



Roj: **STS 2923/2017 - ECLI:ES:TS:2017:2923**

Id Cendoj: **28079130052017100298**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **12/07/2017**

Nº de Recurso: **1859/2016**

Nº de Resolución: **1236/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 2366/2016,**  
**STS 2923/2017**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 12 de julio de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 1859/2016 interpuesto por Junta de Galicia, representada y asistida por el letrado de sus Servicios jurídicos y por el Ayuntamiento de Abegondo, representado por el procurador D. Luis Sánchez González y asistido de letrada, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 14 de abril de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 4863/2012, sobre aprobación definitiva Plan General de Ordenación Urbana. Ha sido parte recurrida la Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo, representada por la procuradora D<sup>a</sup>. Silvia Vázquez Senín y asistida de letrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha seguido Recurso contencioso-administrativo 4863/2012, promovido por la Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo, en el que ha sido parte demandada la Junta de Galicia, representada y dirigida por el letrado de la Junta de Galicia, y codemandada el Ayuntamiento de Abegondo, contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia de 14 de septiembre de 2012, por la que fue aprobado definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana del Concello de Abegondo.

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 14 de abril de 2016, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo contra la Orden de la Consellería de medio ambiente, territorio e infraestructuras de la Xunta de Galicia, de catorce de septiembre de 2012, sobre aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal del Concello de Abegondo, y en consecuencia, anulamos dicha Orden y el P.X.O.M. que con la misma se aprueba, y que son contrarias a Derecho; con imposición, por mitad, a la demandada y a la codemandada de las costas sufridas en este proceso por la parte actora si bien con un máximo de 2.500 euros por honorarios de Letrado".

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, el Ayuntamiento de Abegondo y la Junta de Galicia presentaron sendos escritos preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 12 de mayo de 2016, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.



**CUARTO.-** Emplazadas las partes, el Ayuntamiento de Abegondo y la Junta de Galicia comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formularon en fecha 28 de junio y 11 de julio de 2016, respectivamente, los escritos de interposición del recurso de casación, en los cuales, tras exponer los argumentos que consideraron oportunos, solicitaron a la Sala dicte sentencia por la que, casando la impugnada, dicte nuevo pronunciamiento desestimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo iniciado a instancia de la Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo.

**QUINTO.-** Por la Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo se presentó escrito formulando oposición a la admisión del presente recurso, del que dio traslado a las partes recurrentes para alegaciones, dictándose posteriormente Auto en fecha 15 de diciembre de 2016, declarándose la admisión del recurso de casación interpuesto por la Junta de Galicia; y, respecto al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Abegondo, la admisión de los motivos primero y segundo y la inadmisión de los motivos tercero y cuarto.

Por diligencia de ordenación de 26 de enero de 2017 se ordenó entregar copia de los escritos de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida, y las partes recurrentes se dieran traslado entre sí, a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse, lo que llevó a cabo la representación de la Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo mediante escrito presentado en fecha 13 de marzo de 2017.

**SEXTO.-** Por providencia de 4 de abril de 2017 se señaló para votación y fallo el día 13 de junio de 2017, fecha en la que se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 4 de julio de 2017.

**SÉPTIMO.-** En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente Recurso de Casación 1859/2016 interpuesto por Junta de Galicia y el Ayuntamiento de Abegondo la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 14 de abril de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 4863/2012, seguido contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia de 14 de septiembre de 2012, por la que fue aprobado definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana del Concello de Abegondo.

**SEGUNDO.-** Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso contencioso administrativo, en los términos expresados, formulado por Plataforma de Afectados por el Plan General de Ordenación Urbana de Abegondo, y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda del recurrente.

**A)** En el Fundamento Jurídico Primero la sentencia concreta el Orden y el Plan General de Ordenación Urbana impugnados, añadiendo, en el Fundamento Jurídico Segundo las pretensiones anulatorias principal y subsidiarias de a recurrente, y en el Fundamento Jurídico Tercero los argumentos utilizados en defensa de las mismas.

**B)** En el Fundamento Jurídico Segundo la sentencia razona sobre la argumentación relativa a la previsión de crecimiento del parque residencial en suelo de núcleo rural (1487 viviendas) y en suelo urbanizable de uso residencial (268 viviendas), sin justificación de tal previsión de crecimiento, que se aumenta el 550 unidades llegando tal previsión de crecimiento a las 2622 viviendas en total. Tal argumentación va a ser acogida por la Sala de instancia, anulando la Orden y el PGOU:

"Del contenido del informe técnico aportado acompañando la demanda y del informe elaborado por perito judicialmente designado, así como de la documentación obrante en autos e incluso en el expediente, resulta que el incremento de 2.622 nuevas viviendas previsto en el P.X.O.M. no alcanza el nivel mínimo exigible de justificación en relación con las determinaciones previstas como excluyentes en los apartados 3.1.4 y 3.1.15º de las directrices de ordenación del territorio aprobadas por Decreto 19/2011, de 10 de febrero. Así, según los datos del propio P.X.O.M., de las 3.037 viviendas del año 1991 se pasó a 3.348 en el año 2009, de manera que en unos veinte años el incremento de viviendas fue ligeramente superior a las 300 en total. En el mismo período mencionado la población de Abegondo disminuyó de 6.165 a 5.798 habitantes, indicándose en la propia Memoria del P.X.O.M. que se observa un predominio de viviendas principales frente a las secundarias. La referida situación contrasta con la evolución experimentada en dicho período por otros municipios de la comarca de A Coruña que presentaron un importante incremento de población, diferencia que entre otros aspectos puede deberse a la circunstancia sobre ubicación de unos y otros en relación a la ciudad de A Coruña y a los puntos más relevantes de dinamización económica. Ciertamente es aceptable el reconocimiento de un amplio margen de apreciación a la Administración competente en materia de planeamiento para que efectúe



sus previsiones relativas a población y vivienda de manera que una mera valoración de las mismas como optimistas no debería conducir irremediablemente a su anulación, pero es que en el presente caso no se advierte en el P.X.O.M. la referencia a elementos significativos que pudieran servir de mínimo apoyo a unas previsiones de incremento demográfico y de la demanda de viviendas como las contempladas en el P.X.O.M., ya que siendo asumible la valoración de los posibles cambios derivables del carácter cíclico del desarrollo económico, no se advierte que en el caso de Abegondo, en relación con el área metropolitana de A Coruña u otros factores, se contemple la aparición de nuevas circunstancias de orden económico, industrial, de servicios o incluso de organización social, que justifiquen un incremento de 164 viviendas para cada uno de los 16 años de horizonte temporal del P.X.O.M., número anual que superaría desproporcionadamente no sólo la situación marcada por la evolución anterior sino lo que razonablemente cabría considerar hacia el futuro, hasta el punto de que como se indica en el informe del perito de designación judicial, el previsto incremento del número de viviendas conduciría prácticamente a que se triplicara la población de Abegondo en el horizonte temporal de 16 años, cuando sin embargo no se aporta en el P.X.O.M. base justificativa de la viabilidad de tal previsión de incremento, sin que las menciones a actuaciones en vías de comunicación sean en absoluto suficientes al efecto, ni tampoco las referencias a distribución de población dentro del término municipal las cuales pueden servir de explicación para amparar mayores o menores variaciones en una u otra zona o lugar, pero no para que sea asumible un incremento total de población en más de 10.000 habitantes a sumar a los menos de 6.000 previamente existentes".

**C)** En el mismo Fundamento Jurídico Cuarto, y en conexión con lo anterior la Sala, igualmente va a acoger, la argumentación relativa a la viabilidad económica del PGOU de Abegondo:

"En relación con lo hasta aquí expuesto es obligado destacar que precisamente lo que cabe considerar como previsión desproporcionada de incremento del número de viviendas, incide decisivamente en la cuestión sobre viabilidad económica del P.X.O.M., ya que el examen del Estudio económico del P.X.O.M. y del informe del interventor municipal, de 8 de noviembre de 2010, revelan que precisamente gran parte de la sustentabilidad económica del P.X.O.M. se apoya en la traducción económica de las actuaciones urbanísticas previstas en relación con dicho incremento de viviendas, de manera que a la vista de los cálculos efectuados en el propio P.X.O.M., la no aceptación de tales previsiones de incremento invalidan sustancialmente tales cálculos y el propio sentido y alcance de los mismos. Téngase en cuenta que incluso el informe del perito judicialmente designado reduce la valoración por metro cuadrado contemplada en el P.X.O.M., como ya lo hacía el informe técnico aportado por la parte actora, pero es que incluso aunque se prescindiera del debate sobre el discutible aspecto de futuras previsiones sobre valoración del suelo, lo que en todo caso resulta es que la consideración sobre no razonabilidad de las previsiones del P.X.O.M. sobre incremento de viviendas y población priva ya de base a los cálculos efectuados por el propio P.X.O.M., de manera que aunque la aprobación del P.X.O.M. e informes no desfavorables de otras Administraciones pueden entenderse como datos suficientes para excluir el temor de que en su momento no se llegaran a atender las inversiones imputadas a esas otras Administraciones, la comentada desaparición de la justificación conectada a la traducción económica de las actuaciones urbanísticas y tributarias en relación a las previsiones de incremento del número de viviendas y población priva ya al Estudio económico del P.X.O.M., de su propio sentido y alcance, cuando la previsión de incremento es tan desproporcionada que no puede ser residenciable en el margen de apreciación reconocible a tal efecto y de lo que en definitiva deriva la inexistente acreditación de la viabilidad y sustentabilidad económica del P.X.O.M.. Lo hasta aquí expuesto, conduce ya necesariamente a la estimación del presente recurso contencioso administrativo, a la cual sin embargo no se llegaría en relación con la supuesta ausencia de informe del interventor municipal cuando tal informe existe y sin que sea equiparable a su ausencia la consideración de la parte actora sobre su supuesta insuficiencia, estimación aquella que lleva a la anulación de la Orden recurrida de catorce de septiembre de 2012 y del P.X.O.M. impugnado, si bien procede el examen de las restantes cuestiones planteadas por la parte actora".

