

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (I)

SOBRE

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, IMPACTO TERRITORIAL Y

PAISAJÍSTICO (ESAITP)

El plan General de Ordenación Municipal de Vigo presenta en su versión inicial, serias deficiencias legales de índole general que, por su relevancia y carácter esencial, hacen prácticamente imposible su subsanación sino es mediante la nueva reformulación del documento.

El Dictamen Jurídico, elaborado por Alternativa Veciñal, con el título **EXAMEN DE LEGALIDAD DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN MUNICIPAL DE VIGO**, son motivos suficientes para analizar que el PXOM de Vigo incurre, desde la base jurídica en causa de nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo.

Las deficiencias de contenido del ESAITP vulneran la normativa urbanística (artículo 61.4 de la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística, en concordancia con los artículos 4d, 4g; 46.1º, 52.3º, 53.2º y 104 de la citada Ley). Existe una falta de control de la legalidad ambiental y una ausencia de medidas correctoras en la planificación urbanística.

Deficiencias generales que se detectan en el PXOM de Vigo:

No plantea un diagnóstico integrado de los valores ambientales y prioridades del territorio.

No justifica las nuevas infraestructuras y servicios urbanos, ni facilita la correspondiente ficha-resumen de las afecciones a cada uno de los recursos naturales y bienes.

No evalúa la potencial incidencia sobre la calidad ambiental de los efectos derivados de las actuaciones del PXOM.

No analiza la incidencia ambiental de la transformación del suelo rústico a suelo urbanizable. Señalar que desde la promulgación de la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones, y sobre todo tras el Real Decreto Ley 4/2000, se exige un exhaustivo conocimiento del medio rural, de sus valores y capacidades para, en aplicación del mismo, justificar la diferente clasificación de suelos como no urbanizables o rústicos y, por tanto, excluirlos del proceso de urbanización.

No analiza los objetivos estratégicos que plantea de raíz el PXOM ni los pone en relación con el diagnóstico territorial.

No ofrece cifras de los cambios introducidos por el PXOM en la superficie relativa de espacios verdes en el medio urbano.

Ausencia de compatibilidad con el respeto a los valores naturales, ecológicos, arqueológicos, paisajísticos, productivos, históricos y culturales. Subestimación de las formas tipológicas tradicionales de edificación. (Artículo 3 de la LOT, artículos 4 y 104 de la LOUGA)

Ausencia de control de la legalidad ambiental por inaplicación de la normativa de incidencia ambiental básica (apartado 7 del ESAITP): **(a) impacto ambiental** (RDL 1302/1986, de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, dada por la Ley 6/2001, de 8 de Mayo, y **(b) ruido ambiental: zonas de sensibilidad acústica** (Decreto 320/2002, por el que se aprueba el Reglamento de las ordenanzas tipo sobre protección contra la contaminación acústica, y Ley estatal de Ruido 37/2003).

Deficiencias específicas por apartados del ESAITP:

a) Estudio de Sostenibilidad Ambiental

Ausencia de metodología y sistematización en el Estudio.

Evaluación ambiental “indirecta” y de carácter preliminar al PXOM.

Contenido insuficiente y no ajustado a los principios de sostenibilidad del territorio.

Carencia de mapa de Ruidos o delimitación de zonas de sensibilidad acústica.

b) Estudio de impacto territorial

Número bajo de unidades ambientales para la variedad existente en el territorio municipal.

Infravaloración de las cualidades y potencialidad ambiental de los terrenos rurales.

Ausencia del análisis de alternativas de planeamiento.

c) Protección y Evaluación Ambiental

Infracciones de los principios en materia ambiental del Derecho comunitario:

No aplicación del principio de prevención (artículo 130 del tratado CEE, Programas de Acción y Acta Única; Sentencia TJCE 5ª. 21.09.99 número C-392/1996. Comisión contra Irlanda. Apartado 62).

Inobservancia del principio de “marco especial adecuado” (Sentencia TJCE 5ª. 21.09.99 número C-392/1996. Comisión contra Irlanda.

Obstaculización del principio de participación.

Infracción del principio de participación.

Vulneración del principio de “efecto acumulativo”

Falta de tramitación de evaluación de impacto ambiental. La realización del ESAITP, incluido en PXOM de Vigo, no sustituye a un estudio de impacto ambiental ni se ajusta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. El ESAITP carece de los contenidos reglamentarios de un estudio de impacto ambiental y, por tanto, no ha habido su pertinente exposición pública ni la posterior formulación de Declaración de Impacto Ambiental. La obligación de sometimiento a evaluación de impacto ambiental está avalada por la jurisprudencia. (Anexo I del RDL 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental, modificada por la Ley 6/2001 artículos 1.1, 3, 4 y 6 del RDL 1302/1986 y artículos 13, 15, 17, 18, 23 y 24 de su reglamento de desarrollo, RD 1131/1988; STS de 30 octubre de 2003; STSJ Baleares de 9 de abril de 1999).

d) Estudio de Impacto Paisajístico

Descripción del paisaje incompleta, superficial y, en parte, inadecuada.

No analiza el valor del paisaje en la preservación de los valores tradicionales, las señas de identidad y la memoria histórica del territorio (artículo 4.d de la LOUGA).

No valora los impactos visuales de las nuevas edificaciones urbanas desde áreas de contemplación de la belleza paisajística, como es, por ejemplo, la propia ría de Vigo.

No pone en relación los impactos visuales con las normas de aplicación directa del artículo 104 de la LOUGA.

No vincula los impactos paisajísticos a los principios de sostenibilidad y mejora de la calidad de vida.

Impone silencio con relación a los sólidos en altura previstos en zonas del litoral urbano, como Beiramar, Teis, Coia, Alcabre etc. que van a implicar un innegable impacto visual.

No existe una descripción de los valores paisajísticos asociados al patrimonio arqueológico municipal.

Si bien el espacio agrario se concede en una primera aproximación un alto valor paisajístico, posteriormente se otorga un valor paisajístico muy bajo a la unidad “urbanización agrícola difusa”

No propone medidas específicas de corrección del impacto paisajístico.

No establece métodos de seguimiento de los impactos sobre el paisaje que generará la ejecución del PXOM, remitiéndose a las previsiones de una aún existente Agenda Local 21, desatendiendo, por tanto, lo dispuesto en el artículo 61.4 de la LOUGA.

No acompaña la ficha-resumen de afecciones al paisaje.

Otra norma relacionada con la protección directa del paisaje en nuestro derecho viene definida por los artículos 23, 25 y 30 de la **Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio**, con las disposiciones transitorias 3ª y 4ª. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

e) Ausencia de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Aplicación al caso del PXOM de Vigo. Ausencia de sometimiento del PXOM de Vigo a EAE, de una evaluación anticipada a la fase de tramitación, de análisis de alternativas razonables y de una consulta pública anticipada al inicio de su tramitación, necesarios para la toma de decisiones. (Inaplicación de la directiva 2001/42 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, y en especial de los artículos 3.2, 4.1, 5.1, 6.2º, 8 y 9; con efecto vertical desde el 27 de Junio de 2004. En dichos supuestos, estaríamos ante una deficiente-o más bien casi inexistente-transposición de la norma comunitaria, lo que jurídicamente tiene como consecuencia más notable la posibilidad para los ciudadanos de invocar la aplicación de la misma por concurrir los requisitos de efecto directo vertical de las directivas comunitarias o el principio de interpretación conforme del Derecho comunitario, principios de amplio recorrido en la jurisprudencia del TJCE.

