



Roj: STS 3050/2016 - ECLI:ES:TS:2016:3050  
Id Cendoj: 28079130052016100247  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 1275/2015  
Nº de Resolución: 1577/2016  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.577/2016**

Fecha de sentencia: 29/06/2016

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION Número del procedimiento: 1275/2015

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 15/06/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López

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

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús

Pera Bajo Transcrito por: Nota:

Resumen

P.G.O.U. DE COLLADO VILLALBA

RECURSO CASACION núm.: 1275/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús

Pera Bajo

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1577/2016**

Excmos. Sres.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

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 Madrid, a 29 de junio de 2016.

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE COLLADO VILLALBA** representado por el Procurador D. Roberto Granizo Palomeque, asistido del Letrado D. Ramón Caravaca Magariños, registrado bajo el nº **1275/2015**, contra la Sentencia nº 227/2015, de 2 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo nº 1607/2009 , sobre urbanismo.

Ha sido parte recurrida **ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (CODA)**, representada por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltés, asistido del Letrado D. Jaime Doreste Hernández.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha seguido el recurso contencioso administrativo número 1607/2009 , a instancia de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, representada por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltés y dirigida por la Letrada D.<sup>a</sup> Laura Díaz Román contra el Acuerdo de fecha 16 de julio de 2009 dictado por el Pleno del Ayuntamiento de Collado Villalba que aprobó definitivamente el Plan Parcial correspondiente al Sector 1.6 "Caño de la Fragua" del Plan General de Ordenación Urbana.

Ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Collado Villalba , representado por el Procurador D. Roberto Granizo Palomeque, asistido del Letrado D. Ramón Caravaca Magariños.

**SEGUNDO .-** La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia nº 227/2015, de 2 de marzo , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

*<<Que debemos estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción-CODA contra el Acuerdo de fecha 16 de julio de 2009 dictado por el Ayuntamiento de Collado Villalba cuya nulidad declaramos. Todo ello sin imposición de costas a ninguna de las partes.*

**TERCERO.-** Contra dicha Sentencia se prepara, por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE COLLADO VILLALBA, primero ante la Sala "a quo", y se interpone, después ante esta Sala, recurso de casación

**CUARTO.-** Mediante providencia de esta Sala de 18 de junio de 2015 se acordó declarar la admisión del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Collado Villalba, así como la remisión de actuaciones a la Sección Quinta, conforme a las reglas de reparto de asuntos.

**QUINTO.-** Por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2015, fueron convalidadas las actuaciones practicadas, al tiempo que se acordó hacer entrega de copia del escrito de interposición del recurso a la representación procesal de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN CODA, a fin de que, en el plazo de treinta días, formalizase su escrito de oposición. Siendo evacuado dicho trámite por el Procurador Sr. Plasencia Baltés en la representación que ostenta de dicha.

**SEXTO.-** Acordado señalar día para la votación y fallo, fué dictada providencia el 12 de mayo de 2016, fijando a tal fin el día 15 de junio de 2016, en cuya fecha ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso de casación nº 1275/2015 la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de marzo de 2015, en su recurso nº 1607/2009 , que estima el formulado por Ecologistas en Acción -CODA- contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Collado-Villalba de 16 de julio de 2009 por el que se aprobó definitivamente el Plan Parcial correspondiente al Sector 1.6 "Caño de la Fragua" del Plan General de Ordenación Urbana de dicha localidad.

**SEGUNDO.-** Es la segunda ocasión que el citado recurso contencioso-administrativo accede a éste Tribunal Supremo, ya que con anterioridad a la sentencia ahora recurrida en casación se dictó otra con fecha 14 de abril de 2011 por la misma Sala de instancia, que dió lugar al recurso de casación nº 4150/2011, que finalizó por sentencia de éste Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2014 , en la que acordamos haber lugar al recurso interpuesto por Ecologistas en Acción -CODA, con anulación de la referida sentencia, a la vez que ordenamos devolver " las actuaciones a la Sala de instancia para que, con retroacción de las mismas a la

*fase procesal de prueba en que se produjo la infracción procesal a que se refiere el fundamento Quinto de la presente resolución, debiendo continuarse a partir de ahí la tramitación ordinaria del proceso".*

En cumplimiento de la anterior resolución, la Sala de instancia acordó retrotraer las actuaciones al momento en que se produjo la infracción procesal determinante de la nulidad decretada en el anterior recurso de casación y continuar su tramitación.

Una vez finalizada la misma acordó, por providencia de 14 de noviembre de 2014 " *al amparo de los artículos 61.2 y 64.4 de la LJCA y a la vista de la nueva doctrina del Tribunal Supremo en relación con la aplicación de la Ley estatal 9/2006 en relación con la autonómica 2/2002, con suspensión del plazo para dictar sentencia, se acuerda librar oficio a la Subdirección General de Gestión y Ordenación de Espacios Protegidos de la Comunidad de Madrid a fin de que remita a ésta Sección la cartografía oficial del LIC Cuenca del río Guadarrama Código ES311005 en relación con el municipio de Collado Villalba con expresión de su delimitación en relación con el ámbito del Plan Parcial de dicho municipio correspondiente al Sector 1.6 "Caño de la Fragua" publicado en el BOCAM nº 266 de 9 de noviembre de 2009".*

Una vez oídas las partes, la Sala de instancia dictó la sentencia objeto del presente recurso de casación, en la que rechaza los motivos de alegación aducidos por la entidad recurrente, a excepción del relativo a la nulidad del Plan Parcial litigioso que es estimado por ausencia de análisis ambiental con infracción de los artículos 21 de la Ley 2/2002, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y 3, apartados 1 y 2, de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, dado que, sí el Plan General no estaba sometido a evaluación ambiental y el sector colinda con una zona LIC concurrían las circunstancias extraordinarias previstas en el artículo 6 de aquella Ley.

**TERCERO.-** Contra esa nueva sentencia ha interpuesto el Ayuntamiento de Collado-Villalba recurso de casación, en el que esgrime tres motivos de impugnación, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate:

1º.- Por infracción de la Disposición Transitoria Primera y de los artículos 3 y 17 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

2º.- Por infracción de los artículos 2.3 del Código Civil y 9.3 de la Constitución y del principio jurisprudencial " *tempus regit actum* ", de los que se extrae que cada relación jurídica se disciplina por las normas rectoras al tiempo de su creación, mientras que la sentencia de instancia ha considerado retroactivamente aplicable el Decreto 105/2014, de 3 de septiembre del Consejo de Gobierno, por el que se declara zona especial de conservación el LIC "cuenca del río Guadarrama" y se aprueba su Plan de Gestión, y

3º.- Por incorrecta valoración de la prueba, así como de la jurisprudencia dictada al respecto.

**CUARTO.-** En el primer motivo de casación se aduce que el Plan General de Ordenación Urbana de Collado-Villalba, que es quien aprueba la calificación y clasificación del suelo, se inicia en su tramitación antes de la aprobación de la Directiva 2001/42/CE por lo que no le es de aplicación la Ley 9/2006, de 28 de abril, en virtud de su disposición transitoria primera, en cuanto dispone que "la obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004", y por tanto, siendo el Plan Parcial un instrumento de desarrollo del Plan General, tampoco puede entenderse aplicable a aquel por no hallarse dentro del ámbito de aplicación objetivo recogido en el artículo 3 de la citada Ley 9/2006, salvo que se encontrara en el supuesto recogido en su apartado

3, esto es, que se prevea la "existencia de efectos significativos en el medio ambiente".

Conviene ante todo señalar que el cambio de criterio de la Sala de instancia en el espacio comprendido entre las dos sentencias dictadas en el recurso contencioso-administrativo del que dimana la presente casación, en relación con la exigencia de la Evaluación Ambiental Estratégica, obedece a nuestras sentencias de 14 de junio de 2013 - recurso de casación 1395/2011 - y 5 de abril de 2013 -recurso de casación 6145/2009 - en las que declaramos que dicha 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" de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 9/2006 y el artículo 2 de la Directiva, por lo que, "la Ley ambiental madrileña 2/2002, debía ser interpretada conforme a lo dispuesto por la Directiva y la Ley 9/2006 citada, y no de manera contradictoria a lo que dichas normas establecen".

En esta línea, nuestra citada sentencia de 5 de abril de 2013 viene a señalar que la exigencia de evaluación ambiental de los planes de desarrollo "dependerá, desde luego, de las peculiaridades y de los factores concurrentes en cada caso".

Pues bien, en el presente supuesto la sentencia recurrida, partiendo de dicho criterio jurisprudencial, toma en consideración un dato fundamental cual es que el Sector en cuestión es colindante con el LIC del río Guadarrama.

En este sentido, la sentencia tras analizar la actuación prevista en el referido sector, que no olvidemos se trata de la instalación de un Centro Comercial y las infraestructuras que conlleva, que describe en su fundamento quinto, llega a la conclusión de que las características de la actuación determina "por su colindancia con el LIC, su afectación directa al mismo y la necesidad de la sujeción del Plan a su evaluación ambiental".

La sentencia recurrida señala, asimismo que dicha necesidad ha quedado "corroborada" en el artículo 1.6 del Decreto 105/2014 de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara zona especial de conservación el lugar de importancia comunitaria <<cuenca del río Guadarrama>> y se aprueba su Plan de Gestión, en cuanto establece que "los planes, programas y proyectos sujetos a procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, Análisis Ambiental y Evaluación Ambiental de Actividades, serán los establecidos en las normativas estatal y autonómica vigentes, y se regirán por lo establecido en las mismas. Además, los planes, programas y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del espacio protegido o sin ser necesario, para la misma, puedan afectar de forma apreciable a dicho Espacio, se sometieran a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad".

Las consideraciones anteriores sirven no sólo para rechazar el primer motivo de casación, sino también para resolver el segundo, en el que se denuncia infracción de los artículos 2.3 del Código Civil y 9.3 de la Constitución, y del principio jurisprudencial << *Tempus regit actum* >>, de los que se deriva que cada relación jurídica se disciplina por las normas rectoras al tiempo de su creación, por entender que la sentencia de instancia ha considerado retroactivamente aplicable el citado Decreto 105/2014, de 3 de septiembre del Consejo de Gobierno, por el que se declara zona especial de conservación el LIC <<Cuenca del río Guadarrama>> y se aprueba su Plan de Gestión.

En efecto, como acabamos de señalar, la sentencia recurrida, después de explicar las razones por la que entiende la necesidad de la sujeción del Plan de autos a su evaluación ambiental, añade que esa necesidad "ha quedado corroborada actualmente" en el artículo 1.6 del decreto 105/2004, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de conservación el LIC <<Cuenca del río Guadarrama>>. En el párrafo en cuestión de la sentencia, la Sala de instancia se limita, pues, a introducir un nuevo dato que da mayor fuerza a los argumentos esgrimidos con anterioridad pero en modo alguno constituye el fundamento de la decisión judicial que, como también hemos indicado, se basa en la falta de Análisis Ambiental con infracción de los artículos 21 de la Ley 2/2002, 3, apartados 1 y 2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, dado que si el Plan General no estaba sometido a evaluación ambiental y el sector colinda con una zona LIC se dan las circunstancias previstas en el artículo 6 de la citada Ley 2/2002.

Procede, pues, rechazar los dos primeros motivos de casación.

**QUINTO.-** Antes de examinar el tercer motivo de casación, procede resolver la causa de inadmisión prevista en el artículo 93. 2. a) de la Ley de ésta Jurisdicción, aducida por la entidad recurrida en relación tanto con éste motivo como con el segundo, si bien éste último ya lo hemos estudiado dada su íntima conexión con el primero. Se alega que ambos motivos son inadmisibles por la omisión de la expresión de los concretos motivos que sirven de fundamento al recurso de casación.