**D)** En el Fundamento Jurídico Quinto, la sentencia rechaza las alegaciones efectuadas sobre la definición del dominio público ferroviario, la inclusión de la variante AC-542 en el Plan MOVE, o las distancias en materia de telecomunicaciones.

**E)** Por el contrario, en los Fundamentos Jurídicos Sexto y Séptimo la Sala va a acoger --procediendo a su concreta anulación-- la clasificación como suelo urbano de determinados suelos en San Tirso de Mabegondo y San Marco de Abegondo:

"La parte actora discute la clasificación como suelo urbano en San Tirso de Mabegondo y San Marco de Abegondo. En cuanto a la situación en San Tirso, el informe técnico presentado por la parte actora y el elaborado por perito judicialmente designado revelan que los ámbitos de la UU-R9, UU-R11 y UU-R4, carecen de servicios urbanísticos esenciales como abastecimiento de agua y saneamiento (UU-R9), saneamiento (UU-R4) y el UU-R11 sin servicios por el viento sureste lo que excluye la íntegra consideración de este último como



suelo urbano, y en ninguno de tales ámbitos concurre el grado de consolidación de dos terceras partes previsto en el artículo 11.1.b) Ley 9/2002, de 30 de diciembre de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. De tales informes resulta que el ámbito de la UU-R10 presenta claras insuficiencias del servicio de saneamiento (parcial y por titularidad privada en el viento sureste) y no alcanza el mencionado grado de consolidación del citado artículo 11.1.b, el cual tampoco se aprecia en el ámbito de la UU- R6 sin que este último pueda ser entendido como ligado al urdido urbanístico dada su ubicación y nivel de relación con su entorno. En consecuencia, los ámbitos mencionados no reúnen condiciones para su clasificación como suelo urbano conforme a lo establecido en el *artículo 11 Ley 9/2002* . Tampoco puede reconocerse la condición de suelo urbano al ámbito del denominado por la actora como SUC-1 que carece de saneamiento público resuelto, no alcanza el grado de consolidación del artículo 11.1 b y carece de engarce con entramado urbano. Por lo que respecta al denominado por la actora como SC-2, tampoco hay consolidación y se advierte deficiencia de abastecimiento y una no acreditada vinculación con malla urbana.

(...) En cuanto a la situación en San Marco de Abegondo el ámbito de la UU-R12 se presenta desligado del tejido urbano, no advirtiéndose la exigible integración en la malla - artículo 11.1 Ley 9/2002 -, sin consolidación del artículo 11.1 Ley 9/2002 , y no resulta acreditada la adecuada solución del servicio de saneamiento. En lo que respecta al ámbito de la UU- R14, no se aprecia que en su configuración recibida esté propiamente integrado en la malla urbana, no bastando su colindancia con suelo urbano por el lindero Este, cuando el suelo clasificado como urbano sito al Oeste (denominado por la parte actora como SUC 9) presenta a su vez una falta de engarce con el entramado urbanístico que impide el reconocimiento de su clasificación como tal y al mismo tiempo sin que en dicha UU-R14 concorra un supuesto de consolidación, careciendo dicho ámbito de edificación. Entrando en el examen de los ámbitos de San Marco de Abegondo clasificados como suelo urbano y denominados por la parte actora como SUC1, SUC2, SUC3, SUC4 y SUC5, la prueba practicada revela con claridad la falta de integración de tales ámbitos en la malla urbana, y así, según se deriva de los informes y documentación obrante en autos es de apuntar lo siguiente: -El SUC1 limita al norte y al oeste con un suelo urbanizable delimitado, al sur con un sistema general y al este con la carretera AC-542 y un suelo rústico de protección agropecuaria y el SUC2.-El SUC2 limita al norte con un suelo rústico de protección agropecuaria, al sur y al este con un suelo urbanizable delimitado y al oeste con la carretera AC- 542 y el SUC1. -El SUC3 limita al norte con un vial, un suelo urbanizable delimitado y con un sistema general, al este con la carretera AC-542 y un suelo urbanizable delimitado, al oeste con un vial y un suelo urbanizable delimitado y al sur con un vial y el SUC4. -El SUC4 limita al norte con un vial y el SUC3, al este con la carretera AC-542, un suelo urbanizable delimitado y el SUC5, al sur y al oeste con un suelo rústico de protección de aguas y al oeste también con un suelo urbanizable delimitado de la DT-13. -El SUC5 limita al norte y al este con un suelo urbanizable delimitado, al sur con un suelo urbano consolidado, al oeste con la carretera AC-542 y el SUC4.

Dichos cinco ámbitos no pueden entenderse incluidos, dada su ubicación y características en el entramado urbanístico del núcleo de San Marco, siendo de recordar que la integración en la malla urbana es requisito exigido por la Ley 9/2002, como previo para el reconocimiento de la clasificación del suelo como urbano y no precisamente como objetivo a alcanzar, dada su inexistencia previa, con la ejecución y desarrollo del Plan General. En la misma línea expuesta tampoco se aprecia que estén integrados en malla urbana los ámbitos de San Marco que la parte identifica como SUC6, SUC7 y SUC8. Al respecto de la prueba practicada resulta lo siguiente: -El SUC6 limita al norte con un vial y un sistema general, al este con un suelo urbano no consolidado (UU-R12), al sur con un suelo urbanizable delimitado (SR.12) y al oeste con otro suelo urbano no consolidado (UU- R13). -El SUC7 se encuentra enclavado en medio del suelo urbanizable delimitado (SR.12), lindando con él en todo su perímetro menos en el viento oeste, que lo hace con un suelo urbano consolidado. -El SUC8 limita al norte con un vial y con un suelo urbanizable delimitado (SR-12), al este con un suelo de núcleo rural común, al sur y al oeste con un suelo rústico de protección agropecuaria y al oeste también con un suelo urbano consolidado".

**F)** Por su parte, en el Fundamento Jurídico Octavo la sentencia de instancia rechaza las argumentaciones efectuadas por la Plataforma recurrente sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Décimo Tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia --en la redacción dada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo--, ya que, según expresa la sentencia "no incurriría en nulidad una determinación que cumpliendo las restantes previsiones de la disposición transitoria no se ajustara exactamente al asentamiento preexistente ya que la referida norma parece permitir un cierto margen a los efectos de la correspondiente configuración del sector y que por otro lado, dicha disposición transitoria no establece una específica prohibición diferenciadora en cuanto al origen de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento por lo que no es de apreciar desviación de poder en relación a la pretendida aplicación de tal disposición transitoria sin perjuicio de apuntar que en los casos antes mencionados haya resultado desacertada la singularizada aplicación contenida en el P.X.O.M".





**G)** Igualmente rechaza, en el Fundamento Jurídico Noveno la anulación pretendida relativa a "la clasificación del Sector ST-14 cuando se trata de un suelo no merecedor de especial protección y previsto para el desarrollo urbanístico de uso terciario- industrial para favorecer la continuidad con usos preexistentes de almacenaje y exposición en el borde de la carretera, constituyendo una bolsa de suelo de transición, sin que la parcial preexistencia de terrenos cultivados sea suficiente para tener por acreditada en el caso la necesidad de una preferente clasificación del suelo como de protección especial, como tampoco ha sido demostrada la incompatibilidad de la presencia del uso previsto con el núcleo rural indicado por la parte actora, no apreciándose que se haya producido violación de elemento reglado, ni que concurra tampoco base para dejar sin efecto el criterio seguido por la Administración competente en el ejercicio del margen de apreciación que tiene normativamente reconocido".

