

Roj: STS 2092/2011
Id Cendoj: 28079130052011100167
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 1139/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Doctrina: Informe de impacto **medio** ambiental: No es acto de trámite cuando se deniega su emisión y se pone fin al procedimiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a ocho de Abril de dos mil once.

La Sala Tercera de este Tribunal Supremo ha conocido, con la composición reseñada al margen, de recurso de casación contra sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria; fue dictada el veintinueve de diciembre de 2006, en autos del recurso contencioso administrativo nº 687/2005 .

El recurso extraordinario de casación ha sido interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Javier Cereceda Fernández Oruña, en nombre y representación de la entidad **Finca Pontania, S.A.**, siendo parte recurrida el **Gobierno de Cantabria** , representado y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos; resultando los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - La Sala de lo Contencioso administrativo Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, ha conocido del recurso número 687/2005 , promovido por la representación de la entidad mercantil Finca Pontania S.A.; ha sido parte demandada el Gobierno de Cantabria; fue interpuesto contra resolución desestimatoria por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto contra resolución del Director General de **Medio Ambiente** de la Consejería de **Medio Ambiente** del Gobierno de Cantabria, de 10 de enero de 2005, en la que acordó archivar el procedimiento de evaluación de impacto **medio** ambiental del Proyecto «Plan Parcial del SNUP-10» Mortera, promovido por la entidad "Finca Pontania, S.A." y ofreció recurso de alzada ante el Consejero de **Medio Ambiente**.

Conclusa la tramitación del recurso, por providencia de 29 de diciembre de 2006, la Sala de instancia puso de manifiesto a las partes, al amparo de lo dispuesto en el *artículo 33 de la Ley 29/1998, de 13 de julio* , reguladora de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo (en adelante, LRJCA), la posible existencia de la *causa de inadmisión del artículo 69 . c)* en relación con el *artículo 25 LRJCA* , al poder ser el acto recurrido un acto de mero trámite.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia el 29 de diciembre de 2006 , con la siguiente parte dispositiva:

" **FALLAMOS** : Que debemos declarar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Sr. Fernando García Viñuela en nombre y representación de Finca Pontania, S.A. contra la Resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución del Director General de **Medio Ambiente** de fecha 10 de enero de 2005, en cuya virtud se acordó archivar el procedimiento de Evaluación de Impacto **Medio** Ambiental del Proyecto «Plan Parcial del SNUP-10», promovido por la entidad "Finca Pontania, S.A." por tratarse de un acto de trámite, sin que proceda hacer mención expresa

acerca de las costas procesales causadas, al no haber méritos para su imposición".

TERCERO .- La parte demandante preparó recurso de casación; fue tenido por preparado y se remitieron los autos originales a esta Superioridad, emplazándose a las partes para su comparecencia ante la Sala Tercera de este Tribunal Supremo para hacer uso de su derecho, por término de treinta días.

CUARTO .- Dentro del término del emplazamiento compareció ante la Sala el Procurador Don Javier Cereceda Fernández-Oruña, en nombre de Finca Pontania, S.A.; presentó escrito de interposición del recurso de casación, que fue admitido a trámite en Providencia de la Sección Primera de esta Sala de 23 de octubre de 2007, que ordenó remitir las actuaciones a esta Sección Quinta, formalizando escrito de oposición el Gobierno de Cantabria como parte recurrida.

QUINTO .- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo y se acordó designar para dicho trámite la audiencia del día 5 de abril de 2011, en cuya fecha ha tenido lugar.

VISTO , y en atención a los fundamentos de Derecho que se expresan.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se articulan tres motivos de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que ha declarado inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad recurrente contra la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto ante el Consejero de **Medio Ambiente** contra resolución del Director General de **Medio Ambiente** del Gobierno de Cantabria de 10 de enero de 2005, que acuerda archivar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto Plan Parcial del SNUP-10, a ubicar en Mortera (Piélagos), promovido por Finca Pontania; S.A. por tratarse de un acto de trámite.

