ADMINISTRACION DE JUSTICIA

30039

JOSE PEDRO VILA RODRIGUEZ
Procuradores de los Tribunales
Comercio, nº 4, Esc. 1º 3ºB. 28007 MADRID
DELICIAS SANTOS MONTERO

*RECURSO CASACION Num.:* **1542/2013**

*Votación:* **25/03/2015**

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

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

# S E N T E N C I A

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

*Excmos. Sres.:*

*Presidente:*

**D. Rafael Fernández Valverde**

*Magistrados:*

**D. José Juan Suay Rincón**
**D. César Tolosa Tribiño**
**D. Francisco José Navarro Sanchís**
**D. Jesús Ernesto Peces Morate**
**D. Mariano de Oro-Pulido y López**

---

En la Villa de Madrid, a siete de Abril de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº **1542/2013**, interpuesto por el Procurador Don Isacio Calleja García, en nombre y representación de la sociedad mercantil **LOTHOLDERS, S.L.,** contra la sentencia dictada el 27 de marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo -Sección Primera- del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

contencioso-administrativo nº 34/2010, sobre modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid; habiendo intervenido como recurrida la entidad **ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE VALLADOLID**, representada por el Procurador Don Pedro Vila Rodríguez

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO**.- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, se siguió recurso contencioso-administrativo, a instancia de la entidad ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE VALLADOLID, contra la orden de 18 de septiembre de 2009, del Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, por la cual se aprobó definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid en el Área Homogénea 11 de Suelo Urbanizable No Delimitado «Prado Palacio-Berrocal», así como contra la decisión motivada de la Consejera de Medio Ambiente que declara innecesaria la evaluación ambiental de dicha modificación, hecha pública por resolución de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la misma Consejería de 30 de junio de 2008. Fueron demandadas en la instancia la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos; El AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, representado y defendido por el Letrado Consistorial; y la sociedad mercantil LOTHOLDERS, S.L., representada por la Procuradora Sra. Sánchez Herrera.

**SEGUNDO**.- En dicho recurso jurisdiccional, la Sala de instancia dictó sentencia el 27 de marzo de 2013, en cuya parte dispositiva se acuerda lo siguiente:

> "Que estimando el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Fernández Marcos, en nombre y representación de la Asociación Ecologistas en Acción de Valladolid, y registrado con el número 34/10, debemos declarar y declaramos la nulidad de la Orden FOM/2195/2009, de 18 de septiembre, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, que resolvió aprobar definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid «Prado Palacio-Berrocal», así como la de la Decisión Motivada de la

Consejería de Medio Ambiente sobre la no necesidad de Evaluación Ambiental de dicha Modificación, hecha pública por resolución de 30 de junio de 2008 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de esa Consejería. No se hace una especial imposición a ninguna de las partes de las costas causadas".

**TERCERO**.- Notificada la sentencia a las partes, la entidad mercantil LOTHOLDERS, S.L., a través de su representación procesal, formuló escrito de preparación del recurso de casación, tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 19 de abril de 2013, al tiempo que se ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO**.- Emplazadas las partes, el Procurador Sr. Calleja García compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito de 11 de junio de 2013, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró procedentes, solicitó del Tribunal una sentencia que, estimando el recurso de casación, case y anule la sentencia impugnada y en su lugar, dicte otra por la que se desestime el recurso contencioso-administrativo nº 34/2010, de la Sala de instancia.

Por su parte, el AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, debidamente emplazado, no compareció en este recurso de casación, en tanto que la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN, pese a haberse personado en su día como parte recurrida, dejó transcurrir el plazo para formalizar su oposición, por la que se le tuvo por decaída mediante diligencia de ordenación de 14 de noviembre de 2011.

**QUINTO**.- Por providencia de 9 de septiembre de 2013, la Sección Primera de esta Sala Tercera admitió a trámite el recurso de casación, acordando la remisión de las actuaciones a esta Sección Quinta para su sustanciación, conforme a las reglas de reparto de asuntos, disponiéndose por diligencia de ordenación de 24 de septiembre de 2013 entregar copia del escrito de interposición del recurso al Procurador Sr. Vila Rodríguez, en representación de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE VALLADOLID, parte

comparecida como recurrida, a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó mediante escrito de 8 de noviembre de 2013, en que se interesa de la Sala dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso de casación planteado de contrario.

