



RECURSO CASACION Num.: 1824/2014

Votación: 28/10/2015

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

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

SENTENCIA

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 once de Noviembre de dos mil quince.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Quinta por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, ha visto el recurso de casación nº **1824/2014**, interpuesto por el Procurador Don Ramón Rodríguez Nogueira, en representación de la sociedad **CIUDAD DE LA PESCA DE VIGO, S.L.**, contra la sentencia de 20 de febrero de 2014, dictada por la Sala de lo



Contencioso-Administrativo (Sección segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso nº 4492/2008, sobre aprobación definitiva parcial del Plan General de Ordenación Municipal de Vigo. Han comparecido como partes recurridas la **JUNTA DE GALICIA**, representada por el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén y el **AYUNTAMIENTO DE VIGO**, representado por la Letrada de sus Servicios Jurídicos

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección segunda) del Tribunal Superior de Galicia- dictó, el 20 de febrero de 2014, sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 4492/2008, interpuesto según se expresa literalmente, contra la "*... la Orden de 16-5-2008 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes por la que se dio aprobación definitiva parcial al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo*".

SEGUNDO.- En el mencionado recurso, la Sala de instancia dictó sentencia de 20 de febrero de 2014, cuya parte dispositiva declara, literalmente reproducido:

"...Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "Ciudad de la Pesca de Vigo, S.L." contra la Orden de 16-5-2008 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes por la que se dio aprobación definitiva parcial al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo. No se hace imposición de costas..."

TERCERO.- Notificada la sentencia a las partes, la representación procesal de CIUDAD DE LA PESCA DE VIGO, S.L. presentó ante la Sala de instancia escrito de preparación del recurso de casación, a lo que se accedió mediante diligencia de ordenación de 9 de abril de 2014, en la que se



acuerda emplazar a las partes para que, en el plazo de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal Supremo.

CUARTO.- Emplazadas las partes, el Procurador Sr. Rodríguez Nogueira, en la representación procesal indicada de CIUDAD DE LA PESCA DE VIGO, S.A., compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulando el 30 de mayo de 2014 escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras aducir los motivos que consideró oportunos, solicitó a la Sala "*...dicte sentencia casando y anulando la Sentencia recurrida, con los pronunciamientos a que haya lugar, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto, todo ello con expresa condena en costas a quien se oponga a este recurso...*".

QUINTO.- Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 8 de septiembre de 2014, se acordó la remisión de las actuaciones a esta Sección Quinta para su sustanciación, disponiéndose por diligencia de ordenación de 30 de septiembre de 2014 entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes comparecidas como recurridas, a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que llevó a cabo la JUNTA DE GALICIA mediante escrito de 13 de noviembre de 2014, en el que solicitó sentencia en que declaremos no haber lugar al recurso de casación; y el AYUNTAMIENTO DE VIGO, que interesó en escrito de 14 de noviembre de 2014 una sentencia en los mismos términos que la postulada por la Administración autonómica.

SEXTO.- Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 28 de octubre 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 este recurso de casación la sentencia pronunciada el 20 de febrero de 2014 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 4492/2008, cuya impugnación se dirigió frente a la aprobación definitiva parcial del Plan General de Ordenación Municipal de Vigo.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de los cinco motivos de casación esgrimidos por la sociedad mercantil que aquí impugna la sentencia de instancia (cuatro de ellos por la vía del artículo 88.1.d) y uno más, el segundo, por la prevista en el artículo 88.1.c), todos de la Ley de esta Jurisdicción, hemos de analizar los efectos jurídicos que proyecta sobre el caso la Sentencia de esta misma Sala y Sección de 10 de noviembre de 2015, pronunciada en el recurso de casación nº 1658/2014, que declaró haber lugar al recurso de casación deducido contra la sentencia, también procedente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada el 20 de febrero de 2014 -recurso contencioso-administrativo 4530/2008-, sentencia que quedó anulada y sin efecto. Al mismo tiempo y como consecuencia del éxito de la pretensión casacional, hemos estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto en la instancia contra la Orden de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transporte de la Junta de Galicia, de 18 de mayo de 2008, por la que se aprueba definitiva y parcialmente el Plan General de Ordenación Urbana de Vigo y contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 13 de julio de 2009, que aprobó definitivamente el documento de cumplimiento de la citada Orden en cuanto a las cuestiones que en la misma quedaron en suspenso. Tal estimación supuso, obviamente, la declaración de nulidad de las referidas Órdenes aprobatorias del Plan General de Ordenación Urbana de Vigo y, por



ende, la del propio Plan que aprobaron. En la mencionada sentencia hemos declarado, por tanto, la nulidad de la misma disposición general que ha sido objeto de impugnación en el proceso de instancia de que dimana este recurso de casación, esto es, Plan General de Ordenación Urbana de Vigo.

