



Roj: **STS 2965/2022 - ECLI:ES:TS:2022:2965**

Id Cendoj: **28079130052022100130**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/07/2022**

Nº de Recurso: **2436/2021**

Nº de Resolución: **962/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AR 132/2021,**  
**ATS 16005/2021,**  
**STS 2965/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 962/2022**

Fecha de sentencia: 11/07/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2436/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/06/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2436/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 962/2022**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 11 de julio de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2436/2021 interpuesto por la "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA, EL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD PIRINEOS 2.0.", representada por el procurador don Guillermo García San Miguel Hoover y defendida por el letrado don Juan Ramón Fernández Torres contra la sentencia 18/2021, de 25 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con sede en Zaragoza, en el procedimiento ordinario nº 56/2018 relativa a la Aprobación definitiva de la Modificación aislada nº 13 PGOU. Expte. 2017/23 de Sallent de Gállego. Han comparecido como recurridos el Ayuntamiento de Sallent de Gállego, representado por la procuradora doña Montserrat Roure Barrabés, bajo la dirección letrada de doña Adoración Aventín Huguet y la Comunidad Autónoma de Aragón, representada por la Letrada de los servicios jurídicos doña María Asunción Castellano Prats.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó sentencia -nº 18/21, de 25 de enero- desestimatoria del procedimiento ordinario nº 56/18, interpuesto por la representación procesal de "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA, EL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD PIRINEOS 2.0." contra el Acuerdo de 29 de noviembre de 2017 del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca, de Aprobación definitiva de la Modificación aislada nº 13 PGOU. Expte. 2017/23 de Sallent de Gállego, (Boletín Oficial de la Provincia de Huesca nº 2, de 3 de enero de 2018).

La sentencia expone que el objeto de impugnación es una Unidad de ejecución de 11.100 m<sup>2</sup>, que se considera que reúne las características de Suelo urbano no consolidado, que se desgaja de la Modificación del Plan Parcial del Sector Estacho-Lanuzá, por problemas de deslizamientos en gran parte del Sector, al Oeste de la Urbanización de Formigal y que se delimita en el PGOU, por medio de la Modificación Aislada.

La Sala, en lo que aquí interesa, rechaza que sean necesarios en el presente caso los informes de Evaluación Ambiental Estratégica y de Sostenibilidad Económica a que hace referencia la recurrente, ya que, al tratarse de una modificación aislada, las previsiones efectuadas por el PGOU son aplicables y los hace innecesarios, precisando en cuanto al primero, que basta con el estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos en el entorno, a fin de adaptar, con su resultado, los desarrollos previstos, o limitarlos; y, en cuanto al segundo, entiende que el informe de sostenibilidad económica se refiere a los costes de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes, receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes, y que al ser mucho menor el ámbito que se urbanizará, es previsible que dichos costes, que ya fueron contemplados en el PGOU, disminuyan. Todo ello aparte de que, como se trata de una urbanización, el coste de la misma, y su aumento, irá a cargo de la Entidad urbanística de conservación, por lo que no habrá impacto en las arcas municipales.

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Por la representación procesal de la "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA, EL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD PIRINEOS 2.0." se preparó recurso de casación en el que, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunció las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales, justificando su relevancia en el fallo de la resolución que se pretende recurrir:

1) El artículo 21.2.a), en relación con los artículos 3.2.c) y 20.1.c), todos ellos 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, al estimar que los riesgos naturales que afectan a los terrenos incluidos en la UE-1 no imponen su permanencia en la situación de suelo rural.

2) El artículo 6.1.a) y concordantes de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, al no considerar procedente el sometimiento de la modificación aislada nº 13 del PGOU de Sallent de Gállego a una evaluación ambiental estratégica ordinaria.



3) El artículo 22.4 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, al privar de toda relevancia a la omisión de la preceptiva memoria de sostenibilidad económica.

Como supuestos de interés casacional invocó el art. 88.3.a) LJCA, cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia. El art. 88.2.b) LJCA, sienta una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales. El art. 88.2.c) LJCA, afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso. El art. 88.2.g) LJCA, resuelva un proceso en el que se impugna, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.

#### **TERCERO. Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 22 de marzo de 2021, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 2 de diciembre de 2021, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 2436/21 preparado por la representación procesal "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA, EL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD PIRINEOS 2.0." contra la sentencia - nº 18/21, de 25 de enero- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, desestimatoria del procedimiento ordinario nº 56/18.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

1) Determinar si una modificación aislada de un Plan General de Ordenación urbana, afectada por riesgos geomorfológicos, se halla dentro del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica del art. 6 de la Ley 21/13, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, o, sí, únicamente, ha de ser objeto de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos .

2) Determinar si resulta exigible la incorporación a una Modificación aislada de un Plan General de Ordenación Urbana del Informe de Sostenibilidad Económica, cuando aparecen riesgos geomorfológicos en los terrenos del entorno, o si dicho requisito puede entenderse cumplido con el Informe que acompaña el propio PGOU.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

· El artículo 6 Ley 21/13, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental

. El art. 22.4 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.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA, EL MEDIO AMBIENTE Y LA BIODIVERSIDAD PIRINEOS 2.0." con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala : <<[...] dicte Sentencia estimándolo por cualquiera de los motivos articulados y casando y anulando la recurrida, estimando en su integridad el recurso contencioso-administrativo interpuesto y condenando al recurrente al pago de las costas.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la representación procesal de los recurridos, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ayuntamiento de Sallent de Gállego presentaron sendos escritos argumentando en contra del planteamiento del recurso interpuesto por la mencionada Asociación, suplicando a la Sala que se desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia de instancia.



**SEXTO.**- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 28 de junio de 2022, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Objeto del recurso.

Se interpone el presente recurso de casación 2436/2021, por la representación procesal de la "Asociación para la Defensa de la naturaleza, el Medio Ambiente y la Biodiversidad. Pirineos 2.0", contra la sentencia 18/2021, de 25 de enero, dictada por la sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el procedimiento 56/2018, que había sido promovido por la mencionada Asociación, en impugnación de la resolución del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, de 29 de noviembre de 2017, por la que se aprobaba definitivamente la Modificación Aislada número 13 del Plan General de Ordenación Urbana de Sallent de Gállego (expediente 2017/23).

La sentencia de instancia desestima el recurso y confirma la resolución impugnada.

Las razones que se exponen por el Tribunal sentenciador para la mencionada decisión se contienen, en lo que trasciende al presente recurso, en los fundamentos octavo y noveno, a los que se hará concreta referencia en el examen de las cuestiones vinculadas al objeto del recurso.

