



**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2  
A CORUÑA**



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTIZIA

**SENTENCIA: 00100/2022**

**Tribunal Superior de Justicia de A CORUÑA  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
Sección segunda**

**Procedimiento ordinario 4039.2021**

**S E N T E N C I A**

ILMOS. MAGISTRADOS:

JOSE ANTONIO PARADA LOPEZ

JULIO-CESAR DIAZ CASALES

ANTONIO MARTINEZ QUINTANAR

En A CORUÑA, a 4 de marzo de 2022

Vistos por la Sala, constituida por los Ilmos. Magistrados relacionados al margen, los autos del RECURSO DE PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0004039 /2021 entre partes, como recurrente, Promociones Montelouro, SA, representado por el procurador Don Cesar Ángel Escariz Vázquez y asistida por el letrado Don Calixto Escariz Vázquez y como parte demandada Ayuntamiento de Vigo representado por el Procurador Don Juan Antonio Garrido Pardo y asistida por el/la letrado/a de asesoría jurídica del Ayuntamiento de Vigo y como parte codemandada la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB) representado por el Procurador Don Manuel Jiménez López y asistido por Don Diego Gómez Fernández sobre urbanismo.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Se interpuso este Recurso contencioso-administrativo por como recurrente, Promociones Montelouro, SA, representado por el procurador Don Cesar Ángel Escariz Vázquez y asistida por el letrado Don Calixto Escariz Vázquez contra: **Acuerdo del Pleno del Concello de Vigo de 21.12.2020 por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Vello de Vigo, en la zona de Panificadora**

Se presentó demanda, tras haber recibido el expediente administrativo, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente y que en síntesis consisten en: Vulneración de la reserva al planeamiento general del señalamiento de los sistemas generales (Art. 52.f) LSG y Art. 105 RLSG). A la Modificación puntual del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Vello de Vigo que se impugna le resulta de aplicación lo establecido en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSG) y en el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (RLG). Del precepto transcrito se infiere que el legislador urbanístico autonómico ha optado por reservar al plan general la misión de establecer la localización de los sistemas generales y de los equipamientos comunitarios públicos, lo que se viene a corroborar por lo establecido en los Arts. 107 y 110 del RLSG. La lectura del precepto en cuestión no parece amparar tampoco que un PEPRI pueda establecer sistemas generales ex novo. En consecuencia, quedando fuera del ámbito reservado a los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior, a cuya naturaleza responde, como hemos señalado con anterioridad, el PEPRI Casco Vello, el señalamiento de los sistemas generales y equipamientos públicos, al estar ello reservado al Plan General, en este caso, al PGOU 1993 vigente por la anulación jurisdiccional del PXOM 2008, se incumple el principio de jerarquía normativa previsto constitucionalmente (Art. 9.3 Constitución Española de 1978) y se vicia de nulidad a la modificación puntual impugnada ( Art. 47.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En relación con esta cuestión el documento de la MP Panificadora no define si los nuevos equipamientos previstos



se incardinan entre las dotaciones /equipamientos pertenecientes a un sistema local (Art. 65.b.4) RLSG) o a un sistema general (Art 65.a.4) RLSG), lo cual en un instrumento que afecta a terrenos clasificados como Suelo Urbano Consolidado resulta del todo punto injustificable (Art. 53 LSG). Tal carencia de definición del carácter de sistema general o local de las dotaciones previstas no es algo que sea de cosecha propia, sino que ello se reconoce abiertamente en el informe de alegaciones, página 9 de 22, obrante en el Anexo X del documento de aprobación definitiva integrado en el Anexo 3 del expediente administrativo remitido" Además, sobre este comentario, hay que aclarar que de acuerdo con la LSG solo el Plan General de un Ayuntamiento es el tipo de documento que tiene capacidad para establecer si las dotaciones son parte de un sistema general o local ( Artículos 42 y 52.f) de la LSG" (...) y nuevamente en la página 11 de 22 del referido informe" Después, la alegación menciona la supuesta infracción de los artículos 52, 53, 65 y concordantes de la LSG argumentando que el equipamiento previsto en la M.P tiene categoría de sistema general y que con ello se infringe el principio de jerarquía normativa. Simplemente, comentar, que el redactor de la alegación está haciendo de planificador y es él que está definiendo que el equipamiento previsto tiene rango de sistema general, la M.P. no lo hace, no lo establece, porque de acuerdo con la LSG solo lo puede determinar un Plan General, hecho, este que ya se mencionó en el punto 1.2.4, Resulta pues incuestionable que la MP Panificadora impugnada no define, tal circunstancia se reconoce abiertamente y sin ambages , como hemos visto, por el propio equipo redactor, si nos encontramos ante un sistema local o general, y sin que pueda ser causa razonable para justificar tal injustificable omisión la alegada indefinición del concreto uso público que se pretende implantar en la panificadora tras la entrada en vigor de la modificación puntual, una vez abandonado el proyecto inicial de implantar la Biblioteca Central del Estado en Vigo, indefinición que, como veremos a continuación, colisiona con la exigencia de motivación reforzada que exigiría una motivación como el que nos ocupa Siendo injustificable que un instrumento de planeamiento no defina con toda claridad si nos encontramos ante un sistema local o general, a la vista de la propia justificación que se pretende dar en la memoria para tramitar la modificación puntual impugnada, parece difícil considerar que nos encontremos ante meros sistemas locales,