Conviene, a tal efecto, traer a colación nuestra antedicha sentencia de 10 de noviembre de 2015 (recurso de casación nº 1658/2014), en cuyo fundamento jurídico tercero se explican las razones determinantes de la nulidad del Plan General de Vigo examinado, basadas en la falta de sometimiento del PGOU a la preceptiva evaluación ambiental estratégica (EAE), así como en la disconformidad a Derecho del acto administrativo por virtud del cual se declaró la inviabilidad del sometimiento del Plan General en tramitación a tal evaluación, adoptada el 28 de marzo de 2008, argumentos que se expresan en los siguientes términos:

"[...] TERCERO.- En efecto, se denunció en la demanda, como hemos dicho, la inaplicación de la normativa contenida en la Directiva 2001/92 y artículo 7 y concordantes y disposición transitoria 1ª de la Ley 9/2006.

La sentencia de instancia desestima dicha alegación por considerar que el no sometimiento del Plan de Ordenación impugnado al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica resulta conforme con la citada disposición transitoria ya que si bien el primer acto preparativo formal "tuvo lugar en el año 2000 con la decisión de formular un nuevo plan y éste se aprobó definitivamente en el año 2008... pero es que se produjo la declaración de que era inviable someterlo a ese procedimiento, según resolución del Director Xeral de Desenvolvemento Sostible de 28 de marzo de 2008", sin embargo "No cabe acoger lo alegado por la parte actora sobre falta de motivación de la citada resolución de 28 de marzo de 2008, conteniendo ésta última fundamento suficiente a los efectos que le son propios, siendo inmediatamente de apuntar que el P.X.O.M incorpora el estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico, articulándose



en dicho Plan mecanismos protectores y con actualización en el documento de aprobación definitiva sin perjuicio de la correspondiente y prevista complementación con ocasión de las fases de desarrollo y ejecución del Plan, para la debida especificación en cuanto a la validación ambiental".

Lo cierto es sin embargo que la resolución que declara la inviabilidad de someter el Plan General al trámite de evaluación ambiental estratégica previsto en el artículo 7 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, se dicta, como hemos señalado antes, el 28 de marzo de 2008, y el P.G.O.U. de Vigo no es aprobado definitivamente hasta el 13 de julio de 2009 por Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de Galicia.

Nos encontramos ante una resolución que, al amparo de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, declara inviable, por razones de premura en la ejecución de determinadas infraestructuras y proyectos, el sometimiento al trámite de Evaluación Ambiental de un Plan General, cuya aprobación inicial tuvo lugar el 30 de diciembre de 2004 y la provisional el día 19 de marzo de 2006, remitiéndose a la Consejería de Política Territorial de la Junta de Galicia para su aprobación definitiva el 31 de mayo de 2006, fechas en las que ya había entrado en vigor la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados plazos y programas en el medio ambiente, que lo fue al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, ocurrida el 29 de abril de 2006 (BOE nº 102/2006).

Si bien el primer acto preparatorio formal con el acuerdo de redacción del Plan por el Ayuntamiento de Vigo y la formulación de su avance, publicado el 6 de agosto de 2002, tuvo lugar antes del día 21 de julio de 2004, cuando dicho Plan se remite a la Consejería de Política Territorial de la Junta de Galicia para su aprobación definitiva el 31 de mayo de 2006, conforme a la citada Disposición Transitoria



Primera. 2, de la Ley 9/2006, de 28 de abril, no estaba sujeto a la evaluación ambiental prevista en el artículo 7 de esta Ley, pero, a partir del día 21 de julio de 2006 sin haber recaído la aprobación definitiva, debía sujetarse a la misma salvo que la Administración Pública competente decidiese que resultaba inviable el indicado trámite contemplado en el referido artículo 7 de la indicada Ley, a pesar de lo cual la Administración ambiental competente deja transcurrir dos años prácticamente hasta declarar inviable su sometimiento al trámite previsto en el referido artículo 7 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, y ello por tres razones, la una porque se demoraría la ejecución de determinados proyectos e infraestructuras con un importante coste económico y social, la otra porque había tenido lugar el procedimiento de participación pública y la tercera porque la protección de la sostenibilidad del entorno quedaba garantizada a través del sometimiento a evaluación ambiental estratégica o, en su caso, evaluación de impacto ambiental, de los futuros trámites sobre los ámbitos de desarrollo del Plan.

Lo cierto es que el Plan General en cuestión no es aprobado definitivamente hasta un año después de haberse dictado esa resolución declaratoria de la inviabilidad de someterlo a evaluación ambiental, lo que se lleva a cabo mediante una de las Ordenes que ha sido impugnada en la instancia de fecha 13 de julio de 2009, publicada el 24 de julio del mismo año, lo que demuestra que la pretextada premura no existía, mientras que el haberse llevado a cabo la información pública y el futuro sometimiento del planeamiento de desarrollo a evaluación ambiental y de los proyectos de ejecución a evaluación de impacto ambiental no son razones jurídicas válidas para evitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la repetida Ley 9/2006, de 28 de abril, como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de 11 de noviembre de 2014 (recurso de casación 2058/2012), 23 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3158/2012), 3 de febrero de 2015 (recurso de casación 35/2013), 18 de mayo de 2015 (recurso de