La directiva obliga al estado español a transponer a su legislación interna el procedimiento de (EAE) antes del mes de Julio de 2004, término que fue superado ampliamente sin que el Gobierno central (o autonómico) hubieran promulgado la normativa de desarrollo correspondiente. Precisamente en el ámbito de la Comunidad gallega se ha de apuntar que si bien la Ley 9/2002 en su redacción inicial no contemplaba referencia alguna a la Directiva 2001/42/CEE, por el contrario, la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de reforma de la Ley 9/2002 y que da nueva redacción a algunos aspectos de aquélla indica, en su exposición de motivos, como uno de sus principales objetivos: **“someter a informe da Administración ambiental os plans Xerais e os plans de desenvolvemento de solo urbanizable, atendendo a Directiva Europea 2001/42/CE”**. Apartado III.d - Exposición de motivos.

FIN DEL CAPITULO 1

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (II)

SOBRE

SUELO URBANO

Deficiencias que se detectan en el PXOM de Vigo:

En lo que se refiere al suelo urbano, el PXOM de Vigo describe en su memoria un estudio descriptivo que distingue entre los conceptos de “**trama urbana**” y “**malla urbana**”, que si bien son la traslación de lo que da en llamar “**ciudad compacta**” y “**ciudad dispersa**” no es una clasificación jurídica válida. Al respecto cabe recordar que el **artículo 11 de la LOUGA** define como suelo urbano aquellos terrenos “**integrados en la malla urbana existente**” siempre que cumplan alguno de estos requisitos:

Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica proporcionados mediante las correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el planeamiento.

A estos efectos, los servicios contruidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las vías perimetrales de los núcleos urbanos, las vías de comunicación entre núcleos, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, salvo cuando estén integrados en la malla urbana.

Que, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella, según la ordenación que el plan general establezca.

A los efectos de la presente Ley se consideran incluidos en la malla urbana los terrenos de los núcleos de población que disponga de una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de servicio de las que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén desligados del entramado urbanístico ya existente

El planeamiento a examen se basa, sin embargo, en aspectos tales como la tipología de ocupación del suelo y la parcelación o el grado de desarrollo de las redes viarias para llegar a tales clasificaciones. No obstante, tales elementos no son los que definen la clasificación jurídica del suelo urbano prevista en el artículo 11 de la LOUGA y concordantes, si bien pueden ser determinantes para establecer las diferentes Ordenanzas en cuanto responden más a conceptos de calificación dentro de la clase de suelo urbano.

Al respecto, como ya destacó el informe previo de la CPTOPT de la Xunta de Galicia, se constata dentro de la ordenación propuesta una **quiebra del principio de igualdad**, por cuanto existen **terrenos que se encuentran en situaciones aparentemente idénticas pero a los cuales se les otorga diferente clasificación**. Por ejemplo, en suelo urbano, o se incluyen en sectores de suelo urbanizable o quedan clasificados como suelo rústico. En este sentido, cabe volver a lo apuntado en la citada STS de 24 de marzo 2003 (JUR 2003, 130290) sobre **la quiebra del principio de igualdad en la clasificación como motivo de nulidad por arbitrariedad en la clasificación urbanística de los terrenos**. Otro ejemplo puede ser la STSJ del País Vasco de 1 de octubre de 2003, que se aplica un principio de igualdad en la clasificación jurídica del suelo y un criterio de **ajuste de la decisión administrativa a la realidad fáctica existente**. En esta línea, el Tribunal Supremo ha remarcado la necesidad de que concurren los hechos determinantes de la clasificación urbanística, declarando la **nulidad del plan en tanto en cuanto la calificación no se ajuste a la realidad de los hechos** (STS de 21 febrero de 1984, Aranzadi RJ 1984, 2443). Igualmente se aprecian incoherencias en la clasificación que se traduce en la aparición de pequeñas islas de suelo urbano desligadas de lo que es la malla urbana y, a la inversa, la aparición de islas de suelo rústico dentro de un espacio urbano, situación indeseada en cuanto no responde a una planificación racional del territorio.

Deficiencias en la clasificación del suelo:

Clasificación de suelo rústico en suelo urbanizable o urbano sin motivación específica. (Vulneración del artículo 9 de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones y los artículos 12, 32 y ss., 13, 14 y 15 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística; STSJ de Andalucía de 24.03.03 JUR 2003, 130290).

Cambio de clasificación injustificada de suelo rústico por previsión urbanizadora dentro de la banda de 100 metros de protección de riberas (correspondiente a suelo rústico de protección de aguas y cauces) marcada por la legislación de aguas. (Infracción del artículo 32.2.d de la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística, en concordancia con el artículo 6 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico que desarrolla el artículo 6 de la Ley 29/1985, de Aguas; artículos 9 y 76 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico; STS de 23.11.04 y STSJ de Galicia de 20.02.04)

Clasificación Urbanística incoherente y arbitraria, que demuestra irracionalidad en el planeamiento que se manifiesta en la aparición de “islas” de suelo urbano dentro de áreas de suelo rústico y viceversa (Vulneración del artículo 11 de la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística; STS de 21.02.84, STSJ de Andalucía de 24.03.03 JUR 2003, 130290, STSJ del País Vasco de 1.10.03).

FIN DEL CAPITULO 2

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (III)

SOBRE

DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE REDES Y EQUIPAMIENTOS GENERALES

RONDA DE VIGO

La Ronda de Vigo se constituye en la figura protagonista del sistema de red viaria del nuevo PXOM de Vigo, siendo una de las principales y más significativas actuaciones previstas en el documento. La Ronda se define como un sistema viario “artellador” del territorio municipal, y en su recorrido envuelve parte de la ciudad para llegar a ser en un futuro, a intención del equipo redactor, la línea de cierre de la futura *cidade espallada* o lo que también se da en llamar el “rururbano” (categoría que, por cierto, carece de encaje en la Ley 9/2002).

Inicialmente prevista desde el lugar de Priegue, en Nigrán, en donde entroncaría con el sistema viario proyectado al efecto por dicho municipio vecino hasta alcanzar la zona norte de la ciudad, en la Avenida de Buenos Aires, la Ronda está concebida como una vía urbana, si bien, como ahora veremos, presenta todas las características de una verdadera carretera de circunvalación en la definición dada por la Ley 4/1994 de Carreteras de Galicia. Prueba de ello es que se la cataloga al mismo nivel que el cinturón litoral para la conexión con la AP-9 y el primer cinturón urbano que parte de Gregorio Espino a la Avenida de Alcalde Portante.