**SEXTO**.- Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de marzo 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**.- La sentencia de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo y, en consecuencia, anuló los dos actos impugnados, mutuamente relacionados entre sí, en los términos que se precisarán a lo largo de la fundamentación jurídica: de un lado, la orden de aprobación definitiva de una modificación del PGOU de Valladolid en el área homogénea 11 de suelo urbanizable no delimitado «Prado Palacio-Berrocal», impugnación que, en un recto entendimiento de las cosas, implica la del propio plan que se aprueba; y la denominada *decisión motivada*, por medio de la cual se trata de justificar que es innecesaria la evaluación ambiental establecida en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

**SEGUNDO**.- La sentencia aquí recurrida en casación, dictada el 27 de marzo de 2013, argumenta ampliamente sobre las razones que llevan a adoptar el fallo estimatorio del recurso e invalidatorio de los acuerdos impugnados. A tal efecto, en los fundamentos segundo y tercero se sintetizan los motivos relativos a la exigibilidad de la evaluación ambiental estratégica prevista en la Ley 9/2006, que conducen a la nulidad tanto de la antes citada *decisión motivada*, que trata en vano de justificar su falta de necesidad (a lo que la sentencia dedica el fundamento jurídico segundo), como la del propio

instrumento de planeamiento que ha sido aprobado prescindiendo de dicho trámite esencial (fundamento tercero). Procede, pues, reproducir *ad pedem litterae* tales fundamentos, en tanto a través de ellos puede llegarse a una adecuada comprensión de los términos del debate:

> "...SEGUNDO.- En efecto, en orden a justificar la estimación del presente recurso hay que empezar señalando, extremo que no es controvertido, que el objeto de la Modificación puntual litigiosa es el cambio del uso global del Área Homogénea 11, de Industrial a Mixto (70% Industrial - 30% Terciario), permaneciendo el resto de parámetros invariables, y que el fin perseguido es el establecimiento de una reserva de aproximadamente 250.000 m² de superficie y 120.000 m² de edificabilidad, que posibilite la implantación de un gran establecimiento comercial, de iniciativa y control público (antecedente de hecho segundo de la Orden recurrida). Dicho esto y en relación con el primer motivo del recurso, el referido a si la Modificación de autos debió o no ser sometida a evaluación ambiental, hay que dejar claro, uno, que la respuesta ha de ser negativa en la parte que cabría denominar "industrial", pues en efecto en aquélla se reduce o rebaja el porcentaje de ese uso del suelo que ya se contemplaba con anterioridad, en el PGOU modificado (de un 63,17% a un 44,19%), y dos, que las cosas son distintas por el contrario en la parte relativa al uso terciario, uso que no se preveía antes y que a resultas de la Modificación aquí discutida pasa a tener sobre un uso global del 30% un porcentaje del 17,58%, de manera que se incluye en el sector, de forma totalmente novedosa, o sea, desde un cero previo, una parcela para parque comercial de unos 250.000 m² de superficie y 120.000 m² edificables aproximadamente, incluyendo los usos de talleres y almacenes vinculados. Con estas premisas, debe concluirse que ciertamente no es conforme a derecho la Decisión Motivada de la Consejería de Medio Ambiente de 30 de junio de 2008, hecha pública por resolución del mismo día de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, que determinó la no necesidad de evaluación ambiental de la Modificación de que se trata, conclusión que se fundamenta, uno, en que no son aceptables los argumentos en que tal decisión se basa, y dos, en que en ella no se ha hecho una ponderación adecuada de los criterios contenidos en el Anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Por lo que atañe al primer punto, hay que resaltar que la Decisión Motivada que ha sido citada no valora en debida forma el alcance de la Modificación discutida y como consecuencia de ello yerra en la determinación de si puede tener o no efectos significativos sobre el medio ambiente. En efecto, el punto de partida de tal decisión de la Consejera de Medio Ambiente es que la Modificación puntual altera únicamente el porcentaje de uso industrial rebajándolo un 18,98%, manteniendo el resto de los usos en porcentajes similares e incluyendo el uso terciario con el fin de instalar un establecimiento comercial en la zona, y que aquélla no varía las determinaciones generales (sic) establecidas en el anterior planeamiento del Plan General de Ordenación Urbana (folio 78), afirmaciones que parecen minusvalorar el hecho de que esa inclusión del uso terciario lo es en un 30% del uso global del Área Homogénea y con una repercusión de nada menos que 120.000 m² edificables (lo que según el informe del Director General de Comercio de 14 de julio de 2008, folios 123 y siguientes, daría lugar a una superficie de venta al público de en torno a los 80.000 m²), dato que es el verdaderamente trascendente y sobre cuya incidencia medioambiental no se hace la menor consideración. En estas condiciones, no son desde luego suficientes argumentos tales como que no se varían determinaciones generales (lo cual no es evidentemente cierto), que la superficie afectada, 152,44 hectáreas, es colindante con zonas clasificadas como suelo consolidado, suelo urbanizable delimitado y no delimitado y suelo rústico con protección natural (no se sabe por qué esta variada colindancia podría determinar que la implantación de un gran establecimiento comercial no tiene repercusiones en el medio ambiente), que no se encuentran en el ámbito territorial de que se trata áreas, zonas o lugares merecedores de especial protección (extremo que por sí solo no excluye la necesidad