cuando resulta evidente su vocación de trascendencia más allá de ámbito concreto de ordenación que nos ocupa para dar servicio a toda la población del término municipal de Vigo. Difícilmente un museo, un palacio de congresos etc..., puede considerarse un sistema local. Incumplimiento del Convenio urbanístico, Limitaciones singulares, Desviación de Poder. La MP Panificadora supone la eliminación de la totalidad del aprovechamiento lucrativo reconocido sobre rasante, así como de la totalidad de la edificabilidad bajo rasante que dada la orografía de la parcela no resultaba desdeñable, lo que se reconoce abiertamente en la memoria. Se pasa de una edificabilidad reconocida de 21.950 m<sup>2</sup> a 0. Es importante destacar que una vez aprobado el PEPRI Casco Vello en 2007 el convenio de 2003 se integra en el plan como determinación propia del mismo y, por tanto, vinculante para todos. Tras plasmarse el Convenio en el instrumento de planeamiento, el Concello de Vigo decide eliminar todo aprovechamiento lucrativo del mismo mediante la tramitación de sucesivas modificaciones puntuales, lo que no resulta del todo punto inocuo, en la medida que con el cambio del destino del suelo lo que realmente se pretende es abaratar el coste de una futura expropiación, una vez privada del aprovechamiento lucrativo atribuido por el PEPRI, pues no puede desconocerse, tal y como abiertamente se reconoce en el informe de alegaciones que una edificación destinada a dotaciones tendrá un menor valor a efectos expropiatorios. Tal eliminación del uso residencial previsto desde el año 1971 se realiza sin clarificar que concreto uso dotacional se pretende implantar en los terrenos de mi mandante o porque resulta imprescindible implantar ese concreto uso en tales terrenos. Tal justificación colisiona frontalmente con la motivación reforzada que resulta imprescindible en un supuesto como el que nos ocupa, en el cual se elimina, a través de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento secundario - el PEPRI Casco Vello-, todo el aprovechamiento urbanístico sobre la base de implantar un uso dotacional público el cual no se llega a concretar, lo que además de una ausencia de motivación implica desviación de poder al tratar con ello de abaratar el coste de adquisición por el ente municipal de los terrenos.

Termino por suplicar que se dicte sentencia por la que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto:



acuerde declarar la nulidad del Acuerdo del Pleno del Concello de Vigo de 21.12.2020 por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Vello de Vigo, en la zona de Panificadora; y todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada, por ser lo que corresponde con arreglo a mejor derecho

**SEGUNDO.-** La demandada Ayuntamiento de Vigo contestó a la demanda exponiendo lo que estimó oportuno respecto a la fundamentación efectuada por la parte recurrente oponiéndose a la demanda presentada entre que no es discutible que en el planeamiento urbanístico la naturaleza es discrecional sin perjuicio de que existan en él aspectos rigurosamente reglados cómo es la clasificación del suelo urbano que no tienen relevancia en el caso que nos ocupa al mantenerse la clasificación y categorización en el ámbito de la modificación puntual, en la demanda se confunde el desacuerdo con los contenidos de la modificación puntual que es respetable con la inexistencia de motivación o que simplemente leyendo la documentación resulta ser incierto una afirmación absurda por falta de toda razón, así se explica de modo expreso y comprensible la opción que en la modificación puntual se contiene en cuanto a usos catalogación eliminación desde elementos discordantes resistentes y evaluación justificada incorporada al PEPRI por medio de la modificación puntual aprobada en igual medida es evidente que la modificación puntual por la superficie en nada afecta a la estructura general y orgánica del territorio, ni a los sistemas generales o equipamientos supramunicipales y desde luego respecto a las reservas mínimas sin afectar negativamente, en ningún punto, a lo dispuesto en el artículo 52 de la ley del suelo de Galicia y con pleno ajuste a lo dispuesto en el artículo 71 de la ley del suelo de Galicia, toda vez que tiene un ámbito territorial reducido de poco más de 10000 m2 y sus contenidos se limitan a este espacio con sustitución del ordenación anterior y en plena concordancia e integración con el conjunto del PEPRI y de estimarse necesaria tendrá que seguir el mecanismo legalmente habilitado en el documento refundido al amparo del artículo 62 de la ley del suelo de Galicia, solicitando la desestimación de esta.

La demandada SAREB también se opone a la demanda, alegando la falta de legitimación de la recurrente al no haber aportado

documentos que acrediten dicha titularidad, en igual medida es inexistente la vulneración de la reserva al planeamiento general del señalamiento de los sistemas generales lo único relevante es que la modificación se adapta a la previsión específica contenida en el artículo 71 apartado segundo del reglamento de la ley del suelo de Galicia, en cuanto refiere de las condiciones de reservas de suelo para el sistema de equipamientos, lo que permite al plan calificar genéricamente como equipamiento de uso dotacional múltiple, en igual medida, no existe falta de motivación, sino que en su caso principio de conservación y desarrollo sostenible en cuanto a la eliminación del aprovechamiento residencial. La recurrente refiere que ha perdido su edificabilidad ni que existe desviación de poder porque se ha calificado todo como equipamiento público para expropiar por menos sin embargo de todo lo explicado hasta el momento es evidente que la única opción para conservar la fábrica es eliminar el aprovechamiento residencial por lo que no puede obedecer a las razones dadas por el recurrente carentes en todo caso de la más mínima prueba siendo necesario aclarar que, la recurrente será parte afectada del expediente expropiatorio en virtud del cual la administración obtendrá los suelos dotacionales y allí podrá reclamar la justa indemnización. Así tampoco existe limitaciones singulares en el acuerdo recurrido ya que es imposible que exista vinculaciones singulares de las previstas en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 7 del año 2015 porque al ser el método elegido para la obtención de los equipamientos el de expropiación los que sean verdaderos titulares no podrán hacer menos plantas por reducción de alturas sino que dejarán de ser propietarios; en lo que se refiere al cumplimiento del convenio existe falta de legitimación de la recurrente y asimismo prescripción de la acción de incumplimiento que deberá ser esgrimida en otro procedimiento distinto ya que el convenio de 2003 no se suscribió por la recurrente y que la acción para poder reclamar cualquier indemnización derivada de un posible incumplimiento habría prescrito si aplicamos el plazo 5 años previsto en 1964 apartado segundo del Código Civil que empezaría a contar desde la declaración de nulidad del Plan General de ordenación municipal de 2008, sin que los convenios puedan condicionar la potestad de planeamiento.