El PXOM determina la necesidad de la nueva vía de circulación con base a una mejor articulación de los barrios periféricos con el resto del municipio y con el centro urbano, sin embargo, paradójicamente, son estos barrios los que mayor rechazo social han planteado frente a la construcción de la citada vía. Igualmente, se expone su necesidad por cuanto se entiende servirá para mejorar las conexiones interurbanas con los domicilios de Nigrán y Redondela. No obstante, con independencia de las valoraciones que al respecto desgrana el equipo redactor a lo largo del documento, ***ningún estudio de movilidad o tráfico avala o justifica de forma rigurosa su necesidad actual, la definición de sus características como vía urbana ni, en cualquier caso, la idoneidad del trazado finalmente escogido.***

No existe, pues, una suficiente justificación del modelo territorial actual ni una rigurosa autocrítica a los innegables efectos que sobre los valores naturales, modelos poblacionales preexistentes y valores patrimoniales provocará la ejecución urbana de la Ronda sobre el suelo que atraviesa. La Ronda parece destinada a generar nuevo suelo urbanizable que a propiciar la accesibilidad del tráfico urbano y metropolitano o, la ordenación racional entre barrios, los cuales-vease el ejemplo de Matamá- comienza a ser fagocitados por el tiralíneas de redes viarias de nueva creación que amenazan su pervivencia como modelo de asentamiento de barrio y afecta seriamente a la calidad de vida de sus habitantes.

Al hilo de lo expuesto, conviene recordar que el Reglamento de Planeamiento Urbanístico establece claramente en su artículo 25 que el planeamiento deberá realizar las reservas

del sistema de transporte atendiendo a las necesidades del conjunto de la población (artículo 47 de la Ley 9/2002), debiendo en todo caso justificarse detalladamente la “adecuación” de nuevas infraestructuras a las necesidades de la población y, sobre todo, al modelo de asentamiento poblacional cuando aquellas actuaciones inciden en ámbitos rurales. En este sentido, **la Ronda de Vigo constituye una infraestructura viaria que incumple lo previsto en los citados artículos 25 del Reglamento de Planeamiento y 47 de la Ley de suelo de Galicia.**

Recordemos, al respecto, que el artículo 47 de la Ley 9/2002, relativo a la “calidad de vida y cohesión social” establece lo siguiente: *El plan general deberá contemplar las reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales o conjunto de dotaciones urbanas al servicio predominante del conjunto de la población, de su asentamiento, movilidad y empleo, en proporción adecuada a las necesidades de la población, y teniendo en cuenta la capacidad máxima residencial derivada del Plan.*

El trazado tampoco respeta los modelos de asentamiento poblacional preexistentes en el grado de protección marcado al respecto para las zonas más rurales por el **artículo 61 de la vigente Ley del suelo**, que obliga a realizar el preceptivo estudio del medio rural, no como simple formalidad sino para preservar y mejorar, precisamente, las “potencialidades intrínsecas” del citado estrato rural. En este sentido, es también de reseñar la **carencia de alternativas** al trazado descrito por la memoria Justificativa, lo cual es una necesidad intrínseca a las labores de planificación urbanística como así lo declara el **Tribunal Supremo en la sentencia de fecha 25 de junio 2003 (Aranzadi 2003/4075).**

Al margen de lo expuesto, se puede afirmar sin ambages que existe una **incorrecta catalogación como vía urbana** de la Ronda de Vigo, a tenor de lo previsto por el **artículo 2.1 de la Ley 4/1994 de carreteras de Galicia (LCD)** y el **artículo 2.1 de la Ley 25/1998 de 29 de julio**. De acuerdo con el precitado artículo 2.1 de la LCD: “A los efectos de esta Ley se consideran carreteras las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles cuyo itinerario no se desarrolle íntegramente en suelo clasificado como urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, con las excepciones que puedan derivarse de lo dispuesto a las redes arteriales”.

Estas excepciones se ciñen a aquellos trazados que componen la red de comunicaciones municipales, pero no los que tienen supramunicipal, como es el caso de la Ronda, la cual tiene vocación de infraestructura de carácter extra-municipal al tratar de conectar diversos Ayuntamientos, atravesando suelo de diferente calificación urbanística por toda la malla municipal. Dicha situación tiene efectos sustanciales por cuanto si acudimos al **Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental podemos comprobar como, en virtud del Anexo I de la citada norma, en concordancia con su artículo 1 y ss., la construcción de “carreteras convencionales de nuevo trazado” constituye una actuación sometida a previa Evaluación de Impacto Ambiental**, lo cual es de todo comprensible, pues no se entendería la excepcionalidad para sustraerse de dicho trámite a una obra de tal envergadura como la que aquí se pretende realizar y que, sin lugar a dudas, presenta en su ejecución un evidente impacto territorial y paisajístico.

FIN DEL CAPITULO 3

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (IV)

SOBRE

CARENCIAS DEL ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO

Según ha definido reconocida doctrina, el Estudio Económico obrante en los Planes de Ordenación Urbana se define como "la *previsión de unos medios económicos, de unos cálculos realistas de costes y de financiación de los mismos, una medida de las propias posibilidades materiales de convertir en realidad lo planeado*".

El Estudio Económico reviste una importancia esencial en el planeamiento al constituir, por sí mismo, un límite intrínseco de la potestad discrecional de la Administración que condiciona el modelo territorial y las posibilidades de desarrollo urbanístico. Su fin no es otro que garantizar la cobertura económica de los costes presumiblemente generados por las actuaciones urbanísticas mediante el correspondiente estudio de las fuentes futuras de ingresos, tanto por vía pública como por vía privada. Esta previsión ha de ser realista y justificada. Por ello, sin ser exigible una concreción y detalle al planificador, sí **se impone la máxima rigurosidad a la hora de definir las bases económicas que garanticen la completa ejecución del Plan, evitando planificaciones ilusorias que conlleven bien la futura paralización urbanística de áreas con fines meramente especulativos, bien la ejecución incompleta o deficiente del Plan**, con evidente perjuicio a los intereses generales y privados. En este sentido se han pronunciado, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de Junio de 1981 (Aranzadi RJ 1981/ 2959) y 24 de noviembre de 1998 (Aranzadi RJ 1998/8607).

Al caso que nos ocupa, cabe indicar que el Estudio Económico-Financiero obrante en el PXOM ofrece en este aspecto serias dudas en cuanto a su viabilidad, por cuanto el **modelo económico** proyectado en el mismo se revela a día de hoy **irrealizable** por varios motivos. En primer lugar, porque ni el Estado central ni el Gobierno autónomo de la Xunta de Galicia han asumido todas las inversiones cuyo sustento económico le es atribuido en el Plan. Con independencia de la profusión de datos económicos contenidos en el Estudio Financiero en cuanto a pasados ejercicios, **no está en modo alguno clara la intención de los organismos de formalizar los correspondientes convenios a fin de sustentar toda la inversión pública prevista, ni tampoco en qué condiciones o qué contrapartidas debe asumir la Administración local.**

En este sentido, establece el artículo 60.3 de la Ley 9/2002 lo siguiente:

*El Plan General de Ordenación Municipal contendrá una evaluación del coste de ejecución de los sistemas generales y de las actuaciones previstas, **con indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones que hayan de realizarse con recursos propios del Concello.***

En el supuesto de que se atribuya la financiación a administraciones o entidades públicas distintas del municipio, deberá acreditarse la conformidad de las mismas."

