

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de noviembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3413/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3413

Temas Clave: Planes urbanísticos; Principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano; Principio de distribución de beneficios y cargas; Evaluación ambiental estratégica; Informes preceptivos

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación formulado por la Comunidad de Madrid, contra la [Sentencia de 3 de febrero de 2017, dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid](#). Esta Sentencia estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT contra el Acuerdo de 26 de marzo de 2015, dictado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Pedrezuela y declaraba la nulidad de dicho Plan.

La cuestión principal que se plantea en este litigio, y en la que el Tribunal Supremo ha considerado que concurre interés casacional objetivo, es determinar si, atendidas las circunstancias del caso, podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad del plan urbanístico mencionado, el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, el principio de distribución de beneficios y cargas y la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la evaluación ambiental estratégica; la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril y de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos; y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial.

La Administración recurrente, frente a lo sostenido por la Sentencia de instancia, considera que se ha incurrido en infracción de las normas establecidas en los 86.3 y 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y que, en particular, se han vulnerado el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano que recoge el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; el principio de distribución de beneficios y cargas que contempla el artículo 8.5.e) de este mismo Real Decreto Legislativo; el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE (recogidos en el art. 8 y anexo 1 de la Ley 9/2006), por la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la evaluación ambiental estratégica; el artículo 10.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras (también el actual art. 22.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación

urbana), por apreciar de forma indebida una omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril; el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas, con relación al informe a emitir por la Administración hidráulica sobre la existencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas que se deriven de los Planes; y el artículo 15.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del nuevo modelo territorial. En su opinión, las infracciones apuntadas se basan en interpretaciones incorrectas de los preceptos mencionados, que llevan a la exigencia de requisitos no exigidos legalmente.

Sin embargo, el Tribunal Supremo no acoge estos argumentos y desestima el recurso de casación interpuesto, por lo que se confirma la nulidad del Plan objeto del litigio.

Destacamos los siguientes extractos:

“Entrando a analizar los distintos argumentos utilizados por la Comunidad de Madrid para impugnar la sentencia recurrida, se hace referencia, en primer término a la causa de nulidad por aplicación el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, afirmándose que <<En la sentencia, este principio se estudia para llegar a la conclusión de que la memoria no cumple con dicho principio y se achaca que se debería contener un estudio de viabilidad industrial>>, exigiendo, por tanto, documentos concretos que en realidad no se exigen en la normativa que regula la tramitación del Plan General.

De una atenta lectura del fundamento de la sentencia que estima el primer motivo de impugnación, no se desprende que dicha resolución haga referencia y menos aún exija, ningún tipo de documentación en la elaboración del Plan, diferente a los recogidos expresamente en la legislación aplicable, cuestión distinta es que llegue a la conclusión de que, atendidos y examinados los documentos que han de servir para valorar la racionalidad y viabilidad de la nueva planificación, considere, con razonamientos y datos que asumimos, que dicha justificación no se alcanza en este caso, haciendo expresa referencia a la doctrina en las que esta Sala anula distintas modificaciones de planes generales, al considerar que los crecimientos previstos y que adquieren cobertura con la nueva clasificación no están suficientemente justificados y motivados.

Una de las manifestaciones más evidentes de esta doctrina, la encontramos en [la sentencia recaída en el recurso 3436/2013, de fecha dieciocho de Junio de dos mil quince, sobre la modificación del PGOU de Ávila](#) (...)

Ese mismo criterio lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de febrero de 2015, por la que se anula una modificación del Plan General de Burgos (...)

En el mismo sentido la más reciente sentencia de dieciocho de Enero de dos mil dieciséis, sobre el Plan Parcial del Área Homogénea AH-1 "Prado Palacio" (Valladolid).

En el presente caso, como se sostiene en el escrito de oposición al recurso, <<la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no está exigiendo un Informe adicional no preceptivo, sino que lo que exige es que los Informes preceptivos (Memoria, Informe económico, Estudio de Viabilidad y de sostenibilidad) contengan una debida justificación

de que ese gran suelo industrial que se proyecta y (que sirve de base para pretender triplicar la población del municipio) proceda de unas previsiones económicas reales>>” (FJ 11º).