Se recibió el procedimiento a prueba tras la cual se practicaron conclusiones.

**TERCERO.** - Despachado por las partes el trámite de conclusiones, quedaron los autos para deliberación, votación y fallo, que tuvo lugar el día 24 de marzo de 2022, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Es ponente de esta Sentencia el Ilmo. Sr. Don José Antonio Parada López, que expresa el parecer de la Sección.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** - *Planteamiento de la cuestión litigiosa.*

*Se impugna en el presente procedimiento: Acuerdo del Pleno del Concello de Vigo de 21.12.2020 por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Vello de Vigo, en la zona de Panificadora.*

*En concreto acuerdo primero: "PRIMEIRO: Prestar aprobación definitiva á «Modificación puntual do Plan Especial de Protección e Reforma Interior do Casco Vello de Vigo, na Zona da Panificadora», instrumento urbanístico de iniciativa pública promovido por esta administración, e redactado polos gañadores do concurso de ideas "Salgado & López, SL" que inclúe a documentación presentada no Rexistro Xeral desta Xerencia municipal de urbanismo con data 02.12.2020 (DOC. NÚM. 200255258) consistente en dous exemplares en soporte dixital ( en formatos pdf; e editable) do documento da Modificación puntual para a súa aprobación definitiva do Plan Especial de Protección e Reforma Interior do Casco Vello de Vigo, na Zona da Panificadora, asinada dixitalmente con firmas válidas polos arquitectos don Celso López Martín e don Jorge Salgado Cortizas, con data novembro de 2020".*

**SEGUNDO.** - *Resulta acreditado del expediente administrativo y documental aportada lo siguiente:*

a.- El Ayuntamiento de Vigo cuenta con un Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente en fecha 29 de abril de 1993 y publicado en el Diario Oficial de Galicia de fecha que es de mayo de 1993 y en el Boletín oficial de la provincia de fecha 14 de julio de 1993.

b.-Por acuerdo del Ayuntamiento de Vigo en concreto del pleno de fecha 24 de julio de 2019 fue aprobado el instrumento de ordenación provisional y publicado en el Diario Oficial de Galicia de fecha 26 de agosto de 2019 y en el Boletín oficial de la provincia de fecha 20 de septiembre de 2019 de aplicación en los ámbitos delimitados en el propio documento entre los que no se incluye el que es objeto de esta modificación puntual.

c.-Con fecha 12 de abril de 2007 el pleno del Ayuntamiento de Vigo acordó aprobar definitivamente el plan especial de protección y reforma interior del casco vello de Vigo -PEPRI Casco vello de Vigo (EXP 7888/411).

d.- El Consejo de gerencia municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Vigo en la sesión que tuvo lugar en fecha 28 de octubre de 2016 acordó entre otros pronunciamientos prestar a población al pliego y al expediente de concurso de ideas con intervención de jurado para la ordenación urbanística en el área de la panificadora del "PEPRI do casco vello".

e.- Tras la tramitación y de conformidad con lo pautado en el texto refundido de la Ley de Contratos del sector público con fecha 23 de marzo de 2017 el Consejo de la gerencia municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Vigo acordó adjudicar por el procedimiento negociado a don Jorge Salgado Cotizas y a don Celso López Martín el contrato de servicio de redacción del instrumento de planeamiento necesario para la ordenación urbanística del área de la panificadora común modificación del plan especial de protección y reforma interior del casco vello de Vigo.

f.- En fecha 4 de septiembre de 2017 la vicepresidencia de la gerencia municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Vigo dictó resolución por la que se dispuso incoar la modificación puntual del PEPRI del casco vello de Vigo en el ámbito delimitado por la AC-2.1 área de convenio panificadora, área dotacional dos, área de rehabilitación prioritaria 1 y las parcelas sitas en la calle Santiago allí señaladas con el objeto de dotar de ordenación urbanística a la pieza así delimitada al amparo del planeamiento urbanístico y la legislación vigente.





g.- Con fecha 28 de marzo de 2018 se registró un oficio suscrito en fecha 5 de abril de 2018 por el subdirector general de evaluación ambiental por lo que se da traslado de la resolución de fecha 28 de marzo de 2018 de la directora general de calidad ambiental y cambio climático por la que se formula el informe ambiental estratégico de la presente modificación puntual por la que se dispuso no someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria a la modificación puntual del plan especial de protección y reforma interior del casco vello de Vigo en la zona panificadora. No obstante, se establecen una serie de determinaciones para evitar o minimizar posibles efectos ambientales que se integrarán en el plan.