Ésta es, por lo tanto, una exigencia ineludible para el planificador municipal, exigencia que no se cumple debidamente en el actual PXOM en cuanto a las inversiones públicas previstas ya que:

a) Se atribuye al Consorcio de la Zona Franca de Vigo una financiación del 20% en la futura red viaria estructurante y de dotaciones locales con base al financiamiento obtenido por este canal en los últimos años (1998-2002). Si bien resulta preciso que en dicho periodo se han acometido inversiones de carácter posiblemente extraordinario –como la conexión de la calle Arenal con la Autopista A-9, la ampliación del muelle de transbordadores, la construcción de diversos aparcamientos, etcétera– que pueden distorsionar esta referencia, cuestión que no es evaluada por el equipo técnico.

b) Se atribuye una financiación pública global a la Xunta (15%-20%) con base a inversiones efectuadas en el decenio 1993-2002. Si bien no habría nada que objetar al respecto, lo cierto es que sobre dichos datos se aplica posteriormente un *factor de corrección* al alza con base a lo que el Plan llama una compensación de la Xunta por la "deuda histórica" contraída con la ciudad de Vigo. Dicho argumento lleva al equipo redactor a incrementar las expectativas de financiación por esta vía desde los 37ME/año, calculados según los resultados estadísticos, hasta los 68ME/año⁵⁷, es decir, casi el doble del montante económico de inversiones efectuadas por dicho organismo en el periodo referido. Con independencia de que la "deuda histórica" sea una pretensión demandada, en mayor o menor medida, por los regentes olvícos ante el Gobierno de la Xunta en los últimos años, la realidad es que no existe, o al menos no se cita, documento oficial alguno que acredite un actual o próximo compromiso fehaciente en orden a la asunción por las Consellerías competentes de la referida deuda y su destino a obras comprendidas en el Plan. Consideramos, por tanto, que no queda justificado el montante de dicha inversión en el documento presentado, al menos en cuanto a esos 31 ME/año, cifra nada desdeñable cuya total incertidumbre en cuanto a su efectivo abono distorsiona gravemente las previsiones de inversión pública del Plan.

c) Se menciona la posibilidad de financiación por otras entidades públicas (8%-12%) sin que se concrete los específicos organismos públicos a los que se alude.

En otro orden, cabe hacerse eco de la denunciada ausencia de rigurosidad de las revisiones financieras que ha sido puesta de relieve por un amplio colectivo de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Vigo en un manifiesto público datado en fecha 17 de marzo de 2005. En este sentido, resulta preocupante el hecho de que, efectivamente, se coteje que las previsiones económicas están insuficientemente justificadas y razonadas, pues ello determinaría una inseguridad respecto a las posibilidades de ejecución material de las actuaciones contenidas en el PXOM lo que, en definitiva, podría llevar a determinar la nulidad del documento por inejecutable.

Al hilo de esto último, se ha de insistir en la **vinculación e interdependencia entre el Estudio Financiero y las infladas previsiones demográficas** contenidas en el Plan. En este sentido, la Memoria Económica da un protagonismo especial a la financiación privada derivada de la hipotética eclosión del mercado inmobiliario tras la masiva liberalización de suelo contemplada en el Plan. El mercado inmobiliario municipal y metropolitano se configura, pues, como soporte principal de las cargas urbanísticas en la fase de ejecución del planeamiento, como así lo autodefine la propia Memoria Económica. Pues bien, toda vez que aquella financiación se basa en hipótesis de crecimiento del parque edificatorio sumamente discutibles por cuanto son dependientes de las proyecciones demográficas asumidas por el Plan –muy por encima de lo estimado por el INE y IGE–, nos encontramos ante una previsión de financiación privada inmaterializable, cuya consecuencia no es otra que la fragilidad de la base misma del Plan, pues no olvidemos que bastantes actuaciones se apoyan precisamente en la financiación privada derivada de la asunción de cargas urbanísticas y del principio de equidistribución de los beneficios.

En este punto, resulta de especial interés el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su Sentencia nº 746/03 de 23 de octubre de 2003 referente a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal de Verín, que tuvo lugar en el año 1998. En el análisis del citado documento, y en concreto en lo que respecta a su Estudio Económico-Financiero, la Sentencia cita a su vez a la previa Sentencia de esa Sala de 27 de febrero de 2003 en la que se refiere lo siguiente:

"Si por un lado es prudente hacer previsiones a largo plazo, parece no obstante que el Plan sobre valora las expectativas demográficas de la Villa y está condenado a dormir largo tiempo antes de que sea ejecutado, al menos en el ámbito del casco urbano, y en esas condiciones desde luego no es fácil hacer previsiones económicas ni arrancar compromisos financieros de otras instancias; pero de eso, sólo la MEGALOMANÍA del Plan es responsable".

Este motivo, por sí solo, implicó la **nulidad** del Plan General de Verín.

La conclusión a la que llega en este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Galicia recuerda a la crítica vertida por la Xunta de Galicia en su Informe Previo cuando, precisamente, expone con evidente preocupación la **desproporción de las previsiones edificatorias** contenidas en el Plan. El calificativo de Plan "megalómano" puede trasladarse, sin demasiado esfuerzo deductivo, al planeamiento actualmente en trámite en Vigo. En consecuencia, la financiación privada contemplada en el Estudio Económico constituirá una previsión desmedida e irrealizable por apoyarse en aquellas previsiones demográficas desproporcionadas. Por otra parte, es importante terminar apuntando que, además, existe una **ausencia de determinación de ámbitos de aplicación preferente en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable dentro del Estudio Económico**, tal como así obliga el artículo 60.2º de la Ley de Suelo gallega.

De lo expuesto, se puede afirmar **la inviabilidad económica e irrealidad de las previsiones del Plan, las cuales constituyen por sí mismas una irregularidad invalidante del PXOM** a tenor de lo expuesto, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23.01.96 y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15.11.01 (El Derecho 2001/70481) y 27-02.03 (El Derecho 2003/77781). En este sentido, la doctrina jurisprudencial afirma, sin ambages, que la Memoria Económica del Plan es un documento de planeamiento de carácter esencial, por lo que no puede constituir un mero "sueño de despacho"⁶⁰ sin apoyo en una sólida previsión financiera.

La mencionada Sentencia del TSJ. de Galicia de 15.11.01 afirma, en su fundamento de Derecho 3º, lo siguiente: *"Aunque las exigencias de detalle en las previsiones de costes, inversiones y formas de financiación en los estudios económicos financieros de los planes urbanísticos han sido notoriamente suavizadas por la jurisprudencia, se sigue afirmando su necesidad a fin de comprobar que se ha efectuado una evaluación del coste del planeamiento proyectado y de las fuentes de su financiación"* (STS 24.11.98) porque, como dice la misma sentencia mediante el "se consigue que las previsiones urbanísticas cuenten, desde su inicio, con los medios materiales imprescindibles para ser llevadas a cabo, evitando que conformen el planeamiento lo que no son sino sueños de despacho". Según el artículo 16 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, el Plan General de Ordenación Municipal contendrá una evaluación del coste de ejecución de los sistemas generales y de las actuaciones previstas, con indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones que hayan de realizarse con recursos propios del Concello. En el supuesto de que se atribuya la financiación a administraciones o entidades públicas distintas del Concello, deberá acreditarse la conformidad de las mismas (similar redacción al del actual artículo 60 de la Ley 9/2002)".