casación 2524/2013) y 25 de septiembre de 2015 (recurso de casación 464/2014), en las que hemos expresado que los intereses públicos que aparecen vinculados a la aprobación de cualquier Plan, el retraso que siempre ha de conllevar en su aprobación la sustanciación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la sujeción de los planes y proyectos de ejecución posterior a evaluación, ni tampoco el que se hayan respetado en el procedimiento de aprobación del Plan los principios de transparencia y participación pública, son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental estratégica, impuesto por los artículos 7 y 9 de la Ley 9/2008, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La Administración autonómica ambiental ha empleado en este caso, a fin de justificar la inviabilidad de someter el Plan General de Ordenación Municipal de Vigo a evaluación ambiental, idéntica argumentación a la que unos meses después, el 20 de octubre de 2008, utilizó para justificar la inviabilidad de someter el Plan General de otro municipio, concretamente Teo, a dicha evaluación ambiental, justificación que esta Sala del Tribunal Supremo, en su referida sentencia de fecha 23 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3158/2012), declaró insuficiente e injustificada, doctrina que ahora reiteramos por las razones que acabamos de expresar, determinantes todas ellas de la estimación del octavo de los motivos de casación invocados, al haberse vulnerado lo establecido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, y por la Directiva comunitaria 2001/42/CE, de 27 de junio [...]”.

TERCERO.- Por tanto, mediante la sentencia dictada el pasado 10 de noviembre de 2015 -recurso de casación nº 1658/2014-, y en virtud de las razones jurídicas que han quedado reflejadas literalmentestª Sala y Sección ha declarado la procedencia del recurso de casación entablado por un recurrente distinto, en impugnación asimismo de



otra sentencia desestimatoria, dictada por el mismo Tribunal de instancia, cuyo objeto era igualmente el mencionado PGOU de Vigo, sentencia que comporta, en su fallo, la anulación de la sentencia de instancia y, en consecuencia, la de dicho instrumento de planeamiento, declaración de carácter general que la Ley ordena que sea *erga omnes*, hasta el punto de que dispone, para conocimiento general, la publicación de la sentencia en el mismo diario oficial en que hubiera sido publicada la disposición anulada (art. 72.2 LJCA).

Ello significa que la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Vigo que hemos declarado previamente, en la expresada sentencia, debe servir también de fundamento al fallo de este recurso de casación, aun prescindiendo para ello del análisis de los específicos motivos de casación articulados en su escrito de interposición por la entidad mercantil recurrente, toda vez que los razonamientos que hemos expresado acerca de la eficacia *erga omnes* de las sentencias de anulación de las disposiciones de carácter general, extensiva por su naturaleza a los planes urbanísticos, hace superflua toda otra consideración que pudiera surgir del examen pormenorizado de tales motivos, puesto que hemos de ratificar la nulidad ya declarada, con sustento en la misma argumentación contenida en la expresada sentencia anulatoria.

En consecuencia, procede, de una parte, declarar haber lugar también al presente recurso de casación interpuesto por la mercantil CIUDAD DE LA PESCA DE VIGO, S.A., a través de su representación procesal, declaración que comporta la anulación de la sentencia recurrida; y, de otra (art. 95.2.d) de la LJCA), la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la citada entidad, debido a la concurrencia de la misma causa de nulidad que no fue debidamente apreciada por la Sala sentenciadora.



CUARTO.- Es procedente ordenar, a efectos de publicidad y eficacia *erga omnes* de la declaración de nulidad del Plan General objeto de impugnación que contiene nuestro fallo, la publicación de éste en el mismo diario oficial en que tuvo lugar la de la disposición anulada, como ordena el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a cuyo tenor: *"...La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada..."*.

QUINTO.- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.2 de la LRJCA, sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2, 95.3 y 139.1 de la misma Ley.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución

F A L L A M O S

1º) Que debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación nº **1824/2014**, interpuesto por el Procurador Don Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de la entidad mercantil **CIUDAD DE LA PESCA DE VIGO, S.L.**, contra la sentencia de 20 de febrero de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso-administrativo nº 4492/2008, sentencia que casamos y anulamos.



2º) Que estimando el recurso contencioso-administrativo nº 4492/2008, interpuesto por la mencionada parte ahora recurrente, debemos declarar y declaramos la nulidad de pleno derecho de la Orden de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transporte de la Junta de Galicia, de 18 de mayo de 2008, por la que se aprueba definitiva y parcialmente el Plan General de Ordenación Urbana de Vigo, así como la posterior Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 13 de julio de 2009, que aprobó definitivamente el documento de cumplimiento de la citada Orden en cuanto a las cuestiones que en la primera quedaron en suspenso nulidad que comprende también la del propio Plan General de Ordenación Urbana de Vigo aprobado en ellas.

3) No formulamos declaración expresa sobre condena al pago de las costas procesales causadas en la instancia, ni tampoco en este recurso de casación.