**H)** Por último, en el Fundamento Jurídico Décimo la sentencia de instancia —no obstante los argumentos que en la misma se contienen— no va a acoger la impugnación relativa al porcentaje mínimo legal de reserva para vivienda protegida, señalando que "es de significar que el 30% fijado en el artículo 47.11 Ley 9/2002, en su redacción introducida por Ley 2/2010, se refiere a la "edificabilidad residencial prevista por el plan general para el conjunto de suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado" y ocurre que el informe técnico aportado por la parte actora y el informe elaborado por perito judicialmente designado, revelan que en su consideración total no se alcanza en el P.X.O.M. el citado porcentaje mínimo legalmente exigido, informes que no constan desvirtuados al respecto y que no son rebatibles mediante la aislada consideración de uno u otro tipo de suelo sin mención a la situación o resultado final total. Téngase en cuenta que en el P.X.O.M. aquí examinado, no consta una formal valoración y aplicación de las posibilidades derivables de la innovación normativa introducida por la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por lo que no cabe en la presente sentencia considerar tal nueva Ley que no fue objeto de valoración aplicativa en el P.X.O.M.. Lo hasta aquí indicado en este Fundamento de Derecho origina las correspondientes consecuencias anulatorias para el suelo afectado, si bien procede indicar que no se presenta como motivo anulatorio una aplicación en el P.X.O.M. de la posibilidad de eliminación de reserva de suelo para viviendas sujetas a régimen de protección pública, prevista en el apartado c) de la citada disposición transitoria décimo tercera 1 de la Ley 9/2002 (redacción introducida por Ley 2/2010), teniendo en cuenta el significado al que puede responder el tratamiento de los asentamientos preexistentes contemplados en dicha disposición transitoria, lo que se indica sin perjuicio de lo ya apuntado en Fundamentos anteriores sobre la inidoneidad de concretas previsiones de ordenación plasmadas en el P.X.O.M. al respecto de tal disposición transitoria y con independencia también de que aquella eliminación no puede afectar al porcentaje mínimo total de reserva que ha de ser recogido en conjunto en el P.X.O.M.. Por otro lado, no se advierte que la ubicación de viviendas de protección pública en la mitad de los ámbitos posibles, constituya una perturbación tal del invocado principio de cohesión social que obligara a la derivación de radicales efectos anulatorios, cuando la distribución que supone tal ubicación puede entenderse como suficiente a los efectos de evitar las rechazables consecuencias de una inaceptable concentración diferenciada".

**TERCERO** .- Contra esa sentencia han interpuesto las partes recurrentes recurso de casación, en el cual esgrime los siguientes motivos de impugnación:

**A)** Por parte de la Junta de Galicia se formularon siete motivos de impugnación, encausando los primero y último al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) —esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión—, y los cinco restantes al amparo del apartado d) del artículo 88 de la LRJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate:

1º. Por vulneración ( artículo 88.1.c de la LRJCA ) de los artículos 24 y 120.3 de la Constitución Española así como 218 y 376 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC ) por incurrir la Sentencia en defecto de motivación al no hacerse referencia alguna en ella a la prueba de testifical de parte practicada a instancias de la codemandada.

2º. Por infracción del artículo 217.2 de la LEC por vulneración del deber de la carga de la prueba que corresponde a las partes.

3º. Por vulneración del artículo 2 (apartados 1 y 2) del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08) (en la redacción vigente al momento de los hechos litigiosos).



4º. Por vulneración de los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la "discrecionalidad de la potestad de planeamiento" contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 .

5º. Por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate por infracción por la sentencia de instancia de los artículos 9.3 y 24 de la Constitución Española , 348 y 376 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y 60.4 de la LRJCA por valoración arbitraria e ilógica de la prueba.

6º. Por infracción por la Sentencia de instancia del artículo 15.4 del TRLS08 (vigente al momento de los hechos litigiosos).

7º. Por infracción ( artículo 88.1.c de la LRJCA ) por vulneración de los artículos 24 de la Constitución Española en relación al 218 de la LEC por incurrir la Sentencia en defecto de motivación en relación a la anulación acordada sobre la consideración como suelo urbano de determinados ámbitos.

**B)** Por parte del Ayuntamiento de Abegondo se formularon cuatro motivos de impugnación, admitiéndose, por ATS de fecha 15 de diciembre de 2016 , exclusivamente, el primero y el segundo, formulados ambos al amparo del artículo 88.1.c) de la LRJCA :

1º. En el primer motivo de casación, se denuncia la infracción del artículo 120.3 de la Constitución y el 218.2 de la LEC , infringiendo asimismo el principio de proscripción de la arbitrariedad en cuanto ignora la prueba documental obrante en el expediente y las respuestas dadas por los peritos en el acto de rendición del dictamen.

2º. Por su parte, en el segundo motivo de casación, se expone la infracción del artículo 335 de la LEC , en relación con el artículo 60.4 de la LRJCA al no reunir los informes periciales aportados por los recurrentes los requisitos especificados en el citado artículo, circunstancia puesta de manifiesto en el momento procesal oportuno.

**CUARTO** .- Hemos de comenzar con el estudio de los motivos que pudiéramos calificar de formales, esto es, del primero y último de la Junta de Galicia y de los dos admitidos del Ayuntamiento recurrente:

1º. Pues bien, los dos motivos admitidos del Ayuntamiento y primero de la Junta de Galicia vienen a coincidir en criticar e impugnar la valoración probatoria plasmada en la sentencia, y llevada a cabo por la Sala de instancia; la Junta de Galicia se refiere, en concreto, a una prueba testifical, practicada a su instancia, del arquitecto D. Feliciano , de la que, según se expresa, la sentencia hace caso omiso, sin referirse a ella y causando indefensión a la recurrente, por cuanto era relevante para la decisión de la contienda; por ello, imputa igualmente a la sentencia el defecto de falta de motivación sobre este particular.

Se centra, por su parte, el Ayuntamiento, fundamentalmente, en su primer motivo, en la circunstancia de ausencia de referencia, mención o explicación de algún tipo sobre los alegaciones efectuadas por ambas Administraciones, haciendo concreta referencia al dato, según expresa, de haber ignorado la prueba documental obrante en el expediente (se refiere a la documental consistente en el informe emitido por el citado arquitecto D. Feliciano , luego traído como testigo) así como las respuestas dadas por el perito/testigo en el acto de rendición del informe. Señala, en tal sentido, el Ayuntamiento que en la sentencia sólo se hace una referencia genérica a la "documentación obrante en autos y al expediente" pero no se indica que documentación concreta, o que parte del expediente ha tenido en cuenta o ha sido determinante para considerar injustificada la previsión de nuevas viviendas, ni constan expresamente —y ni siquiera se puede deducir de la lectura o estudio de este apartado— cuáles son las razones objetivas, fundadas y rigurosas que faltan en la documentación obrante en autos y en el expediente y que avalen tan tajante afirmación. En consecuencia, señala que esta falta de motivación, de precisión y de congruencia pone de manifiesto el error "*in procedendo*" en que ha incurrido el órgano jurisdiccional "*a quo*" al dictar la sentencia, analizando los aspectos relativos a la necesidad de nuevas viviendas, previsiones de incremento demográfico e inviabilidad económica del PGOU. En su segundo motivo el Ayuntamiento se remite a alegaciones del motivo anterior, si bien en relación con la pericial del Sr. Imanol , añadiendo que, por otra parte, el perito se limita a ratificar el informe elaborado, incumpliendo, sin embargo, el artículo 335 de la LEC , en relación con el artículo 60.4 de la LRJCA , por cuanto no manifestó bajo juramento o promesa decir verdad ni actuar con, circunstancia puesta de manifiesto en el momento procesal oportuno, sin que la Sala de instancia diga nada al respecto.

Estos tres motivos no pueden prosperar.

Sobre la cuestión relativa a la valoración probatoria en el ámbito casacional, es clara y constante nuestra doctrina. Así —limitándonos a las citas de la más recientes— en nuestras recientes SSTs de 18 de mayo (RC 1763/2015 ), 14 de junio ( Sentencia 1400/2016 , Recurso: 802/2015 ) y STS 27 de septiembre de 2016 (RC



2737/2015 ) hemos expuesto, una vez más, que "la jurisprudencia ha recordado una y otra vez —como por ejemplo, entre otras muchas, en la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de febrero de 2012, recurso nº 6211/2008 —, que la naturaleza de la casación tiene como finalidad corregir los errores en que haya podido incurrir el Tribunal a quo en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, lo cual implica que cualquier alegación referida a una desacertada apreciación de la prueba debe partir de la premisa de que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los hechos relevantes para decidirlo incumben en exclusiva a la Sala sentenciadora, que no puede ser suplantada o sustituida en tal actividad por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no constituye motivo de casación en este orden contencioso-administrativo. En concreto ( Sentencias del Tribunal Supremo de 13 y 20 de marzo de 2012 ), hemos recordado unos principios, más que conocidos en el ámbito casacional y aplicados en multitud de sentencias:

"a) Que es reiterada la doctrina de esta Sala, a la que se refiere, entre otras muchas la STS de 30 de octubre de 2007 , según la cual "la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por el este Tribunal de casación".

b) Que, como regla general ( STS de 3 de diciembre de 2001 ) "la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden contencioso-administrativo, regulado por primera vez en dicha ley. Ello se coherente con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia". Y, como consecuencia de ello.

c) Que no obstante dicha regla general, en muy limitados casos declarados por la jurisprudencia, y por el cauce procesal oportuno, pueden plantearse en casación —para su revisión por el Tribunal ad quem— supuestos como el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio en relación con la proposición o la práctica de prueba; o como la infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba —ya se trate de las normas que afectan a la eficacia de un concreto medio probatorio, o a las reglas que disciplinan la carga de la prueba, o a la formulación de presunciones—; o, en fin, cuando se alegue que el resultado de dicha valoración es arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad".

Pues bien, estas excepciones, como tales, tienen carácter restrictivo, por lo que no basta su mera invocación para franquear su examen por el Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo del principio de que la valoración de la prueba queda excluida del análisis casacional, su posibilidad de su revisión únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala a quo se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente en casación aportar las razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido.

Respecto de la forma de acometer la valoración de la prueba, también es consolidada la jurisprudencia que afirma la validez de la valoración conjunta de los medios de prueba, sin que sea preciso exteriorizar el valor que al Tribunal sentenciador le merezca cada concreto medio de prueba obrante en el expediente administrativo o la aportada o practicada en vía judicial. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que "... la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los jueces y tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas" ( ATC 307/1985, de 8 de mayo )".

En esta misma línea de valoración global de la prueba obrante en las actuaciones —y aquí en el expediente administrativo— el ATS de la Sala Primera de 15 de marzo de 2017 (RC 2663/2016 ), ha expuesto recientemente:

"Descendiendo a respuestas singulares viene declarando la jurisprudencia, en síntesis, lo siguiente: ( STS de 25 de junio de 2014 ): (i) que no es posible atacar la valoración conjunta de la prueba, o lo que es igual, que la parte no puede pretender una nueva valoración conjunta distinta a la del tribunal de instancia a quien corresponde esta función soberana ( SSTS de 13 de noviembre de 2013, RC 21232011 ; 8 de octubre de 2013, RC 778/2011 ; 30 de junio de 2009, RC 1889/2006 y 29 de septiembre de 2009, RC 1417/2005 ); (ii) que tampoco puede atacar esa valoración conjunta mediante la impugnación de pruebas concretas ni pretender que se dé prioridad a un concreto medio probatorio para obtener conclusiones interesadas, contrarias a las objetivas y desinteresadas del órgano jurisdiccional ( SSTS de 11 de diciembre de 2013, RC 1853/2011 ; 14 de noviembre de 2013, RC 7300/2013 ; 13 de noviembre de 2013, RC 2123/2011 y 15 de noviembre de 2010, RC 610/2007 , que las de 17



de diciembre de 1994, RC 1618/1992 ; 16 de mayo de 1995 , 696/1992 ; 31 de mayo de 1994, RC 2840/1991 ; 22 de julio de 2003, RC 32845/1997 ; 25 de noviembre de 2005, RC 1560/1999 ) pues «el hecho de que no se tomen en consideración determinados elementos de prueba relevantes a juicio de la parte actora carece de trascendencia y no significa que no hayan sido debidamente valorados por la sentencia impugnada, sin que las exigencias de motivación obliguen a expresar este juicio ( STS de 8 de julio de 2009, RC 13/2004 ) a no ser que se ponga de manifiesto la arbitrariedad o error manifiesto», ( SSTS de 15 de noviembre de 2010 y 26 de marzo de 2012, RC 1185/2009 )".

En el concreto supuesto de autos, las dudas de los recurrentes se centran en las conclusiones alcanzadas por la sentencia de instancia en relación con los aspectos del litigio relativos a la necesidad de las nuevas viviendas contempladas en el PGOU, a las previsiones de incremento demográfico de Abegondo y a la declarada inviabilidad económica del PGOU. Pues bien, por los razonamientos desarrollados en los motivos, y por la cita de los preceptos que se mencionan como infringidos, podemos deducir que la imputación de irracionalidad que se efectúa al proceso valoratorio seguido en la instancia, respecto de los concretos aspectos que nos concierne, se apoyaría, dicho sea en síntesis, en que la Sala de instancia ha llevado a cabo una valoración conjunta o global de la prueba obrante en autos y en el expediente, desdeñando determinados elementos probatorios a los que antes hemos hecho referencia.

No podemos, sin embargo aceptar tales planteamientos desde la perspectiva de la jurisprudencia de la que acabamos de dejar constancia. Esto es, no contamos —una vez analizado el Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia de instancia— con elementos para alterar la valoración probatoria y la interpretación jurídica realizada por la Sala de instancia, en el marco de la jurisprudencia que hemos reseñado. El examen del contenido de dicho Fundamento elimina cualquier duda sobre las razones que la Sala ha tomado en consideración para entender que el número de viviendas previstas en el PGOU impugnado es excesivo y el crecimiento previsto carece de justificación; dicho de otro modo, debemos rechazar la ausencia de motivación en la decisión de la Sala, por cuanto hemos conocido la *ratio decidendi* de la sentencia en este particular, como, por otra parte, pone de manifiesto la posibilidad de impugnación con que el recurrente ha contado, sin viso alguno de indefensión.

Y, adentrándonos en el modo y resultado de tal valoración, obvio es que nuestra respuesta ha de ser la misma, dada la conformidad del método y resultado con la jurisprudencia ya citada. En concreto debemos destacar los siguientes aspectos:

a) La sentencia, desde el principio del Fundamento Cuarto, deja constancia del amplio espectro probatorio que toma en consideración: "Del contenido del informe técnico aportado acompañando la demanda y del informe elaborado por perito judicialmente designado, así como de la documentación obrante e autos e incluso en el expediente".

b) La sentencia, igualmente, señala desde el principio que el incremento previsto de 2.622 viviendas no alcanza el nivel mínimo de justificación exigido por los apartados 3.1.4 y 3.1.15 del Decreto 19/2001, de 10 de febrero.

c) La sentencia analizando datos del PGOU compara viviendas sitas en el municipio en 1991 (3.037), 2009 (3.348), esto es un incremento de unas 300 viviendas en 20 años.

d) Igualmente realiza una comparativa poblacional, destacando que en el citado período de tiempo (1991/2009) la población descendió de 6.165 a 5.798 habitantes.

e) Reconoce, sin embargo, que otros municipios de la comarca de A Coruña aumentaron la población, y que tal diferencia "puede deberse a la circunstancia sobre ubicación de unos y otros en relación a la ciudad de A Coruña y a los puntos más relevantes de dinamización económica".

f) La sentencia deja constancia del "amplio margen de apreciación de la Administración competente en materia de planeamiento para que efectúe sus previsiones relativas a población y viviendas", pero, igualmente, deja constancia de la ausencia de elementos significativos que pudieran servir de apoyo a las optimistas previsiones de crecimiento poblacional y demanda de viviendas del PGOU, destacando la ausencia de nuevas circunstancias de orden económico, industrial, de servicios o incluso de organización social que justifique el crecimiento de 164 viviendas/año durante 16 años, haciendo referencia a la desproporcionalidad de tal crecimiento y a la irracionalidad del mismo, ya que ello implicaría —siguiendo al perito de designación judicial— triplicar la población en el horizonte temporal de los 16 años mencionados (esto es, un incremento de más de 10.000 habitantes, en 16 años, en relación con los menos de 6.000 de la actualidad).

g) Por último la sentencia de instancia destaca que, al mismo tiempo, las menciones a vías de comunicación no las hace suficientes, y que la distribución de la población dentro del municipio está ausente.





h) Obviamente, expone la sentencia, tan desproporcionado incremento incide decisiva y negativamente en la viabilidad económica del PGOU, como la sentencia de los informes — que cita expresamente— del Interventor municipal, del perito judicial y del aportado por la parte actora.

Pues bien, en la STS de 14 de marzo de 2017 (RC 3705/2015 ), siguiendo una larga relación de sentencias, hemos reiterado la doctrina de la Sala en relación con la valoración de la prueba pericial, y, más en concreto, desde la perspectiva del recurso de casación, señalando:

"... debemos recordar que en nuestro sistema procesal viene siendo tradicional sujetar la valoración de prueba pericial a las reglas de la sana crítica ( artículo 348 de la LEC ), de donde resulta que no existen reglas preestablecidas y que los Tribunales pueden hacerlo libremente, sin sentirse vinculados por el contenido o el sentido del dictamen, sin olvidar tampoco que la libre valoración pueda ser arbitraria o contraria a las reglas de la lógica o la común experiencia. El juzgador no está obligado, pues, a sujetarse al dictamen pericial y no se permite la impugnación casacional de la valoración realizada a menos que sea contraria en sus conclusiones a la racionalidad y se conculquen las más elementales directrices de la lógica. Por tanto, la prueba pericial es de libre apreciación por el juez, que debe ser apreciada según las reglas de la sana crítica, sin estar obligado a sujetarse a un dictamen determinado. No obstante, a la hora de valorar los dictámenes periciales debe prestarse una atenta consideración a elementos tales como la cualificación profesional o técnica de los peritos, la magnitud cuantitativa, la clase e importancia o dimensión cualitativa de los datos recabados y observados por el perito, las operaciones realizadas y medios técnicos empleados, y en particular, el detalle, la exactitud, la conexión y resolución de los argumentos que soporten la exposición, así como la solidez de las declaraciones, sin que parezca conveniente fundar el fallo exclusivamente en la atención aislada o exclusión de solo alguno de estos datos. De esta forma han de reputarse infringidas las reglas de la sana crítica, cuando en la valoración de la prueba pericial se omiten datos o conceptos que figuren en el dictamen, cuando el juzgador se aparta del propio contexto o expresividad del contenido pericial, si la valoración del informe pericial es ilógica, cuando se procede con arbitrariedad, cuando las apreciaciones del juzgador no son coherentes porque el razonamiento conduzca al absurdo, o porque la valoración se haya producido por el tribunal con ostensible sinrazón y falta de lógica, también cuando las apreciaciones hechas se ofrezcan sin tener en cuenta la elemental coherencia entre ellas que es exigible en la uniforme y correcta tarea interpretativa, etc. Es por ello que se admite por la jurisprudencia la denuncia casacional si existe un error ostensible y notorio, falta de lógica, conclusiones absurdas, criterio desorbitado o irracional y conclusiones contrarias a las reglas de la común experiencia".

Nada de ello ocurre en un supuesto como el de autos en el que lo cierto es que la Sala de instancia, de forma clara y fundada, y sin absurdos de ninguna clase, analiza el contenido del expediente administrativo y los diversos informes —de la demanda, del perito judicial y del interventor municipal— fundamentando las razones que le han llevado a tal conclusión de desproporcionalidad de población y de crecimiento de viviendas, sin que podamos apreciar la concurrencia de otros criterios de mayor credibilidad al momento de valorar los diversos extremos a los que la sentencia se refiere. Destacamos, por ello, que el problema que se somete a la decisión de esta Sala es una cuestión de valoración de prueba, sobre la que se hace preciso recordar —se insiste— que en nuestro Ordenamiento Jurídico se rige, como hemos expresado, por el principio de libre valoración de la prueba por el Tribunal, cuyos resultados obtenidos, a través de la valoración conjunta de los medios de prueba de que se han servido las partes; habiendo, pues, de afirmarse que no estamos en condiciones para alterar las conclusiones que la Sala de instancia ha decidido que han de prevalecer por hallarse inspirado en criterios objetivos y desinteresados, con una apreciación discrecional conforme a las reglas de la sana crítica, que han sido definidas por el Tribunal Supremo como "las más elementales directrices de la lógica humana" ( STS de 13 de junio de 2000 ). Por ello, como quiera que la prueba pericial es de libre apreciación por el juez, solo se permite su impugnación cuando "sea contraria en sus conclusiones a la racionalidad y se conculquen las más elementales directrices de la lógica o abiertamente se aparta lo apreciado por la Sala a quo del propio contexto o expresividad del contenido pericial", o bien cuando resulte que "las conclusiones obtenidas lo han sido al margen de las pruebas llevadas a cabo, o se presentan ilógicas con acreditada incoherencia o irracionalidad entre sí, y también si se alcanzan conclusiones absurdas, disparatadas, extrañas al proceso", recordándose que "[l]os juzgadores no están obligados a someterse a la prueba pericial y de concurrir varias pueden optar por la que se les presente como más objetiva y ajustada a la realidad del pleito e incluso atender en parte a las diversas pericias concurrentes en aquello que estimen de interés y en relación con las demás pruebas" ( STS de 6 de abril de 2000 ).

Lo que sí es exigible es que el juzgador explique motivadamente las razones por las que, a su juicio, el perito le merece o no credibilidad, indicando las razones por las que ha alcanzado una conclusión probatoria determinada. Solo en aquellos supuestos en que la deducción obtenida por el juzgador sea ilógica, arbitraria, absurda o irrazonada, podrá el Tribunal de casación modificar o sustituir el estado de convicción alcanzado.



Sin embargo, en el presente caso, la Sala asume y comparte, en su integridad, el proceso de valoración de prueba seguido por la Sala de instancia, pues la inferencia lógica obtenida tras el análisis y valoración de la prueba por la misma resulta, de todo punto, correcta y no puede ser tachada de absurda e irracional. En realidad, lo que se pretende por las partes recurrentes es sustituir el criterio objetivo e imparcial de la Sala de instancia por la versión subjetiva y particular de lo acaecido, lo que es inadmisibile, pues la valoración de la prueba sobre la base de las declaraciones personales, testificales, documentales y periciales practicadas debe llevarse a cabo por los jueces, llamados legal y constitucionalmente a desarrollar la tarea de valorar la prueba practicada, bajo los principios de inmediación, oralidad —en su caso—, concentración y contradicción efectiva de las partes, y por ello, su criterio ha de ser respetado, salvo errores o valoración ilógica, irrazonada o arbitraria de la prueba.

No se tiene en cuenta —obvio es— un crecimiento de población real y verosímil pues se parte de un modelo urbanístico de crecimiento, en este particular, inmotivado y carente de justificación, sin similitud alguna con el acontecido en los últimos veinte años. Por otra parte, no se lleva a cabo por la sentencia un simple examen plano o formal —tampoco desdeñable— de los datos estadísticos de referencia, ya que la misma los contrasta, desde una perspectiva más sociológica, con aspectos relacionados con el movimiento social y el crecimiento económico —a modo de localidad dependiente de la ciudad de A Coruña u su actividad industrial— considerando implícitamente otros aspectos como el precio de viviendas más baratas, y la posible desconexión entre los datos poblacionales y la exigencias de viviendas, que, en modo alguno, pueden hoy considerarse como vectores paralelos dado el evidente aumento de hogares unipersonales y monoparentales. Pues bien, todos ellos, sin duda, constituyen datos sociales y tendencias demográficas que van más allá de los fríos datos estadísticos y que, sin duda, son tomados en consideración por la sentencia.

En consecuencia, los razonamientos de la Sala de instancia sobre el incremento poblacional previsto no se nos presentan como ilógicos e incoherentes, y, en concreto, en la valoración de la Sala de instancia no apreciamos indefensión, arbitrariedad o utilización de criterios erróneos, y ello nos obliga a la desestimación de los dos primeros motivos esgrimidos.

Igualmente debemos proceder a rechazar la concreta argumentación que se realiza en relación con la valoración del contenido del expediente administrativo en su condición de documento público, aspecto que ha sido analizado, entre otras en la STS (1ª) de 7 de abril de 2003 (343/2003) poniendo de manifiesto que la veracidad intrínseca de tal instrumento puede ser destruida por la prueba de contrario, citando al efecto numerosas sentencias en tal sentido —entre otras las SSTS de 9 de mayo de 1980 , 15 de febrero de 1982 y 14 de marzo de 1983 —, significando que, además, esta prueba no es superior a otras — SSTS de 23 y 30 de julio de 1993 , 4 de febrero de 1994 , 24 de enero y 8 de febrero de 1995 , 17 de marzo y 4 de septiembre de 1997 , entre otras—. Pero, sobre todo, ha recogido la STS de 18 de junio de 1992 que nada impide que puedan acreditarse los hechos a través de otros medios probatorios.

Obvio es, pues, que el contenido del expediente administrativo debe y puede ser contrastado en el contexto de toda la prueba practicada, y que lo que, en principio, pudiera entenderse como inamovible por formar parte del expediente —estando suficientemente justificado en un marco de racionalidad urbanística— puede ser puesto en entredicho a través de otras pruebas practicadas de conformidad con el principio de contradicción. La sentencia de instancia no ha negado valor probatorio al expediente administrativo, pero no puede perderse de vista que, según ha declarado reiterada doctrina jurisprudencial, la expresión "*prueba plena*" no significa que el Tribunal no deba valorar el contenido de los documentos de acuerdo con las reglas de la sana crítica, pues en el caso de que no se impugne la autenticidad del documento presentado, no es que su contenido se imponga sin posibilidad de interpretación, como ocurriría si se le incluyera dentro de lo que se denomina "prueba tasada", sino que deberá ser valorado en el conjunto de las pruebas aportadas. En tal sentido la STS (1ª) de 30 de junio de 2009 expone que "(i) los documentos públicos sólo hacen prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella; pero no impiden la apreciación del tribunal, en relación con los demás medios de prueba sobre las consecuencias que pueden derivarse de estas circunstancias". En el mismo sentido, la STS de 18 de junio de 2010 indica que "El carácter de prueba legal o tasada de los documentos, que vincula al juzgador cuando sea auténtico, sólo se produce respecto de los datos que expresa el Art. 319 LEC para los documentos públicos, y que es también aplicable a los documentos privados de conformidad con el Art 326.1 LEC , es decir, en lo que se refiere al hecho, acto o estado de cosas que documenten, la fecha en que se produce esa documentación y la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella, pero no constituyen prueba plena de su restante contenido, el cual queda sujeto a la libre valoración del Tribunal con las restantes pruebas practicadas (S. 7 de abril 2010)".

2º. Por su parte, en el séptimo de los de la Junta de Galicia (igual que los anteriores formulado por la vía del artículo 88.1.c de la LRJCA ) se denuncia la vulneración de los artículos 24 de la Constitución Española



en relación al 218 de la LEC por incurrir la Sentencia en defecto de motivación en el particular relativo a la anulación acordada sobre la consideración como suelo urbano de determinados ámbitos del municipio.

Todo lo dicho en el apartado anterior de este mismo Fundamento nos sirve para responder —también aquí— a la imputación de incorrección que se realiza, ahora, en relación con la clasificación como urbanos de determinados núcleos de San Tirso de Mabegondo y San Margo de Abegondo, poniendo de manifiesto la carencia de los servicios necesarios, la ausencia de la consolidación necesaria, así como la falta de integración en la malla urbana; destacamos, además, que tal valoración es realizada por la Sala de forma particularizada y con referencia concreta a cada concreto sector o unidad.

Concluimos dejando constancia de lo que dijimos en la STS de 11 de enero de 2011 :

"Y tampoco cabe apreciar la alegación de arbitrariedad en la valoración probatoria. Existe arbitrariedad en el actuar judicial cuando no se dan razones formales ni materiales, o cuando, aun constatada la existencia formal de una argumentación, la resolución resulte fruto del mero voluntarismo judicial o expresa un proceso deductivo "irracional o absurdo", de modo que, en tales casos, "la aplicación de la legalidad sería tan solo mera apariencia" (en tal sentido, entre otras, SSTC 105/2006, de 3 de abril ; 4182007, de 26 de febrero; y 157/2009, de 29 de junio ). En el presente caso no existe un actuar judicial que puede merecer la calificación de arbitrario. ... Las conclusiones pueden ser o no acertadas, pero excluyen cualquier asomo de arbitrariedad".

**QUINTO** .- Pasamos, pues, al análisis de los demás motivos formulados por la Junta de Galicia, encausados procesalmente todos ellos al amparo del apartado d) del artículo 88 de la LRJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En el motivo segundo se denuncia la infracción del artículo 217.2 de la LEC por vulneración del deber de la carga de la prueba que corresponde a las partes, y que la recurrente relaciona con la consideración de la sentencia sobre la evolución demográfica y el incremento de viviendas contemplada en el PGOU.

La interpretación de los preceptos, en concreto invocados, por parte esta Sala, es también sobradamente conocido; así, en la STS de 22 de enero de 2000 expresamos que "compete en todo caso a cada parte la carga de probar sus pretensiones. En efecto ... la carga de la prueba es un concepto no demasiado perfilado en el proceso contencioso, que se limita a ser tributario de la doctrina civilista nacida de los artículos 1214 y siguientes del Código Civil . La importancia del expediente administrativo en nuestra jurisdicción explica la falta de relevancia de este tema. La carga de la prueba, paradójicamente tiene interés sólo cuando hay falta o ausencia de prueba de hechos relevantes. En ese caso, el Tribunal debe hacer la imputación lógica a la parte que quebrantó el "onus probandi".

En esta línea, en la STS de 19 de marzo de 2007 (RC 6169/2001 ) sintetizamos nuestra doctrina sobre la cuestión que nos ocupa relativa a la carga de la prueba en el ámbito del procedimiento contencioso administrativo:

"Si de teorizar se tratase habríamos de recordar, en primer lugar, que cuando se habla de carga de la prueba no se alude a una obligación o deber jurídico cuyo incumplimiento lleve aparejado una sanción, sino que es «*una facultad cuyo ejercicio es necesario para la obtención de un interés*»; y su determinación sirve para señalar en cuál de las partes recae la consecuencia derivada de la falta de ejercicio de esa facultad.

Cualquiera de las partes tiene la facultad de proponer y practicar pruebas en el proceso. El problema es determinar quién debe soportar el riesgo de la falta de prueba. Las reglas que distribuyen entre las partes la carga de la prueba de los hechos necesitados de ella importan sólo para el supuesto de que el hecho o hechos de que se trate no lleguen a ser probados. En otros términos, a tales normas acude el Juez o Tribunal, no para determinar en la fase probatoria cuál de las partes, demandante o demandado, ha de probar un hecho, sino para señalar en el momento de dictar sentencia, cuál de ellas hubiera tenido que probar el hecho que no aparece probado. El *onus probandi* , señala la jurisprudencia, no tiene otro alcance que la de determinar las consecuencias de la falta de prueba ( STS 9 abril 1996 ). El Juez o Tribunal está obligado a fallar en todo caso ( art. 1.7 CC ); el proceso no puede terminar nunca en un *non liquet* por falta de prueba y las normas sobre la carga de la prueba determinan contra cuál de las partes ha de fallarse cuando, al final del proceso, no aparezca probado el hecho o los hechos que condicionan el efecto pedido por la parte.

Así se concibe la carga de la prueba como «*el imperativo del propio interés de las partes en lograr, a través de la prueba, el convencimiento del Tribunal acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas por ellas sostenidas o su fijación en la sentencia*» .

El juez o Tribunal, en el momento de dictar sentencia, debe realizar un juicio de verosimilitud de las afirmaciones fácticas aportadas o introducidas por las partes a fin de procurar la satisfacción jurídica de las partes a través



de la subsunción de los hechos en la norma jurídica aplicable. En el supuesto de que al Juez o Tribunal no le sea posible vencer el estado de incertidumbre -por la falta de prueba o por insuficiencia de la practicada-, el ordenamiento jurídico señala explícita o implícitamente las reglas en virtud de las cuales se determina la parte que resulta perjudicada al no considerarse probadas determinadas afirmaciones fácticas en el caso concreto. Estas reglas o criterios por los que se atribuye a cada parte la incumbencia de probar cierto tipo de hechos constituyen o precisan la llamada carga de la prueba. Así se refleja, en la actualidad, en el artículo 217.1 LEC/2000 , relativo a la carga de la prueba, que dispone que cuando, al tiempo de dictar sentencia o resolución semejante, el tribunal considerase dudosos unos hechos relevantes para la decisión, desestimaré las pretensiones del actor o del demandado, según corresponda a uno u otro la carga de probar los hechos que permanezcan inciertos y fundamenten las pretensiones.

El reparto de la carga de la prueba entre las partes debe responder a una determinación legal, de *ius cogens* sustraída a la disponibilidad de las propias partes. Este Alto Tribunal ha señalado que la infracción del principio de dicha carga es susceptible de invocarse en casación, a diferencia de la errónea valoración de la prueba ( STS 28 junio 1996 ).

A pesar de ello, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad con el citado artículo 217 de la LEC/2000 , ni la LJ ni la LEC de 1881 se referían de modo expreso a esta materia. Se acudía al artículo 1.214 CC , ubicado sistemáticamente en la regulación de la prueba de las obligaciones, según el cual «*incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que se opone*», y se elaboraba un principio general que atribuía a cada parte la carga de la prueba sobre los presupuestos de hecho de las normas que invocaban en su favor. Si no aparece probado un hecho relevante para la aplicación de la norma, no puede aplicarse ésta. Así resultaba que al actor se le atribuía la carga de probar los hechos constitutivos de su pretensión y al demandado los hechos impeditivos, extintivos o excluyentes. La vigencia de este principio ha de conectarse, sin embargo, la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes, como reiteradamente ha señalado también la Jurisprudencia de esta Sala.

En definitiva, cada parte soporta la carga de la prueba de las condiciones fácticas de la norma en que se basa su pretensión; regla, a veces, corregida por el criterio de la mayor facilidad de una de las partes en la aportación de la prueba concreta y por el de la participación del órgano jurisdiccional en la investigación de los hechos. En este sentido se ha manifestado en ocasiones el Tribunal Supremo; así, en Sentencia de 20 marzo 1989 , señala: «... El principio de la buena fe en la vertiente procesal puede matizar, intensificar o alterar la regla general sobre distribución de la carga de la prueba en aquellos casos en los que para una de las partes resulta muy fácil acreditar un dato de difícil prueba para la otra...». Igualmente, en Sentencia de 26 julio 1996 , expresamente se señala que el *onus probandi* se traslada a la Administración cuando es ella la que tiene en sus manos la posibilidad de certificar sobre los extremos necesitados de prueba. Por consiguiente, ha de atenderse también al cumplimiento de la doctrina legal que, dentro del marco del juego de la carga de la prueba, atribuye, en definitiva, el "*onus probandi*" a quien, por su posición y función, dispone o tiene "*más facilidad*" para asumirlo.