En conclusión, podemos afirmar que las previsiones financieras del PXOM resultan poco rigurosas, desproporcionadas y, en consecuencia, indebidamente justificadas y razonadas.

FIN DEL CAPITULO 4

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (V)

SOBRE

SISTEMA DE REDES Y EQUIPAMIENTOS GENERALES

El artículo 47 de la Ley 9/2002, bajo el título "**Calidad de vida y cohesión social**" fija las reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales o conjunto de dotaciones urbanísticas al servicio del conjunto de la población, de su asentamiento, movilidad y empleo, en proporción adecuada a las necesidades de población, y teniendo en cuenta la capacidad máxima residencial derivada de las previsiones obrantes en el Plan General. A dicho fin prevé el indicado artículo 47 en su apartado 3º que el planeamiento "**efectuará las reservas de suelo para dotaciones urbanísticas en los lugares más adecuados para satisfacer las necesidades de la población, en orden a asegurar su accesibilidad, funcionalidad e integración en la estructura urbanística, de modo que no se ubiquen en zonas marginales o residuales**". Es decir, claramente se está obligando al planificador a concretar, mediante las oportunas reservas de terrenos, la exacta ubicación de aquellos sistemas o equipamientos generales a fin de poder contrastar ya en esta fase la idoneidad de su emplazamiento.

La Memoria Justificativa del PXOM, en su Volumen I, con relación al apartado destinado al **tratamiento y gestión de las aguas residuales**, contempla la previsión de una nueva Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), que se localizaría dentro de los terrenos de la Autoridad Portuaria de Vigo a fin de aliviar los bombeos existentes al colector de la Ría como la más que probable sobresaturación de la EDAR situada en la desembocadura del río Lagares. **Y, si bien se incluye una dotación presupuestaria a tal fin dentro del Estudio Económico-Financiero, se prescinde de localizar su ubicación por cuanto –se argumenta– sería necesaria la elaboración de un estudio más preciso, relegándolo a la elaboración de un posterior Plan Especial que establezca tales previsiones.**

No parece, sin embargo, ésta una razón justificativa para eximirse de la obligación legal que le marca el citado artículo, así como lo dispuesto en los ya mencionados artículos 53 y 54, apartados d) y h) de la Ley 9/2002. Estos preceptos obligan a precisar los emplazamientos reservados para dotaciones, equipamientos y servicios comunitarios y, en cualquier caso, a definir con precisión el trazado de la red de abastecimiento y saneamiento de la ciudad (artículo 54): "*Los planes generales de ordenación municipal contendrán en suelo urbano consolidado las siguientes determinaciones:*

d) Emplazamientos reservados para dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado y las condiciones de edificación, garantizando su integración en el entorno en que se deban emplazar.

h) Características y trazado de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan".

(Memoria Justificativa del PXOM. Página 230: "(...) O Plan Xeral inclúe o presuposto para a execución da infraestrutura no estudo económico e financeiro, pero non localiza con exactitude dita planta, dado que isto debe concluírse como resultado de un estudo máis polo miúdo, que teña en consideración outros posibles factores, aparte do crecemento da cidade, con que a dita tarefa queda relegada a un Plan Especial específico ou un Plan Director que marque o desenvolvemento desta infraestrutura a medio prazo, así como a reforma ou modificación do plan especial portuario).

Lo cierto es que (como ya se apuntó en el apartado 2.1. de este estudio) la Autoridad Portuaria de Vigo ha dejado patente su intención, a través de la correspondiente alegación formulada al planeamiento, de no instalar dentro del recinto portuario la estación depuradora prevista en el PXOM.

En resumen, se puede concluir **que la previsión del Plan es ficticia** y, por lo tanto, no cumple lo preceptuado en la normativa citada.

Con independencia de lo expuesto, cabe indicar que la “EDAR de Bouzas” se diseña pensando en una capacidad de 350.000 habitantes cuando, según las propias previsiones demográficas contenidas en la Memoria, tendría que dar futuro servicio a una población de aproximadamente 400.000 habitantes, por lo que en ese caso resultaría insuficiente.

Con base a lo expuesto, podemos plantear que la falta de localización de una nueva EDAR en terrenos del muelle de Bouzas, junto a su insuficiencia para dar servicio a la futura población, **constituye una infracción de lo dispuesto en los citados artículo 53 y 54.d) y h) de la Ley 9/2002, que incurre en vicio de nulidad del planeamiento según lo previsto en el artículo 62.3º de la LRJPAC por contravenir las disposiciones citadas.**

Asimismo, cabría hacer notar una **insuficiencia general de infraestructuras para el parque de 260.000 viviendas que se proyecta**. En este sentido, habría que indicar que el PXOM prevé la instalación de infraestructuras para una población máxima de 400.000 habitantes, cuando la demanda potencial de un parque residencial de 245.000/260.000 viviendas es, como mínimo, de 600.000 habitantes. Por tanto, podemos hablar de una **nueva vulneración del principio de proporcionalidad y racionalidad en la actuación administrativa.**

FIN DEL CAPITULO 5

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (VI)

SOBRE

ALEGACIONES DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS

Alegaciones formuladas por el Ilustre Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia de fecha 15 de marzo de 2005:

En lo tocante a ordenación de territorio, el órgano colegial advierte de la excesiva subordinación otorgada en el planeamiento a la periferia, a la que se le asignan los servicios más interesantes, respecto al centro. A su juicio, Vigo presenta un área metropolitana multicéntrica, por lo que debería plasmarse una mayor integración funcional de los núcleos del entorno.

También coincide con los informes antes citados en **la falta de sostenibilidad del plan generada por la duplicación de la dimensión del parque edificado** y, en consecuencia, de la población, lo que pondría en peligro la preservación del medio natural (sobre este aspecto incidiremos más adelante por resultar de indudable trascendencia). Por ello, el Colegio de Arquitectos entiende vulnerado el objetivo de sostenibilidad plasmado en el artículo 46 de la LOUG. Además, pone de manifiesto la ausencia de planificación estratégica de las actuaciones que se proponen respecto a la llamada "**ciudad dispersa**", indicándose que el proceso de transformación y expansión de ese territorio se irá produciendo, sin duda, de manera "**puntual y desestructurada**", siguiendo directrices del mercado

Sentado lo anterior, resulta del todo evidente que **el PXOM no cubre los objetivos fundamentales que sobre ordenación del territorio estaban ya plasmados en la Carta Europea de 1983**, y que se consagran en la LOT en lo que respecta_

- **Al desarrollo equilibrado de los territorios.**
- **A la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y, sobre todo,**
- **A la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural** que, en definitiva, haga compatible la satisfacción de necesidades crecientes de recursos y su conservación así como el respeto a las peculiaridades propias de los asentamientos en cuanto a sus formas de vida.