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 y pronunciando, mandamos y firmamos

Rafael Fernández Valverde

José Juan Suay Rincón

César Tolosa Tribiño



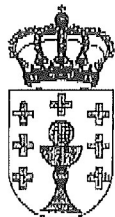
Francisco José Navarro Sanchís Jesús Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y López



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.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

T. S. X. GALICIA CON/AD SEC. 2
A CORUÑA

NOTIFICADO

DIA 20 MAR. 2014

SENTENCIA: 00133/2014

Procedimiento Ordinario N° 4492/2008

ANTONIO PAREDO PÉREZ
PROCURADOR
Juan Flórez, 136 - 1.º dc
Teléfs. 981.23.51.10 - 981.24.8
15005 A CORUÑA

EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

ILMOS. SRS.

D. JOSÉ ANTONIO MÉNDEZ BARRERA - PTE.

D. JOSÉ MARÍA ARROJO MARTÍNEZ

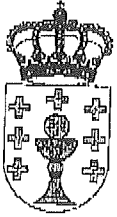
D^a. MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ

En la ciudad de A Coruña, a veinte de febrero de dos mil catorce.

En el recurso contencioso-administrativo que con el N° 4492/08 pende de resolución en esta Sala, interpuesto por "Ciudad de la Pesca de Vigo, S.L.", representada por D^a. Elena Miranda Osset y dirigida por D. Francisco Javier García Martínez, contra la Orden de 16-5-08 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Es parte como demandada la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes, representada y dirigida por la Letrada de la Xunta de Galicia. Actúa como codemandado el Ayuntamiento de Vigo, representado y dirigido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos. La cuantía del recurso es indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo presentado, se practicaron las diligencias oportunas y se mandó que por la parte recurrente se dedujese demanda, lo que realizó a medio de escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho pertinentes,

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

solicitó que se dictase sentencia estimando íntegramente el recurso interpuesto.

SEGUNDO: Conferido traslado de la demanda a la Administración demandada para contestación, se presentó escrito de oposición con los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, y se suplicó que se dictase sentencia desestimando el recurso. La Administración codemandada al cumplimentar dicho trámite formuló alegaciones previas de inadmisibilidad del recurso, que fueron rechazadas por auto 3-3-10, tras lo cual contestó a la demanda e interesó la inadmisión del recurso o su desestimación.

TERCERO: Una vez practicadas, con el resultado que consta en autos, las pruebas admitidas, y cumplimentado el trámite de conclusiones, se declaró terminado el debate escrito. Posteriormente la actora presentó un documento del que se dio traslado a las demás partes. Por providencia de 24-1-14 se señaló para votación y fallo el día 6-2-14.

CUARTO: En la sustanciación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Es Ponente el Magistrado Sr. Méndez Barrera.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

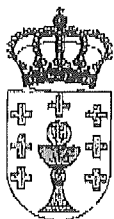
PRIMERO: Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la Orden de 16-5-2008 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes por la que se dio aprobación definitiva parcial al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo.

SEGUNDO: La parte actora pretende, de forma principal, que se anule en su totalidad el PXOM impugnado. De forma subsidiaria, que esa anulación sea parcial y en lo que se refiere al ámbito de suelo urbano no consolidado A-4-04 "BEIRAMAR", y en cuanto eleva el porcentaje de vivienda protegida desde el 20% al 40%. En su contestación a la demanda el Ayuntamiento alega que el recurso es inadmisibile por falta de legitimación activa *ad processum* de la entidad recurrente, ya que se trata de una sociedad de responsabilidad limitada y no aporta el documento que acredite el acuerdo de su Consejo de Administración de interponer el recurso, como requiere el

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

artículo 45.2.d) de la Ley jurisdiccional; y por falta de legitimación *ad causam*, porque no acredita la propiedad que dice ostentar sobre terrenos incluidos en el citado ámbito. La primera causa de inadmisibilidad del recurso tiene que ser rechazada por las razones que se expusieron en el auto de 3-3-2010 para rechazar las alegaciones previas del Ayuntamiento: la actora aportó con su escrito de interposición del recurso una certificación del acuerdo de su Consejo de Administración de recurrir en vía contencioso-administrativa la Orden de aprobación del PXOM de Vigo, adoptado el 22-7-08 (documento N° 3), así como una copia de la escritura de constitución de la sociedad que lleva unidos sus Estatutos, en cuyo artículo 20 se enumeran las facultades del Consejo de Administración (documento N° 4), por lo que dicha documentación sí cumple los requisitos que se deducen del artículo 45.2.d) de la Ley jurisdiccional. Alega también el Ayuntamiento que la acción pública que le asiste en materia urbanística la ejercita de forma abusiva y antisocial. Esto último supone un juicio de intenciones al que no cabe atender por carecer de elementos que acrediten que la actora persigue exclusivamente obtener una ventaja particular concreta, y que en nada le importa la ordenación de carácter general que contiene el plan. Por ello su legitimación deriva, en todo caso, del ejercicio de la acción pública urbanística, por lo que no puede ser acogida la pretensión de que se declare inadmisible el recurso. Además, el Ayuntamiento reconoce en el fundamento IX de su contestación a la demanda que fueron las industrias frigoríficas y relacionadas con la pesca situadas en el ámbito litigioso las que crearon la sociedad actora para la defensa de sus intereses urbanísticos, por lo que no puede negar su interés directo en lo que es objeto del pleito.