A la vista de las razones y decisión de la Sala territorial, se prepara el presente recurso de casación por la Asociación demandante en la instancia, que es admitido a trámite por esta Sala del Tribunal Supremo considerando, como ya se dijo, que la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia es "determinar si una modificación aislada de un Plan General de Ordenación urbana, afectada por riesgos geomorfológicos, se halla dentro del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica del art. 6 de la Ley 21/13, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, o, sí, únicamente, ha de ser objeto de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos." Así mismo, se consideraba también como cuestión casacional *" si resulta exigible la incorporación a una Modificación aislada de un Plan General de Ordenación Urbana del Informe de Sostenibilidad Económica, cuando aparecen riesgos geomorfológicos en los terrenos del entorno, o si dicho requisito puede entenderse cumplido con el Informe que acompaña el propio PGOU"*. A tales efectos se consideran que debían ser objeto de interpretación, sin perjuicio de otros que se considerasen procedentes, los artículos 6 de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA) y 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLS).

### SEGUNDO. Delimitación del debate y presupuesto de la actividad administrativa impugnada.

Conocidas las cuestiones a las que, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deberemos dar respuesta y, por tanto, ser objeto del examen que ahora nos compete; debe tenerse en cuenta que, conforme impone el mencionado precepto procesal, nuestro cometido debe centrarse en esa concreta finalidad, sin perjuicio de la trascendencia que lo declarado tenga al examinar las pretensiones accionadas en el proceso, que será una cuestión a examinar posteriormente, de conformidad con el orden de los pronunciamientos que dispone el mencionado artículo procesal.

La aclaración anterior es obligada porque en el apartado primero del escrito de interposición del presente recurso de casación, se hace por la Asociación recurrente una serie de consideraciones de alcance no bien delimitado en cuanto, al parecer, lo que se pretende es poner de manifiesto que la finalidad del recurso es determinar "la aptitud o no de los terrenos que están expuestos a riesgos naturales de carácter geomorfológico, que además están acreditados, para dar cabida a desarrollos urbanísticos. Ese es el núcleo del debate, pura y simplemente. ¿Pueden unos terrenos que ya han revelado su fragilidad, hace apenas una década, dar soporte a actuaciones de transformación urbanística o deben, por el contrario, mantenerse al margen y preservarse consecuentemente?... En esas condiciones, la clasificación y la calificación de los terrenos donde se proyecta la ampliación de la urbanización debe situarse en el centro del debate."

De tales argumentos cabe concluir que la finalidad que se pretende con este recurso es, en efecto, que nos pronunciemos expresamente sobre la concreta clasificación y calificación de los terrenos afectados por la Modificación, pero al margen de los concretos defectos formales en la tramitación que se delimitan en el auto de admisión.

Pues bien, es indudable que, como veremos, tanto el debate que se hace en relación a esas concretas determinaciones de la Modificación, como las razones que se contienen en la sentencia que se revisa y, en fin,



la mismas alegaciones de las partes, no pueden llevar el debate a esa materia que, además, deberá realizarse conforme a una normativa, la urbanística, de competencia autonómica, sobre la que este Tribunal no puede pronunciarse, al margen de la legislación básica estatal, que no es el caso y, por supuesto, atendiendo a lo concluido por el Tribunal de instancia, que, como veremos, se hace tras la valoración de la prueba practicada en el proceso. Con ocasión del examen de las pretensiones que, en el orden de los pronunciamientos nos impone el mencionado precepto procesal, haremos una más detallada referencia a ese concreto debate procesal.

Teniendo en cuenta esas prevenciones y con el fin de despejar el debate que se suscita por las partes en relación a lo decidido por la Sala sentenciadora, es aconsejable dejar constancia del alcance de la Modificación Aislada aprobada, así como las referencias a su tramitación, no exenta de complejidad.

El planeamiento del Municipio de Sallent de Gállego está regulado en su PGOU, que fue aprobado definitivamente, tras la subsanación de diversas propuestas, en enero de 2010, por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca, habiendo sufrido modificaciones y desarrollo en diversos instrumentos de ordenación con posterioridad, incluida la aprobación de un Plan Parcial.

Respecto del mencionado planeamiento general se acuerda por el Municipio su Modificación, designada como la número 13, cuya aprobación inicial se inicia por acuerdo plenario municipal de 27 de julio de 2016. Tras seguirse el procedimiento correspondiente, dicha Modificación Nº 13 se aprueba provisionalmente por acuerdo plenario municipal de 25 de enero de 2017, siendo elevado a la Administración autonómica para su aprobación definitiva, en concreto, a la Comisión Provincial de Urbanismo de Huesca, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, el cual procede a su aprobación definitiva en la mencionada resolución de 29 de noviembre de 2017 (la aquí recurrida), pero de forma parcial en relación a algunas de las Modificaciones aprobadas por el Ayuntamiento, en cuanto se imponían determinadas condiciones para dicha aprobación.

Debe señalarse que la mencionada aprobación definitiva, pero condicionada, se ve afectada por un ulterior acuerdo de la Mencionada Comisión Provincial de Urbanismo, adoptado en fecha 31 de enero de 2018 (que no ha sido impugnado), en el cual se resuelve tener por cumplidas algunas de las condiciones impuestas en el acuerdo anterior de la Comisión, pero declarando expresamente :

"II. Mantener en suspenso la aprobación definitiva del resto de los apartados de la modificación, en tanto no se subsanen o aclaren las cuestiones indicadas en los apartados III y IV del mencionado acuerdo.

"III. Recomendar al Ayuntamiento que establezca una regulación homogénea y coherente para todo el término municipal respecto a las reservas de suelo para vivienda protegida."

Es necesario reparar, a la vista de ese devenir procedimental, las peculiaridades que concurren en el caso de autos por cuanto se realiza una primera aprobación definitiva, pero condicionada a determinadas actuaciones que deberán realizarse a posteriori. No es propio de esa técnica administrativa tal actuación, en concreto, de la dualidad de potestades que concurren en la aprobación de los instrumentos del planeamiento en que se realiza una primera aprobación provisional por el Municipio para su elevación a la Comunidad Autónoma para que, conforme a las potestades conferidas, proceda a la aprobación definitiva o, en su caso, rechazar dicha aprobación, con remisión nuevamente a quien debe aprobarlo provisionalmente para que formule una nueva propuesta de aprobación definitiva tras la corrección de las objeciones que se aprecien. En suma, en pura técnica jurídica, elevado el planeamiento con la aprobación provisional municipal, la Comunidad Autónoma, al ejercer sus competencias que se le confieren para la aprobación definitiva, no parece lógico que pueda aprobarse definitivamente pero con condiciones; porque si existen reparos para dicha aprobación definitiva, lo procedente es su devolución para que realice esa nueva aprobación provisional con las correcciones propuestas.