Tampoco cubre los objetivos fundamentales previstos en el artículo 3º de la LOT, en los que no sólo debe inspirarse sino someterse por el principio de jerarquía normativa. Estos objetivos se pueden concretar en:

a) **Disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrio entre el máximo bienestar de la población y la mejora del medio ambiente.** Como hemos señalado, el PXOM es, en esencia, **desproporcionado en sus previsiones de crecimiento demográfico**, y no se preocupa, correlativamente, de

garantizar la protección del medio y sus recursos ni la sostenibilidad del desarrollo, instituyendo en Vigo el modelo de “*ciudad dispersa*”, sin definirlo con claridad y precisión, dejando la puerta abierta, como afirman los representantes del Colegio de Arquitectos, a un desarrollo **desestructurante y desorganizado** de la urbe.

En este punto es necesario hacer una reflexión en torno a la falta de modelo sostenible de la llamada “ciudad dispersa”. Como apunta Ramírez Sánchez en su estudio *Planeamiento Urbanístico y Evaluación de Impacto Ambiental*, el modelo de ciudad dispersa –o de *urban sprawl* en su original acepción anglosajona– viene caracterizado por la defensa del crecimiento de las ciudades mediante el desarrollo urbano de zonas suburbanas alejadas del centro, donde existen viviendas unifamiliares con baja densidad. **Con el paso de los años, la aplicación de dicha fórmula urbanística ha mostrado consecuencias perniciosas.** Así, la dispersión homogénea de la ciudad, según el citado estudio, constituye un verdadero paradigma de consumo y despilfarro de energía, agua y suelo, productor de un notorio grado de emisiones contaminantes generadas por el continuo desplazamiento de miles de automóviles por laberínticas autopistas, **depredador de la diversidad natural y biológica que se ve destruida y uniformizada en las nuevas zonas verdes que sustituyen el medio natural, y destructor del modelo tradicional de convivencia en la ciudad.** Hay que destacar que el principal valor del *urban sprawl* es su presumido beneficio inmediato, provocado por la liberación de suelo municipal y la consiguiente reducción del precio del suelo. **En este sentido, en la propia memoria justificativa del PXOM se reconoce abiertamente que "é un fin en simismo para o PXOM o aforro de solo"** logrado mediante la liberalización de suelo. **Sin embargo, a largo plazo es indudable que tal decisión conlleva un insalvable coste ambiental, social y económico para la propia urbe,** pues produce una elevada destrucción de recursos y una carga para las administraciones locales en términos de mantenimiento de equipamientos e infraestructuras dada la ampliación de la superficie *urbana*, además de los perniciosos efectos ambientales y el detrimento de la calidad de vida de la población generado por los continuos desplazamientos en vehículo en una ciudad que, de por sí, ya presenta sustanciales deficiencias en este aspecto.

Frente a dicho modelo, importado del sistema de ciudad americana que queda en su mayor parte en manos del desarrollo por particulares, gana fuerza la imposición del modelo tradicional europeo de ciudad compacta con contención del suelo, mayor nivel de calidad en la urbe e integración social. Este modelo de ciudad compacta se ofrece en un diseño unicéntrico, con un único núcleo urbano muy definido, o bien en una configuración policéntrica, en varios núcleos urbanos que contienen los servicios y equipamientos precisos para el desarrollo de la vida social, evitando, por lo tanto, las urbanizaciones residenciales alejadas de los centros vecinales aglutinadores de los servicios económicos, culturales, deportivos u de otra índole.

La *ciudad compacta* es el modelo defendido, precisamente, por la Comisión de Seguimiento de la Agenda 21 Local en nuestro país durante el mes de mayo de 2004 en unas sesiones que congregaron a políticos y técnicos de Concellos de España y Portugal en la provincia de Ourense y en donde se abogó decididamente por la concentración de las ciudades en contra de la dispersión y el caos existente.

Así pues, esta forma de crecimiento de **ciudad dispersa** de las áreas urbanas de Vigo es **claramente insostenible en términos de calidad ambiental**, pues condena la pervivencia de los ecosistemas existentes, sustituye el espacio natural por pequeños polígonos verdes, merma la calidad de vida del ciudadano y reduce drásticamente el espacio de suelo disponible para otros usos que no sean los edificatorios. Paradójicamente, aunque la potenciación de la llamada "**cidade espallada**" se presenta en el PXOM de Vigo como un objetivo estratégico, en los criterios para la elaboración del Estudio de Sostenibilidad obrantes en la Memoria Justificativa se señala como fin primordial el de evitar la dispersión de la edificación, poniéndolo en relación directa con la preservación del medio natural.

Notas:

Alegaciones presentadas por D. José Romero Amich, Presidente de la Delegación de Vigo del Colegio de Arquitectos de Galicia. Planeamiento Urbanístico y Evaluación de Impacto Ambiental, Jesús M^a Ramírez Sánchez. Colección Legislación y Medio Ambiente nº 202, año 2003. El observatorio de la Vivienda de España sostiene, contradiciendo dicha postura, que no es el suelo el que determina el precio de la vivienda sino, precisamente al revés. Memoria justificativa del PXOM: Nunha urbe que medrou en extensión e, o que é peor, de xeito abondo desordenado, resultaba imprescindible proponer un modelo de desenvolvemento urbano liberador do solo.

alternativa
veciñal

FIN DEL CAPITULO 6

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO (VII)

SOBRE

HIPÓTESIS Y CRITERIOS MANEJADOS

ANÁLISIS DEL TERRITORIO EN EL PXOM.

El artículo 53 de la Ley 9/2002 obliga, en su apartado primero, a incluir dentro de las determinaciones de un PXOM los objetivos generales y criterios de la ordenación compatibles con los instrumentos de ordenación del territorio. A día de hoy, no han sido promulgadas en la Comunidad de Galicia las directrices de ordenación del territorio, toda vez que las mismas se hallan aún en fase de tramitación, por lo que no existen disposiciones con rango legal que concreten los objetivos territoriales genéricos. No obstante, en la memoria justificativa del documento de PXOM sometido a aprobación inicial, y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 53.1º.a) de la Ley 9/2002, se ha incluido un apartado específico destinado a analizar la adecuación de la ordenación propuesta con apoyo en los documentos redactados por la CPTOPV: ***Galicia: Hipótesis de Modelo Territorial, y Determinaciones orientativas recogidas en el Avance de las Directrices de Ordenación Territorial facilitadas igualmente*** por dicha Consellería, documentos que, tal como implícitamente reconoce el equipo redactor, deben servir de referencia para examinar la compatibilidad del PXOM con los principios de territorialidad.

En este sentido, hemos de denunciar que el informe realizado por el equipo redactor incluido dentro de la memoria del PXOM se limita en su mayor parte a realizar una mera crítica al contenido de los citados documentos autonómicos, poniendo incluso en tela de juicio la propia concepción territorial que realiza la Administración autónoma, y ofreciendo, en definitiva, su particular visión territorial en un alarde de pugna competencial que resulta, cuando menos, sorprendente. Aunque las intenciones del citado equipo pudiesen ser muy loables, **el informe parte, en consecuencia, de un presupuesto erróneo, pues se olvida de su principal objetivo, que no es otro que realizar un análisis detallado de las líneas básicas de actuación contenidas en el Plan con su documentación aneja y los principios y planteamientos de orden territorial perfectamente identificables en la LOT,** exigencia que le viene impuesta por el artículo 53.1 de la LOUG.

Se ha de destacar pues, **que no se cita ni evalúa en su justa proporción, por ejemplo, la incidencia de proyectos sumamente transformadores del municipio de Vigo, actuaciones con una notable relevancia e impacto** como son, entre otras, la masiva **conversión de suelo** antes calificado como rústico en suelo urbanizable, el radical **cambio en la tipología** edificatoria sobre una amplísima zona del término municipal, la **incidencia ambiental** del trazado del vial denominado "Ronda de Vigo" o el aumento de la presión demográfica. Falta rigurosidad en los estudios sobre el medio y la población, destacando el insuficiente, impreciso y difuso Estudio de Sostenibilidad Ambiental. Al respecto, debemos traer a colación las conclusiones de diversos informes emitidos tanto por otras Administraciones como por organismos oficiales de indudable peso:

Informe de la Concejalía de Medio Ambiente del Concello de Vigo:

En el mismo se deja constancia de la insuficiencia de información en lo referente al Estudio de Sostenibilidad, **no quedando claro si el PXOM resulta coherente con los objetivos de sostenibilidad propuestos**. También se incide en la **falta de justificación de los cumplimientos de los índices de calidad de vida** y cohesión con los sectores y distritos que marca la Ley 9/2002. Y no sólo eso, sino que el informe critica duramente la ausencia de concreción respecto a medidas correctoras de carácter general acerca de los impactos previstos sobre el medio. Resulta harto significativo que la Concejalía de Medio Ambiente del propio Ayuntamiento de Vigo incida en la falta de calidad y, en definitiva, rigurosidad del documento sometido a aprobación inicial.

Informe previo da Consellería de Política Territorial (CPTOPT):

Los servicios técnicos de la Consellería de Política Territorial comparten varias de las conclusiones de la Concejalía de Medio Ambiente. Consideran **insuficiente la justificación en cuanto a aspectos tan esenciales como: clasificación del suelo, medidas adoptadas para la integración en el medio ambiente y el paisaje y medidas de control de crecimiento urbano**. Por otra parte, se apunta la deficiente plasmación en plano de los sistemas generales, siendo precisa la aportación de documentos con una mayor carga de información y precisión que evite ambigüedades e inseguridad jurídica. Se destaca, asimismo, la ausencia de mención en el Estudio de Sostenibilidad Ambiental de la Autovía Vigo-Porriño, a pesar de ser un eje estructurante para las comunicaciones del municipio. Se ataca igualmente **la falta de proporcionalidad entre la variante territorial, la fijación de plazos y la sostenibilidad de la actuación, tildándose como absolutamente desproporcionada la previsión temporal del PXOM**.

En este sentido, destaca por encima de todo la divergencia de la Administración autónoma con uno de los sofismas que sustentan el espíritu hiperdesarrollista del documento, la afirmación de que *"Vigo es desproporcionado y requiere una solución desproporcionada"*. Dicho principio *informador* del documento, que afecta en sí a la recalificación desmedida de suelo a fin de la consideración de suelo de núcleo rural o rústico como suelo urbanizable con la consiguiente generación de nuevos viales estructurales y dotaciones públicas en espacios preservados hasta la fecha a viviendas unifamiliares no resulta aceptable en términos de sostenibilidad ambiental. La concepción municipal de la ciudad del futuro, en el que se aplica un criterio del crecimiento acelerado de la urbe, entra en plena contradicción con las hipótesis demográficas publicadas recientemente por el Instituto Nacional de Estadística.

Dictamen sobre la Sostenibilidad del PXOM realizado por el Laboratorio de Ecología Aplicada de la Universidad de Vigo:

Un informe de especial relevancia es el realizado por el Laboratorio de Ecología Aplicada de la Universidad de Vigo, promovido por la Coordinadora para la Supresión de la Ronda de Vigo y utilizado en el trámite de alegaciones a la aprobación inicial del PXOM. A criterio de los técnicos redactores del citado dictamen **la ausencia en el PXOM de modelos válidos para la consecución de la Sostenibilidad del territorio** restan cualquier rigurosidad al documento municipal, pues no se plasma en el ningún indicador de la

estructura del modelo territorial propuesto. Igualmente, advierte que el **modelo de desarrollo urbano expansivo sobre el territorio rural** que se propone el Plan no se puede considerar un modelo de desarrollo municipal sostenible. Además, considera que la definición del modelo territorial y de ciudad no está clara en el PXOM, no existiendo ni una concepción ecológica del territorio ni un enfoque global de la calidad de vida urbana, por lo que, coincidiendo con el informe de la CPTOPV, concluye que **el Plan sometido a aprobación no justifica el modelo territorial ni garantiza su sostenibilidad**. Es también reseñable la crítica conceptual realizada por el equipo redactor sobre lo que entiende por "ciudad compacta" y "ciudad dispersa". Los técnicos de la Universidad de Vigo consideran que **"frente a la supuesta ciudad dispersa que pretende el PXOM existe una compleja estructura territorial predominante en enjambre o laxa, heterogénea, originada desde núcleos o asentamientos rurales que a veces persisten"** llegando a indicar que esa estructura polinuclear tipo enjambre es verdaderamente un rasgo de identidad del territorio y del paisaje rural tradicional de las Rías Baixas, en especial de cerca de la costa.

Según el dictamen de la Universidad de Vigo, la aplicación del Plan hará desaparecer, en gran medida, este modelo tipológico identificador, lo que permite afirmar, en apoyo a dicho estudio, que **el PXOM no se adecua con la norma imperativa y de aplicación directa, recogida en el artículo 104.1.c) de la LOUG**, precepto que sujeta la actuación urbanística de la Administración al límite del respeto a la tipología del asentamiento preexistente.

ILEGALIDADES DEL PXOM DE VIGO

RECOMENDACIONES

Con la base de las conclusiones previamente citadas se formulan, a continuación, unas breves recomendaciones teniendo en cuenta el momento procedimental en el que se encuentra el documento de ordenación, esto es, una vez superada la aprobación inicial, quedando, por lo tanto, pendiente su sometimiento a ratificación provisional por el Pleno de la Corporación olívica y, de confirmarse tal hecho, su ulterior consideración por la Xunta de Galicia para su aprobación con carácter definitivo. Por dicho motivo, es preciso partir del hecho de encontramos ante un procedimiento administrativo vivo, no existiendo aún resolución definitiva que instaure, con fuerza legal, un nuevo Plan General.

a) A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En función de las deficiencias detectadas consideramos del todo imprescindible la reformulación parcial de los contenidos del PXOM. Sería, por lo tanto, imprescindible, previa la aprobación provisional del documento, subsanar las carencias desgranadas en el presente dictamen. No obstante, se debe tener en cuenta que dichas deficiencias no sólo afectan a aspectos del contenido o ausencia de documentos que integran el PXOM (por ejemplo, ausencia de Estudio de Cuencas Paisajísticas), los cuales podrían incorporarse al documento inicialmente aprobado o corregirse para adecuarse a la normativa. También afectan de forma esencial a algunos de los trámites procedimentales legalmente exigibles (por ejemplo, exposición pública de la EAE). Sería, por tanto, necesario, no sólo efectuar una corrección de contenidos, sino verificar un trámite procedimental con verdaderas garantías para el ciudadano y con estricto cumplimiento de la legalidad. **La retroacción del procedimiento administrativo en curso al momento previo a su aprobación inicial** se vislumbra como la única vía posible para garantizar la correcta formulación del Plan.

En este sentido, el nuevo documento debería observar, como mínimo, los siguientes requisitos:

- a. Una **nueva presentación formal de la planimetría urbanística** que permita, materialmente, su fácil comprensión y acceso por los ciudadanos, exenta de contradicciones e imprecisiones.
- b. Un **nuevo Estudio de Sostenibilidad Ambiental, Impacto Territorial y Paisajístico** que se amoldara a las exigencias de contenido obligadas en virtud de la Evaluación Estratégica de Planes de Ordenación contenida básicamente en la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la Evaluación Ambiental de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, así como a los requisitos previstos para la Evaluación de Impacto Ambiental, sobre todo en cuanto a las actuaciones que implican desaparición de masa arbórea o arbustiva y la construcción de la Ronda de Vigo exigidas por el Real Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, regulador de la Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que regula la Evaluación de Impacto Ambiental a nivel estatal y Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental.

c. Un **nuevo Estudio Demográfico** que, en coherencia con las previsiones demográficas emitidas por el Instituto Galego de Estadística e Instituto Nacional de Estadística para la comarca de Vigo, dote de racionalidad a las previsiones urbanizadoras del Plan, limitándose la liberación de suelo apto para urbanizar a las previsibles necesidades futuras.

d. En consecuencia, un **nuevo Estudio Económico Financiero** que se amolde a las actuaciones precisas para dar servicio a una población acorde con las previsiones demográficas corregidas según las previsiones oficiales (recordemos que gran parte de la inversión prevista recae sobre la inversión del sector privado) y que, además, recoja con suficiente claridad la voluntad de las Administraciones Públicas a las que el Plan atribuye el coste de determinadas actuaciones de asumirlas sin reservas.

e. En general, una **nueva justificación de los criterios de clasificación del suelo** del territorio municipal. Y, en concreto, la diferente calificación otorgada a zonas que, en apariencia presentan similares o iguales características, con especial justificación de la desafección de zonas previamente clasificadas en el vigente planteamiento como suelo rústico.

b) A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Dada la gravedad de las carencias descritas en el presente dictamen y para el caso de que el documento sometido a aprobación provisional por el Pleno no subsane dichos defectos según lo expuesto, como así todo parece indicar, **consideramos que la Administración autónoma está obligada a DENEGAR la APROBACIÓN DEFINITIVA por cuanto el Plan en tramitación, en su configuración actual, resulta legalmente inviable, no siendo posible, salvo una reformulación de base, enmendar las deficiencias señaladas.**

En caso de no proceder la Corporación local a enmendar las carencias que en estos momentos presenta el documento, se debería aplicar a nuestro criterio, la alternativa prevista en el apartado c) del artículo 85 de la Ley 9/2002, esto es, **"denegar la aprobación definitiva en el supuesto de que el Plan en tramitación se estime inviable porque las deficiencias constatadas no sean susceptibles de enmienda"**.

No cabe, en nuestra opinión, acogerse siquiera a la solución "intermedia" prevista en el apartado b) de dicho precepto, esto es, indicar a la Administración local la existencia de deficiencias concretas para su subsanación y su posterior devolución al ente autonómico. Y ello por lo que se ha referido con anterioridad. **No estamos tratando simplemente de carencias puntuales en los contenidos, o falta de documentación. Hablamos de serias deficiencias en la Memoria Justificativa, Económica, Estudio de Sostenibilidad, Calificación del Suelo y, además, de ausencia de trámites procedimentales de carácter esencial que obligan a retrotraer el procedimiento administrativo a su fase inicial.** La mera subsanación, por ejemplo del ESAITP, requeriría una exposición pública de las afecciones ambientales estratégicas con la formulación de alternativas previa la aprobación inicial, extremo que no se ha llevado a cabo y que entendemos difícil de corregir mediante el mecanismo expresado en el citado artículo sin vulnerarse la normativa citada. Lo mismo se puede predicar respecto a la incoherencia del modelo territorial propuesto con los principios y fines de ordenación del territorio, sobre todo en lo que respecta al hiperdesarrollismo en la franja litoral, insostenibilidad del modelo, e impacto territorial en general, como muestran repetidamente los distintos Informes que se han emitido a lo largo del procedimiento (en especial, el Informe Previo de la Consellería de Política Territorial).

En conclusión, el actual documento demanda desde la pura legalidad, una reformulación parcial desde el momento previo a su aprobación inicial, aún cuando esta sea, quizás una solución políticamente difícil de asumir. En este sentido, la Xunta de Galicia debe, a nuestro criterio, asumir su papel con valentía y plena independencia evitando la aparición de diseños territoriales de nulo encaje en las vigentes normas.

c) A LOS AFECTADOS POR EL PLAN, PARTICULARES, ENTIDADES INTERESADAS, Y ASOCIACIONES EN GENERAL.

Como antes se dijo, toda vez que el Plan se halla, en estos momentos, en fase de tramitación, habiéndose superado el trámite de alegaciones previsto en el artículo 85 de la LOUGA no cabe, en principio formular nuevas alegaciones con base a dicho trámite. Tampoco parece viable, o quizás recomendable, en este momento, la interposición de recurso alguno frente al actual documento o, en su caso, el que se apruebe de forma provisional. El artículo 25 de la Ley 29/1998, establece al respecto, que solo serán recurribles las disposiciones de carácter general (el Plan General goza de dicha calificación) cuando pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. En este momento, no nos hallamos ante un documento que cierre la vía administrativa (ello se producirá, al momento de la aprobación definitiva). Solamente en casos excepcionales –como señala al respecto el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de junio de 1984– los actos de aprobación o inicial o provisional de un plan pueden servir de soporte a una pretensión procesal, casos en los que se ponga de manifiesto la absoluta inviabilidad formal o material del proyecto o plan. En todo caso, el alto Tribunal ha matizado (STS 20.11.01) que dicha posibilidad es excepcional pues tiene que resultar una imposibilidad jurídica o física de llevar a cabo el planeamiento aprobado, lo que exige un razonamiento sobre el fondo, que los Tribunales se muestran reacios a valorar, previa la aprobación definitiva. En cualquier caso, y sin perjuicio de lo expuesto, con base a lo previsto en el artículo 79 de la Ley 30/1992, y sobre todo, en aplicación de la acción pública en materia de urbanismo recogida en la Disposición Adicional Cuarta, **cualquier ciudadano, puede exigir, en cualquier momento, ante los órganos administrativos el cumplimiento de la legislación y planeamiento urbanístico.** Por ello, sería más que recomendable poner en conocimiento de las Administraciones Públicas implicadas (Concello de Vigo, Consellería de Política Territorial, y demás organismos sectoriales) las indicaciones expresadas en el presente estudio al objeto de su valoración.

Vigo, noviembre 2006

FINAL