TERCERO: Siguiendo el orden de su exposición en los fundamentos jurídicos de la demanda, la primera de las causas de nulidad de la Orden impugnada que tiene que ser objeto de examen es la de que supuso la revocación de un plan general que ya había sido aprobado por silencio administrativo positivo. Manifiesta la parte actora que el plan aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento de Vigo el 19-5-06 fue remitido a la Consellería y recibido por esta el 31-5-06, y que el 7-6-06 se le remitió por el Ayuntamiento certificación acreditativa de que se habían solicitado los correspondientes informes sectoriales y que no habían tenido entrada dentro del plazo legalmente establecido; que posteriormente hubo una nueva remisión a requerimiento de la Consellería el 24-7-06, y que el 2-8-06 el Director Xeral de Urbanismo dictó resolución

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

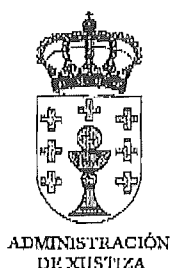
en la que acordó interrumpir, durante tres meses, el plazo legalmente establecido para que la Administración autonómica pudiese acordar o denegar la aprobación del plan general en tanto no se obtuviese informe favorable en materia de costas, se diese cumplimiento a la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, y la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia se pronunciase sobre la propuesta del Ayuntamiento de reducción de la franja de suelo rústico de protección de costas. Como el artículo 85.8 de la Ley 9/2002 -en su redacción entonces vigente- disponía que el plan general se entendería aprobado definitivamente si transcurriesen tres meses desde la entrada del expediente completo en el registro del órgano competente sin que éste hubiera comunicado la resolución, siempre que el plan contuviese los documentos y determinaciones preceptivos, la parte actora entiende que esa aprobación se produjo el 24-10-06, sin que sea obstáculo para ello lo dispuesto en el artículo 133.2 de Reglamento de Planeamiento Urbanístico -"La aprobación definitiva obtenida por silencio administrativo será nula si el Plan contuviere determinaciones contrarias a la Ley o a Planes de superior jerarquía, o cuando la aprobación del Plan esté sometida a requisitos especiales legal o reglamentariamente establecidos"- porque una cosa es la aprobación por silencio administrativo positivo y otra que esa aprobación pueda ser anulada, como explica la STS de 27-4-09. Para evitar la exigencia que contienen tanto la Ley como el Reglamento citados de que la documentación del plan esté completa, la parte actora sostiene que la resolución del Director Xeral de Urbanismo de 2-8-06 es nula de pleno derecho por falta de competencia de su autor, por introducir un trámite legalmente inexistente y por tener un contenido imposible. La primera de las referidas causas de nulidad no concurre, ya que artículo 85 de la Ley 9/2002 distingue entre la Consellería, que es quien puede hacer los requerimientos para la subsanación de deficiencias, y el Conselleiro, que es quien puede aprobar o denegar la aprobación del plan; y el Director Xeral es quien dentro de la Consellería tiene competencia para la preparación e impulso de los asuntos en materia de urbanismo que tienen que ser aprobados por un órgano urbanístico de rango superior (Decreto 519/2005). Tampoco concurre la segunda de esas causas de nulidad, pues por razones evidentes de economía procedimental resulta mucho más operativo un requerimiento de subsanación que una decisión de no aprobación, y el hecho de que no esté previsto un trámite en un procedimiento no significa que esté prohibido, por lo que es admisible si responde a los principios generales que rigen ese



procedimiento, lo cual ocurre en el presente caso por la razón indicada. En cuanto al contenido imposible, la Administración autonómica decide sobre un plan y un procedimiento que le remite el Ayuntamiento, y son uno y otro los que tienen que estar completos, sin que se prevea que sea la Administración autonómica quien tenga que completarlos si no lo están. Respecto a la evaluación ambiental, una cosa es que en definitiva se decida que no es necesaria y otra que exista esa decisión, o la contraria, lo que no ocurría en el caso enjuiciado. Por lo tanto estas alegaciones de la parte actora han de ser rechazadas.

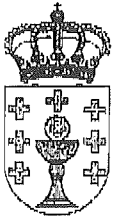
CUARTO: Respecto a la nulidad de la disposición impugnada por concurrir una causa de abstención en la titular de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes, la parte actora alega que D^a. María José Caride Estévez, que fue quien firmó la Orden de 16-5-08 por ser en tal momento titular de esa Consellería, mantuvo con anterioridad un vínculo profesional con la entidad "Consultora Gallega, S.L.", redactora del PXOM litigioso, puesto que, de acuerdo con la documentación técnica presentada para la adjudicación del correspondiente concurso, formaba parte del equipo redactor del plan general, y había suscrito un compromiso de colaboración con la citada entidad en su condición de economista, de forma que concurría en ella el motivo de abstención previsto en el artículo 28.2.e) de la Ley 30/1992. La concurrencia de este motivo de abstención en la citada titular de la Consellería no puede ser aceptada, puesto que no existe prueba alguna de que dicho compromiso se concretase posteriormente en un acuerdo de colaboración, y de que la Sra. Caride Estévez tuviese alguna intervención en las labores de redacción del PXOM litigioso, por lo que también ha de rechazarse la existencia de la causa de nulidad que denuncia la entidad actora.