Bien es verdad que ese esquema se ve alterado en la normativa propia de la Comunidad de Aragón, por cuanto el artículo 50 de su Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, autoriza una aprobación (definitiva) parcial, con determinadas condiciones, las cuales no es necesario examinar por no corresponder a este Tribunal el examen de esa normativa, más allá de lo que trasciende al objeto de la presente casación.

Se hacen las anteriores consideraciones porque tienen una indudable relevancia procesal cuyos últimos efectos son ya improcedentes en este momento, porque en el caso de autos, es lo cierto que la aprobación de la Modificación que se hace por la Administración Autonómica, está condicionada, como veremos, lo cual afecta, en principio, todo el debate que aquí se ha suscitado, debiendo ya dejar constancia que ni la Asociación recurrente en su demanda, ni la sentencia recurrida ni las partes recurrentes, en la instancia y en la casación, reparan en dicha circunstancia, suscitando el debate como si dicha aprobación parcial no existiera y se tratara de una aprobación definitiva sin condicionante alguno.



Es más, incluso ni las actuaciones ni el expediente dejan constancia clara del alcance de dichas limitaciones, a la vista de la no exenta confusión de propuestas, rectificaciones y correcciones entre la aprobación inicial de la Modificación, la aprobación provisional, la primera definitiva con condiciones y la segunda definitiva, también con condiciones. Todo ello nos obliga a hacer una labor de recopilación de las actuaciones a los efectos del debate que se suscita.

Es obligado, una vez determinadas las condiciones del procedimiento seguido para la aprobación de la Modificación nº 13 del PGOU, conforme resulta de las actuaciones, en particular de las mismas resoluciones que se revisan, determinar, siquiera sea en términos generales, la incidencia que la Modificación comporta en relación con el Plan hasta entonces vigente.

La ordenación que se contenía en el PGOU del municipio se desarrolló, por lo que se refiere al denominado núcleo de Formigal, por un Plan Especial, al que se ajustó el mencionado planeamiento general. El mencionado Plan Especial del referido núcleo integró un nuevo sector denominado Estacho-Lanuza, con la clasificación de suelo urbanizable de uso residencial. El mencionado Planeamiento de desarrollo, así como su adecuación del general, sufrió diversas modificaciones al momento en que se inician las actuaciones para la Modificación nº 13.

Según consta en las primeras propuestas de acometer la Modificación, la finalidad era la de reubicar la "zona hotelera, comercial y residencial prevista en el Plan Parcial en un área más adecuada dentro del propio sector, en la que se prevén menores afecciones geotécnicas..." Y con dicha finalidad se aprueba la Modificación que, conforme resulta de las resoluciones mencionadas comporta siete objetivos que se concretan en las siguientes determinaciones de Modificación del PGOU:

1º. De la superficie del Sector Estacho-Lanuza, que tenía una superficie inicial delimitada de 301.751 M2, con la Modificación incorpora al proceso urbanizador una superficie de 137.805 M2 de suelo urbano no consolidado para el que se prevé un uso residencial hotelero.

2º. La delimitación de una Unidad de Ejecución (UE-1) de una superficie aproximada de 11.000 M2 que se clasifica de suelo urbano no consolidado, al considerar que la existencia de una carretera (C-136), en el mencionado tramo constituye una auténtica vía urbana; terrenos que se excluyen del ámbito del Sector Estacho-Lanuza.

3º. El resto de los terrenos del Sector Estacho-Lanuza (149.215 M2), excluidos los anteriores terrenos, se clasifican como suelo no urbanizable especial de Sistema General de Espacios Libres por riesgo geológico, por lo que se "desaconseja cualquier actuación urbanística", con modificación de las normas urbanísticas del PGOU en relación al Suelo no Urbanizable, añadiendo un área de Protección, denominada Área 1.1. de Suelo No urbanizable de Especial Protección, dando nueva redacción al artículo 49.2º.2ª, 285 bis, en relación a los usos autorizados en estos Sistema General de Espacios Libres.

4º. La modificación afecta al Sistema General de Zonas Verdes que pasa de 22.615 M2 a 18.011 M2 con la Modificación.

5º. Referida al aprovechamiento medio asignado al suelo urbanizable.

6º. Se refiere a las cargas de la urbanización del Plan Parcial en relación a la nueva configuración de la nueva área de ejecución delimitada en relación con el resto del Plan.

7º. Modificación de las Normas Urbanísticas del PGOU, en concreto, en su Libro IV, referido al núcleo de Formigal "para permitir en el subsuelo de los viarios y zonas verdes la implantación, sin menos cavar su viabilidad, de aparcamientos públicos y privados... la implantación de rampas y pasos a aparcamientos situados en parcelas privadas que tengan una capacidad mayor de 15 plazas..."

Pues bien, a la vista de esas propuestas iniciales, lo que se decide en la primera de las aprobaciones definitivas, pero condicionada, en la resolución que aquí se impugna es lo siguiente:

I. Se aprueba definitivamente, pero de forma parcial, el apartado 2 de la Modificación relativo a la unidad de ejecución UE-1 propuesta en suelo urbano no consolidado, imponiendo determinadas condiciones.

II. Por lo que se refiere a la incidencia de la Modificación en relación a la reforma parcial de las normas urbanísticas del núcleo de Formigal propuestas en el apartado 7º de la Modificación, se aprueba definitivamente, pero con la condición --"debiendo tenerse en cuenta las siguientes cuestiones"-- de que "... se considera especialmente necesaria la previsión de un **estudio geotécnico** para los aparcamientos en el suelo subterráneo, dadas las condiciones de la zona."

III. Por lo que se refiere a la nueva superficie que se incorpora al proceso urbanizador a que se refieren los apartados 1º, 4º, 5º y 6º, directamente se acuerda la suspensión de su aprobación "en tanto no se subsanen o



*aclaren las siguientes cuestiones: a) debe contarse con la **Declaración Ambiental Estratégica** respecto de este apartado de la modificación y atenderse al contenido de la misma...* "

IV. Se suspende la aprobación definitiva de las previsiones de la Modificación del apartado 3º de la aprobación provisional, referida " *al ámbito del actual sector Estacho-Lanuja que se pretende reclasificar como Suelo No Urbanizable calificado como Sistema General de Espacios Libres.*"

Ahora bien, sin perjuicio de que la resolución impugnada es la que acabamos de hacer referencia con los reparos expuestos, en cuanto a la aprobación definitiva de la Modificación, es lo cierto que el antes mencionado acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo adoptado en fecha 31 de enero de 2018, considera, que se tienen por cumplidas las condiciones que se imponían respecto de los apartados I y II del acuerdo de noviembre de 2017 (apartados 2º y 7º de la Modificación). Así mismo, se acuerda " *mantener en suspensión la aprobación definitiva del resto de los apartados de la modificación, en tanto no se subsanen o aclaren las cuestiones indicadas en los apartados III y IV*" (apartados 1º, 4º, 5º y 6º y 3º).

En relación actuaciones y por lo que trasciende al debate de autos, debe reseñarse que con anterioridad a las dos resoluciones sobre la aprobación definitiva, con condiciones, de la Modificación del PGOU se emitió informe ambiental por el órgano autonómico competente –obra a los folios 89 a 95–, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (IAGA), en el que se concluye " *no someter a procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria la Modificación... relativa a la Unidad de ejecución UE-1 del suelo urbano no consolidado en el núcleo de Formigal... Se realizará un estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos en el entorno de la unidad de ejecución a partir de cuyos resultados se deberán adaptar los desarrollos previstos, o en su caso establecer las limitaciones necesarias del mismo.*"

Recapitulando lo expuesto, a los efectos del debate que se suscita, debemos señalar que, en relación a la memoria de sostenibilidad económica nada se dispone y en relación a la evaluación ambiental, el tema es más complejo.

En efecto, de una parte y por lo que respecta a los terrenos a que se refiere la Modificación, excluida la UE-1, se suspende su aprobación definitiva hasta que se elabore la EAE, como ya se ordenaba por el órgano ambiental; por lo que se refiere a la mencionada UE-1, ya hemos transcrito lo decidido por el órgano ambiental.

De lo expuesto debemos sacar una importante cuestión que condiciona todo el debate de autos. Nos referimos a la propia naturaleza de la Modificación, que se considera, ya desde un primer momento, como única, tan es así que se designa con el ordinal correspondiente. Y esa Modificación lo que señala es que tiene esos ocho objetivos ya descritos. Pues bien, toda la actuación administrativa e incluso el debate procesal que se suscita, considera que, en realidad, se trata de ocho Modificaciones independientes, hasta el punto que para cada una de ellas se hace un pronunciamiento específico, aprobando unas, rechazando otras y, en fin, condicionando otras. No puede aceptarse esa consideración de la Modificación que, a todos los efectos, ha de considerarse como única y la suerte que debe correr debe ser la que corresponda a esa unidad de actuación. Bien es verdad que a este momento procesal este Tribunal está condicionada por la forma en que se ha desarrollado el debate, no obstante, sí debe tomarse en consideración esa unidad de actuación a los efectos del debate que se suscita.

### **TERCERO. Examen de la cuestión casacional. La incidencia de la Evaluación Ambiental Estratégica.**

A la vista de lo recopilado en el anterior fundamento debemos proceder al examen de las cuestiones que se suscitan como de interés casacional objetivo en el auto de admisión, debiendo recordarse que la primera de dichas cuestiones es la referida a si, dada la existencia de riesgos geomorfológicos en los terrenos delimitados en la UE-1, la Modificación del PGOU que delimita y programa dicha unidad debe someterse a una Declaración Ambiental Estratégica o es suficiente realizar un estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos en el entorno de la unidad.

Para no perdernos en el debate y considerando lo que hemos expuesto en el anterior fundamento, la mencionada UE-1, como una parte del originario suelo urbano no consolidado ya previsto en el PGOU con anterioridad a la Modificación propuesta, se procede a su desarrollo con dicha Modificación. Pues bien, esa concreta decisión, entre otras, se sometió a la evaluación ambiental del organismo autonómico con competencias en materia de medio ambiente (INARA) en cuyo informe que le pone fin al procedimiento se concluye, como ya vimos, que esa concreta regulación que con la Modificación se hace en el PGOU de la mencionada UE-1 no debía someterse a procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, si bien se establecía la exigencia de que se realizara un estudio de detalles de los riesgos geomorfológicos.

En relación con el debate que se había suscitado en la demanda en relación con esa decisión, se razona en la sentencia en el fundamento quinto, apartado b) lo siguiente:



"b)Respecto de la ausencia de Evaluación Ambiental Estratégica, la resolución del INAGA de 10 de octubre de 2017 (folio 92) considera que no procede someter a evaluación ambiental estratégica ordinaria "la modificación aislada del PGOU de Sallent de Gállego" por ser un ámbito situado sobre terrenos parcialmente urbanizados, por no suponer afecciones a valores naturales de la zona o a hábitats de interés comunitario, y por la posibilidad de la conexión al núcleo urbano sin necesidad de nuevas conexiones, considerando que lo que procede es un estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos en el entorno, a fin de adaptar, con su resultado, los desarrollos previstos, o limitarlos; dar respuesta a la solución a las aguas residuales, habiendo ya una insuficiencia del núcleo urbano; hacer una propuesta para la ocupación de las viviendas vacías en el núcleo de Formigal. Obviamente, no es que considere que es necesaria una EAE simplificada, sino que considera realizada la exigencia ambiental con dichas propuestas, prueba de lo cual es que fija un plazo de caducidad de 4 años, si dentro de tal plazo no se dicta la aprobación de la MA nº 13"

A la vista de razonado y concluido por la Sala de instancia y del contenido del mencionado informe ambiental emitido por el órgano autonómico, las críticas que se hacen en el escrito de interposición están referidas a las contradicciones que se aprecian en el mismo informe como en la conclusión a que se llega. Y así, se considera contradictorio que se acepte la existencia de riesgos geomorfológicos y, sin embargo, se excluya la propuesta de Modificación en las determinaciones de la mencionada UE-1 de la Evaluación Ambiental Estratégica, como, además, se debe concluir de la misma condición a que se somete el informe de la emisión del ya mencionado estudio de detalles de tales riesgos.

A la vista de esas consideraciones se sostiene que la decisión de la Sala de instancia es contraria a la normativa autonómica, nacional y comunitaria sobre la evaluación ambiental y a la misma jurisprudencia del TJUE y de este Tribunal Supremo.

Suscitado el debate en la forma expuesta es necesario, en primer lugar y como tendremos ocasión de reiterar posteriormente, que se hace un fraccionamiento artificial de la Modificación, individualizando la reforma de dicha Unidad del resto del contenido de la Modificación; de otra parte, que es necesario, a la vista de la forma en que se ha suscitado el debate, hacer alguna consideración en relación con la exigencia de la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación urbanística y sus modificaciones.

Es el artículo 22 del vigente TRLS el que dispone en su párrafo primero que "Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso."

Debe repararse que la exigencia de la evaluación ambiental se exige por el Legislador, incluso desde el punto de vista sistemático del precepto, de manera separada a los informes a que se hace referencia en su párrafo tercero, que indudablemente tienen una relevante trascendencia (recursos hídricos, dominio marítimo terrestre, vías de comunicación), respecto de los cuales de lo que se trata es que en la " fase de consulta", se tomen en consideración esos informes para las determinaciones que se proyecten en la ordenación pretendida; hasta tal punto que el mismo precepto (párrafo último), establece la posibilidad de disentir, aun cuando haya de hacerlo de " forma expresamente motivada." Es decir, de lo que se trata con dichos informes es de configurar la potestad discrecional del planificador a la hora de acoger la opción que considera más procedentes, de entre otras admisible, evitando la arbitrariedad, por cuanto son precisamente esos informes, entre otros elementos, los que motivan la decisión adoptada.

No es esa la finalidad ni tiene esa misma configuración la exigencia de evaluación ambiental que regula en párrafo diferente, como se dijo, y se hace una remisión expresa a la legislación sectorial.

Dicha normativa sectorial está referida a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA), que traspuso en nuestro Derecho, las directrices y principios que se habían establecido en la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente (en adelante, DMA). Dada la delimitación competencial en la materia, debe tenerse en cuenta en ese cuadro normativo la legislación autonómica, representada en nuestro caso por la Ley (autonómica) 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (en adelante LPPAA).

Nos interesa tener en cuenta que, conforme a esa normativa, la evaluación ambiental no constituye un mero informe que deba valorar el planificador a la hora de la aprobación de los instrumentos de ordenación, sino que esa evaluación constituye un auténtico procedimiento que se incardina en el procedimiento de aprobación del planeamiento. Como " procedimiento administrativo instrumental con respecto al procedimiento sustantivo" lo califica la Exposición de Motivos de la LEA, poniendo de manifiesto que es un procedimiento específico que se integra en el procedimiento sustantivo, el seguido para la aprobación de los instrumentos de ordenación.



El artículo 2-2º de la DMA dispone que los Estados tienen facultad para que " *La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva.*" De conformidad a esa habilitación, si bien la LEA no establece reglas detalladas del procedimiento, la LPPAA sí dispone en su artículo 13 la necesidad de que, cuando sea necesaria la EAE, deberá realizarse ya desde el inicio de la elaboración del respectivo Plan, o su Modificación, es decir, desde la existencia del " *borrador del plan o programa*".

Esa peculiaridad de este procedimiento de evaluación ambiental lleva al Legislador a establecer una atribución de competencia a un órgano diferente del competente para la aprobación y tramitación del instrumento del planeamiento y así, se distingue en la Ley entre el órgano sustantivo y el ambiental, los cuales se definen en el artículo 5-1º, apartados d) y e) y, en similares circunstancias, el artículo 4 de la LPPAA.

Las consideraciones anteriores comportan que si nos encontramos con un auténtico procedimiento, integrado en el de elaboración del planeamiento, aquel procedimiento de evaluación ambiental concluye con una resolución, como se corresponde con esa naturaleza y, lo que es más relevante a los efectos del debate, esa decisión tiene la eficacia de todo acto administrativo, su plena efectividad. Esa resolución es la DEAE que tiene la naturaleza de poner fin al procedimiento, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 de la LEA y 18 de la LPPAA.

Que ello es así lo evidencia el hecho de que el mencionado precepto autonómico dispone que dicha declaración " *tendrá la naturaleza de informe preceptivo [y] determinante*". Por su parte, la LEA declara en su Exposición de Motivos que dicha declaración: " *tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante. El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue.*"

"Desde el punto de vista material, esto es, en cuanto a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante de un informe supone, conforme a la reciente jurisprudencia, que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere.

"Este carácter determinante se materializa en el mecanismo previsto en esta ley para la resolución de discrepancias, de manera que el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente solo en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, o en su caso, el que dicha comunidad haya determinado."

De las consideraciones expuestas en la transcrita Exposición de Motivos de la LEA surge una de las relevantes circunstancias de esa consideración del procedimiento de evaluación ambiental, la vinculación de la misma al órgano sustantivo, es decir, como se declara en el párrafo transcrito, al tener la DEAE carácter determinante, comporta imponer las condiciones que en la misma se impongan al órgano sustantivo, es decir, en la aprobación del proyecto de instrumento de ordenación tramitado.

Y hasta tal punto es ello así que en el procedimiento de evaluación se puede adoptar la decisión de que el plan proyectado pueda ser inviable, mediante la resolución de inadmisión que se autoriza en el artículo 13 de la LEA, al igual que cuando en la DEAE se adopten decisiones de similar eficacia; y todo ello sin perjuicio de que la decisión adoptada por el órgano ambiental puedan ser cuestionadas por el órgano sustantivo, pero que no comporta primacía de éste, sino que ha de someterse la discrepancia al Consejo de Ministros, o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en función del ámbito del Planeamiento (artículos 12 de la LEA y 40 de la LPPAA).

Esas peculiaridades comportan que, como ya había declarado reiteradamente la jurisprudencia de este Tribunal Supremo con relación a la normativa anterior a la actual legislación, la DEAE no es impugnable de manera autónoma, de ahí el carácter instrumental que se confiere al procedimiento, sino que ha de serlo con ocasión de la impugnación de la " *disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa*", como declara el artículo 25-4º de la LEA y 19 de la LPPAA.

Las anteriores consideraciones, en lo que trascienden al caso de autos, comportan que la DEAE, que no se niega fuera preceptiva en el caso de autos, lo que nos exime de examinar esa polémica suscitada en el recurso, supone que toda la incidencia que el plan proyectado tenga sobre el ámbito competencial de esa declaración, deben quedar resueltos en la misma. Es decir, en palabras del artículo 3 de la DMA, en esa declaración deberán identificarse, describir y evaluar de forma apropiada los efectos directos del Plan, o su Modificación, con



relación al ser humano, la fauna, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural; criterios que se reiteran en el artículo 5.1º.a) de nuestra LEA.

Pues bien, teniendo en cuenta esos presupuestos, es lo cierto que en el caso de autos, de conformidad con lo establecido en la LPPAA se elevó la propuesta de Modificación al órgano autonómico ambiental, en INARA, el cual, en la resolución ya mencionada de octubre de 2017, dispone que debía someterse a EAE ordinaria en lo que dicha modificación afectaba al Plan Parcial Zona Estacho-Lanuza. Por el contrario, se acuerda " *No someter a procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria la Modificación Aislada del PGOU de Sallent de Gállego relativa a la Unidad de Ejecución de suelo urbano no consolidado en el núcleo urbano de Formigal, por los siguientes motivos...*"

Es precisamente sobre los términos de dicha decisión sobre la que se centra el debate que se suscita en el escrito de interposición y, en efecto, dicha decisión adolece de irregularidades relevantes desde el punto de vista de sustantivo.

Es cierto que la LPPAA, siguiendo lo establecido en la LEA, contempla dos modalidades del procedimiento para la DEAE, el procedimiento ordinario y el simplificado; el primero concluye con la DEAE y el segundo con el Informe Ambiental Estratégico (en adelante IAE). Aun cuando el Legislador habla de dos procedimientos, en realidad se trata de dos fases de un mismo procedimiento.

En efecto, si bien en los supuestos de mayor evidencia lo normal es que se acuda al procedimiento ordinario, por ser manifiesto que el planeamiento proyectado tiene efectos significativos para el medio ambiente, cuando falte esa evidencia y se tramite el procedimiento simplificado, tras los trámites pertinentes, la emisión del referido IAE debe decidir, en palabras del artículo 22-4º, si: " a) *El plan o programa debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria por tener efectos significativos sobre el medio ambiente... b) El plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente en los términos establecidos en el informe ambiental estratégico.*", en el bien entendido de que esa última decisión se "especificará los motivos razonados de esta decisión y podrá establecer las determinaciones que considere oportunas para evitar afecciones sobre el medio ambiente."

Pues bien, en el caso de autos, debe reiterarse que ese IAE concluye en que no era necesaria la EAE para la UE-1 pero sí para el PP-Zona Estacho-Lanuza. No obstante lo anterior y en lo referente a la UE-1, se dispone en el mismo Informe la " *adopción de las siguientes medidas medioambientales: 1.- Se realizará un estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos en el entorno de la unidad de ejecución a partir de cuyo resultado se deberán adoptar los desarrollos previstos, o en su caso establecer las limitaciones necesarias al mismo.*"

No le falta razón a la parte recurrente en casación cuando pone de manifiesto las contradicciones que caben apreciar en la decisión adoptada por el órgano ambiental en su IEA.

Una primera circunstancia nunca explicada en la actuación del órgano ambiental es el hecho de fraccionar la evaluación ambiental entre la UE-1 y el resto del terreno cuando es lo cierto que se trata de una misma zona, colindantes y sometidos a unos valores ambientales que deberían haberse considerado como una sola y única evaluación ambiental para toda la Modificación. Incluso es de destacar que para otras zonas diferentes a las que se refiere la evaluación, como es la modificación de la normativa en relación a la construcción de garajes, se hace referencia a riesgos cuyo alcance no se ha concretado. En suma, como ya se dijo antes, en la tramitación de la aprobación de la Modificación se actúa como si se tratase de diferentes Modificaciones autónomas, cuando se trataba de una misma.

En segundo lugar, no puede aceptarse que se concluya en la emisión del ya mencionado IAE para la UE-1 cuando se acepta –folio 8 del informe– que en esos terrenos existen " *riesgos naturales*", lo cual se pretenden minimizar por el hecho de que existe zona construida –el suelo se clasifica urbano no consolidado– y colindante a zona urbana, lo cual no parece que deba excluir una DEAE para determinar el alcance de dichos riesgos.

En tercer lugar y como complemento del anterior, no se acierta a comprender, ni se da razón convincente alguna, sobre el hecho de que, existiendo esos riesgos, se limite la evaluación ambiental a imponer un estudio de detalles de riesgos geomorfológicos que deberá realizar el órgano sustantivo, cuando es el órgano ambiental el que debe tramitar el procedimiento de evaluación y la valoración del resultado del mismo lo debe hacer el órgano ambiental y no el sustantivo. Se imponen condiciones (" *a partir de cuyo resultado*") a la aprobación de la Modificación que dejan de ser condiciones para convertirse en potestad discrecional del órgano sustantivo, porque deberá este decidir " *adaptar los desarrollos*", incluso con " *limitaciones*", lo cual deja fuera la solución de excluir la aprobación por los efectos del desarrollo de la UE-1. En suma, el propio órgano ambiental, con esa decisión, hace dejación de sus potestades y deja sus competencias propias al criterio del órgano sustantivo, lo cual es contrario a la normativa a que antes se ha hecho referencia.



Y, en fin, en cuarto lugar y en relación con lo que antes se ha dicho, no se acierta a comprender como los riesgos naturales que existen en los terrenos colindantes con la UE-1 del Plan Parcial aconsejan la elaboración de una DEAE y los de la UE-1 se excluyen de esa exigencia pese a la continuidad de los terrenos y sin que se aduzca en momento alguno que difieren en sus circunstancias.

De todo lo expuesto ha de concluirse que la evaluación ambiental que se hace en los terrenos que integran la UE-1 con la aprobación de un IEA es contraria a la normativa expuesta y, por tanto, adolece de nulidad de pleno derecho la aprobación de la Modificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.1º.e) de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en cuanto se ha omitido un trámite esencial del procedimiento.

Conforme a lo declarado, debemos dar respuesta a la primera de las cuestiones de interés casacional que se suscitan en este recurso de casación en el sentido de que debe declararse que no es admisible que una evaluación ambiental de un plan de urbanismo, o su modificación, en terrenos con riesgos naturales, pueda terminar con un IEA, imponiendo la condición de la elaboración de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos, que debe valorar el órgano sustantivo de aprobación del planeamiento, sino que si existen esos riesgos debe emitirse la DEAE pertinente.

#### **CUARTO. El informe de sostenibilidad económica.**

La segunda de las cuestiones que se suscitan en este recurso de casación está referida, conforme a la delimitación que se hace en el auto de admisión, a examinar si la Modificación Aislada del PGOU que se aprueba en la resolución impugnada era exigible el referido informe de sostenibilidad económica a que se hace referencia en el artículo 22-4º del TRLS.

Conforme al mencionado precepto "La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos."

En relación con dicho informe, que se admite por todas las partes que no fue elaborado con ocasión de la aprobación de la Modificación, se sostiene en la sentencia recurrida, en el fundamento quinto, apartado d), lo siguientes:

*"... Con respecto a la ausencia de informe de sostenibilidad y viabilidad económica, se invocan diversos preceptos, como el 47.1.e, 52.1.a y 127.5 LUA y 49.1.e, 58, 69.h, 76 y 88.g del D 52/2002.*

"El 47.1.e DL 1/2014 TRLUA, al igual que el 22.4 del RDLeg. 7/2015 de 30 de octubre TRLS (15.4 en LS original) exigen el informe de sostenibilidad. El primero dice que los PG contendrán un "Estudio económico, que analizará específicamente el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos y, de conformidad con el estudio de necesidades de vivienda, cuando sea preceptivo, residenciales". El 52.1.a TRLUA dice que los Planes Parciales "a) La económica de la implantación de los servicios y la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de las dotaciones". El 127.5, por el contrario, sólo se refiere a la modificación de la cesión del aprovechamiento al municipio.

"Pues bien, el informe de sostenibilidad económica no está destinado a valorar el mayor o menor interés económico, o la viabilidad económica del PGOU, sino la viabilidad económica para la Hacienda Municipal, en cuanto un desarrollo urbanístico implica para un Ayuntamiento la necesidad de establecer o ampliar servicios de transporte, asumir infraestructuras de agua, luz, vialidad, ubicar colegios u otro tipo de servicios sociales, mantener parques, etc, en definitiva, 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, por ello, 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 palabras del TS, sentencia 30-3-2015, "Conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes.



"Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.

"En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ése Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística".

"Dicho lo anterior, es preciso determinar si el mismo era necesario, y hay que concluir, con la DGA, que no, puesto que, en realidad, lo que se hace es reducir el ámbito de urbanización del PGOU con la Modificación Aislada y trasladarlo de lugar, sin que vayan a aumentar los gastos, sino más bien será lo contrario, al ser mucho menor el ámbito que se urbanizará, por lo que es previsible que los mismos, que ya fueron contemplados en el PGOU, disminuyan. Todo ello aparte de que, como se trata de una urbanización, el coste de la misma, y su aumento, irá a cargo de la EUC, por lo que no habrá impacto en las arcas municipales."

A la vista de tales consideraciones se aduce por la parte recurrente que los argumentos que se contienen en la sentencia, siguiendo lo ya sostenido por la Administración, no son admisibles por cuanto, en síntesis, los riesgos geomorfológicos de los terrenos exige que sea el propio Ayuntamiento el que deba de acometer una serie de obras de protección, con el indudable coste para la Corporación municipal, que ni se han cuantificado ni se ha determinado la posibilidad de su asunción, máxime, se razona, cuando siendo una sociedad municipal la propietaria de los terrenos y la gestora de la transformación, deben ser asumidos todos los gastos de la transformación por el presupuesto municipal. Y es la existencia de esos riesgos del terreno comporta el coste de importantes obras de protección de elevado coste, como queda constancia en las actuaciones. A la vista de esas circunstancias se considera que la propia jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene imponiendo la necesidad del informe de sostenibilidad económica como requisito necesario para la aprobación de los instrumentos del planeamiento o de sus modificaciones, como es el caso de autos, de donde se concluye que la ausencia de dicho informe comporta la nulidad de la Modificación aprobada en la resolución impugnada.

Una cuestión previa que condiciona el examen de los argumentos, tanto de la sentencia como del recurso de casación, es determinar la auténtica naturaleza de la reforma del PGOU que se acomete. Para ello es necesario recordar que teniendo los instrumentos del planeamiento una "*vigencia indefinida*", como se declara paladinamente en el artículo 83 del autonómico TRLUA, se autoriza la posibilidad de su reforma, lo cual, tradicionalmente se ha considerado que podría hacerse, bien por la revisión del Plan o por su modificación.

La distinción, aunque se omite en la Ley autonómica pese a distinguir entre una y otra, aparece claramente reflejada en el viejo Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1975, conforme al cual, por revisión ha de entenderse cuando se impongan nuevos criterios en la configuración básica del Plan, en tanto que la modificación no altera esa configuración esencial de los principios del planeamiento.

La misma norma autonómica acoge dicha distinción cuando dispone que la revisión del plan comporta la "alteración del mismo que afecte sustancialmente a la ordenación estructural" y se hace una interpretación auténtica de dicha condición cuando se dispone que "Se considerarán afecciones sustanciales las que comporten alteraciones relevantes de la ordenación estructural en función de factores objetivos tales como la superficie, los aprovechamientos o la población afectados, la alteración de sistemas generales o supralocales o la alteración del sistema de núcleos de población." (artículo 84-2º). Cuando no concurren dichas condiciones, se trata de una modificación aislada que, de conformidad con lo establecido en el artículo 84, tiene por finalidad un "*nuevo contenido del plan*", por lo cual deberá contener esa modificación aislada "un grado de precisión similar al modificado, tanto en lo que respecta a los documentos informativos como a los de ordenación."

Es decir, sin perjuicio de la distinción expuesta, lo relevante es que tanto una como otra reforma del planeamiento comporta someterse a las mismas normas de procedimiento del mismo plan que se reforma.

Sentado lo anterior, hay dos circunstancias que deben quedar despejadas para examinar el debate casacional; de una parte, que en el caso de autos no se cuestiona que lo que procedía es la emisión del informe, con el alcance que se establece en el mencionado artículo 22-4º del TRLS; de otra, que en el caso de autos dicho informe no se practicó, porque la misma Corporación que insta la Modificación Aislada considera que no era necesaria, dada la finalidad y contenido de dicha reforma del planeamiento. Pero de esas circunstancias



también debe aceptarse que no cabe cuestionar –los actos, más aún las disposiciones reglamentarias, se presumen válidas y eficaces– que cuando se procedió a la aprobación del PGOU del municipio, se elaboró el mencionado informe de sostenibilidad, que ya venía exigido desde el TRLS de 2008.

De todo ello cabe concluir que la necesidad del informe de sostenibilidad debe examinarse en función de las reformas realizadas, es decir, la exigencia de dicho informe, en esa asimilación de la Modificación al procedimiento establecido para la aprobación; esto es, deberá realizarse en función del contenido de la reforma, para lo cual deberá exigirse el mismo " *grado de precisión similar al modificado... en lo que respecta a los documentos informativos*", como establece el precepto antes transcrito.

Aun cabría hacer una nueva distinción para el examen del debate suscitado. Como hemos dicho anteriormente, la Modificación comporta hasta ocho reformas puntuales del anterior PGOU, cada una de ellas o, al menos, algunas de ellas, de contenido específico, por más que estén referidas a unos mismos terrenos, y así, se alteran las normas urbanísticas, se reforma el PP Estacho-Lanuza y se configura la ya examinada UE-1.

Pues bien, no es necesario detenernos en la exigencia que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo se confiere al mencionado informe de sostenibilidad económica y los efectos que respecto de la validez de su aprobación, o de su reforma, exigen los instrumentos del planeamiento, que no es sino la nulidad del plan o sus reformas aprobadas (baste con remitirnos a lo declarado en nuestra sentencia 205/2021, de 16 de febrero, dictada en el recurso de casación 8387/2019 –ECLI;ES:TS:2021:733–, con abundante cita sobre la doctrina establecida). La fundamentación de la sentencia que se revisa se hace eco de esa jurisprudencia.

Centrado el debate en tales términos y con tales circunstancias, ya se ha expuesto que, tanto para la Administración demandada como para la Sala de instancia, la exigencia del informe no era necesario a la vista de la incidencia que la reforma del planeamiento comportaba la Modificación aislada. Esas razones no son otras que las que se recogen en la sentencia que se revisa, a saber, que esa reforma comporta una reducción del ámbito de la actuación "es reducir el ámbito de urbanización del PGOU con la Modificación Aislada y trasladarlo de lugar, sin que vayan a aumentar los gastos, sino más bien será lo contrario, al ser mucho menor el ámbito que se urbanizará, por lo que es previsible que los mismos, que ya fueron contemplados en el PGOU, disminuyan. Todo ello aparte de que, como se trata de una urbanización, el coste de la misma, y su aumento, irá a cargo de la EUC, por lo que no habrá impacto en las arcas municipales."

Le asiste la razón a las partes personadas como recurridas en esta casación cuando ponen de manifiesto que la finalidad del mencionado informe es, en síntesis, examinar las cargas que para las Haciendas locales comporta el mantenimiento de los servicios cuyo mantenimiento –no su instalación– deben ser con cargo a sus presupuestos, a lo que se añade en el caso de autos, conforme se razona en la sentencia, cuando la conservación de dicha urbanización sería de cuenta de una entidad de conservación.

A tales conclusiones no puede oponerse los argumentos que se hacen en el escrito de interposición del presente recurso sobre la circunstancia de que por las características del terreno, han de acometerse obras de protección para evitar los riesgos apreciados, y ello por cuando es manifiesto, y no se ha acreditado otra cosa, que esas obras ya debían estar previstas cuando se procedió a la aprobación del Plan y que la Modificación no incorporaba nuevos servicios; y ello sin perjuicio de que la conservación de los mismos debería ser asumido por la entidad de conservación, que si bien se asume por una sociedad municipal, no comporta que debe ser de cuenta de la Hacienda Municipal, sino de su propio patrimonio.

Así pues, a la vista de las circunstancias que concurren en el caso de autos, conforme se razona en la sentencia de instancia, en la medida que una Modificación Aislada de un planeamiento general no comporta la instalación de servicios que no estuvieran ya previsto al aprobarse el planeamiento general, no requiere la emisión del informe de sostenibilidad económica, lo cual comporta rechazar este motivo del recurso.

#### **QUINTO. Examen de las pretensiones.**

Una vez examinadas y resueltas las cuestiones que se suscitan de interés casacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede que examinemos las pretensiones accionadas en la demanda, para lo cual debemos tomar en consideración las mencionadas decisiones de tales cuestiones.

Las pretensiones que se accionan en este proceso, al momento presente, es la de declarar la nulidad de la Modificación aprobada en la resolución impugnada, la cual fue rechazada por la sentencia de instancia. Pues bien, en la medida que, conforme a lo declarado en los anteriores fundamentos, la evaluación ambiental de la UE-1 debe considerarse que es contraria a la normativa aplicable, debe declararse la nulidad de dicha Modificación, como ya antes hemos concluido.



Ahora bien, ya antes dijimos que tanto en las pretensiones de las partes, las alegaciones efectuadas en la instancia y en casación, y el examen que se hace por el Tribunal sentenciador, se parte de que la Modificación puede fraccionarse en los ocho fines que la inspira; de tal forma que para cada uno, como vimos, se adoptan decisiones diferentes, porque se aprueban definitivamente y sin condiciones algunos, otros se aprueban con condiciones e incluso se rechaza la aprobación definitiva de otros.

Esa circunstancia nos obliga a limitar nuestra declaración a los términos en que se ha delimitado el debate, es decir, a limitar la declaración de nulidad a las determinaciones de la mencionada UE-1 que, como venimos diciendo, no es sino una de las finalidades de la Modificación, no una Modificación autónoma e independiente.

Y esa circunstancia tiene relevancia a lo que se suscita por la misma parte recurrente en casación sobre el cuestionamiento de la reclasificación de los terrenos que se consideran contrario a la legalidad, cuestión a la que ya se hizo referencia en el segundo de los fundamentos. Y, como ya también se dijo, no se oculta por la parte recurrente que la auténtica finalidad de la impugnación de la Modificación es precisamente esa clasificación y calificación de los terrenos que se realiza con la Modificación.

No es ese debate propio del actual momento procesal, ya de entrada, porque lo que se está cuestionando por la Asociación recurrente es la valoración de la prueba que se hace por el Tribunal de instancia, cuando es sabido que las cuestiones sobre valoración de la prueba quedan extramuros de la casación, como ahora declara taxativamente el artículo 87-bis de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y es que, en efecto, considera la parte recurrente que las condiciones de los terrenos afectados por dicha determinación impiden poder considerarlos como suelo urbano, conclusión que expresamente rechaza el Tribunal territorial después de examinar exhaustivamente la prueba practicada y que nosotros ni podemos cuestionar ni existen argumentos para ello.

Además de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que esa cuestión ha quedado fuera de la delimitación del actual recurso de casación, cuyo objeto es el determinado en el auto de admisión en el que nada se suscita sobre ese debate, lo cual nos exime de esa declaración que se solicita por la Asociación recurrente.

#### **SEXTO. Costas procesales.-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Y en cuanto a las ocasionadas en la instancia, debe mantenerse, por las mismas razones, el criterio de su no imposición que se declaró por el Tribunal territorial.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** Que las respuestas a las cuestiones de interés casacional objetivo que se suscitan en el recurso son las que se contienen en los últimos párrafos de los fundamentos tercero y cuarto.

**Segundo.** Ha lugar al presente recurso de casación 2436/2021, interpuesto por la "Asociación para la Defensa de la naturaleza, el Medio Ambiente y la Biodiversidad. Pirineos 2.0", contra la sentencia 18/2021, de 25 de enero, dictada por la sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el procedimiento 56/2018, mencionada en el primer fundamento.

**Tercero.** En su consecuencia, se declara nula y sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.

**Cuarto.** En sustitución, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mencionada Asociación contra la resolución del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, de 29 de noviembre de 2017, por la que se aprobaba definitivamente la Modificación Aislada número 13 del Plan General de Ordenación Urbana de Sallent de Gállego (expediente 2017/23), en relación a la UE-1; que se anula por no estar ajustada al ordenamiento jurídico.

**Quinto.** No procede hacer concreta imposición sobre el pago de las costas de la instancia ni de este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.