“En segundo lugar y respecto de la nulidad por infracción del principio de distribución de beneficios y cargas (...) hemos de negar que la sentencia haya exigido la aportación de documentos diferentes a los legalmente previstos, en este caso, un estudio de mercado, lo que se sostiene, tras analizar el contenido de la memoria y la ponderación de los valores del suelo en función del coeficiente de homogeneización, es la necesidad de una adecuada justificación de la viabilidad del plan en tan corto plazo, estudio que al no existir, no permite sostener que el principio de equidistribución quede suficientemente preservado” (FJ 12º).

“(…) La finalidad de la Ley 9/2006, de 28 de abril, según su artículo 1, es promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Ya en el Informe Anual de 2010 a las Cortes Generales del Defensor del Pueblo, se plantea que <<La evaluación ambiental está pensada no para alcanzar una declaración de viabilidad ambiental de los planes y proyectos sino para evitar agresiones a la naturaleza.>> <<Los motivos de la ley residen en poder elegir, entre diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad planeada o proyectada. Pero esta elección, si ha de poder alcanzar tal finalidad, ha de poder recaer -como alternativa posible- en la alternativa de no realizarse, y por tanto esa alternativa ha de poder tener algún lugar en el proceso de evaluación>>.

En el presente caso, como sostiene la sentencia y se alega en el escrito de oposición al recurso "La alternativa 0 del Plan General no se contempla en el PGOU o se hace de manera puramente formal pues no está analizada desde el punto de vista ambiental. El PGOU descarta la alternativa 0 sin una justificación suficiente.

Tampoco se puede hablar de alternativas A y B: realmente las autodenominadas alternativas A y B no eran tales puesto que:

- ambas A y B clasifican como Suelo Urbanizable Sectorizado los mismos terrenos, siendo la diferencia entre las dos exclusivamente la ubicación de los distintos usos dentro de los mencionados suelos,
- ambas propuestas A y B mantienen exactamente el mismo número de viviendas a construir, planteando en suma el mismo modelo de desarrollo urbano.

La realidad es que el PGOU parte de dos alternativas (A y B) sustancialmente idénticas. Esta casi identidad de alternativas no se justificaría por el hecho de optar por un "modelo de actividad económica" frente a la "actividad inmobiliaria residencial, pues no es cierto que se reflejen distintos modelos, pues la clasificación y calificación de suelo es prácticamente la misma" (FJ 13º).

“Respecto a la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril (...) la sentencia de la Sala es clara al afirmar que <<En el caso de autos el informe en cuestión no llegó a ser emitido dado que el acompañado con el escrito de contestación a la demanda, de fecha 13 de marzo de 2014, es concluyente cuando afirma "esta Demarcación de Carreteras considera que, para poder elevar un informe concluyente a la Dirección General de Carreteras, con la intención de que emita una resolución favorable, ha de modificarse la documentación aportada, incluyendo lo siguiente: [...]>>, describiendo una serie de correcciones que al no ser incorporadas, equivalen a la ausencia de informe favorable, tal y como exige la Ley 2571988, de 29 de julio” (FJ 14º).

“En relación con la infracción relativa al informe que emitirán las Confederaciones Hidrográficas sobre la existencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas que se deriven de los Planes (...)

Es cierto que el artículo 25.4 del TRLA, que se dice infringido requiere, en su párrafo 1º, la emisión por parte de las Confederaciones Hidrográficas de informe previo, <<sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de ... ordenación del territorio y urbanismo..., siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales ...>>. Sin embargo, tal regla general aparece modulada en los párrafos siguientes del mismo precepto:

1. Por una parte, en el párrafo segundo del precepto se impone la obligación expresa de tal informe previo, en relación a "la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas", y, obvio es, que "tales demandas" sólo son aquellas "nuevas demandas" a las que se refiere el precepto como presupuesto fáctico para la imposición de tal concreta obligación: "Cuando los actos o planes de las Comunidades autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos ...".

2. Por otra parte, el párrafo cuarto también resulta especialmente significativo, pues extiende tal obligación de informe "a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias", si bien, con una importante salvedad: "salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica".