SEGUNDO .- El primer motivo de casación debe ser examinado en forma conjunta con el motivo tercero. Se articulan ambos al amparo del *artículo 88.1 d) de la LRJCA* , y coinciden en denunciar infracción del *artículo 24 de la Constitución (CE)* , en relación con el *artículo 69 c)* y el *artículo 25 de la LRJCA* .. Se invoca asimismo la jurisprudencia de esta Sala en relación con la consideración como de trámite de los informes de impacto **medio** ambiental del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio* , en especial de la Sentencia de esta Sala de 17 de noviembre de 1998 .

TERCERO .- Las *evaluaciones de impacto ambiental* , son medidas de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo, dirigidas a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por particulares. Han sido adoptadas en las legislaciones de todos los Estados miembros, en ejecución de la *Directiva de la Unión Europea 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985* (modificada parcialmente por la *Directiva 97/11 / CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997* y por la *Directiva 2003/35 , CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003*); conforme al *principio de precaución*, que inspira hoy el Derecho medioambiental de la Unión.

La jurisprudencia de esta Sala ha venido interpretando en forma muy restrictiva la posibilidad de control jurisdiccional de las declaraciones de impacto **medio** ambiental ya que las considera como *actos de trámite o no definitivos* que se integran, por su naturaleza, como parte de un procedimiento y no son susceptibles de impugnación independiente de la decisión final del mismo [Sentencias de 17 de noviembre de 1998 (Casación 7742/1997) , 13 de noviembre de 2002 (Casación 309/2000) de 25 de noviembre de 2002 (Casación 389/2000) , de 11 de diciembre de 2002 (Casación 4269/1998) , de 13 de octubre de 2003 (Casación 4269/1998) , de 24 de noviembre de 2003 (5886/1999) y de 14 de noviembre de 2008 (Casación 4269/1998)].

Asiste, no obstante, la razón a la parte recurrente cuando sostiene que el presente caso difiere de los que resolvieron los precedentes que se acaban de citar. No se ha considerado aplicable la doctrina sobre el carácter de actos de trámite de la declaración de impacto ambiental en las Sentencias de esta misma Sala de 29 de noviembre de 2006 (Casación 933/2003) , de 13 de marzo de 2007 (Casación 1717/2005) y 23 de enero de 2008 (Casación 7567/2005) .

A la misma conclusión hay que llegar en el presente caso. La negativa de los órganos medioambientales a someter a procedimientos de evaluación determinados proyectos determinó en las Sentencias citadas de 13 de marzo de 2007 y 23 de enero de 2008 la anulación de las resoluciones

jurisdiccionales que habían apreciado la existencia de un acto de trámite.

CUARTO .- La resolución de la Dirección General de **Medio Ambiente** de la Consejería de **Medio Ambiente** del Gobierno de Cantabria, impugnada en este caso, y su confirmación por silencio en alzada por el Consejero de **Medio Ambiente**, son *actos de trámite cualificados*, que poseen plena autonomía e independencia a efectos de su impugnación (*art. 25 LRJCA*). A diferencia de las declaraciones de impacto ambiental, este acto decide que la evaluación ambiental no es necesaria y que procede archivar la solicitud sin emitirla. Se trata en suma, como ya apreció esta Sala en la Sentencia citada de 13 de marzo de 2007, de un acto que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento y que, por ello, está exceptuado expresamente de los supuestos del *artículo 25 LRJCA* y no puede determinar la inadmisibilidad del recurso a efectos del *artículo 69 c) LRJCA*.

QUINTO .- La *denegación de acceso a la jurisdicción* compromete además en este caso, como se razona fundadamente en el primer motivo de casación, *el derecho fundamental de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)*, máxime cuando se le ofreció expresamente la alzada administrativa contra la resolución de la Dirección General, por lo que cabía esperar la posibilidad de su control en vía jurisdiccional, y se ha resuelto el archivo del expediente por razones que no son exclusivamente **medio** ambientales.

