



Roj: **STSJ CV 1590/2016 - ECLI: ES:TSJCV:2016:1590**

Id Cendoj: **46250330012016100239**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **23/03/2016**

Nº de Recurso: **30/2013**

Nº de Resolución: **258/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIA DESAMPARADOS IRUELA JIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD

VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

En Valencia, a veintitrés de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D. MARIANO FERRANDO MARZAL, Presidente, D. CARLOS ALTARRIBA CANO, D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ, D^a ESTRELLA BLANES RODRÍGUEZ y D^a BELÉN CASTELLÓ CHECA, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA N^o: 258

En el recurso contencioso-administrativo número 30/2013, deducido por ACCIÓ ECOLOGISTA AGRÓ frente a la resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana de 27 de abril de 2012, dictada en el expediente DIC-2006/0127, por la que se declaró de interés comunitario la solicitud formulada por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. para una actividad de campo de golf en suelo no urbanizable del término municipal de Alzira, polígono 18, parcelas 41 y 107.

Ha sido parte en autos como administración demandada la GENERALITAT VALENCIANA; siendo Ponente la Magistrada D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguidos los trámites legales, se emplazó a la demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictara sentencia que anulase la resolución administrativa impugnada, con expresa condena en costas a la Administración demandada.

SEGUNDO.- La Generalitat Valenciana contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó se dictara sentencia que declarase la conformidad a derecho de la resolución recurrida de adverso.

TERCERO.- Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que fueron estimadas pertinentes. Finalizado el trámite conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes para votación y fallo.

CUARTO.- Se señaló la deliberación, votación y fallo del asunto para el día diecinueve de enero de dos mil dieciséis.

QUINTO.- En la tramitación del proceso se han observado las prescripciones legales.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La recurrente, Acció Ecologista Agró, deduce el presente recurso contencioso-administrativo, según ha sido dicho, frente a la resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana de 27 de abril de 2012, dictada en el expediente DIC-2006/0127, por la que se declaró de interés comunitario la solicitud formulada por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. para una actividad de campo de golf en suelo no urbanizable de protección agrícola del término municipal de Alzira, polígono 18, parcela 41 (subparcelas a; ba; bf; bg; bj; br; bu; bv; bx; d, h; j; k; l; r; s; t -parcial-; y z - parcial-) y parcela 107 (parcial), condicionada a la aprobación del plan parcial 2008/0152 "Finca SOS", dada la vinculación de la DIC al desarrollo de esta urbanización en cuanto a la suficiencia de recursos hídricos del campo de golf.

La solicitud de DIC fue formulada por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. al amparo del art. 27.1 de la entonces vigente Ley valenciana 10/2004, del Suelo No Urbanizable, para atribución de uso deportivo a las referidas parcelas para la instalación en las mismas de un campo de golf, y para la asignación del aprovechamiento necesario para la construcción de las instalaciones precisas para el desarrollo de la actividad de campo de golf, club social, campos de entrenamiento, almacenes, casetas de palos y otras de análogo destino.

De los datos obrantes en el expediente administrativo se desprende que en fecha 13 de febrero de 2006 la aludida mercantil presentó en la Conselleria competente en la materia una primera solicitud de declaración de interés comunitario -que no figura en el expediente remitido por la Administración a la Sala- bajo la denominación DIC Sector Medieval, que fue sometida a información pública en el DOGV nº 5255, de 10 de mayo de 2006. El ámbito espacial de esa primera solicitud incluía parcelas clasificadas en el PGOU de Alzira como suelo no urbanizable de protección agrícola y suelo no urbanizable de protección paisajística, circunstancia que fue puesta de manifiesto por la Conselleria a la promotora en fecha 5 de marzo de 2008 advirtiéndole que en suelo de protección paisajística no podía tener cabida la actuación. Ante ello, y dado que mediante acuerdo plenario de 27 de febrero de 2008 el Ayuntamiento de Alzira había procedido a autorizar el cambio de denominación del PAI del Sector Medieval y DIC Sector Medieval, pasando a llamarse programa de actuación integrada "Finca SOS" y DIC "Sos Golf -folio 1014 y siguientes del expediente-, Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. presentó en fecha 25 de abril de 2008 otra solicitud de DIC con esta última denominación y modificando el ámbito espacial de la actuación, reduciendo la superficie afectada y excluyendo las parcelas clasificadas en el PGOU de Alzira como suelo no urbanizable de protección paisajística a que se refería la solicitud inicial. Esa segunda solicitud afectaba, además, a la superficie de ocupación de las instalaciones del campo de golf.

Esta solicitud de 25 de abril de 2008 fue la que resultó aprobada por la resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 27 de abril de 2012 impugnada en la presente litis.

El ámbito de la DIC aprobada ocupa, según se reseña en dicha resolución, una superficie total de 546.852 m², de los cuales un 49,83% se dejan en su estado natural primitivo. Sobre la restante superficie -274.337 m²- la ordenación propuesta plantea un campo de golf de 18 hoyos con una casa club, una dotación de aparcamientos, una superficie de suelo destinada a equipamientos (EDAR) para la ubicación de la estación depuradora de aguas residuales de la urbanización del "Finca SOS" - cuyo efluente se reutilizará para el riego de las praderas del campo de golf-, y una zona de afección de 25 m a la vía CV-50.

En el suelo no urbanizable de protección agrícola el PGOU de Alzira vigente permite el uso deportivo para campo de golf, según consta en los informes emitidos por el arquitecto municipal obrantes en el expediente administrativo. En la resolución impugnada se recoge la existencia de informes favorables de la Conselleria competente en materia de agricultura justificativos, a tenor del art. 458 del ROGTU, de la innecesariedad de la protección agrícola de los terrenos concernidos.

Obra asimismo en el expediente DIC-2006/0127 -folio 1981 y siguientes- informe ambiental emitido en fecha 12 de marzo de 2012 por el Director General de Evaluación Ambiental y Territorial en el expediente 217/2007-AIA, que concluye que el proyecto a que se contrae la DIC en cuestión no está sometido a evaluación de impacto ambiental de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.

Cabe reseñar, por último, que la DIC se otorgó con un plazo de vigencia de 30 años, a contar desde el momento de inicio de la actividad.

SEGUNDO.- Alega la actora que el proyecto presentado por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. el día 25 de abril de 2008, al ser sustancialmente diferente del originario, debió ser considerado por la Administración como una nueva solicitud de DIC y no como una modificación no sustancial del primer proyecto y, por tanto, debió haber dado lugar a un nuevo expediente que debió ser sometido a información a información pública y haber obtenido declaración de impacto ambiental favorable a tenor del art. 8 de la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de Campos de Golf en la Comunidad Valenciana. Por todo ello solicita la demandante la anulación



de la resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 27 de abril de 2012, por no ser ajustada a derecho.

Se opone la Administración demandada a las alegaciones y pretensiones de la contraparte y aduce, en síntesis, que ese segundo proyecto presentado por la promotora de la actuación constituía una modificación no sustancial del primer proyecto presentado en fecha 13 de febrero de 2006 y, en consecuencia, no estaba sometido a evaluación de impacto ambiental, al ser anterior a la fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 5 de diciembre.

TERCERO.- Planteada en los términos expuestos la controversia entre las partes, resulta necesario dilucidar, como premisa esencial, si el segundo proyecto presentado por la promotora de la DIC constituía una mera modificación de carácter no sustancial del anterior proyecto formulado por la misma, como así sostiene la resolución impugnada, o si, por el contrario, según alega la parte actora, se trataba de una nueva solicitud completamente diferente de la anterior. La respuesta que se dé a esa cuestión es decisiva porque, de concluirse que se está en este segundo caso, era de aplicación al proyecto de campo de golf sobre el que versaba la DIC la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de Campos de Golf en la Comunidad Valenciana y, por tanto, el nuevo proyecto debió haber sido sometido a información pública y haber obtenido, de conformidad con el art. 8 de la precitada Ley 9/2006, declaración de impacto ambiental favorable, al considerarse a tales efectos, según disponía dicho precepto legal, que los campos de golf se encontraban incluidos en el apartado 1 del anexo de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de La Generalitat, de Impacto Ambiental.