de evaluación ambiental so pena de dejar casi vacía de contenido toda la regulación legal de la materia) o que el futuro desarrollo del Plan Parcial que desarrolle el Área Homogénea deberá someterse al tramite de Evaluación de Impacto Ambiental al encontrarse entre los supuestos del *artículo 157.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 29 de enero de 2004* (RUCyL), entre otros motivos porque al igual que sucede en la relación entre evaluación ambiental de planes y de proyectos -*Disposición Adicional Tercera de la Ley 9/2006* y *artículo 15.1 del Texto Refundido de la ley de Suelo de 20 de junio de 2008*-, es indudable que el hecho de que un planeamiento parcial deba someterse a declaración de impacto ambiental conforme al artículo 157.b) RUCyL no impide que también deba serlo el planeamiento general habilitante si se dan los requisitos legales para ello. En este sentido cabe mencionar la doctrina jurisprudencial contenida en las *sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003* y *15 de marzo de 2006*, de las que se desprende que es la aprobación del Plan la que hace posible el cambio de uso del suelo, y la que altera así drásticamente su régimen jurídico, y que por ello, es en ese procedimiento donde se ha de evaluar el impacto ambiental, pues no parece lógico posponer ese estudio a otro momento posterior, por ejemplo la aprobación del Plan Parcial, cuando restan solo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medioambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medioambientales para no dejar inoperante al Plan.

TERCERO.- Una vez razonada la insuficiencia de la Decisión Motivada que determinó la no necesidad de evaluación ambiental de la Modificación objeto del presente recurso, y dando un paso más, hay que decir que los criterios contenidos en el Anexo II de la ley 9/2006 conducen justamente a la conclusión contraria, esto es, a la de que como postula la parte actora aquélla sí debió someterse a evaluación ambiental en los términos previstos en el *artículo 4 de Ley 9/2006*. En este sentido, lo primero que hay que señalar es que la Jurisprudencia tiene declarado, cuando se trata de determinar si es previsible que un Plan pueda tener efectos significativos en el medio ambiente, que tal incidencia ha de valorarse "en función de la relevancia de los cambios introducidos en los usos del suelo" (*STS 26 junio 2012*, rec. casación nº 5200/2009) o que ha de atenderse "a la real dimensión de las actuaciones contempladas" (*STS 11 enero 2013*, rec. casación nº 3719/2010). Dicho esto y centrados en los criterios del Anexo II de la Ley 9/2006, hay que indicar que sin duda alguna concurren en el supuesto enjuiciado al menos dos que avalan la conclusión a que aquí se ha llegado, "la medida en que el plan o programa influye en otros planes o programas, incluidos los que están jerarquizados" -apartado 1.b-, y "la magnitud y el alcance espacial de los efectos", con especial mención al área geográfica -apartado 2.e-. Efectivamente y por lo que atañe al primero, no son necesarios especiales esfuerzos argumentativos para justificar que el establecimiento ex novo de una reserva de aproximadamente 250.000 m² de superficie y 120.000 m² de edificabilidad, que posibilite la implantación de un gran establecimiento comercial, influye de manera singular en el Plan Regional de ámbito sectorial de Equipamiento Comercial de Castilla y León (aprobado por el Decreto 104/2005, de 29 de diciembre), Plan que se configuró como un instrumento de ordenación del territorio, entre cuyos objetivos estaba el de conseguir una adecuada localización del equipamiento comercial en el territorio de la Comunidad, logrando así diseñar una red regional de equipamiento comercial equilibrada y armonizada, y que estaba vigente tanto cuando se decidió si había de someterse la Modificación impugnada a evaluación ambiental como cuando se aprobó definitivamente la misma. En esta línea, no puede dejar de subrayarse que la propia Administración Autonómica pidió distintos informes a la Dirección General de Comercio (que llegó a realizar hasta cuatro) y que en la misma Orden impugnada, fundamento de derecho III (folio 488), se pone de manifiesto que "en la valoración de interés público de la implantación de un centro comercial de control público, no solo entraban en juego aspectos urbanísticos de desarrollo equilibrado y sostenible, sino que también incidían aspectos propios de la legislación de comercio como el desarrollo armónico de la actividad comercial que deberían ser valorados por el órgano competente, de ahí la importancia del pronunciamiento favorable de la Dirección General de Comercio". Hay que tener en cuenta, a este mismo respecto,