QUINTO: La Orden de 16-5-08 es asimismo nula, según la parte actora, por haberse introducido en la segunda aprobación provisional unos radicales cambios de ordenación que no eran necesarios para dar cumplimiento a la Orden de 19-1-07, con infracción de lo dispuesto en el artículo 85.5 de la Ley 9/2002. Estos cambios fueron fundamentalmente el incremento del porcentaje del suelo reservado para viviendas sometidas a algún régimen de protección (VPA) -desde el 20% al 36% en el ámbito litigioso- lo que además, según la recurrente, hacía necesaria una nueva información pública. Alegaciones semejantes ya han sido resueltas por esta Sala en



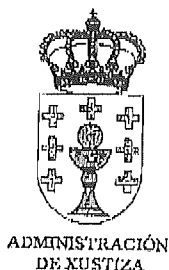
sentido desestimatorio, por lo que hay que reiterar las razones que determinaron esa desestimación. Así, hay que señalar que el artículo 85.5.b) de la Ley 9/2002 habla de subsanar las deficiencias que indique la Administración autonómica e introducir las modificaciones que para ello sean necesarias; pero ello no excluye que, como consecuencia del tiempo invertido en la tramitación, sea oportuno aprovechar ese momento para adaptarse a los cambios normativos ya producidos o inminentes. Y eso es lo que hizo el Ayuntamiento, puesto que, de acuerdo con la Disposición transitoria primera de la Ley 8/2007 y la Ley autonómica 6/2008, a partir del 2-7-08 se produciría necesariamente en todas las actuaciones de urbanización el incremento en el porcentaje de la reserva de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, por lo que lo que hace el PXOM no es sino adaptarse de antemano a esa normativa.

SEXTO: Por lo que se refiere a la introducción de modificaciones sustanciales al margen del procedimiento y sin nueva exposición pública, según el artículo 85.6 de la Ley 9/2002 el trámite de información pública se tiene que realizar si se introducen modificaciones que signifiquen un cambio sustancial del documento en un principio aprobado "por la adopción de nuevos criterios respecto de la clasificación y calificación del suelo, o en relación con la estructura general y orgánica del territorio". La doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de una nueva información pública en supuestos de introducción de cambios respecto de la aprobación inicial es ciertamente restrictiva a la hora de considerar cuáles merecen la calificación de sustanciales: la STS de 19-9-98 exige una alteración fundamental del modelo territorial elegido; la STS de 27-4-99 habla de una alteración esencial de las líneas y criterios básicos del plan y de su propia estructura, y la STS de 13-10-99 de una alteración del planeamiento que lo haga aparecer como distinto o diferente, criterio que reiteran las SSTS de 28-12-05, 20-9-05, 27-4-05, 26-1-05 y 25.10.06. La modificación del porcentaje de reserva de suelo para viviendas sujetas a protección pública no altera el carácter residencial que ya tenía, de modo que ni se produjo una modificación de la clasificación o calificación urbanística del suelo urbano, ni tampoco una alteración de los usos residenciales o de la edificabilidad prevista inicialmente, o de la tipología constructiva. Este criterio ha sido confirmado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 21-6-13 (recurso de casación 2250/2011) al desestimar el recurso

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

de casación interpuesto contra la sentencia de esta Sala de 20-1-11, dictada en el Procedimiento Ordinario 4476/2008.

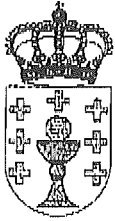
SÉPTIMO: En lo que concierne a la insuficiencia y falta de rigor del estudio económico-financiero, su nulidad concurre, según la parte actora, porque no está acreditada la conformidad de las Administraciones distintas de la municipal a cuyo cargo se atribuye parte de la financiación del PXOM; porque es insuficiente para justificar la viabilidad de los compromisos de gasto cuya financiación corresponde a la Administración municipal; y porque es insuficiente para justificar la viabilidad del plan en lo que se refiere a la posibilidad de los propietarios de los distintos ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable de asumir su urbanización. Sobre la cooperación económica de otras Administraciones para el desarrollo del plan hay que decir que la del Estado y la de las Diputaciones Provinciales con las corporaciones locales es una obligación recogida, respectivamente, en el Real Decreto 835/2003 y en el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local. El artículo 2.1 del Real Decreto dice que la cooperación del Estado a las inversiones de las entidades locales se instrumentará económicamente con los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado a través del Programa de cooperación económica local del Estado. El citado precepto de la LBRL prevé la cooperación económica con los municipios y que para ello se aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En la Estrategia de Actuación y Estudio Económico Financiero del PXOM se hace referencia, por una parte, a las inversiones ya comprometidas por otras Administraciones y, por otra, a la media de inversión por habitante en Galicia de las Administraciones estatal y autonómica en las anualidades inmediatamente anteriores a la aprobación del plan. Aparte de los convenios firmados por ambas Administraciones y que figuran en los autos, la aprobación del PXOM por la Xunta de Galicia supone su conformidad con la financiación que le asigna, confirmada por su actitud posterior en los procesos judiciales interpuestos para obtener su anulación, y la atribuida a las otras Administraciones responde a una obligación legal que se viene cumpliendo en términos de los que no se apartan las previsiones del plan. En cuanto a los compromisos de gasto cuya financiación corresponde a la Administración municipal, la recurrente se basa en la inexistencia en el PXOM de un real informe de la Intervención municipal, y esto a su vez en un párrafo del emitido el 20-12-