h.- Con fecha 22 de junio de 2018 el equipo redactor presentó en el registro general de la gerencia municipal de Urbanismo la documentación completa consistente en dos CD de la modificación puntual del PEPRI casco vello en la zona panificadora con las correspondientes modificaciones señaladas en los respectivos informes técnicos municipales.

i.- Traslada dicha documentación e informe de los servicios técnicos municipales con fecha 25 de junio de 2018 la arquitecta municipal jefa de la oficina de barrios históricos emite informe favorable a la documentación presentada por el equipo redactor para su aprobación inicial y Por otra parte en fecha 26 de junio de 2018 el arquitecto municipal jefe de desarrollo urbanístico emite informe desde el punto de vista formal a la última documentación aportada por los redactores que concluye que la documentación está completa y no hay inconveniente en que continúe con su tramitación. Por parte del interventor general municipal emite informe en fecha 18 de julio de 2018 al amparo de lo previsto en el artículo 22 apartado cuarto del texto refundido de la ley del suelo procediendo a la elaboración de la memoria de sustentabilidad económica.

j.- El expediente se sometió a información pública por el plazo de 2 meses mediante la publicación de anuncios en el periódico Faro de Vigo en fecha 7 de septiembre de 2019 en y en el Diario Oficial de Galicia número 191 de fecha 5 de octubre de 2018 y además en el tablero de edictos de la gerencia municipal de Urbanismo y en la sede electrónica del

Ayuntamiento de Vigo con notificación individual a las personas titulares catastrales de los terrenos afectados.

k.- Se registraron por certificación emitida por el secretario de la gerencia municipal de Urbanismo en fecha 21 de enero de 2019 8 alegaciones entre ellas en fecha 4 de diciembre de 2018 dos efectuadas por promociones Montelouro sociedad anónima, las cuales fueron desestimadas.

**TERCERO.-** *El juicio de la Sala.*

*Respeto a la falta de legitimación activa denunciada de contrario se debe señalar que debemos recordar que, desde un aspecto procesal, es el art. 19.1.h) de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa la que recoge dicha acción pública cuando indica que: "1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes."*

*Por otra parte, el auto del Tribunal Supremo de fecha 17 de enero de 2017 (Casación núm. 4091/2015) nos dice:*

*"La legitimación activa se configura como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto; y se vincula, con carácter general, a la relación que media con el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula, así se ha expresado, entre otras, en las STS 23 de diciembre de 2011 (casación 3381/08, FJ 5), 16 de diciembre de 2011 (casación 171/2008, FJ 5º) o 20 de enero de 2012 (casación 856/08, FJ 3). Pese a la mayor amplitud del interés legítimo frente al directo, ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad. Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto. Se exige que la resolución o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo*



efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento; entre otras, la STS 16 de noviembre de 2011 (casación 210/10, FJ 4º)" (...) ""Sin embargo y como excepción, en determinadas ocasiones, ese concreto y específico interés legítimo que vincula al recurrente con la actividad objeto de impugnación, no resulta exigible. Ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que cualquiera puede interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina «acción popular» en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales denominan «acción pública» concurrente, por ejemplo, en el ámbito del urbanismo o en determinados aspectos relacionados con el medio ambiente".

Por parte la STS de 24 de enero de 2001 (Casación núm. 9481/1995) dice: "En las sentencias de esta Sala de 5 de julio de 1999 y de 21 de febrero de 2000 hemos declarado que es compatible la legitimación por acción pública reconocida en el artículo 304 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, equivalente al antiguo artículo 235 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, con la posesión en quien la ejercita de un interés que le legitime por interés directo y legítimo, conforme al artículo 28.1 a) de la LJCA. El citado artículo 304 contiene una norma que se refiere única y exclusivamente a la legitimación, reconociendo a cualquier persona acción pública para exigir la observancia del ordenamiento urbanístico, sin necesidad de ser titular de ningún derecho subjetivo ni de interés alguno, que no sea el interés de la mera defensa de la legalidad. Esta legitimación, calificada en algunos sectores doctrinales clásicos como anómala en cuanto el concepto se equipara prácticamente con el de capacidad procesal, es típica de nuestro ordenamiento urbanístico y se concede al margen de toda condición subjetiva, permitiendo a cualquiera («quivis de populo») traer a conocimiento de un órgano jurisdiccional la existencia de una vulneración del ordenamiento jurídico adornado por el mero interés de la legalidad; es decir, el interés de que el juez restablezca el orden jurídico vulnerado. Es obvio que también la posee «a fortiori», quien ostenta una posición de interés cualificado en forma subjetiva

respecto de la pretensión procesal que se ejercita. La crítica que se formula queda así enervada en forma esencial, al ser correcta la doctrina de la sentencia recurrida”.

Entendemos a la vista de la acción ejercida y motivos alegados que el recurrente no infringe el art. 7 del Código Civil y el art. 11 de la Ley Orgánica del Poder judicial que obligan a ejercer los derechos según las reglas de la buena fe y que prohíben el abuso de derecho, sin que la extralimitación en su caso haya sido acreditada, pues es esto lo que exige la titularidad del derecho que se ejercita. Si se es titular del derecho, su ejercicio debe ser amparado, y todo obstáculo que lo impida, amén de estar previsto en el ordenamiento jurídico, debe quedar constatado.