que el Plan Regional mencionado contiene en sus artículos 27 y siguientes unas directrices y criterios orientadores para un urbanismo comercial de calidad, que entre ellos hay algunos de inequívoco carácter ambiental -en el artículo 28.d) se alude a la necesidad de minimizar el impacto medioambiental y visual en las áreas circundantes- y que, en lo que ahora importa, en el apartado f) de ese mismo precepto se impone tener especialmente en cuenta, para las modificaciones puntuales del planeamiento general efectuadas con objeto de posibilitar la ubicación de grandes establecimientos comerciales, las repercusiones que éstos produzcan en el conjunto del termino municipal afectado, e incluso en los adyacentes al mismo si dichos establecimientos están apoyados en infraestructuras comunes a varios municipios, que es precisamente lo que acontece en el supuesto enjuiciado. Pero es que además y por si no fuera bastante (hay que precisar que las consideraciones realizadas no lo han sido desde el punto de vista comercial sino desde la perspectiva medioambiental puesta en relación con el criterio del apartado 1.b del Anexo II, la medida en que la Modificación aquí cuestionada influye en otros planes, en el caso en el Plan Regional de ámbito sectorial aprobado por el Decreto 104/2005), hay que añadir que también en función del criterio 2.e de dicho Anexo II parecía procedente la evaluación ambiental por la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente en atención a la magnitud y el alcance espacial o geográfico de tales efectos, particular sobre el que no puede olvidarse que el terreno al que se le daba el nuevo uso terciario se aproximaba a los 250.000 m², sobre una superficie total de 1.536.607 m², datos que pueden valorarse tanto en términos absolutos como relativos, éstos en conexión con el hecho de que el uso terciario previsto como novedad excedía ya por sí de la superficie de venta al público máxima que, de acuerdo con la aplicación de la fórmula de impacto, podía ser objeto de licencia comercial específica en la Zona Básica de Valladolid. Conviene reseñar, para terminar este punto, que no hay disputa entre las partes sobre el hecho de que el Plan Parcial había de someterse, y de hecho se ha sometido, a evaluación ambiental, que con bastante probabilidad un proyecto de establecimiento comercial como el contemplado en la Modificación de autos habría de ser objeto de ese trámite (la *sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 16 de marzo de 2006*, aportada por la parte demandante, es concluyente cuando dice que en vista de las dimensiones, naturaleza y localización del proyecto allí considerado no se puede excluir, de entrada, que pueda tener repercusiones importantes en el medio ambiente) y que en último término y por ello es aplicable la doctrina contenida en la *sentencia ya citada del Tribunal Supremo de 11 de enero de 2013*, en la que se afirma, décimo fundamento de derecho, que «*si la propia Administración considera que ha de someter a evaluación ambiental los proyectos de obras derivados del Plan Director, con mayor motivo debió haber sometido a evaluación el propio Plan. Partimos de la base, en todo caso, de que la finalidad de la Ley 9/2006 es precisamente, como apunta su exposición de motivos, adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, de modo que no puede negarse la afección significativa al medio ambiente del Plan, cuando los proyectos que de él derivan tiene esa evidente repercusión ambiental*".

El corolario de tales razonamientos viene expresado en las primeras líneas del fundamento cuarto de la sentencia:

"CUARTO.- Así las cosas y en atención a lo dicho ha de estimarse el motivo del recurso que denunciaba la omisión de la evaluación ambiental en la Modificación impugnada, lo que ha de conducir no solo a la anulación de la Decisión Motivada de la Consejera de Medio Ambiente de 30 de junio de 2008 sino también a la nulidad de la Orden recurrida, *artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, en tanto la Modificación de planeamiento aprobada por la misma lo fue omitiéndose aquel trámite, que era preceptivo...".

La sentencia no se detiene en tales consideraciones, sino que contiene otras a mayor abundamiento que incorporarían añadidas razones para la nulidad de la modificación parcial del Plan General cuestionado, esta vez por criterios de orden urbanístico y también comercial, en los términos que a continuación reseñamos:

"...A mayores, y por si no fuera bastante, hay que señalar que también tiene razón la Asociación actora cuando pone de manifiesto que es preciso examinar si las necesidades de comercio del municipio de Valladolid y su entorno comarcal de influencia justificaban la habilitación del nuevo suelo comercial habilitado y más en concreto cuando, con cita de los *artículos 169.3 RUCyL, 10.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008* y *34.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL)*, dice que no se ha acreditado la necesidad de suelo para comercio, que sería la única razón que podría justificar la inclusión del nuevo uso terciario. En relación con este particular lo primero que hay que indicar es que aunque es verdad que en el caso no era de aplicación la reforma de la *Ley de Urbanismo de Castilla y León aprobada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, pues así se desprende de su Disposición Transitoria Segunda*, que regula el régimen de los instrumentos urbanísticos iniciados antes de su entrada en vigor, no lo es menos que sí lo era la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (también el actual Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que entró en vigor el día 27 siguiente), bastando al efecto con señalar que en la mencionada Disposición Transitoria se dispone que los instrumentos a que se refiere podrán resolverse conforme a la legislación anterior, legislación entre la que obviamente estaba la Ley estatal de Suelo, que en los extremos que ahora interesan tenía la condición de norma básica (de hecho así lo entendió la propia Administración de la Comunidad Autónoma al resolver la primera suspensión de la aprobación definitiva, Orden de la Consejería de Fomento de 14 de marzo de 2008, folios 356 y siguientes -fundamento de derecho tercero-). En concreto, se juzga oportuno destacar que en dicha Ley 8/2007 se establecía, en ambos casos con carácter de condiciones o normas básicas, uno, un principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que comporta un uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, "la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario e inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" (artículo 2), y dos, unos criterios básicos de utilización del suelo, en cuya virtud las Administraciones Públicas y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán en este ámbito atribuir al suelo un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural (artículo 10.a). No está de más subrayar, a este mismo respecto, que la sostenibilidad -mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria- y la protección del medio ambiente constituyen objetivos primordiales del planeamiento urbanístico según la legislación urbanística autonómica -*artículos 36 LUCyL* y 5.3.b) RUCyL-. Sentada la premisa anterior, hay que añadir que el suelo urbanizable no delimitado del Área Homogénea 11 previsto en el PGOU de Valladolid aprobado por la Orden de 18 de agosto de 2003, clasificación que se mantiene en la Modificación puntual objeto del presente recurso, se encuentra en "situación de suelo rural" en virtud de lo dispuesto tanto en la Ley de Suelo de 2007 como en su Texto Refundido de 2008, normas estas en cuyo *artículo 12 se establece lo siguiente: "1.Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*

*2. Está en la situación de suelo rural:*

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

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

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

No hay duda, por tanto, de que los terrenos que integran el Área Homogénea 11 que aquí interesa se encuentran en situación de "suelo rural", como antes se ha dicho, lo que aunque no sea directamente aplicable resulta también de lo dispuesto en el nuevo *apartado 3 del artículo 10 LUCyL*, introducido por la Ley 4/2008 de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, en el que se dispone que: "*A efectos de la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se entiende que:*

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

*b) Se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado los terrenos clasificados como suelo urbano y los que tengan dicha condición conforme al artículo 30, así como los terrenos clasificados como suelo urbanizable, una vez recibida la urbanización".* Llegados a este punto y como ya ha tenido ocasión de declarar esta Sala en su sentencia del 14 de febrero pasado, hay que tener presente que el artículo 10 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que consideraba como suelo urbanizable, en los municipios con planeamiento general, al que no tuviera la condición de urbano o de no urbanizable, fue derogado, como toda esa Ley, por la Ley estatal 8/2007, y así se mantiene en el actual TRLS08.

El suelo en situación rural tiene un valor ambiental, como se pone de manifiesto en la exposición de motivos tanto de la Ley 8/2007 como en la del TRLS08, lo que también se indica en la *sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012*. Esto comporta que el paso de ese suelo a la situación de urbanizado, mediante la urbanización, ha de referirse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al suelo preciso para atender "las necesidades que lo justifiquen".

Así resulta del *artículo 10.1.a) de la mencionada Ley 8/2007* -con carácter de norma básica- que establece, por lo que ahora importa, que para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, "al suelo preciso para atender las necesidades que lo

justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural".

Dicho de otra forma, en el citado 10.1.a) de la Ley de suelo 8/2007 se establece -y en el mismo sentido se contempla en el artículo 10.1.a) del actual TRLS08, también con el carácter de norma básica- que la ordenación territorial y urbanística pueden atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen". Así las cosas y con estos presupuestos, es momento de subrayar que en el supuesto litigioso no se ha justificado que fuera necesaria la previsión de 120.000 m² edificables de uso terciario y la implantación de un gran establecimiento comercial, conclusión frente a la que no cabe oponer las razones que según la Memoria Vinculante justifican la conveniencia y oportunidad de la Modificación (punto 1.4, folios 496 y 497), entre otras razones porque entre ellas no hay la menor referencia a por qué se necesitaba el importante incremento o nuevo uso comercial propuesto, máxime cuando en el Plan de Equipamientos Comerciales aprobado por el Decreto 104/2005, y respecto de la Zona Básica de Valladolid, se indicaba que ésta según la oferta tenía un perfil comercial equilibrado y según la demanda un nivel de servicio muy bien servido y una relación de dependencia autosuficiente (véase la Tabla de Síntesis, Anexo 3) y cuando, sobre todo, la aplicación de la fórmula de impacto por debajo de un "impacto alto" daba como resultado una superficie de venta al público de 78.853 m² (véase informe del Director General de Comercio de 14 de julio de 2008, folios 123 y siguientes), o sea, una superficie que ya por sí sola superaba la Modificación litigiosa, y ello sin tener en cuenta tanto el comercio ya existente como el que en aquel momento estaba en trámite de licencia comercial (folios 127 y 128). En consecuencia, y al no haberse justificado la necesidad de ampliar el suelo al uso terciario propuesto, debe entenderse infringido el *artículo 10.1.a) de la Ley de Suelo de 2007* -también el mismo precepto del Texto Refundido de 2008-, lo que viene a confirmar la nulidad de la Orden recurrida que ya ha sido anticipada, conclusión que hace innecesario examinar el último motivo del recurso, el referido a la vulneración invocada del Plan de Equipamiento Comercial, que es verdad que ha sido derogado pero que estaba vigente cuando se aprobó dicha Orden, si bien no puede dejar de subrayarse, uno, que sorprende la parquedad del informe favorable de la Dirección General de Comercio (folios 380 y 381) si se le compara con los dos anteriores contrarios a la Modificación de autos, los de 14 de julio de 2008 y 2 de febrero de 2009 (folios 123 y ss y 380 y ss), sobre todo si en dicho informe favorable se dice que "se ratifican los argumentos recogidos en los informes emitidos con anterioridad", y dos, que si bien es cierto que los *artículos 27* y *28 del Plan Regional aprobado por el Decreto 104/2005* eran solo de aplicación básica, vinculantes solo en cuanto a sus fines, no lo es menos que no parece claro cómo podía cumplirse la obligación derivada de la inclusión de un correcto dimensionado de los establecimientos que conforman la previsión de su equipamiento comercial, teniendo en cuenta la Zona Básica de Comercio a la que el municipio pertenece -artículo 27.3.a)-, cuando en la propia justificación aprobada por el Ayuntamiento, folios 332 y siguientes, se admite que la superficie de venta del conjunto de licencias comerciales ya solicitados para el municipio de Valladolid era entonces de 48.838 m², lo que suponía el 62% de los disponibles para el conjunto de la Zona Básica (es discutible el alcance que podía tener la circunstancia a que se alude, la nueva situación que se preveía con la aplicación de la Directiva de Servicios)".

**TERCERO**.- Frente a la expresada sentencia, la sociedad que ahora recurre en casación articula su escrito de interposición en torno a dos motivos, ambos fundamentados en el apartado d) del artículo 88.1 de la LJCA. El primero de ellos aduce la infracción del artículo 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas

en el Medio Ambiente en conexión con lo establecido por el artículo 3.3.b) del mismo cuerpo legal y la constante jurisprudencia que lo interpreta. En su exposición, también se mencionan los criterios contenidos en el Anexo II de la Ley.

En el segundo motivo se sostiene la infracción del artículo 10.1.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en relación con el artículo 10.1.a) del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, así como los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española, el artículo 3.2 del Código Civil y la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina decantada por el Tribunal Constitucional sobre la retroactividad de las normas y los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

**CUARTO**.- El primer motivo de casación no puede ser acogido, debiendo confirmarse la conclusión alcanzada por la sentencia de instancia en este punto. Es significativo, a tal respecto, que únicamente haya sostenido el recurso de casación la sociedad mercantil interesada en el desarrollo del área controvertida -y que en tal condición promovió la modificación del PGOU para propiciar la mutación de los usos-, no así ninguna de las Administraciones públicas demandadas en el proceso de instancia.

Como es doctrina reiterada de este Tribunal Supremo, tanto la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, como la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, imponen la sujeción de la modificación de los planes a la evaluación ambiental. Es decir, a la conocida como evaluación ambiental estratégica.

La citada Ley 9/2006, al trasponer la Directiva, introduce la evaluación ambiental estratégica referida, por lo que hace al caso, a los planes, anticipando de este modo la toma de decisión ambiental sin esperar a la realización del proyecto posterior. Esta exigencia no se limita al planeamiento general o a su revisión, sino que se refiere a los *"planes y programas"* en general, *"así como sus modificaciones"*, según dispone el artículo 3 de la Ley

9/2006 citada y el artículo 2 de la Directiva 2001/42. Téngase en cuenta que las previsiones del plan son susceptibles de *"tener efectos negativos sobre el medio ambiente"*, en los términos del artículo 3.1 de la Ley 9/2006: *"1. Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:..."*.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 9/2006 complementa las previsiones contenidas en el artículo 3 precedente mediante la *Determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente de determinados planes y programas*, lo que lleva a cabo en los siguientes términos:

> *"1. En los supuestos previstos en el artículo 3.3, el órgano ambiental determinará si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental. Para ello, se consultará previamente al menos a las Administraciones públicas afectadas a las que se refiere el artículo 9.*
>
> *2. Tal determinación podrá realizarse bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, bien combinando ambos métodos. En cualquiera de los tres supuestos, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el anexo II.*
>
> *3. En cualquier caso, se hará pública la decisión que se adopte, explicando los motivos razonados de la decisión".*

En este caso, la Sala de instancia llega a la conclusión, ampliamente razonada, de la necesidad de evaluación ambiental estratégica sobre la modificación del plan general cuyo examen afrontamos, al considerar que es susceptible de ocasionar *per se* efectos significativos sobre el medio ambiente. Esto es, que dicha modificación, por sus características, provoca tales efectos ambientales significativos por tener cabida en alguna de estas categorías -que

el precepto enumera como signos o índices de esa potencialidad-: *"Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo".*

A tal efecto, la sentencia nos recuerda que el área 11 objeto de la modificación singular litigiosa ha sufrido una drástica alteración de las previsiones iniciales que la caracterizaban, pues se opera un cambio del uso global de la superficie afectada de industrial a mixto (70% industrial y 30% terciario), y que el fin perseguido con el ejercicio de la *potestas variandi* respecto del plan general originario -fin que no es objeto de polémica-, era el establecimiento de una reserva de unos 250.000 m² de superficie y 120.000 m² de edificabilidad para la implantación de un gran establecimiento comercial, de iniciativa y control público (según figura, expresado literalmente, en el antecedente de hecho segundo de la Orden recurrida).

Dicho esto y en relación con el primer motivo del recurso, referido a si la modificación del planeamiento debió o no ser sometida a evaluación ambiental, la Sala *a quo* ofrece una respuesta negativa en lo que respecta a la parte *"industrial"* del área, en que se rebaja su porcentaje respecto al inicialmente proyectado en el PGOU modificado (de un 63,17% a un 44,19%); pero no ocurre lo mismo en cuanto al uso terciario comercial, que no se preveía antes y que como consecuencia de la modificación examinada pasa a tener, dentro de un uso global del 30%, un porcentaje del 17,58%. Esto es, pasa a incorporarse al área 11, como uso *ex novo* -como dice la sentencia *a quo*, desde un cero previo-, una superficie para parque comercial de unos 250.000 m² de superficie y 120.000 m² edificables aproximadamente, incluyendo los usos de talleres y almacenes vinculados.

Conviene recordar que, como hemos afirmado en nuestra Sentencia de 9 de junio de 2012 (recurso de casación nº 3946/2008):

*"[...] Igualmente es aplicable, en contra de lo declarado por el Tribunal a quo, lo dispuesto en la referida Ley 9/2006 a las modificaciones del planeamiento, puesto que, tanto el artículo 2 de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento europeo y del Consejo de la Unión Europea, como el artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que ha transpuesto aquélla al ordenamiento interno español, extienden su ámbito de aplicación a los planes y programas y a sus «modificaciones», sin que se pueda desconocer que esta Ley, conforme a su Disposición Final tercera, tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 23 de la Constitución, excepto su título III", FJ 3º.*

*Por otra parte, hemos mantenido igualmente que cuando el contenido material del planeamiento impugnado afectaba a la ordenación del territorio y usos del suelo, resulta aplicable la presunción de que tenía efectos significativos sobre el medioambiente".*

En el mismo sentido, la sentencia de 18 de septiembre de 2013 (recurso de casación 5375/2010), así como otras muchas, en las que cabe destacar que en la proyección de esta exigencia medioambiental a las modificaciones del planeamiento ha de estarse a un criterio material o sustancial, acorde con la finalidad de la evaluación y que podría quedar frustrada si nos atuviéramos a un criterio de mero nominalismo que excluyera de la evaluación las modificaciones en razón del nombre asignado a éstas; o mediante la interposición de actos de decisión puramente voluntaristas sobre la no necesidad de la evaluación.

**QUINTO**.- Acierta la Sala de instancia cuando basa la nulidad de los actos objeto de impugnación en la motivación claramente insuficiente de la paradójicamente denominada *decisión motivada* de la Consejera de Medio Ambiente. La lectura de ésta permite considerar que, en rigor, no se han explicado de modo adecuado las razones determinantes de la innecesariedad de la evaluación ambiental estratégica. Es más, de su texto, en que se omite

un análisis mínimo acerca de los artículos 3, 4 y Anexo de la Ley 9/2006, más parece latir una concepción en que corresponde discrecionalmente a la Administración autonómica la dispensa, a voluntad, de la evaluación ambiental estratégica, mediante una observación meramente superficial acerca de la potencialidad del plan para afectar al medio ambiente.

En otras palabras, se viene a considerar la variación del PGOU, por la Consejera de Medio Ambiente, de un modo insuficientemente explicado, como una modificación menor (categoría que justificaría la exoneración de la carga de someter el plan a la evaluación estratégica y que es objeto de simple cita), pero sin motivar debidamente las razones por las cuales se considera que los cambio de uso son de escasa entidad, pese a la muy notable variación que se prevé respecto a la versión anterior del plan. No debe olvidarse que el uso del suelo -máxime ante alteraciones de calado, como es el caso- es una de las materias que, conforme al artículo 3.2 de la Ley 9/2006, permiten la presunción de que el plan o programa tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.

Por lo demás, el problema que en realidad se suscita en este primer motivo de casación no es tanto de interpretación de las normas que determinan la exigencia -y su excepción- de sometimiento de los planes y programas y sus modificaciones a la evaluación ambiental estratégica- cuanto de subsunción de los hechos en la norma. Dicho con más precisión, lo que se debate aquí es la importancia de la modificación experimentada en el PGOU en lo relativo al cambio de usos previsto de industrial a mixto (industrial y terciario), la cual, a su vez, constituye una cuestión de hecho, en tanto su determinación no sólo entraña la proyección al caso de juicios de valor o normativos, sino una apreciación de la realidad.