07. En el expediente aparecen cinco informes de dicha Intervención, y ninguno de ellos contiene reparos a las previsiones económico-financieras del plan. Respecto al invocado desequilibrio de beneficios y cargas, en noviembre de 2007 se incorporó al expediente un estudio sobre la posibilidad de la introducción del 40% de vivienda protegida en todos los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, que concluye con la viabilidad económica de dicho aumento de porcentaje, y en el que no solo se tiene en cuenta el aumento de precio entre los años 2003-0007, sino también el cambio de ciclo y la reducción del 10% del valor inmobiliario medio de Vigo del 2007, y se hace referencia a no haber tenido en cuenta anteriormente los nuevos criterios de valoración contenidos en la Ley 8/2007 para el suelo en situación básica de rural. El informe de la consultora Gladius Real Estate, al que apela la demanda para corroborar sus afirmaciones, se refiere no a la totalidad del término municipal sino solo a cinco ámbitos concretos, por lo que sus conclusiones no pueden emplearse para desvirtuar las determinaciones del plan en su conjunto. Contiene confusiones sobre lugares del municipio y no atiende a la específica normativa sobre viviendas de protección que rige en esta Comunidad autónoma. En consecuencia tampoco estas alegaciones de la parte actora pueden ser acogidas.

OCTAVO: En cuanto a la falta de pronunciamiento de la Consellería sobre el cumplimiento de sus observaciones, no puede traerse a colación lo dicho por esta Sala en la sentencia a la que hace referencia la parte actora, pues en el supuesto en ella enjuiciado el plan general fue aprobado por el Ayuntamiento antes de que transcurriesen seis meses desde la entrada en vigor de la Ley 9/2002, tal como autorizaba la Disposición transitoria tercera de dicha Ley, mientras que aquí fue la Administración autonómica quien lo aprobó, primero de forma parcial, decisión con la que mostró su conformidad con el contenido de lo aprobado. Por ello tampoco cabe acoger esta alegación.

NOVENO: En lo que atañe a la nulidad de Orden impugnada como consecuencia de las modificaciones introducidas en el PXOM, en particular las correspondientes al sector de suelo urbano no consolidado A-4-04-"BEIRAMAR", la modificación del porcentaje de suelo destinado a viviendas VPA, que pasó del 20% establecido en las aprobaciones inicial y primera provisional al 36% que establece la definitiva, hace, según la

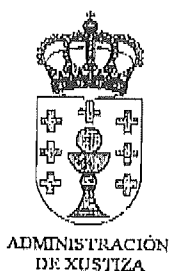
ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

entidad actora, inviable económicamente su desarrollo al alterar de forma sustancial el equilibrio económico entre beneficios y cargas. Ello ocurre, según dicha parte, además de por el referido incremento, porque se reduce la edificabilidad total asignada, se reducen arbitrariamente los costes de traslado y no se tiene en cuenta los que se refieren a la conservera "Albo". Aparte de que hay que remitirse a lo que se dijo anteriormente en el fundamento séptimo sobre el desequilibrio económico entre beneficios y cargas, las alegaciones de la recurrente no tienen en cuenta la relación del ámbito litigioso con el plan parcial S-44-I "Matamá-Valadares", donde se prevé crear la "Cidade do Frío" con el traslado de las industrias frigoríficas desde el ámbito litigioso, como se explica en el apartado "Objetivos de Planeamiento" de su ordenación detallada, para lo que, y con el objeto de conseguir las plusvalías necesarias para tal operación, se atribuye al ámbito litigioso una elevada edificabilidad, pues en una superficie computable de 35.521 m² se prevé una superficie edificable de 115.343 m². La parte actora sostiene también que el plan incumple la obligación de fijar coeficientes de ponderación para la determinación del aprovechamiento tipo, porque en la ficha del ámbito se establece como uso y tipología característicos el residencial en vivienda colectiva, y se le atribuye el coeficiente de ponderación 1,00; y sin embargo se impone un porcentaje de vivienda sometida a algún régimen de protección pública del 36%, y, pese a que los valores unitarios de la vivienda libre y de la protegida son muy diferentes, no se establecen los coeficientes de ponderación adecuados a esa diferencia. Es cierto que la de la Ley 9/2002 establece la obligación de fijar coeficientes de ponderación en el artículo 113.3, que dice: "Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento fijará justificadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que corresponderán valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto". El uso residencial es el mismo tanto en las viviendas libres como en las sujetas a algún tipo de protección, y la tipología -colectiva, unifamiliar- también puede ser la misma. Ello no significa que en la fase de ejecución del planeamiento no pueda atenderse a la diferencia entre los diversos usos y tipologías pormenorizados dentro del uso general residencial, que es lo que realiza la Instrucción municipal que aportó la parte actora con posterioridad a la

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

fase de conclusiones. Por ello tampoco estas alegaciones de la recurrente pueden tener acogida.