En el presente caso el recurso frente a una modificación puntual conlleva una indudable naturaleza pública y provoca además la modificación del planeamiento en ese concreto espacio, así la STS de 9 de julio de 2013 (Casación núm. 4335/2010) señala “que la acción pública ejercitada por ésta abarca legítimamente tanto el convenio urbanístico de permuta de los inmuebles, que, debido a su trascendencia real, ha sido base, fundamento y condición indispensable de la modificación del planeamiento general definitivamente aprobada, como ésta misma, según se desprende de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 304.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y hoy en los artículos 4.f y 48.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.”

Sin perjuicio de lo anterior en el expediente administrativo se constata que el ente municipal reconoció a “Promociones Montelouro, S.A” la condición de interesado, de conformidad con el Art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas por lo que tampoco sería admisible una posición contradictoria por parte del ente local a este particular.

La excepción debe de ser desestimada.

**1.-MOTIVO: Vulneración de la reserva al planeamiento general del señalamiento de los sistemas generales (Art. 52.f) LSG y Art. 105 RLSG).**



El Tribunal Supremo ha dicho que "la potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público" (STS 18-10-2012 [RC 1408/2010]) y 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" (STS 26-07-2006 [RC 2393/2003]).

*Dispone el art. 52 bajo el título "determinaciones de carácter general" en su apartado f) lo siguiente: Los planes generales de ordenación municipal contendrán las siguientes determinaciones de carácter general:*

*f) Estructura general y orgánica del territorio integrada por los sistemas generales determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por los sistemas generales de comunicaciones, de espacios libres y zonas verdes públicas, de equipamiento comunitario público y de servicios urbanos.*

*Por su parte el art. 105 del Reglamento de la ley del suelo de Galicia dispone bajo el título "Determinaciones de carácter general" que:*

*"1. Los planes generales de ordenación municipal contendrán las siguientes determinaciones de carácter general:*

*a) Objetivos generales y criterios de la ordenación compatibles con la normativa sectorial y ambiental, con los instrumentos de ordenación del territorio y con el planeamiento de los municipios limítrofes (artículo 52.a) de la LSG).*

*Asimismo, estos objetivos y criterios deberán ser coherentes con los objetivos generales de la actividad urbanística pública y orientarse de manera preferente a resolver las necesidades de dotaciones urbanísticas y de suelo que se deriven de las características del propio ayuntamiento.*

*El plan general deberá definir una estrategia y un modelo de ordenación del territorio basados en los principios de*

*desarrollo territorial y urbano sostenible y de mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio.*

*b) Clasificación del suelo de todo el término municipal en todos o alguno de los distintos tipos y categorías establecidos en la Ley 2/2016, de 10 de febrero (artículo 52.b) de la LSG).*

*La clasificación del suelo se realizará teniendo en cuenta lo dispuesto en el título I.*

*c) División del suelo urbano en distritos (artículo 52.c) de la LSG) según lo dispuesto en el artículo 79.*

*d) Delimitación de los sectores en suelo urbanizable y de los ámbitos de reforma interior en el suelo urbano no consolidado (artículo 52.d) de la LSG), según lo dispuesto en los artículos 79 y 106.*

*e) Determinación del sistema de actuación en los ámbitos de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable (artículo 52.e) de la LSG).*

*El plan general determinará el sistema de actuación con el que se desarrollarán los polígonos de gestión que se delimiten en los ámbitos de suelo urbano no consolidado y en los sectores de suelo urbanizable que establezca.*

*f) Estructura general y orgánica del territorio integrada por los sistemas generales determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por los sistemas generales de comunicaciones, de espacios libres y zonas verdes públicas, de equipamiento comunitario público y de servicios urbanos (artículo 52.f) de la LSG).*

*En cualquier caso, se indicarán para cada uno de sus elementos no existentes sus criterios de diseño y ejecución y el sistema de obtención de los terrenos (artículo 52.f) de la LSG) según lo dispuesto en los artículos 107 a 111.*

*g) Con base en el análisis de la movilidad, previsión de aparcamientos de titularidad pública, que podrán ubicarse incluso en el subsuelo de los sistemas viarios y de espacios libres, siempre que no interfieran en el uso normal de estos sistemas ni supongan la eliminación o el traslado de elementos físicos o vegetales de interés (artículo 52.g) de la LSG).*



h) Catálogo de los elementos que por sus valores naturales o culturales hayan de ser conservados o recuperados, con las medidas de protección que procedan (artículo 52.h) de la LSG).

El catálogo del plan general se regirá por lo dispuesto en los artículos 195 a 198.

i) Delimitación de áreas de reparto en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable (artículo 52.i) de la LSG).

El plan general delimitará las áreas de reparto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 234 y 235.

Cuando un área de reparto contenga más de un sector de suelo urbanizable, o más de un ámbito de suelo urbano no consolidado, el plan general deberá fijar el aprovechamiento tipo de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 236.

j) Carácter público o privado de las dotaciones (artículo 52.j) de la LSG) según lo dispuesto en el artículo 112.

k) Determinación de los plazos para la aprobación del planeamiento de desarrollo. En otro caso, este plazo será de tres años (artículo 52.k) de la LSG).

l) Determinaciones necesarias para que las construcciones e instalaciones cumplan las condiciones de adaptación al medio ambiente establecidas por el artículo 91 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y en el artículo 216 de este reglamento (artículo 52.l) de la LSG).

2. Los planes generales, cuando afecten a ámbitos con planeamiento de desarrollo aprobado, podrán incorporar, con el grado de precisión que corresponda, las determinaciones del planeamiento anterior que sean compatibles con la normativa vigente y que el propio plan general declare subsistentes, delimitando las correspondientes áreas de planeamiento incorporado.

