundo.- Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos: Pedro José Yagüe.-



Manuel Campos.- Eduardo Espín.- José Manuel Bandrés.- María Isabel Perelló.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.

NIG: 28079 13 3 2010 0000379

NÚMERO ORIGEN: 0000519 /2007

ÓRGANO ORIGEN: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.2 de VALENCIA

C0050

Núm. Secretaría: 126/12-F

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

SECRETARÍA: ILMA. SRA. DÑA. AURELIA LORENTE LAMARCA
RECURSO NÚM. 008 / 0000213 / 2010

RECURRENTE: PROCURADOR D. FRANCISCO MIGUEL REDONDO ORTIZ
RECURRIDOS: PROCURADOR D. CARMELO OLMOS GOMEZ, PROCURADOR Dña.
ROSA SORRIBES CALLE

DILIGENCIA.- En Madrid, a treinta y uno de Enero de dos mil trece. 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.