

**COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO
DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014 (SALA DE LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 4ª, PONENTE: JESÚS ERNESTO
PECES MORATE), SOBRE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL
ESTRATÉGICA EN PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS
RECURSOS NATURALES Y PLANES RECTORES DE USO Y
GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES**

Autor: Ramón Castilla Beltrán. Licenciado en Derecho, Diplomado en Gestión y Administración Pública, Derecho Ambiental por la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)

Fuente: ROJ: STS 3730/2014

Temas Clave: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales; Planes Rectores de Uso y Gestión; Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas

La presente sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por varios particulares contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 25 de junio de 2012, número de resolución 2020/2012. El litigio fue originado por una restricción a ciertos derechos a los que se vieron sometidos los recurrentes con respecto a sus predios debido al *Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar* (en adelante, PORN y PRUG respectivamente), por lo que se impugnó el presente reglamento amparándose en la falta de una adecuada evaluación ambiental estratégica durante la creación del reglamento, lo que conllevaría, al ser un trámite esencial, a la correspondiente nulidad de este. El Tribunal Superior de Justicia andaluz desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado, confirmando así el acto administrativo recurrido.

El recurso de casación presentado ante el Tribunal Supremo se fundamenta en tres motivos:

El primer y principal motivo de impugnación es la carencia del preceptivo estudio de impacto ambiental exigido en la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente* (LEAE en adelante), considerando que no es aplicable el sistema de evaluación ambiental específico reflejado en el artículo 6.3 de la *Directiva 92/43/CEE sobre Hábitats* (Directiva Hábitats en adelante) al tratarse de un LIC. Tampoco se considera que la *Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (LPNyB en adelante) excluya la necesidad de evaluación del Decreto. La administración

autonómica recurrida pide la desestimación del recurso al señalar que la Ley 9/2006, en su artículo 2 se refiere a planes de infraestructuras, y no a instrumentos de ordenación y gestión de recursos naturales, que satisfacen de por sí las exigencias de evaluación ambiental según la LPNyB.

El segundo motivo casacional radica en la necesidad de motivación que precisan las medidas restrictivas impuestas por parte de la Administración según lo expuesto en el artículo 51.4 apartados a) y c) de la Ley 30/1992, precepto que por tanto consideran infringido. La administración autonómica pide la desestimación al considerar que el presente motivo radica en simples discrepancias con el reglamento impugnado.

El tercer motivo se fundamenta en una petición de daños y perjuicios ocasionados por los planes de gestión a la parte recurrente, algo que no había sido incluido en el recurso administrativo previo, por lo que no fue objeto de pleito anteriormente.

El Tribunal Supremo desestima todos y cada uno de los motivos.

El primer motivo de casación es rechazado al encontrarse contemplado tanto en la norma europea como en la española la exclusión de la necesidad de evaluación de los planes con la finalidad de proteger ambientalmente a una zona en concreto, ya que estos satisfacen las exigencias de la evaluación, remitiéndose el Tribunal a las explicaciones de la sentencia recurrida.

El segundo motivo es desestimado al encontrarse en el Decreto justificación suficiente sobre las restricciones de los derechos de los titulares. Finalmente el tercer motivo es rechazado debido a que el artículo 65.3 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no permite que se planteen cuestiones no suscitadas en los escritos de demanda y contestación, por lo que se incurre en desvío procesal al no haber podido la Administración pronunciarse en vía administrativa.

Comentadas ya las principales cuestiones litigiosas y el pronunciamiento jurisdiccional, procede examinar detenidamente la necesidad o no de evaluación ambiental en un plan de gestión de recursos naturales o en un plan rector de uso y gestión de recursos naturales (planes de gestión en adelante), como es el objeto litigioso en cuestión.

Comenzando por el derecho europeo, la parte recurrente argumenta que al ser el parque natural un LIC, estas zonas no se encuentran protegidas por el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats. Como ya sabemos, este artículo regula la adecuada evaluación de proyectos y planes que afecten a los espacios comprendidos en la Red Natura 2000.

Una lectura del artículo mencionado nos permite vislumbrar la difusa configuración literal del que está dotado, algo de lo que se pretende aprovechar la parte demandante, puesto que solo se refiere a las zonas amparadas en su ámbito de protección como “lugares”, lo que hace difícil determinar si los LICs se encuentran o no dentro de este sistema de protección, al ser esta una fase intermedia y preparatoria de las Zonas de Especial Conservación (ZEC), principales espacios que han de conformar la Red Natura 2000. Hemos de recordar que en un primer momento son los Estados Miembros los que crean una lista de espacios susceptibles de formar parte de esta Red Natura 2000 por encontrarse en ellos hábitats mencionados en el Anexo I y/o especies del Anexo II de la Directiva Hábitats, según los criterios mencionados en el Anexo III. Esta lista es enviada a la Comisión, que de común acuerdo con cada uno de los Estados Miembros, redacta un proyecto de Lugares de Importancia Comunitaria. Estos lugares serán definitivamente aprobados como LIC mediante un procedimiento mencionado en el artículo 21 de la Directiva Hábitats¹.

Es el artículo 4.5 de la misma Directiva el que delimita el momento en el que los LICs quedan amparados en el sistema de evaluación que contempla la Directiva Hábitats, al exponer que estas zonas quedarán sometidas a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 desde el momento en que estos lugares sean aprobados por Decisión de la Comisión Europea

Pues bien, el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar fue aprobado para formar parte de la lista de LIC por Decisión de la Comisión el 21 de septiembre de 2006, por lo que, en atención a lo previamente expuesto, podemos afirmar que este lugar queda amparado en el artículo 6.3 de la Directiva. Hemos de precisar que este parque natural también se encuentra clasificado como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), lugares también amparados por el artículo 6.3, en virtud de lo expuesto en el artículo 7 de la Directiva Hábitats, por lo que podemos concluir que en todo caso sería de aplicación la regulación expuesta en esta norma sobre la adecuada evaluación que ha de realizarse para planes y proyectos que puedan afectar a estas zonas.

Aunque no ha sido objeto de revisión específica en la presente sentencia, hemos de precisar que no todos los planes de gestión de recursos naturales quedan eximidos de evaluación ambiental. Recordemos que la dicción literal del artículo 6.3 expone que “*cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesaria para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares...*”. Estos planes o proyectos eximidos son, en palabras del

¹ Este artículo deriva dicho procedimiento a la Decisión 1999/468/CE, artículos 5 y 7, puede encontrarse en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468&rid=1>

TJCE, "*medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales*" que se exponen en el artículo 6.1 de la citada Directiva, pero puede darse el caso de que estos planes se realicen de forma mixta, y que solo parte de ellos persiga la gestión directa del lugar, siendo necesario someter a la otra parte a evaluación ambiental². También puede ser posible que estos planes tengan repercusiones en otros lugares de la Red Natura 2000 que no gestionan directamente, lo que hará necesaria su evaluación³.

En cuanto a la legislación nacional, la impugnación de los recurrentes viene dada por la vulneración del artículo 7.3 y concordantes de la LEAE, al exponer que dicha evaluación se debe realizar durante el proceso de elaboración de los planes, lo que acarrearía la nulidad del decreto. El ámbito objetivo de aplicación de esta norma lo encontramos en el artículo 3.2, con un sistema de doble lista. En su apartado b) se remite a la normativa reguladora de los espacios de la Red Natura 2000, esto es en la actualidad la LPNyB.

Ya en su exposición de motivos esta norma advierte que "*todos los instrumentos de planificación considerados en este título I incluirán, necesariamente, trámites de información pública y de consulta a los agentes económicos y sociales, a las Administraciones Públicas afectadas y a las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta ley, así como, en su caso, la evaluación ambiental prevista en la ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*". En principio parece que la norma deja abierta la puerta a que los PORN sean objeto de una evaluación ambiental estratégica, sin embargo esta posibilidad se refiere específicamente al Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, regulado en el Capítulo II de dicho título, al contemplarse en su artículo 13.4 la necesidad de que se someta en todo caso a evaluación. Nada se menciona a este respecto en el Capítulo III, regulador de los PORN, ni en el artículo 30, regulador de los PRUG, lo que no es óbice para que estos planes puedan ser objeto de evaluación en los supuestos ya previstos en la jurisprudencia europea.

En cuanto a la adecuada evaluación que ha de realizarse en las zonas de la Red Natura 2000, el artículo 45 de la LPNyB reproduce literalmente las primeras líneas del artículo 6.3 de la Directiva Hábitats, lo que nos ha de llevar a idéntica conclusión que la ya expresada sobre la legislación europea.

² Comisión Europea, "Gestión de Espacios Natura 2000, Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre Hábitats" año 2000. Disponible en: http://www.redeuroparc.org/Guia_Natura_2000_doc/manual_gn2000_%28art.6%29.pdf

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-241/08, Comisión/Francia.

Como elemento conclusivo, esta sentencia corrobora lo que ya se encontraba contemplado tanto en normativa europea como la nacional, los planes de gestión del patrimonio natural, en la medida en que su función es gestionar de forma directa este patrimonio, no deben de someterse a evaluación ambiental estratégica. Esta afirmación resulta conveniente en base a las finalidades que ambas figuras jurídicas persiguen: la necesidad de protección del medio ambiente mediante un desarrollo sostenible. La evaluación ambiental se configura como un instrumento que pretende garantizar la introducción de consideraciones ambientales en la creación de planes y programas, integrando los principios de desarrollo sostenible y participación pública en el entramado político desde un primer momento. Idéntica finalidad es la que busca el instrumento de los PORN, que aparte de funciones de delimitación e inventario, determina criterios de conservación, restauración, protección y uso sostenible de estos espacios⁴, además de formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con la conservación del patrimonio natural⁵, todo ello encaminado a "*atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre*"⁶. Además, para su creación es necesaria una alta participación pública, como se desprende del artículo 21.2 de la LPNyB.

Como podemos comprobar, dos de las finalidades principales de la EAE se encuentran aseguradas en los planes de gestión, por lo que la realización de una evaluación ambiental a estos planes supondría una reiteración de ciertas medidas de protección ambiental que no aportaría nada nuevo a la consecución de su finalidad, y así se expone en la sentencia: "*como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo*".

Todo esto sin mencionar otro presupuesto lógico contemplado tanto en la Exposición de Motivos de la derogada LEAE: la aplicación principal de esta evaluación se encuentra en los planes y programas que previsiblemente vayan a causar un impacto negativo en el medio ambiente, algo de lo que, aún esgrimiendo el principio de precaución o cautela (principio, por cierto, también inspirador de los PORN y del resto de planes de gestión, en virtud del artículo 2 de la LPNyB), nunca pueden adolecer este tipo de planes.

⁴ Artículo 17 apartado e) de la LPNyB.

⁵ Artículo 17 apartado d) de la LPNyB.

⁶ Exposición de Motivos de la LPNyB.