En caso de que tales determinaciones sean incorporadas al contenido del plan general, su modificación deberá seguir el régimen aplicable a las modificaciones del mismo.

Asimismo, el plan general podrá remitir la ordenación detallada de determinadas áreas a un instrumento de



planeamiento aprobado con anterioridad declarándolo subsistente, identificando con claridad el mismo, su fecha de aprobación y publicación.

En este caso, la modificación de las determinaciones de dicho planeamiento seguirá el régimen aplicable a la modificación del instrumento de desarrollo de que se trate”.

Alega el recurrente que quedan fuera del ámbito reservado a los planes especiales de protección y reforma interior a cuya naturaleza responde el señalamiento de los sistemas generales y equipamientos públicos al estar ello reservado al Plan General en este caso al Plan General de ordenación municipal de 1993 por lo que el acuerdo recurrido incumple el principio de jerarquía normativa previsto constitucionalmente y vicia de nulidad la modificación puntual impugnada, así en relación a esta cuestión el documento de la modificación puntual panificadora no define si los nuevos equipamientos previstos incardinan entre las dotaciones equipamientos pertenecientes a un sistema local o/a un sistema general lo cual con un instrumento que afecta a terrenos clasificados como suelo urbano consolidado resulta de todo punto injustificable. Tal carencia de definición del carácter de sistema general o local de las dotaciones previstas se reconoce abiertamente en el informe de alegaciones obrante en el anexo 10º del documento de aprobación definitivo integrado en el anexo III del expediente administrativo remitido cuando dice: “además sobre este comentario hay que aclarar que de acuerdo con la ley del suelo de Galicia solo el Plan General de un Ayuntamiento es el tipo de documento que tiene capacidad para establecer si las dotaciones son parte de un sistema general o local...” entiende el recurrente que resulta pues incuestionable que la modificación puntual panificadora impugnada no define tal circunstancia lo cual se reconoce por el propio equipo redactor y que no resulta en todo caso baladí en un instrumento de planeamiento por lo que parece difícil considerar que nos encontremos ante meros sistemas locales cuando resulte evidente su vocación de trascendencia más allá del ámbito concreto de ordenación que nos ocupa para dar servicio a toda la población del término municipal de Vigo.

Como destaca el Tribunal Supremo, “la Memoria es ante todo la motivación del Plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por





consecuencia, las determinaciones del planeamiento" (STS 13 de febrero de 1992)

Como señala la STS de 20 de febrero de 2014 (recurso 2555/2011) "cuando se trata de un Plan General nuevo o de una Revisión del planeamiento en la que los cambios afectan a todo el término municipal o a una gran parte del mismo, no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta; y que será necesaria una motivación más concreta y detallada a medida que se desciende en la escala de los instrumentos de desarrollo...Ahora bien, ya señalábamos en nuestra sentencia de 11 de abril de 2011 (casación 2660/2007 ) que, incluso tratándose del planeamiento general, la exposición que se haga en la Memoria sobre las grandes líneas y el modelo de desarrollo urbano que se propone debe contener alguna explicación específicamente referida a la ordenación prevista para un área que revista una caracterización especial".

Debemos recordar que de conformidad con la memoria de la Modificación Puntual panificadora dice "(...) la parcela de la Panificadora, está calificada dentro un Área de Convenio, el denominado ACPANIFICADORA, las determinaciones básicas emanan del Convenio de 2003 y se completan con lo detallado en el PEPRI, especialmente a través de la FICHA GRÁFICA DA ÁREA DE CONVENIO, DELIMITACIÓN DA ÁREA DE CONVENIO AC-02 (ficha Panificadora 01 y 02). Los silos y la zona inmediata a ellos son dotaciones, las ordenanzas de aplicación son la de equipamientos (OE), para los silos, y la de espacios públicos (OZV) para el espacio circundante.

No es controvertido, por tanto, que la clasificación del suelo en dicho ámbito es el régimen previsto para el Suelo Urbano Consolidado definido en el Art. 17.a) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSG).

Resulta acreditado del expediente que en fecha 23.05.2001 inicia su tramitación el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Vello - futuro PEPRI Casco Vello-. En fecha 12 de abril de 2007 se aprueba por el Pleno del Concello de Vigo el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) Casco Vello, actualmente en vigor, siendo una modificación

puntual del mismo el objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

La tramitación del PEPRI Casco Vello se simultaneó con la tramitación del Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo aprobado definitivamente el 16 de mayo de 2008 y el 13 de julio de 2009 (PXOM 2008), el cual incorporó el PEPRI Casco Vello como Área de Planeamiento Incorporado, PXOM de 2008 posteriormente anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2015.

En fecha 25 de octubre de 2010 se aprueba inicialmente una Modificación Puntual del PEPRI Casco Vello (expediente 997/400) con suspensión de licencias.

Tras este breve relato hay que señalar que necesariamente debemos convenir que le corresponde al plan general la misión de establecer la localización de los sistemas generales y de los equipamientos comunitarios públicos, así el art. 110 del Reglamento de la ley del suelo de Galicia es clara a este particular cuando nos dice que: "1. El plan general definirá y localizará los elementos del sistema general de equipamientos con el objetivo de favorecer la funcionalidad y eficiencia de los mismos, así como de facilitar su accesibilidad y su uso por la población. Asimismo, deberán satisfacerse las exigencias de la normativa sectorial. 2. El plan general establecerá las reservas de suelo para el sistema general de equipamientos que estime necesarias en función de las características propias del ayuntamiento, y respetando las reservas mínimas y condiciones recogidas en los artículos 66 y 71 3. El plan general señalará los equipamientos de ámbito funcional supramunicipal de acuerdo con lo establecido en el artículo 72".

