

En la Villa de Madrid, a once de Octubre de dos mil doce.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación núm. 5552/2010 interpuesto por el Procurador D. José Carlos Caballero Ballesteros en representación del Ayuntamiento de Arrecife contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo 244/2006. Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida el Grupo Político Municipal "alternativa ciudadana 25 de mayo" representado por el Procurador D. Julián Sanz Aragón.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, dictó sentencia con fecha 25 de marzo de 2010 (recurso núm. 244/2006) por la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Grupo Político Municipal "Alternativa Ciudadana 25 de mayo", se anula el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arrecife de Lanzarote de 21 de julio de 2006 por el que se aprueba el Plan Especial del Puerto de Arrecife.

SEGUNDO.- En el fundamento jurídico tercero de la sentencia se examinan las causas de inadmisibilidad del recurso, por falta de legitimación activa y por falta de capacidad procesal, que había opuesto las Administraciones demandadas; y la Sala de instancia las rechaza por las siguientes razones:

"(...) Tercero.- A propósito de la legitimación activa, como hemos señalado en otras ocasiones, implica una especial relación del demandante con el objeto del proceso por la que se otorga una capacidad de reacción procesal para la defensa y efectiva reintegración o preservación de un derecho o interés legítimo que forma parte del ámbito jurídico de quien aduce su titularidad.

Y, especialmente, después de la Constitución el concepto de ese interés legitimador que antes había ser directo y ahora simplemente legítimo, abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada pues tanto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en sentencias, entre otras, 60/1982, 62/1983, 160/1985, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32 y 97/1991 y 195/1992) y autos 139/1985, 27.2, 520/1987 y 356/1989). Y, en este sentido, no puede negarse a Alternativa Ciudadana una legitimación suficiente para el ejercicio de la acción frente al Plan Especial objeto del recurso.

Es cierto que sería posible sostener que la acción pública cuando se ejercita en nombre de una asociación, sociedad, agrupación o corporación, exige la acreditación de actuar en su nombre, sin que a efectos de entender cumplida dicha legitimación procesal, pueda decirse que los que la representan, o dice representarla, cuando no acrediten en el proceso dicha legitimación a través del acuerdo del órgano competente para el ejercicio de la acción lo

que, en realidad ejercitan es la acción pública en nombre propio. Eso sería tanto como modificar la condición de demandante y convertir en litigante a quien no ejercitó la acción en su nombre sino en nombre de otro.

En otras palabras, hay que examinar la legitimación a la vista de la persona física o jurídica en nombre de la cual se ejercita la acción, tanto si se ejercita una acción pública como una acción reservada a los interesados.

Ahora bien, un grupo político, por su propia naturaleza, es una asociación de carácter jurídico-político, creada para el ejercicio de funciones derivadas del mandato representativo que ostentan y, como vimos, los Concejales tienen legitimación para impugnar acuerdos municipales pues "el apartado 1.b) del art. 63 de la LBRL, además de implicar una excepción al contenido de la proscripción de la posibilidad de recurrir los actos de una Entidad pública por parte de los órganos que la componen -art. 20 a) LJCA 1998- supone, por ello, una ampliación de la legitimación en el régimen general del proceso contencioso administrativo" (STS 3 de julio de 2006). Por ello cuando impugnan los acuerdos municipales, al margen de actuar en su propio nombre o en el del grupo político al que están adscritos, están actuando en ejercicio de sus funciones y debe entenderse que ostentan legitimación aunque en el escrito de interposición hayan ejercido la acción en nombre del grupo político y no en su nombre propio.

Así pues, sí que es posible entender que los concejales, aunque no se haya justificado la voluntad del grupo político para recurrir, si ostentan legitimación procesal como componentes de ese grupo político. En este sentido, debe admitirse su legitimación procesal conforme a una interpretación pro actione de su derecho, en ejercicio del cargo público, cuya voluntad contraria al acuerdo recurrido quedó exteriorizada en su momento.

Y todo ello porque los Grupos Políticos municipales sólo tienen una función estrictamente corporativa (según deriva del art. 23-1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986".

Despejados esos obstáculos procesales, la sentencia recurrida, después de exponer la naturaleza, objeto y fines del Plan Especial examinado, y de ofrecer un resumen de algunos actos de tramitación y de los ajustes introducidas en el curso del procedimiento en las determinaciones del instrumento de planeamiento, entra a examinar la alegación de la parte actora sobre el incumplimiento de la obligación de someter el Plan Especial a Evaluación Estratégica Ambiental, de conformidad con la Directiva Europea 2001/42/CE, transpuesta al derecho español mediante la Ley 9/2006. A esta cuestión se dedican los fundamentos jurídicos quinto, sexto, séptimo y octavo de la sentencia, acogiendo la Sala de instancia la tesis de la parte demandante y rechazando las razones de las demandadas, quienes sostenían que de acuerdo con el régimen transitorio de la Ley 9/2006 la Evaluación Ambiental Estratégica no resultaba exigible por razones temporales. Estos fundamentos de la sentencia, en los particulares más relevantes, tienen el siguiente contenido:

“ (...) Quinto.- Empezaremos por el estudio de la falta de la Evaluación estratégica ambiental porque como quiera que con la Directiva 2001/42 / CE, de 27 de junio sobre Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, se pretende que el proceso estratégico de toma de decisiones se traslade a niveles iniciales, lo primero que se impone examinar es si se ha cumplido con la exigencia de llevar a cabo dicha evaluación a la fase "más embrionaria del proceso", es decir, la que precede a la elección del modelo del plan. El artículo 4.1 señala que "La evaluación medioambiental contemplada en el art. 3 se efectuará durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa". La citada Directiva señala en el artículo 1 que tiene por objeto "conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover el desarrollo sostenible, garantizando la realización de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación de planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Pues bien, si el plazo de transposición fue incumplido por nuestro país, por cuanto estaba previsto para el día 21 de julio de 2004, ha sido la Ley 9/2006, de 28 de abril sobre la Evaluación de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente la que incorpora a nuestro derecho interno la citada Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 que ha supuesto "el paso de la EIA a la Evaluación Estratégica Ambiental (EEA)". Dice la Ley 9/2006 en su artículo que 1. Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:

a) Que se elaboren o aprueben por una Administración pública.

b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.

2. Se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:

a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

Esta ley, por tanto, introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito autonómico, e incorpora a nuestro derecho interno

la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Sexto.- La parte actora aduce que la entrada en vigor de la Ley 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 del junio de 2001 supone la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica en todos los planes y programas que elaboren las distintas administraciones públicas y por tanto el Plan Especial impugnado al carecer de DIA infringe la citada Ley. [...] El Abogado del Estado considera que no es de aplicación la Ley 9/2006 porque en informe jurídico de la Autoridad Portuaria se dice que "el primer acto preparatorio formal tuvo lugar antes del 21 de julio de 2004 por lo que podría beneficiarse del régimen transitorio señalado". Pues bien, el Plan carece de evaluación ambiental estratégica encontrándose la justificación de ello por la demandada y codemandada en la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la citada Ley 9/2008.

En efecto, puede leerse en el informe jurídico (folios 174 a 176 del expediente administrativo) remitido por la Autoridad Portuaria al Ayuntamiento de Arrecife (registro de entrada 21 de julio de 2006), respecto a la Aplicación de la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en relación con el Plan Especial de Arrecife: "el pasado 30 de abril, entró en vigor la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Por medio de esta Ley se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La entrada en vigor de esta Ley supone la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica de todos los planes y programas que elaboren y aprueben las distintas Administraciones Públicas, con el objeto de conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Y concluye que la consecuencia inmediata que tendría la aprobación definitiva del Plan Especial del Puerto de Arrecife con posterioridad al 21 de julio de 2006 es la aplicación de la obligación de un proceso de evaluación ambiental cuya duración se estima en 15 meses...lo que supondría el retraso considerable en la aprobación del Plan Especial y con ello la congelación de las inversiones y ejecución de los proyectos programados.

Para evitarlo el informe señala que: "El Plan Especial de Arrecife, su primer acto preparatorio formal tuvo lugar antes del 21 de julio de 2004 por lo que podría beneficiarse del régimen transitorio señalado, siempre que su aprobación definitiva no se produzca con posterioridad al día de hoy 21 de julio de 2006".

Efectivamente, el Plan Especial se aprobó definitivamente el mismo día, 21 de julio de 2006 por Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Arrecife.

Séptimo.- La Disposición Transitoria Primera de La ley 9/2006 de 28 de abril establece respecto a los Planes y Programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley:

1. La obligación a que hace referencia el art. 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

2. La obligación a que hace referencia el art. 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable. En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada.

3. A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación.

Por tanto, siendo el primer acto preparatorio formal el de aprobación inicial que tuvo lugar el 25 de julio de 2005 cuando había entrado ya en vigor la Ley 9/2006 de 28 de abril, no es de aplicación la referida Disposición Transitoria.

Octavo.- Hemos dicho en Sentencia de fecha 13 de enero de 2010 a propósito de los Planes Generales que "El efecto directo de la Directiva, de evaluación ambiental estratégica, es claro respecto a los planes y programas previstos en el Sistema de Planeamiento de Canarias, sin que ofrezca duda su aplicación a los Planes Generales, cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004..." y añadíamos en dicha Sentencia que " Como primer acto preparatorio formal no puede entenderse otro que aquel que inicia la tramitación del Plan, excluyendo el Avance o la información pública del mismo, pues aquí estamos ante actos que no necesariamente puede llevar a la iniciación del proceso de elaboración". Y, desde luego, lo que nunca podría sostenerse es la viabilidad del Plan sin cumplir ninguna normativa ambiental con el argumento de que " podría beneficiarse del régimen transitorio señalado, siempre que su aprobación definitiva no se produzca con posterioridad al día de hoy 21 de julio de 2006".

No podríamos amparar que la Disposición Transitoria se convierta en un portillo para eludir dicha normativa con el único propósito de evitar " la congelación de inversiones", pues en ese caso habría que traer a colación la doctrina de evitación de actos administraciones contrarios a una Directiva cuya transposición va a ser inmediata, STJ Luxemburgo, de 18 diciembre 1997 (C-129/1996) asunto Inter-Environnement Wallonie)". Ya en Sentencia de fecha 14 de mayo de 2009 decíamos "Ciertamente que el ayuntamiento de Telde acuda al argumento de que "lo razonable" era deducir que el procedimiento excepcional se ha culminado y la COTMAC daba su conformidad con las exigencias del artículo 35 del TR, es

inviabile jurídicamente y resalta aún más, si cabe, la auténtica razón del incumplimiento de las prescripciones legales, es decir, la alegada "premura del límite temporal" que dicha Administración se había impuesto para eludir el cumplimiento de la Ley 9/2006 que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42 CE. Finalmente, "A día de hoy, tras la entrada en vigor de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y su trasposición y desarrollo mediante la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril y las correlativas autonómicas, se ha despejado toda duda al respecto, quedando claro que los planes urbanísticos deben someterse antes de su aprobación definitiva a un procedimiento específico de " evaluación ambiental estratégica " en los supuestos y formas previstos en esa legislación". T.S. 30 de octubre de 2009)" En consecuencia, al entender incumplida la obligación de someter el Plan Especial a Evaluación Ambiental Estratégica, la sentencia estima el recurso y anula el acuerdo que lo aprobó definitivamente.

TERCERO.- Notificada la sentencia a las partes, la representación procesal del Ayuntamiento de Arrecife preparó recurso de casación y luego formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 18 de octubre de 2010 en el que, después de exponer los antecedentes del caso, aducía cuatro motivos de casación, los tres primeros al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y el cuarto invocando el artículo 88.1.d/ de la misma Ley. De dichos motivos, como seguidamente veremos, fueron admitidos el primero y el cuarto e inadmitidos los otros dos. El enunciado y resumen de los motivos primero y cuarto es el siguiente:

1º) Infracción del artículo 33.1 y 2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio y de las normas reguladoras de la sentencia. Según el Ayuntamiento recurrente, en el enjuiciamiento llevado a cabo han sido rebasados los límites establecidos por los motivos que fundamentaban el recurso y la oposición, sin haber sido sometidos a las partes los nuevos motivos; y ello porque la sentencia de instancia, en respuesta a las excepciones de admisibilidad -de falta de legitimación activa y de falta de capacidad procesal- que había opuesto las demandadas apreció "de oficio", sin que nadie lo hubiera alegado, que debían ser considerados como demandantes los concejales otorgantes del poder general para pleitos, lo que está en abierta contradicción con las afirmaciones contenidas en la propia sentencia, que rechazaba la posibilidad de modificar la condición de demandante y convertir en litigante a quien no ejerció la acción.

2º) Inadmitido.

3º) Inadmitido.

4º) Infracción de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 9/2006 de 28 de abril sobre evaluación de planes y programas en materia de medio ambiente, que incorporó al derecho español la Directiva 2001/42/CE, al entender el Ayuntamiento recurrente, en contra del criterio de la sentencia recurrida, que a efectos de determinar la exigibilidad de la Evaluación Ambiental Estratégica, por razones temporales, el primer acto formal no viene constituido por el acuerdo de aprobación inicial del Plan Especial (posterior al 21 de

julio de 2004), sino por el Convenio de Colaboración suscrito por el Ayuntamiento y el Puerto de Arrecife y mediante el que se llevó a cabo una encomienda la gestión, Convenio éste que tiene fecha 1 de julio de 2004, anterior, por tanto, a la fecha del 21 de julio de 2004 a la que remite el régimen transitorio de la Ley 9/2006.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida por no ser conforme al ordenamiento jurídico y que:

1º) Se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo.

2º) Subsidiariamente, se desestime el recurso contencioso-administrativo por ser conforme con el ordenamiento jurídico tanto el acuerdo municipal anulado como el Plan Especial de Ordenación del Puerto de Arrecife aprobado en ese acuerdo.

3º) Con carácter subsidiario de las dos pretensiones precedentes, se devuelvan los autos a la Sala de instancia a fin de que, con reposición de las actuaciones al estado y momento en que se incurrió la falta procesal cometida, plantee a las partes la cuestión de sí había de considerarse que los recurrentes eran los concejales que otorgaron el poder a procuradores y no el grupo político municipal que interpuso el recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- El Abogado del Estado, que igualmente había preparado recurso de casación, presentó escrito en fecha 16 de noviembre de 2010 manifestando que no sostenía el recurso, por lo que la Sección Primera de esta Sala dictó auto con fecha 18 de noviembre de 2010 declarando desierto el recurso preparado por la Administración General del Estado.

QUINTO.- Por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 11 de febrero de 2011 se concedió a las partes un plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones acerca de la posible concurrencia de las siguientes causas de inadmisión parcial: "En relación a los motivos segundo y tercero del recurso, por carencia de fundamento, ya que la infracción denunciada invocando el apartado c) del artículo 88.1. LRJCA no utilizaba el cauce procesal adecuado, pues hubiera debido denunciarse al amparo del apartado d) del referido precepto, al dirigirse frente a la interpretación de las normas jurídicas efectuada por la Sala de instancia en relación a posibles causas de inadmisibilidad del recurso (Artículo 93.2.d/ LRJCA)".

Tras oír a las partes, la Sección Primera dictó auto con fecha 12 de mayo de 2011 en el que se acuerda declarar la inadmisión de los motivos segundo y tercero y la admisión de los motivos primero y cuarto, acordándose asimismo remitir las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto de asuntos.

SEXTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por providencia de 30 de junio de 2011 se acordó dar traslado del escrito de interposición a parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizase su oposición, lo que llevó a cabo la representación del grupo político municipal "Alternativa Ciudadana 25 de Mayo" mediante escrito presentado

el 20 de septiembre de 2011 en el que, tras exponer los fundamentos de su oposición, solicita la desestimación del recurso de casación con imposición de las costas procesales al recurrente.

SEPTIMO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 9 de octubre de 2012, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación núm. 5552/2010 lo dirige la representación del Ayuntamiento de Arrecife contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo de 2010 (recurso 244/2006), por la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Grupo Político Municipal "Alternativa Ciudadana 25 de mayo", se anula el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arrecife de Lanzarote de 21 de julio de 2006 por el que se aprueba el Plan Especial del Puerto de Arrecife Han quedado reseñadas en el antecedente segundo las razones por las que la sentencia de instancia rechaza las objeciones a la admisibilidad del recurso que habían sido opuestas por las Administraciones demandadas, así como los argumentos con los que la sentencia fundamenta la estimación del recurso. Procede entonces que pasemos a examinar los motivos de casación aducidos por el Ayuntamiento recurrente que han resultado admitidos, cuyo enunciado y contenido hemos resumido en el antecedente tercero.

SEGUNDO.- En el motivo primero, formulado al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, se alega la infracción del artículo 33.1 y 2, de la misma Ley.

Según el Ayuntamiento de Arrecife la vulneración de esa norma se habría producido porque la sentencia señala, sin que nadie lo hubiese alegado y sin someterlo a la consideración de los litigantes, que debían ser considerados como demandantes en el proceso los concejales otorgantes del poder general para pleitos, cuando ello no había sido alegado por la parte actora como oposición a las causas de inadmisibilidad planteadas en la contestación a la demanda y, además, se encuentra en contradicción con las apreciaciones contenidas en la sentencia al negar la posibilidad de modificar la condición de demandante y convertir en litigante a quien no ejercitó la acción.

Pues bien, desde ahora queda anticipado que el motivo así formulado no puede ser acogido.

En el proceso contencioso-administrativo tanto las pretensiones como los motivos de oposición y las objeciones de admisibilidad se hacen valer mediante argumentaciones jurídicas y el artículo 33.1 de la de la Ley reguladora de esta Jurisdicción exige que los

órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzguen “dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición”. Ello sin perjuicio de que el órgano judicial dispone de la facultad de introducir en el debate procesal motivos no apreciados por las partes, ya sea en el trámite de la vista o conclusiones o en el momento de dictar sentencia (artículos 65.2 y 33.2 de la misma Ley).

Ahora bien, como recuerda la STC 278/2006, lo anterior, “...no comporta que el Juez esté constreñido por las alegaciones y razonamientos jurídicos de las partes. A salvo las particularidades de las normas sancionadoras, el principio procesal plasmado en los aforismos *iura novit curia* y *da mihi factum, dabo tibi ius* permite al Juez fundar el fallo en los preceptos legales o normas jurídicas que sean de pertinente aplicación al caso, aunque no hayan sido invocadas por los litigantes, pudiendo así recurrir a argumentaciones jurídicas propias distintas de las empleadas por las partes, si conducen a aceptar o rechazar las pretensiones deducidas o los motivos planteados por las mismas (desde la inicial STC 20/1982, de 5 de mayo, FJ 2, hasta la más reciente STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 8)”. Esto es precisamente lo ocurrido en el caso que nos ocupa, pues la sentencia no introduce ninguna cuestión nueva sino que da respuesta a las causas de inadmisibilidad del recurso que habían opuesto las Administraciones recurridas, que, como vimos, habían cuestionado la legitimación y la capacidad procesal del grupo político municipal para interponer el recurso, sin que el demandante se defendiera o contestara a dichas objeciones inadmisibilidad.

Conforme a los principios de *iura novit curia* y *da mihi factum, dabo tibi ius*, el órgano jurisdiccional puede y debe fundar el fallo en el derecho adecuado a la solución del caso, pudiendo así emplear argumentaciones jurídicas propias y distintas de las invocadas por las partes, si conducen a aceptar o rechazar las pretensiones deducidas, los motivos planteados por las partes, o la solución a las causas de inadmisibilidad opuestas, siempre que no se altere la causa petendi ni se sustituya el *thema decidendi*. Por tanto, no existía obligación por parte del Tribunal de instancia de someter a la consideración de las partes la posibilidad de interpretar que, como los grupos políticos municipales solo tienen funciones estrictamente corporativas, cuando se impugnan en su nombre los acuerdos ha de entenderse que son los concejales que los componen los que en el ejercicio de su cargo público llevan a cabo la impugnación interviniendo como recurrentes, que fue, en definitiva, el criterio en que se sustenta la decisión de rechazar las causas de inadmisibilidad. No procede que entremos aquí a examinar si son o no acertados los argumentos de la sentencia respecto de la legitimación de los grupos políticos municipales -sobre esa materia puede verse la sentencia de esta Sala de 7 de febrero de 2007 (casación 2946/2003) y las que en ella se citan-, pues para resolver el motivo de casación, en el que lo que se denuncia es la incongruencia de la sentencia, basta con señalar que para la solución de las objeciones de admisibilidad que habían sido planteadas la Sala de instancia podía aportar sus propios razonamientos sin necesidad de someterlos previamente a la consideración de las partes, sin incurrir por ello en vicio de incongruencia.

TERCERO.- En el motivo de casación cuarto –recuérdese que los motivos segundo y tercero fueron inadmitidos (véanse antecedentes tercero y quinto)- se alega que la

sentencia infringe la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Como es sabido, esta Ley incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, que el Ayuntamiento de Arrecife considera infringida, tiene el siguiente contenido: "Disposición Transitoria Primera. Planes y programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

1. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

2. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable.

En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada.

3. A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación".

La norma transcrita, que reproduce en lo esencial el contenido del artículo 13, apartado 3, de la Directiva, establece un régimen específico para los Planes y Programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, al establecer que la obligación a que hace referencia el artículo 7 -esto es, la realización de la evaluación ambiental estratégica- se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004, fecha ésta que se corresponde con el momento en que venció la obligación de trasponer la Directiva 2001/42, según obligaba su artículo 13.

El problema que se plantea consiste en determinar cuál haya de considerarse el primer acto preparatorio formal del Plan Especial aquí controvertido, pues la fecha de ese primer acto preparatorio determinará que sea, o no, exigible la Evaluación Ambiental Estratégica. La sentencia recurrida señala que el primer acto aprobatorio del Plan Especial del Puerto de Arrecife se corresponde con el acuerdo municipal de aprobación inicial, que fue adoptado el 25 de julio 2005, esto es, con posterioridad a la fecha establecida en la citada disposición transitoria primera (21 de julio de 2004).

Sin embargo, ese criterio no es correcto pues, según acabamos de ver, la Disposición Transitoria Primera establece en su apartado 3 que "se entenderá por el primer acto

preparatorio formal el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación". Tal enunciado no permite identificar el acuerdo de aprobación inicial con ese primer acto preparatorio a que se refiere la norma, en el que se expresa la intención de promover la elaboración del contenido del Plan Especial y se liberan los recursos técnicos que hagan posible la presentación para la aprobación. La redacción del precepto alude a un momento anterior, aquél en que se produce formalmente la expresión de la voluntad de elaborar el Plan o Programa y se movilizan los correspondientes recursos económicos y técnicos, que, lógicamente es previo al inicio de la tramitación y al momento de la aprobación inicial. Por lo general, puede asimilarse al momento del encargo de la formulación del documento.

En el caso que nos ocupa debe destacarse que, para la redacción del Plan Especial del Puerto de Arrecife, la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento de Arrecife habían suscrito con fecha 1 de julio de 2004 un convenio de colaboración que albergaba una encomienda de gestión, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la formulación y aprobación del Plan Especial, instrumento previsto en el artículo 18 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que era la aplicable *ratione temporis*.

Este artículo 18 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en su apartado segundo, atribuye a la Autoridad Portuaria la competencia para formular el Plan Especial del Puerto y a la Administración urbanística -en este caso, el Ayuntamiento- su aprobación, lo que significa que la Ley reserva a una entidad pública, la Autoridad Portuaria, las facultades de la iniciativa y formulación; y en ello estriba su singularidad, como hemos tenido ocasión de señalar en sentencia de 4 de octubre de 2006 (casación 2507/2003). De esta forma, como acertadamente razona el Letrado del Ayuntamiento recurrente, no puede considerarse que la aprobación inicial acordada por el Ayuntamiento, fuese el primer acto preparatorio formal, por cuanto la formulación del Plan Especial corresponde a la Autoridad Portuaria, sin cuya iniciativa el Ayuntamiento no puede iniciar siquiera la tramitación del procedimiento.

Las razones expuestas conducen a la estimación del motivo de casación, dado que la sentencia recurrida, al afirmar que en este caso era exigible la Evaluación Ambiental Estratégica, ha incurrido en vulneración de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

CUARTO.- Establecido así que la sentencia recurrida debe ser casada, procedería que entrásemos a resolver "lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate" (artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

Ocurre, sin embargo, que, salvo las cuestiones que hemos abordado al examinar los motivos de casación -relativas a la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo y a la inexigibilidad de la Evaluación Ambiental Estratégica-, las cuestiones suscitadas en el

proceso se refieren en su parte más sustancial a la interpretación y aplicación de normas de procedencia autonómica -como son las determinaciones del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote y los diferentes preceptos que del Decreto autonómico 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de los Instrumentos de Ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias, cuyo vulneración se cita en la demanda- por lo que procede, de conformidad con la doctrina establecida en sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (casación 7638/02), ordenar retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia para que la Sala de instancia resuelva según proceda, en el bien entendido de que la nueva sentencia que se dicte no podrá anular el Plan Especial por ausencia de Evaluación Ambiental Estratégica, al haber que dado ya resuelta esta cuestión. Por lo demás es oportuno destacar que la metodología seguida en la sentencia de instancia resulta cuestionable, pues, después de introducir correctamente, organizándolos en apartados, los motivos de impugnación alegados por los recurrentes (fundamento segundo de la sentencia), a continuación la Sala de instancia elige para su examen solo uno de los puntos que conforman la controversia, quedando excluidas del examen el resto de las cuestiones planteadas. Este modo de proceder propicia que, al ser casada la sentencia, este Tribunal Supremo deba abordar por primera vez cuestiones cuyo examen le corresponde genuinamente en vía de recurso, o, como aquí ha sucedido, tenga que ordenar la reposición de las actuaciones para que la Sala de instancia dicte una nueva sentencia, en el caso de que las cuestiones planteadas residan en la interpretación o aplicación del derecho autonómico.

QUINTO.- Al ser acogido el motivo de casación cuarto de los aducidos por Ayuntamiento de Arrecife, no procede imponer las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes personadas (artículos art. 95.3 y 139.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción); y como en esta sentencia se ordena la retroacción de actuaciones, no procede hacer pronunciamiento sobre las costas causadas en la instancia.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

FALLAMOS

1. Ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Arrecife contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, de 25 de marzo de 2010 (recurso contencioso-administrativo 244/2006), que ahora queda anulada y sin efecto.
2. Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte una nueva resolviendo lo que proceda sobre las cuestiones suscitadas y pretensiones formuladas por los litigantes, en el bien entendido que no podrá ya estimar el recurso contencioso-administrativo por no haber sido sometido el Plan Especial del Puerto de Arrecife a Evaluación Ambiental Estratégica, al haber quedado ya resuelta esta cuestión.

3. No hacemos imposición de costas en el recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Mariano de Oro-Pulido y López.- Rafael Fernández Valverde.- Eduardo Calvo Rojas.- María del Pilar Teso Gamella.- Jesús Ernesto Peces Morate.

Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia hallándose la Sala celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.