Como señala la demandante, y según ha sido apuntado en el fundamento jurídico primero de la presente sentencia, no consta en el expediente administrativo el proyecto inicial presentado por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. en fecha en fecha 13 de febrero de 2006. No figuraba en el expediente administrativo remitido a autos por la Administración, y solicitada por la Sala la compleción del mismo, se libró oficio por el Jefe del Servicio Territorial de Urbanismo de Valencia contestando que no se había localizado en los archivos de ese Servicio. Ello no obstante, los datos obrantes en el expediente acerca de dicha solicitud inicial ponen de relieve la existencia de determinadas diferencias entre ambos proyectos en lo relativo a la denominación de los mismos, al ámbito espacial de la actuación y, por último, a la superficie de ocupación de las instalaciones del campo de golf.

El cambio de denominación del proyecto, que en la primera solicitud se identificaba como DIC Sector Medieval y en la segunda como DIC "Sos Golf", se produjo a resultas del dictado por el Ayuntamiento de Alzira en fecha 27 de febrero de 2008 de acuerdo plenario autorizando el cambio de denominación del sector. Se trata de una modificación que carece de toda relevancia a los efectos que ahora interesan.

CUARTO.- Mayor trascendencia tiene la modificación del ámbito espacial de la actuación, que fue la causa fundamental de la presentación del segundo proyecto por la promotora, una vez que el Servicio Territorial de Ordenación del Territorio de Valencia advirtiera a ésta en fecha 5 de marzo de 2008 -folio 991 del expediente administrativo- de la deficiencia que presentaba el proyecto inicial, al encontrarse parte de la actuación de campo de golf pretendida en suelo no urbanizable protegido y no tener cabida la actuación en dicho tipo de suelo, a tenor del art. 17 de la Ley 10/2004. A raíz de ello, Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. presentó aquel segundo proyecto, en el que excluía del ámbito de la actuación las parcelas clasificadas en el PGOU de Alzira como suelo no urbanizable de protección paisajística comprendidas en el proyecto inicial. Acerca de esta modificación se dice en la resolución de 27 de abril de 2012 impugnada en la presente litis que no altera en lo sustancial el proyecto originario, afirmación que la Sala no comparte, no sólo a la vista de la diferencia cuantitativamente importante entre el primer y el segundo ámbito espacial de la DIC, sino además porque esta circunstancia afectó también a la superficie de ocupación de las instalaciones del campo de golf.

En efecto, según se desprende de los distintos informes obrantes en el expediente -en este sentido, informe de la Sección de Mejora Rural de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de 6 de junio de 2007, e informe de la arquitecta municipal del Ayuntamiento de Alzira de 18 de octubre de 2007-, el ámbito de la primera DIC era de 1.100.052,55 m², superficie que se reduce a menos de la mitad en el segundo proyecto -546.852 m²-, lo que conlleva a su vez una reducción de la superficie ocupada por las praderas de campo de golf, que pasa de 512.487,75 m² a prácticamente la mitad -263.536 m²-, así como una importante minoración de la superficie ocupada por la EDAR, que de 3457,85 m² pasa a 2901 m², y también una reducción del ancho del vial previsto en la zona de afección de la CV-50, que de 7 metros de anchura pasa a 6.

A resultas de lo anterior, cabe considerar razonablemente que las aludidas modificaciones en el proyecto constituían alteraciones de suficiente entidad que hacían del segundo un proyecto sustancialmente diferente del originario. Ello de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo que entiende que el concepto legal de modificación sustancial referido a los planes y proyectos urbanísticos es un concepto jurídico indeterminado que ha de acotarse en cada supuesto concreto, y contemplarse desde la perspectiva que



suministra examinar el plan o proyecto en su conjunto, como en este sentido pone de relieve la STS 3ª, Sección 5ª, de 6 de julio de 2012 -recurso de casación nº 2388/2009-, sentencia que especifica, en lo que ahora interesa, que son modificaciones sustanciales las que se refieren a ámbitos territoriales relevantes y extensos cuantitativamente importantes.