Procede, antes de nada, recordar que ésta Sala viene estableciendo, en garantía del artículo 24 de la Constitución, una interpretación que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso casacional.

La parte recurrente si bien no ha hecho constar en el enunciado de los motivos segundo y tercero el cauce procesal utilizado para fundamentar el motivo, sí lo ha efectuado de forma genérica en el primero, invocando el apartado d) del artículo 88. 1 de la Ley de ésta Jurisdicción, como se deduce tanto del escrito de preparación que, no olvidemos complementa al de interposición, como del contenido del propio motivo tercero en el que se dice expresamente que "... es posible fundar un motivo de casación del artículo 88.1.d) de la

LJCA , todo ello conforme a lo señalado en el artículo 88.3 LJCA ", por lo que puede concluirse que no existe el defecto denunciado.

**SEXTO.-** En el tercer motivo se alega la incorrecta valoración de la prueba practicada, aduciendo en tal sentido que la Sala de instancia en su primera sentencia de 14 de abril de 2011 consideró que el estudio paisajístico y de impacto ambiental contenido en el Plan Parcial impugnado satisfacía suficientemente las necesidades de evaluación ambiental, y sin embargo en la resolución ahora impugnada no toma en igual consideración dicho documento.

Prescindiendo incluso de otras consideraciones, conviene recordar una vez más que el error en la apreciación de la prueba quedó extramuros como motivo de impugnación desde que se introdujo en nuestro sistema procesal el recurso de casación por la Ley 20/1992, de

30 de abril, salvo cuando se alegue que el resultado de dicha valoración sea arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad, teniendo estas excepciones carácter restrictivo, y siendo carga de la parte recurrente aportar los datos y razones que permitan a éste Tribunal llevar a la convicción de que así efectivamente ha sido.

Pues bien, como hemos visto, en el presente caso la inicial sentencia de la Sala de instancia de 14 de abril de 2011 , que sirve de base a la Administración recurrente para fundamentar el motivo, fué anulado por nuestra anterior sentencia de 25 de marzo de 2014 , en la que decretamos su anulación, a la vez que acordamos devolver las actuaciones a aquella con retroacción de las mismas a la fase procesal de prueba en que se produjo la infracción procesal denunciada para que, previa su subsanación, continúe ante aquella la tramitación del recurso contencioso-administrativo. Por otra parte, como también hemos visto, la Sala de instancia acordó, una vez finalizada dicha tramitación y antes de dictar la sentencia ahora recurrida, librar oficio a la Subdirección General de Gestión y Ordenación de Espacios Protegidos de la Comunidad de Madrid a fin de que remita la cartografía oficial del LIC "Cuenca del río Guadarrama" con expresión de su delimitación en relación con el ámbito del Plan Parcial litigioso.

La prueba pues de la que disponía la Sala de instancia en el momento del dictado de una y otra sentencia no era la misma, por lo que su valoración no tiene porque ser coincidente, siempre que, como sucede en el presente caso, exista debida justificación.

Procede, pues, desestimar también este tercer motivo de casación.

**SÉPTIMO.-** La desestimación de los tres motivos de casación alegados por la Administración recurrente comporta la declaración de no haber lugar a su recurso de casación, con imposición a la misma de las costas procesales causadas según establece el artículo 139.2 de ésta Jurisdicción, si bien, como permite el apartado tercero de este mismo precepto, procede limitar su cuantía, por todos los conceptos, a la cantidad de tres mil euros, dada la actividad desplegada por la entidad recurrida para oponerse al recurso de casación.

## FALLO

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

1.- No haber lugar al recurso de casación nº 1275/2015, interpuesto por el Ayuntamiento de Collado Villalba contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 2 de marzo de 2015, recaída en el recurso nº 1607/2009 .

2.- Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados en el último fundamento de ésta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.