Una interpretación sistemática del precepto nos lleva a considerar las expresadas modulaciones legales como excepciones a la obligación del informe preceptivo sobre la existencia de recursos hídricos suficientes, en el sentido de que el mismo no será exigible (1) ni cuando el acto o plan no contempla nuevas demandas de recursos hídricos, (2) ni cuando, en el ámbito local, el mismo acto u ordenanza sea un acto de aplicación de un previo instrumento de planeamiento que haya sido objeto de informe previo al respecto por parte de la Confederación Hidrográfica.

Sin embargo, tales modulaciones, no pueden ser aplicadas en el presente caso, dado que, como razona la sentencia <<En el supuesto de autos el informe existe, es de fecha 28 de noviembre de 2013, y además, es favorable con condicionantes. No obstante ello, la Asociación recurrente disiente de la validez del mismo al haberse emitido considerando exclusivamente el incremento de 1091 viviendas sin tener en cuenta los solares vacantes en

suelo urbano consolidado ni las previsiones de construcción en suelo urbanizable no sectorizado.

Tal apreciación es correcta (...)” (FJ 15º).

“(…) La jurisprudencia de este Tribunal (entre otras, STS de 20 de enero de 2016, SSTS de 27 y 28 de octubre de 2015, dictadas en los Recursos de casación 313/2014, [2180/2014](#) y 1346/2014), señalan que el art. 15 de la Ley 8/2007 incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado Informe de sostenibilidad económica, documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico de la legislación autonómica. El referido Informe responde a un mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos.

En el presente caso, tal y como concluye la sentencia de instancia, examinada la memoria justificativa del Plan, de su contenido no puede deducirse un verdadero estudio, no ya de viabilidad en la ejecución, sino de sostenibilidad en el futuro y mientras dure la obligación de su mantenimiento y conservación de las infraestructuras y actuaciones en general, dado que se "limita a realizar un balance fiscal alejado de conceptos particulares pero fundamentales para el desarrollo del Plan General desde la perspectiva de las obligaciones económicas que para el consistorio conlleva su ejecución"” (FJ 16º).

“De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial que, atendidas las circunstancias del caso podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad del plan el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, el principio de distribución de beneficios y cargas, la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en el Evaluación Ambiental Estratégica; la omisión de informes relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril y de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos; y la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial” (FJ 17º).

Comentario de la autora:

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo ratifica la nulidad del Plan urbanístico de Pedrezuela, que había optado por un modelo de ciudad dirigido a la actividad económica, frente al uso residencial, aprovechando su posición privilegiada y próxima a la ciudad de Madrid y las enormes posibilidades de desarrollo económico que le proporcionaba su ubicación. Para ello, apela, entre otros argumentos, al principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, que resulta vulnerado al no cumplir la memoria con el mismo, ya que no se aporta una debida justificación de que el gran suelo industrial que se proyecta y que sirve de base para pretender triplicar la población del municipio proceda de unas previsiones económicas reales. Estamos, por tanto, ante una nueva anulación de un Plan urbanístico, basada en argumentos de sostenibilidad, que se une a otras previas, como, por ejemplo, las que procedieron a la anulación de una modificación del Plan General de

Ordenación Urbana de Ávila y del Plan General de Burgos (Sentencias de 18 de junio de 2015 y de 20 de febrero de 2015). El Tribunal Supremo admite la insostenibilidad del modelo urbano propuesto y apuesta por un modelo de urbanismo sostenible. Se confiere, por tanto, en la jurisprudencia, un peso importante al principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano y se frena el crecimiento “insostenible” de algunos municipios, desplazándose la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle adecuadamente.

Por otra parte, la Sentencia también es interesante desde la perspectiva de la evaluación ambiental estratégica, ya que plantea la necesidad de que, en el marco de esta evaluación, se incluyan alternativas reales a la recogida en el plan, diferentes a la opción de desarrollo escogida, con el fin de elegir la más adecuada desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental. Se reafirma, de este modo, la necesidad de un cumplimiento estricto de los requisitos ambientales para nuevos desarrollos. Asimismo, el Tribunal Supremo reitera la importancia de los informes sectoriales, como los relativos a infraestructuras de transporte rodado, carretera y ferrocarril, el referente a la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer las nuevas demandas que se deriven del plan o el informe de sostenibilidad económica.

Documento adjunto: 