DÉCIMO: En el escrito de conclusiones la parte actora introduce un nuevo argumento para sustentar la nulidad de la Orden recurrida, como es el incumplimiento de la normativa en materia medioambiental (Directiva 2001/42/CE, Ley estatal 9/2006 y Ley autonómica 6/2007), alegando que no es una nueva cuestión, cuyo planteamiento prohíbe el artículo 65.1 de la Ley jurisdiccional, sino un mero argumento que refuerza los empleados anteriormente; aunque no quepa compartir este criterio, como sobre esta cuestión ya se han pronunciado las sentencias de esta Sala de 5-5-11 y 23-6-11 puede reiterarse lo que en ellas se dijo. En la primera se recordó que en el apartado III.d) del preámbulo de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de reforma de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, se hacía una remisión a las normas de trasposición de directivas comunitarias sobre la materia, en este caso al artículo 7.1 de la futura Ley estatal de 2006 sobre evaluación de los efectos de planes y programas medioambientales, y a la que aprobara el legislador gallego, en este caso al artículo 5.b) de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia; en la segunda sentencia antes citada se recordaba la necesidad de atender a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, acerca de la obligación, impuesta en su artículo 7, de sometimiento de los planes y programas a la aprobación de un proceso de evaluación ambiental, en el sentido de que tan sólo será obligatorio, bien cuando el primer acto preparatorio formal del plan sea posterior al 21-7-04, bien cuando sea anterior a esa fecha y su aprobación se produzca después del 21-7-06, "salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable", en cuyo supuesto, "se informará al público de la decisión adoptada". En este caso el acto preparatorio formal a que se refiere esa disposición (según los términos de su punto 3) tuvo lugar en el año 2000, con la decisión de formular un nuevo plan, y ya que éste se aprobó definitivamente en el año 2008, tenía que someterse al procedimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 9/2006, pero es que se produjo la declaración de que era inviable someterlo a ese procedimiento, según resolución del Director Xeral de Desenvolvemento Sostible de 28-3-08, publicada en el Diario Oficial de Galicia de 11-5-08, de lo que resulta que no existió vicio procedimental alguno. La parte actora sostiene

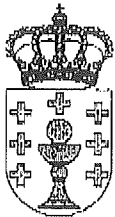


que el PXOM tenía que ser necesariamente sometido a evaluación ambiental. Para ello se basa en lo que disponen los artículos 3.3 y 4 de la Ley 9/2006. El artículo 4 dispone que serán objeto de evaluación ambiental los planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los requisitos de ser elaborados o aprobados por una Administración pública y de que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma. Seguidamente diferencia los planes y programas que se entiende que siempre pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente (número 2), y por ello han de ser en todo caso sometidos a evaluación, y aquellos otros (número 3) que solamente han de serlo cuando el órgano medioambiental así lo determine, y que son los que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, las modificaciones menores de planes y programas, y distintos a los previstos en el apartado 2.a) del mismo precepto. El artículo 4 lo que regula es cómo debe adoptar el órgano ambiental la decisión a la que se refiere el número 3 del artículo precedente. Por lo tanto no tienen el sentido que les atribuye la parte actora. Lo que resulta determinante en el presente caso es lo que establece la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2006 para un plan general como el litigioso, y que ya se indicó: la obligación a que hace referencia su artículo 7 se aplica salvo que la Administración pública competente decida que ello es inviable. En cuanto a la Ley autonómica 6/2007, carece de disposiciones transitorias, por lo que, de acuerdo con los principios generales (Disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992), solo sería aplicable a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, si bien el carácter básico de la Ley 9/2006 hace que haya que atender a sus disposiciones transitorias. Por ello, y por todo lo anteriormente expuesto, el recurso tiene que ser desestimado.

UNDÉCIMO: No se aprecian motivos para hacer imposición de costas (artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional, en su redacción original).

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.

F A L L A M O S:

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "Ciudad de la Pesca de Vigo, S.L." contra la Orden de 16-5-2008 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes por la que se dio aprobación definitiva parcial al Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo. No se hace imposición de costas.

Esta sentencia es susceptible del recurso ordinario de casación del artículo 86 de la L.J.C.A. de 1998, que habrá de prepararse por escrito a presentar en esta Sala en el plazo de diez días.

Firme que sea la presente, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia, junto con certificación y comunicación.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Sr. Magistrado Ponente D. José Antonio Méndez Barrera al estar celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia, de lo que yo, Secretaria, certifico.