Lo expuesto lleva a concluir que la presentación del segundo proyecto por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. de DIC debió haber dado lugar a la tramitación de un nuevo expediente seguido desde su inicio por todos sus trámites y necesariamente con la práctica de un nuevo trámite de información pública -el art. 37.2.a), párrafo segundo, de la Ley 10/2004, del Suelo No Urbanizable, se refería a la innecesariedad de reiterar ese trámite "en un mismo procedimiento"-, siéndole de aplicación a este nuevo procedimiento la legislación sectorial vigente al tiempo de su iniciación, en particular la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de Campos de Golf en la Comunitat Valenciana. Conforme a lo que disponía el art. 8 de esa ley (actualmente derogada), la promoción de campos de golf requería la previa declaración de impacto ambiental favorable, considerándose a tales efectos que los campos de golf se encontraban incluidos en el apartado I del anexo de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalidad, de Impacto Ambiental. Sin embargo, el informe ambiental emitido en fecha 12 de marzo de 2012 por el Director General de Evaluación Ambiental y Territorial, en el expediente 217/2007-AIA -folio 1981 y siguientes- concluyó, y así se recogió en la resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 27 de abril de 2012, que el proyecto a que se contraía la DIC no estaba sometido a evaluación de impacto ambiental porque no le resultaba de aplicación el art. 8 de la referida Ley 9/2006, al haberse practicado la información pública con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esa ley, ni tampoco le era aplicable el apartado k) del anexo 1 del Decreto 162/1990, de aprobación del Reglamento de ejecución de la Ley 2/1989. Lo cierto es que fue la propia promotora de la actuación la que entendió que el primer proyecto precisaba la emisión de DIA favorable por el órgano ambiental, y a tal fin remitió a éste en fecha 22 de octubre de 2006 el correspondiente estudio de impacto ambiental, emitiendo finalmente el Director General de Evaluación Ambiental y Territorial, a la vista del segundo proyecto formulado por la promotora excluyendo del ámbito de la DIC las parcelas clasificadas en el PGOU de Alzira como suelo no urbanizable de protección paisajística comprendidas en el proyecto inicial, el aludido informe de 12 de marzo de 2012 en el que no tomó en consideración que al segundo proyecto, al ser sustancialmente diferente del inicial, le resultaba aplicable, dada la fecha de su presentación, el mencionado art. 8 de la Ley 9/2006, reguladora de Campos de Golf en la Comunitat Valenciana.

En definitiva, el otorgamiento de la DIC "Sos Golf" se efectúa por la resolución de 27 de abril de 2012 de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente con vulneración de lo que establecían tanto el art. 37.2.a), párrafo primero, de la Ley 10/2004, del Suelo No Urbanizable, como el repetido art. 8 de la Ley 9/2006 reguladora de Campos de Golf, por lo que esa resolución es contraria a derecho, y ante ello resulta irrelevante que los distintos informes sectoriales obrantes en el expediente administrativo sean favorables a la DIC.

En consecuencia, procede la estimación del recurso contencioso-administrativo y la anulación de la resolución administrativa impugnada.

QUINTO.- En virtud de lo regulado en el art. 139.1 de la Ley 29/1998, procede hacer expresa imposición de costas procesales a la Administración demandada, al haber visto rechazadas todas sus pretensiones.

No obstante lo anterior la Sala, haciendo uso de la facultad que le otorga el art. 139.3 de la citada ley, limita el importe de las costas fijándolo en la cifra máxima de 1.000 € por gastos de defensa y representación de la parte actora -más el IVA correspondiente-, atendiendo tanto a la actividad procesal desplegada por ésta como a la entidad del recurso.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 30/2013, deducido por Acció Ecologista Agró frente a la resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana de 27 de abril de 2012, dictada en el expediente DIC-2006/0127, por la que se declaró de interés comunitario la solicitud formulada por Sucesores de Vicente Sos Romeu S.L. para una actividad de campo de golf en suelo no urbanizable del término municipal de Alzira, polígono 18, parcelas 41 y 107.

2.- Anular la mencionada resolución, por ser contraria a derecho.

3.- Condenar a la Administración demandada al pago de costas procesales, cuyo importe se limita por la Sala fijándolo en la cifra máxima 1.000 € por gastos de defensa y representación de la parte actora, más el IVA correspondiente.



Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Secretaria de la misma, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