Así lo ve, obviamente, la recurrente, que censura a la sentencia de instancia, insólitamente, que *"...las premisas extraídas por la Sala a quo a partir del objeto de la Modificación Puntual se apartan de las conclusiones alcanzadas en los informes técnicos elaborados por los funcionarios competentes que se contienen en los autos"*, afirmación que no parece fruto de la irreflexión cuando se repite a lo largo del texto del motivo. Ello significa que,

en el fondo, lo que pretende la recurrente particular LOTHOLDERS, S.L., promotora de la actuación urbanística, a través de este primer motivo casacional, es corregir a la Sala en su valoración de las pruebas, en tanto se denuncia que el Tribunal sentenciador se habría apartado a su juicio, de informes emitidos por funcionarios públicos.

Al margen de que tal reproche debió ser canalizado, en su caso, a través de la invocación en esta sede casacional de los preceptos alusivos a la valoración de la prueba, no a las normas de fondo aplicadas de la Ley 9/2006, es de señalar que ni los órganos judiciales quedan vinculados por los informes técnicos emitidos por funcionarios públicos por el solo carácter de éstos -pues ni uno a uno considerados ni, en su conjunto, privan al Tribunal sentenciador de su indeclinable potestad de valoración de las pruebas según las reglas de la sana crítica-, ni en la exposición de este motivo casacional se han tenido en cuenta otros informes que los que, en apariencia, le favorecen, no así aquellos otros que no se encuentran en la misma situación.

No debe olvidarse, en cualquier caso, que en este motivo de casación no nos encontramos en trance de precisar si la modificación lesiona o pone en riesgo el medio ambiente, sino de determinar una cuestión de otra naturaleza, cual es si la modificación del PGOU de Valladolid debía seguir la regla general de sujeción a la evaluación estratégica, dada la entidad de los cambios provocados respecto del plan primitivo, o estaría dispensada de tal evaluación, dilema que en modo alguno resuelven los informes que *in genere* se invocan, toda vez que la decisión motivada que ha sido también recurrida no refleja el resultado técnico de informes que, eventualmente, abonasen la tesis de que estamos ante una modificación de poca significación, para la que no sería precisa dicha evaluación.

**SEXTO**.- Por lo que respecta al segundo motivo de casación, debe señalarse que su análisis, a la vista del efecto jurídico que provoca la desestimación del primero, deviene irrelevante, pues siendo nulos ambos acuerdos recurridos, la decisión respecto a este motivo segundo sólo tendría la eventual consecuencia de reforzar -o no, según su sentido- lo que ya no podría

ser en modo alguno alterado. Añade justificación al anterior razonamiento, de una parte, el hecho de que este motivo se proyectaría sólo frente al instrumento de planeamiento, el PGOU de Valladolid modificado en parte, objeto de enjuiciamiento en la instancia, no así frente al otro acto, el de *decisión motivada* instrumental de aquél, cuya invalidez -y la influencia de ella en la nulidad del Plan aprobado- quedaría incólume al margen de cuanto se dijera en este segundo motivo; de otro lado, la propia sentencia se ocupa de aclarar que la aplicación de las normas urbanísticas y de ordenación del comercio constituyen una fundamentación accesoria o de refuerzo, un *obiter dictum* expresado, como se dice en ella, *a mayores,* con la virtualidad, propia de tales consideraciones y del papel que representan en la economía de la sentencia, de que no sustentan el resultado del proceso expresado en el fallo.

Debe aclararse, finalmente, que la sentencia no declara la incompatibilidad de la modificación del PGOU sometida a fiscalización judicial con las determinaciones sustantivas de la legislación urbanística o comercial, sino que discurre en el campo de la motivación o justificación de dicho cambio de usos provocado por una iniciativa particular. Como señala al efecto la sentencia que se examina: *"... tiene razón la Asociación actora cuando pone de manifiesto que es preciso examinar si las necesidades de comercio del municipio de Valladolid y su entorno comarcal de influencia justificaban la habilitación del nuevo suelo comercial habilitado y más en concreto cuando, con cita de los artículos 169.3 RUCyL, 10.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008 y 34.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), dice que no se ha acreditado la necesidad de suelo para comercio, que sería la única razón que podría justificar la inclusión del nuevo uso terciario".*

**SEPTIMO**.- Procede la imposición de las costas del recurso de casación a la mercantil recurrente, según dispone el artículo 139.2 de la LRJCA. Ahora bien, tal como autoriza el apartado 3 del precepto, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida, debe limitarse la cuantía de la condena en costas a la suma de 1.500 euros, por el concepto de honorarios de defensa de ésta última.

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**

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación nº 1542/2013 interpuesto por el Procurador Don Isacio Calleja García, en nombre y representación de la entidad mercantil **LOTHOLDERS, S.L.**, contra la sentencia de 27 de marzo de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 34/2010, con imposición de las costas del recurso de casación a la expresada recurrente, en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

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

Rafael Fernández Valverde José Juan Suay Rincón César Tolosa Tribiño

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

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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.