Constituye doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (*art. 24.1 CE*) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Pero, *dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, sobre todo cuando el amparo se ha objetivado tras la reforma del mismo operada por la Ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo en el art. 50 de la LOTC, el control que dispensamos a las decisiones que deniegan el acceso a la jurisdicción ha de verificarse de forma especialmente intensa*, con cuidada aplicación de los criterios que proporciona el principio "*pro actione*", entendido no "*como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan*", sino como "*la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican*" (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2010, de 21 de diciembre, FJ 4 y las que en ella se citan).

SEXTO .- Procede estimar los dos motivos de casación y, dando lugar al recurso, casar y anular la sentencia recurrida. No es necesario entrar en el examen del segundo motivo, que reproducía la misma cuestión desde la perspectiva del *artículo 88.1 c) LRJCA*, como vicio de incongruencia.

En su lugar, resolviendo lo que corresponde, en los términos en los que se ha planteado el debate [*artículo 95.2 d) LRJCA*], debemos estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de 10 de enero de 2005, del Director General de **Medio Ambiente** del Gobierno de Cantabria y la resolución que la confirmó en la alzada.

Esta estimación comporta la obligación de emitir la resolución de evaluación de impacto ambiental, exigida según la normativa de la Unión Europea de que se ha hecho mérito y 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**. También según la normativa de transposición de aplicación, con la terminación del procedimiento que exige el *artículo 3.2 del Decreto 50/1991, 29 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental para Cantabria* (derogado hoy por la *Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, sin perjuicio de la Disposición transitoria segunda* de esta última).

Todo ello sin que el resultado de esta casación prejuzgue el sentido, ya sea favorable o desfavorable al proyecto, de dicha evaluación.

Tampoco efectuamos pronunciamiento sobre la tramitación y resolución sustantiva posterior que proceda respecto del Plan Parcial, cuya resolución es también ajena a lo controvertido y decidido en este recurso.

SÉPTIMO .- Procede, en conclusión, anular ambas resoluciones y ordenar que se repongan las actuaciones en vía administrativa retro trayéndolas al momento necesario para que se proceda a emitir por la administración autonómica la correspondiente evaluación de impacto ambiental en el expediente Plan Parcial de SUNP-10, promovido por la entidad Finca Pontania S.A., en el lugar de Mortera (Piélagos). Una vez formulada dicha evaluación deberá proseguir la tramitación del expediente hasta que por la autoridad

sustantiva competente se dicte la resolución que en Derecho proceda.

En cuanto a las costas no ha lugar a hacer pronunciamiento sobre las de instancia. Cada parte abonará las suyas respecto de esta casación (*art. 139. 1 y 2 LRJCA*).

En virtud de lo expuesto,

FALLAMOS

1º) Que damos lugar al recurso de casación interpuesto por la entidad **Finca Pontania, S. A.** contra la sentencia dictada el 29 de diciembre de 2006 por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y, en su virtud, casamos y anulamos dicha Sentencia.

2º) Que, en su lugar:

a) Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de **Finca Pontania, S. A.** ;

b) Anulamos la resolución de 10 de enero de 2005, del Director General de **Medio Ambiente** del Gobierno de Cantabria y la resolución que la confirmó por silencio en la alzada administrativa;

c) Ordenamos que se repongan las actuaciones en vía administrativa al momento procedente para que se proceda a emitir por la Administración autonómica la correspondiente evaluación de impacto ambiental en el expediente Plan Parcial de SUNP-10, promovido por Finca Pontania S.A., debiendo proseguir posteriormente la tramitación del expediente hasta que recaiga en él la resolución que proceda en Derecho.

3º) Sin costas en cuanto a las de instancia. Cada parte abonará las suyas en esta casación.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Perez, Magistrado Ponente en estos autos, lo que como Secretaria certifico.- Fdo.: Doña María Jesús Pera Bajo