En segundo término, la doctrina más reciente de esta Sala (Cfr. SSTS de 11 de octubre y 8 de noviembre de 2004 y 5 de febrero de 2007 ) ha señalado que, en relación con la carga de la prueba en el Derecho tributario, se han sostenido dos criterios. Uno de ellos es el que propugna el principio inquisitivo, de manera que pesa sobre la Administración la función de acreditar toda la verdad material, incluso aquello que resulte favorable para el obligado tributario. Esta concepción parte de que la Administración, en su labor de aplicar el sistema tributario, no actúa en defensa de un interés propio, sino del general. Y éste no es otro que el conseguir la efectiva realización del deber de contribuir establecido en el artículo 31 de la Constitución . No puede afirmarse con propiedad que existan hechos que favorezcan a la Administración, sino que ésta debe conseguir la efectividad de los principios constitucionales acreditando tanto la realización del hecho imponible como los presupuestos de hecho de eventuales beneficios fiscales. Sin embargo, en nuestro Derecho ha regido y rige la otra concepción que puede denominarse clásica regida por el principio dispositivo y plasmada en el artículo 114 de la LGT/1963 (también en el artículo 105.1 LGT/2003 ), según la cual cada parte tiene la carga de probar aquellas circunstancias que le favorecen; esto es, la Administración la realización del hecho imponible y de los elementos de cuantificación de la obligación, y el obligado tributario las circunstancias determinantes de los supuestos de no sujeción, exenciones y bonificaciones o beneficios fiscales. Si bien es verdad que nuestra jurisprudencia ha matizado, en ciertas situaciones, el rigor del principio establecido en el mencionado artículo 114 LGT/1963 , desplazando la carga de la prueba hacia la Administración por disponer de los medios necesarios que no están al alcance de los sujetos pasivos (Cfr. SSTS de 25 de septiembre de 1992 y 14 de diciembre de 1999 ).

En la misma línea se viene expresando la Sala Primera de este Tribunal Supremo que, al interpretar directamente los preceptos invocados de la LEC, en la STS de 20 de julio de 2016 (506/2016 ), siguiendo lo antes dicho en la STS 145/2016, de 10 de marzo , puso de manifiesto:





"Reiteradamente se viene pronunciando la jurisprudencia ( SSTS de 25 de marzo de 2013 y 30 de abril de 2013 ), que el problema de la carga de la prueba solo surge en el caso de ausencia de elementos de juicio susceptibles de fundar la convicción del Juez sobre la existencia o inexistencia de los hechos afirmados por las partes y a los que la norma vincula la consecuencia jurídica pretendida. Es en ese caso, por la prohibición del *non liquet* cuando se hacen necesarias unas reglas que determinen cual es la parte sobre la que ha de recaer el perjuicio derivado de la falta o insuficiencia de prueba".

Por esa razón, las mencionadas reglas exclusivamente se infringen cuando, por no haberse considerado probados hechos necesitados de demostración, se atribuyan las consecuencias del defecto a quién, según ellas, no le correspondía sufrir la imputación de la laguna o deficiencia probatoria, siendo de señalar las SSTS de 16 de febrero y 9 de mayo de 2011 , así como 19 de julio y 12 de noviembre de 2012 , entre otras.

Pues bien, de conformidad con la anterior doctrina no podemos aceptar el planteamiento de la recurrente en relación con la valoración de la carga de la prueba, ni con los otros extremos a los que el motivo se refiere, pues era a ella a la que correspondía acreditar la viabilidad del crecimiento poblacional que la sentencia ha puesto en entredicho y la paralela proporcionalidad del número de viviendas, por cuanto la justificación de los parámetros de crecimiento no justificaban el mismo; obviamente, era ella la que tenía que acreditar que los expresados datos cuantitativos proyectados en el PGOU, y negados por la Plataforma recurrente, con base en datos históricos, contrastados y objetivos de población y viviendas, contaban con alguna justificación contundente en la programación del PGOU, lo cual, a juicio de la sentencia de instancia, en modo alguno se ha conseguido, según expresa la misma; pues bien, ante tal situación, estamos impedidos, en esta sede casacional de proceder a la revisión del tema probatorio que se nos formula, y que la propia recurrente no conecta con la existencia de indefensión alguna. Esto es, no contamos con elementos para alterar la valoración probatoria —lo que correspondía a las demandadas, una vez puestas en entredicho las proyecciones expuestas en el planeamiento con la motivación que contenían—, ni la interpretación jurídica realizada por la Sala de instancia, en el marco de la jurisprudencia que hemos reseñado.

El motivo, pues, decae.

**SEXTO.-** En el motivo tercero se plantea la vulneración del artículo 2 (apartados 1 y 2) del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR08) —en la redacción vigente al momento de los hechos litigiosos—, artículo en el que se proclama el denominado "*Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*", y que, según la recurrente, la Sala de instancia vulnera por cuanto ha considerado injustificada la previsión de crecimiento de viviendas contenida en el POUM. En concreto critica que la sentencia haya tenido en cuenta que el 76,62% (1.904) del total (2.622) de las viviendas previstas en el PGOU se ubiquen el suelo rústico, pues no se tiene en cuenta, al mismo tiempo, la transformación prevista de dicho suelo, así como que dicho crecimiento ha de considerarse legal por cuanto el PGOU no puede dejar de clasificar como suelo urbano el que reúna las condiciones contenidas en la legislación urbanística (inserción en la malla urbana y dotación de servicios), y, como rural, el que corresponda a los asentamientos tradicionales que cuenten con la suficiente consolidación. Los preceptos invocados como infringidos imponen la obligación de proteger el suelo rural, siendo esta una situación distinta de la del suelo urbano, al tratarse estos de suelos que ya se encuentran transformados, no siendo, por ello ciertos los datos de viviendas expuestos en la sentencia. Por ello, en síntesis, considera que sólo pueden computarse las viviendas que surjan de la transformación del suelo.

Tampoco este motivo puede prosperar pues el precepto, y principio que se dice infringido por la sentencia, es, justamente, el que resultaría afectado por el desproporcionado crecimiento poblacional e incremento de viviendas proyectado. La sentencia no niega —en modo alguno— la discrecionalidad con que cuentan las Administraciones demandadas para proyectar su decisión de planeamiento, pero la sentencia de instancia, tomando en consideración todos los elementos que antes hemos reseñado, no consigue encontrar justificación en los que fundamentar tan desmedido crecimiento; ni la historia poblacional del municipio (con un leve descenso poblacional en los últimos años), ni el cómputo de las viviendas construidas en los años anteriores, ni, por otra parte, los posibles factores de crecimiento poblacional, sirven a la Sala para justificar los crecimientos expresados, y, tal forma de proceder en la valoración de los elementos expresados en modo alguno se nos aparece como afectante al citado "*Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*", pues el planeamiento proyectado —si es que realmente pretende un desarrollo sostenible—, no acredita ni un uso racional de los recursos naturales, ni toma en consideración los requerimientos que vienen impuestos por la economía, el empleo, la cohesión social, y, entre otros extremos, la protección del medio ambiente, que son los elementos que el precepto establece.

El motivo, pues, también debe rechazarse.



**SÉPTIMO.-** En el cuarto motivo se entiende por la Junta de Galicia producida la vulneración de los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la "*discrecionalidad de la potestad de planeamiento*" contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 .

En realidad, ya hemos hechos referencia a esta clásica situación, pues, como hemos expuesto, las Administraciones demandadas en la instancia obraron en el marco de la discrecionalidad que la legislación les confiere en el ejercicio de la potestad de planeamiento, pero tal ejercicio no se ha movido, por su injustificada desproporción de población y viviendas, en el marco de la realidad objetiva, como la Sala de instancia ha puesto de manifiesto en el marco del procedimiento contradictorio que ha resuelto con la sentencia impugnada. Esto, y no una discrecionalidad absoluta, es lo que proclama la jurisprudencia que se cita como infringida.

En nuestra reciente STS de 21 de junio de 2017 (RC 1421/2016 , Sentencia 1101/2017 ) hemos sintetizado nuestra jurisprudencia en relación con el *ius variandi* y la discrecionalidad con que cuentan las Administraciones con competencia en materia de urbanismo; y así recordamos lo expuesto en la STS de 30 de septiembre de 2011, dictada en el Recurso de Casación 1294/2008 que cita otras anteriores:

"Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación ---sirvan de muestra las SSTs de 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004 ) , 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003 ) y 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003 )---. (...) Siendo esto así, en tales modificaciones la exigencia de la motivación y justificación de la mejora para el interés general reviste una especial exigencia, como dijimos en la STS de 16 de diciembre de 2010 (Recurso de Casación 5716/2006 ) ...".

Igualmente recordábamos lo declarado en la STS de 20 de abril de 2011 (RC 1735/2007 ):

"(...) La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es sólo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan, como señala el artículo 156.d) del Reglamento de Planeamiento . Estas circunstancias del caso vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar los cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público. Esta doctrina tradicional, y consolidada por la jurisprudencia de esta Sala, sobre el ejercicio del "*ius variandi*" no está exenta de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador son, quizás el más significativo, la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, ha de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, ex artículo 33.2 de la CE .

Dentro de los mecanismos de control de la potestad de planeamiento y del *ius variandi* cobra especial relieve, por lo que hace a las cuestiones aquí suscitadas, el de la necesidad de motivación de las determinaciones del planeamiento urbanístico que explicita el citado como infringido TRLS08, al preceptuar en su artículo 3.1 que "[e]l ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve", positivizando así lo que en la jurisprudencia venía considerándose requisito de validez en el ejercicio de la potestad aludida.

Pues bien, la STS 14 de junio de 2011 (RC 3828/2007 ) , en argumentación reiterada en las posteriores SSTs 12 de julio de 2012 (RC 3409/2010 ) y 20 junio 2014 (RC 5508/2011 ) expone al respecto que "La potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1 , 9.3 y 14 de la Constitución . Así, entre otras, Sentencias de 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003 ) , 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003 ) y 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004 ). En la primera de ellas se insiste precisamente en que "las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal. También se ha afirmado en la



jurisprudencia de esta Sala y Sección la necesidad de que el cumplimiento de este requisito teleológico se justifique y motive convenientemente en la memoria del instrumento de planeamiento ( sentencia de 20 de octubre de 2003 ), resultando dicha exigencia de motivación más rigurosa y precisa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación", constituyendo así la motivación que se contiene en la memoria una garantía primaria frente a la arbitrariedad en las determinaciones del planeamiento. En parecidos términos se pronuncian, entre otras, las SSTS 30 octubre 2013 (recurso 2258/2010 ) y 20 junio 2014 (recurso 691/2012 ) y las que en ellas se citan".

De significativos debemos calificar lo expuesto en nuestra importante STS de 13 de junio de 2011 (RC 4045/2009 , Biblioteca universitaria de Sevilla), en la que dijimos:

"Con carácter general, la discrecionalidad del planificador, el conocido "*ius variandi*", no es más que la especie dentro del género de la discrecionalidad administrativa, que se proyecta también sobre otros ámbitos materiales de la actuación administrativa, que no viene al caso especificar. El ejercicio de esta potestad discrecional en el ámbito urbanístico se concreta en la libertad de elección que corresponde al planificador, legalmente atribuida, para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística. Discrecionalidad, por tanto, que nace de la ley y resulta amparada por la misma. Y esto es así porque legalmente ni se anticipa ni se determina el contenido de la decisión urbanística, sino que se confía en el planificador para que adopte la decisión que resulte acorde con el interés general. En el bien entendido que no estamos sólo ante el ejercicio de una potestad sino también ante un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso, encarnadas por el interés público, así lo demandan. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, realizando los ajustes necesarios al ritmo que marcan las exigencias cambiantes del interés público. La doctrina tradicional sobre el ejercicio del "*ius variandi*" reconoce, por tanto, una amplia libertad de elección al planificador urbanístico entre las diversas opciones igualmente adecuadas y, por supuesto, permitidas por la Ley. Ahora bien, como sucede con la discrecionalidad en general, el ejercicio de tal potestad se encuentra sujeto a una serie de límites, que no pueden ser sobrepasados".

Y, en fin, en nuestra también reciente STS de 4 de abril de 2017 hemos insistido en una larga y conocida línea jurisprudencial, a la que se refiere la recurrente como infringida:

"Así se recoge, entre otras muchas, en las SSTS de 11 de marzo de 1997 , 15 de diciembre de 1986 , 21 de diciembre de 1987 , 18 de julio de 1988 , 17 de junio de 1989 , 22 de diciembre de 1990 , 2 de abril de 1991 , 12 de mayo de 1992 , 15 de marzo de 1993 , 9 de febrero de 1994 , que, en materia de planeamiento, plasma el principio de que las decisiones de planificación, generalmente discrecionales, pero también regladas, pueden ser objeto de control jurisdiccional, fundamentalmente a través de los hechos determinantes y los principios generales de Derecho.

(...) Es cierto que la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo que cita la Administración recurrente ha dejado claramente establecido que la amplia discrecionalidad de que goza la Administración en el campo del planeamiento urbanístico no impide el control jurisdiccional de tales aspectos discrecionales, a fin de evitar la arbitrariedad o desviación de poder en el ejercicio de la potestad planificadora (en debida aplicación de los principios consagrados en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución ), debiendo por tanto verificar el órgano jurisdiccional si la decisión planificadora objeto de impugnación se ajusta a la realidad de los hechos y no constituye una desviación injustificada de los criterios generales del Plan, y asimismo, no es menos cierto que, según la misma doctrina jurisprudencial, igualmente reiterada y conocida, incumbe a la parte que invoca la actuación arbitraria, indebido ejercicio de las facultades discrecionales o desviación de poder en la actuación planificadora, la carga procesal de probar cumplidamente que concurren en los actos impugnados tales motivos de anulación. Como hemos expresado "ciertamente la ordenación urbanística ha de tratar de conjugar dos principios fundamentales, bien el de estabilidad y seguridad jurídicas, bien de modificación, revisión o incluso nuevo planteamiento, pues si bien es atendible la necesidad de permanencia de los Planes ... ello no debe conllevar posiciones y situaciones inmovilistas, en franca contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas, políticas, entre otras, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias, y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo ... . Y ello es así pues una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular *ex novo* un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio de que el "*ius variandi*", atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce" ( STS de 25 de marzo de 2015, RC 1385/2006 )".



Pues bien, tras ello, sólo nos resta señalar que el planteamiento de la Sala de instancia, su valoración probatoria y las conclusiones alcanzadas se sitúan con el claridad en el marco de la citada jurisprudencia que se dice infringida.

**OCTAVO.-** En el quinto motivo se denuncia la infracción, por parte de la sentencia de instancia, de los artículos 9.3 y 24 de la Constitución Española, así como 348 y 376 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y 60.4 de la LRJCA al haberse llevado a cabo una valoración arbitraria e ilógica de la prueba.

Rechazamos el motivo debiendo limitarnos a reiterar lo expuesto en el Fundamento Jurídico Cuarto en contestación a los motivos que allí se responde, de ambas Administraciones recurrentes, y el que relatamos los diversos aspectos de la sentencia de los que se deduce el proceso de valoración probatoria seguido por la sentencia de instancia.

**NOVENO.-** Por último, en su motivo sexto la Junta de Galicia considera que la sentencia impugnada ha infringido el artículo 15.4 del TRLS08 (vigente al momento de los hechos litigiosos), al considerar que la sentencia también ha considerado la inexistente acreditación de la viabilidad y sustentabilidad económica del PGOU.

Pues bien, también rechazamos este motivo.

La aplicación de la doctrina contenida en nuestra STS de 18 de abril de 2016 (RC 3235/2015 ) nos obliga a confirmar los razonamientos de la Sala sobre este particular, en los que pone de manifiesto el examen de los informes de ambas partes y del interventor municipal:

"La segunda causa de nulidad, tiene su fundamento en la infracción de lo dispuesto en el art. 15.4 del RD Legislativo 2/2008 , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

El citado precepto incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado Informe de sostenibilidad económica, documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico de la legislación autonómica. El referido Informe responde a un mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos.

Pues bien, en este caso, a diferencia de lo ocurrido con la EAE, el citado documento no es que sea defectuoso, es que se ha comprobado que no existe.

... Por último, rechazábamos con la finalidad del inexistente informe, hubiera quedado colmada con el contenido del Estudio económico financiero, afirmando que:

"Tratando de dotar de la máxima exhaustividad a nuestra respuesta, pudiera pensarse, aunque ya hemos diferenciado ambos documentos, que el informe de sostenibilidad se encuentra incorporado en el estudio económico financiero, sin embargo, basta la lectura de este documento para comprobar, sin necesidad de un estudio más detallado, que no se cumplen en el mismo las finalidades perseguidas por el informe de sostenibilidad económica, ni se ajusta a su obligatorio contenido, ni contiene una sola referencia a la capacidad económica del municipio de hacer frente al coste económico, que habrá de derivarse de la nueva ordenación incorporada en cada una de las nuevas determinaciones que el plan incorpora, determinaciones que, como hemos señalado, comportan la puesta en marcha de servicios y dotaciones, infraestructuras y sistemas, cuya incidencia desde el punto de vista económico, no se afronta mínimamente, limitándose a su cuantificación sin ningún tipo de justificación y en forma global para el conjunto de la ejecución del planeamiento".

Debemos, pues, desestimar el recurso.

**DÉCIMO.-** Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional ).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por la parte recurridas, a la cantidad máxima de 5.000 euros --- más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido---, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición, que serán abonadas por mitad por ambas recurrentes.

**FALLO**





Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º**. No haber lugar al Recurso de casación 1859/2016 interpuesto por Junta de Galicia y por el Ayuntamiento de Abegondo contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 14 de abril de 2016, en el Recurso contencioso-administrativo 4863/2012 seguido contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia de 14 de septiembre de 2012, por la que fue aprobado definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana del Concello de Abegondo. **2º**. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Décimo de la sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