Por su parte al PEPRI CASCO VELLO le resulta de aplicación el art. 179 del Reglamento de la ley del suelo de Galicia en tanto su consideración dentro de los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior que nos dice en su apartado tercero: "3. Los planes especiales de protección podrán delimitar áreas de reparto y establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores que hayan de protegerse, para lo que impondrán las limitaciones que resulten necesarias, incluso con prohibición absoluta de construir (artículo 71.2 de la LSG), sin perjuicio



de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y artículo 63 de este reglamento respecto de las edificaciones tradicionales. A tal efecto, podrán expresamente, en función de su objeto concreto, establecer los parámetros de distancias mínimas y la limitación de usos que resulten necesarios, así como determinar las acciones que hayan de propiciar la recuperación del equilibrio medioambiental deteriorado, en su caso, o de las que tiendan a evitar cualquier tipo de deterioro.”

Y si bien dicho precepto permite en su apartado 5 que: “5. El plan general podrá remitir la ordenación detallada del suelo urbano consolidado a un plan especial de protección.” Sus determinaciones aparecen recogidas en el apartado 6 cuando dice: “6. A los planes especiales de protección les corresponden, entre otras, las siguientes determinaciones: a) La identificación y justificación de los elementos, ámbitos y valores objeto de protección. b) La definición y regulación de categorías diferenciadas de protección, cuando proceda. c) El establecimiento de las medidas adecuadas, como por ejemplo la regulación de los usos permitidos, compatibles o prohibidos, de las actuaciones y obras permitidas y prohibidas sobre los elementos o ámbitos protegidos, y otras que se estimen necesarias para garantizar la protección y conservación, sin perjuicio de lo establecido en la normativa sectorial correspondiente>> d) La regulación y programación de la ejecución de las actuaciones de recuperación, rehabilitación o mejora de los elementos, ámbitos o valores objeto de protección, en su caso.”

Con base a los anterior no se permite, a nuestro juicio, en el PEPRI la fijación de sistemas generales o locales ya que es una materia reservada al PXOM en este caso al vigente en la ciudad de Vigo tras la anulación del PXOM de 2008 que es el PXOM de 2003.

Este hecho se reconoce en el informe de alegaciones obrante en el Anexo X del documento de aprobación definitiva integrado en el Anexo 3 del expediente administrativo en que dice “Además, sobre este comentario, hay que aclarar que de acuerdo con la LSG solo el Plan General de un Ayuntamiento es el tipo de documento que tiene capacidad para establecer si las dotaciones son parte de un sistema general o local ( Artículos 42 y 52.f) de la LSG”

A este fin el Reglamento de la ley del suelo de Galicia establece en el Art. 65.a.4) RLSG "Sistema general de equipamientos, formado por los equipamientos públicos destinados a los usos definidos en el artículo 71, al servicio de toda o de una parte importante de la población del ayuntamiento" y en el Art. 65.b.4) RLSG "Sistema local de equipamientos, formado por los equipamientos públicos locales, destinados a los usos definidos en el artículo 71, al servicio del ámbito o sector".

Extremo que se reconduce en el informe de alegaciones anteriormente señalado cuando dice que: "Después, la alegación menciona la supuesta infracción de los artículos 52, 53, 65 y concordantes de la LSG argumentando que el equipamiento previsto en la M.P tiene categoría de sistema general y que con ello se infringe el principio de jerarquía normativa. Simplemente, comentar, que el redactor de la alegación está haciendo de planificador y es él que está definiendo que el equipamiento previsto tiene rango de sistema general, la M.P. no lo hace, no lo establece, porque de acuerdo con la LSG solo lo puede determinar un Plan General, hecho, este que ya se mencionó en el punto 1.2.4."

Necesariamente por ello para adecuar la MP al Plan del 1993 el Ayuntamiento previamente debió de realizar una modificación puntual del PGOM de 1993 para la reordenación del ámbito sin que la indeterminación que adolece la presente Modificación puntual ahora recurrida pueda subsanarse con una presunción de sistemas general o local cuestión esta que excede del contenido de la misma y por ello esta no puede implantar un sistema general a través de una modificación puntual de un PEPRI, así esta indeterminación está presente a lo largo de la memoria y la normativa de la MP, hecho reconocido por el equipo redactor, sin que el Ayuntamiento frente a esta cuestión concreta aclare la misma salvo la alusión de la corrección del procedimiento seguido en los tramites de información lo cual no se cuestiona.

En lo que se refiere a la remisión por parte de le Sareb (codemandada) al art. 42.5 de la ley del suelo de Galicia por la cual "El ayuntamiento en pleno, por mayoría absoluta y sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación del plan, podrá acordar el cambio de uso de los terrenos reservados para equipamientos públicos por otro uso dotacional público



*distinto, siempre que se mantenga la titularidad pública o se destine a incrementar las zonas verdes y los espacios libres públicos” carece de relevancia ya que es un cambio de uso de equipamiento pero no la creación de un sistema general a través de una MP.*

*También por parte de la SAREB se hace una referencia al art. 71.2 del Reglamento de la ley del suelo de Galicia la cual dice que: 2. La distribución por usos del suelo destinado a equipamientos públicos y su superficie mínima no están sujetas a estándares genéricos; serán fijados por el plan correspondiente, en cada caso, atendiendo a las necesidades específicas del ámbito de planeamiento y su posición relativa en el entorno urbano y territorial, pudiendo los planes optar por una calificación genérica como equipamiento de uso dotacional múltiple cuando convenga dejar la definición del uso específico de la dotación para un momento posterior a la redacción del plan.”*

*Sin embargo tampoco puede aceptarse el argumento esgrimido por ella en cuanto que se permite al Plan calificar genéricamente como equipamiento dotacional múltiple dejando cuando convenga la definición del uso específico ya que ello no subsana la indefinición en cuanto a los sistemas y más cuando nos encontramos ante nuevas dotaciones que dan servicio a la ciudad de Vigo en que si bien se mantiene la clasificación de los terrenos pero no aclara si nos encontramos ante un sistema general o local, necesariamente el urbanizador debe concretar la dotación concreta que se va a implantar y aclarar su naturaleza.*

*Así la reciente sentencia de 14 de febrero de 2020 (recurso 6020/2017) señala: “Si bien es posible que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas, pero para ello será exigible que se motive, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan y la conveniencia, en aras de los intereses públicos siempre que tales actuaciones respondan a necesidades reales”,*

*Debemos recordar que la Administración se le dota de una serie de potestades para la consecución de los intereses generales, pero se le exige, que menos, que motive las decisiones que*

adopta en el ejercicio de su potestad. La motivación es una exigencia constante de toda la actuación administrativa, no solo en el planeamiento, sino para todos los actos y decisiones.

Como destaca el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de diciembre de 2014 (recurso 1527/2012) el derecho a una buena administración "se conecta no ya con la mera existencia de motivación sino con lo que se denomina la «calidad de la motivación», que exige que esta exista y que las razones aportadas no sean «meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio» "...gran parte de lo expresado en la Memoria sirve para cualquier decisión del planificador" "la Sala considera que en la Memoria solo se dicen "generalidades expresadas en un lenguaje de difícil comprensión y deliberadamente críptico".

En el mismo sentido, la STS de 4 de febrero de 2011 (recurso 5605/2006) señala que "el texto de referencia es un ejemplo paradigmático de indeterminación, de vaguedad extrema, en cuanto no permite conocer la concreta finalidad de usos que justifica la expropiación. La motivación expresada en la Memoria del Plan Especial no cumple la exigencia de concretar la finalidad. La referencia a un complejo con las características que se expresan en la Memoria del Plan Especial impugnado adolece de una mínima especificación que permita conocer lo que se proyecta, con la consiguiente indefensión."

Es evidente por tanto que dicha indefinición conlleva en consecuencia falta de motivación del acto recurrido a los efectos de la implantación de nuevas dotaciones sin que a través de una MP se pueda modificar un contenido propio del PGOM, debiendo por tanto acometer previamente una modificación puntual del PGOM para posibilitar la posterior MP o en su caso clarificar en la memoria de la MP y motivar, por tanto, en la MP las cuestiones aquí referidas todo ello con base con el principio de jerarquía normativa presente en este orden urbanístico.

Como dice la STS de 18 de octubre de 2012 (recurso 1408/2010) "si la necesidad de motivación alcanza a los actos



*administrativos con mayor razón, debe ser también exigible cuando la Administración ejerce potestades reglamentarias, como son los planes de urbanismo, dado que, al ser disposiciones generales, están revestidos de las características y efectos propios de las normas jurídicas, integrándose en el ordenamiento jurídico”.*

*La demanda en consecuencia debe de ser estimada, sin necesidad de acometer el examen del segundo argumento de la recurrente.*

**CUARTO. - Costas.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1.998, dada la estimación de la demanda se hace expresa imposición de costas procesales a la parte demandada/codemandada con el límite de 1500 euros por todos los conceptos.

**FALLO**

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

**PRIMERO.** -Que estimando la demanda interpuesta por como recurrente, Promociones Montelouro, SA, representado por el procurador Don Cesar Ángel Escariz Vázquez y asistida por el letrado Don Calixto Escariz Vázquez y como parte demandada Ayuntamiento de Vigo representado por el Procurador Don Juan Antonio Garrido Pardo y asistida por el/la letrado/a de asesoría jurídica del Ayuntamiento de Vigo y como parte codemandada la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB) representado por el Procurador Don Manuel Jiménez López y asistido por Don Diego Gómez Fernández sobre urbanismo declaramos la nulidad del Acuerdo del Pleno del Concello de Vigo de 21.12.2020 por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Vello de Vigo, en la zona de Panificadora.

**SEGUNDO.** - Se hace expresa imposición de costas procesales a la parte demandada/codemandada con el límite de 1500 euros por todos los conceptos.

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

Contra esta Sentencia podrá interponerse recurso de casación bien ante esta Sala o bien ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, que conforme a lo dispuesto en el art. 86 de la LRCJA habrá de prepararse por escrito que habrá de reunir las condiciones exigidas en el art. 89.2 de la misma Ley, presentado ante la Sala en el plazo de 30 días desde su notificación.

Para admitir a trámite el recurso al prepararse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal el depósito al que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la ley orgánica del poder judicial 1/2009 de 3 de noviembre.

Una vez firme, procédase a remitir testimonio de esta sentencia a la administración demandada en unión al expediente administrativo.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos