

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de enero de 2018*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño\)](#)

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

**Fuente:** STS 4151/2017 - ECLI: ES:TS:2017:4151

**Temas Clave:** Espacios Naturales Protegidos; Planes de Ordenación de los Recursos Naturales; Planes Rectores de Uso y Gestión; Ayuntamientos; Participación Pública

#### **Resumen:**

Esta sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras contra la [Sentencia de 23 de mayo de 2016](#), dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, desestimatoria del recurso nº 532/2009 interpuesto por el citado Ayuntamiento contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, dictado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y el Plan Rector de Uso y Gestión del mismo.

El Ayuntamiento de Carboneras fundamenta su recuso en diversos motivos, al amparo de lo establecido en el artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con los artículos 86.4 y 89.2 de la misma Ley. En primer lugar, considera que la Sentencia infringe el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, en relación con el artículo 6 de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, por la ausencia dentro del expediente de tramitación del Decreto impugnado, de los informes, estudios y consultas geológicas, biológicas, botánica, ecológica o de cualquier otra naturaleza que justificaran la iniciación del procedimiento y las modificaciones de las diferentes versiones que habían ido apareciendo a lo largo del procedimiento. En segundo lugar, entiende que infringe el artículo 11 de la Ley 4/1989 y los artículos 19 y 28 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, del Gobierno, dada la necesidad de determinar los instrumentos jurídicos, financieros y materiales para cumplir los objetivos perseguidos por las normas reguladoras de espacios protegidos y de acompañar los proyectos de disposiciones de carácter general de una memoria económica de los costes de los mismos. En tercer lugar, se alega la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, que recoge la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en relación con el artículo 106.1 de la Constitución, que somete a las administraciones públicas al imperio de la ley y el derecho. Finalmente, considera que la Sentencia vulnera el artículo 6 de la Ley 4/1989, el artículo 86.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y el artículo 24 de la Constitución, con relación al trámite de audiencia e información pública.

Con base en estos argumentos, la recurrente solicita que se declare la nulidad del Decreto 37/2008 de 5 de febrero, tanto por razones formales relacionadas con omisiones en el procedimiento administrativo de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, como de fondo, por arbitrariedad en el ejercicio de la potestad de planificación, por cuanto se considera arbitraria la nueva zonificación ambiental de los terrenos que forman el Sector ST-1, El Algarrobico, en atención a que la intervención humana que presenta ha sido consecuencia de un desarrollo urbanístico, legítimo y autorizado por las administraciones implicadas; y, subsidiariamente, que se reconozca una indemnización a favor del Ayuntamiento de Carboneras por los daños y perjuicios causados por la nueva zonificación de los terrenos que conforman los Sectores ST-1, El Algarrobico, y ST-2, El Canillar, clasificados como suelo urbanizable en el Plan General de Ordenación Urbana de Carboneras. El Tribunal Supremo desestima el recurso.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Como bien afirmó la sentencia de 25 de febrero de 2003 (recurso de casación 6876/99) de este Tribunal, citada expresamente, en la propia sentencia de instancia: "El artículo sexto de la Ley 4/89 no contempla un procedimiento específico para elaborar los Planes que en ella se regulan estableciendo sólo una serie de «trámites»: «audiencia de los interesados», «información pública» y «consulta de los intereses sociales e institucionales afectados» y de las asociaciones que cita, trámites que necesariamente han de observarse.

Es indudable que la ausencia de procedimiento multiplica las dificultades que impiden obtener una resolución acertada. Parece igualmente indudable, sin embargo, que pese a los serios inconvenientes que la ausencia de regulación legal del procedimiento comporta para la adopción de una decisión adecuada de fondo, no puede negarse a un ente el ejercicio de una competencia por el hecho de carecer del procedimiento para su ejercicio.

Es razonable concluir que, si se cumplen escrupulosamente los requisitos de fondo y forma que la Ley de Conservación de Espacios Naturales exige para la elaboración de los planes, la falta de un procedimiento detallado no puede erigirse en causa determinante de la anulación del Plan de Ordenación Recursos Naturales impugnado".

De tal forma que, siguiendo tal doctrina, tan solo la ausencia de alguno de los trámites expresamente previstos en el citado precepto puede justificar la nulidad del PORN por defecto en la tramitación y sin que quepa aquí exigir la tramitación prevista, con carácter general, para la elaboración de normas reglamentarias en el artículo 24 de la Ley 50/97, como de contrario se pretende” (FJ 8º).

“En el presente caso, queda acreditado en el expediente administrativo que, tal y como recoge la propia exposición de motivos del Decreto impugnado, se procede a través del mismo a aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, documentos que se adaptan a las nuevas circunstancias ambientales y socioeconómicas que caracterizan el Parque Natural, así como al nuevo marco normativo y directrices políticas que, en materia de medio ambiente, se vienen desarrollando en el ámbito internacional y en el de la Unión Europea.

Y es que, como destaca la sentencia de instancia, la justificación de aprobar un nuevo PORN resulta no solo del hecho de que el anterior se aprobó en el año 1994 y había agotado su vigencia, sino del hecho de que, con posterioridad a ese instrumento, se han producido la declaración de la zona como LIC integrante de la Red Natura 2000 y como ZEPA, lo que por sí mismo implica la existencia de abundantes informes en los que se analiza la realidad física en orden a constatar la presencia de los valores dignos de protección.

A mayor abundamiento, la propia parte recurrente cita a continuación los informes que obran en el expediente, si bien, considera que fueron emitidos con "apatía", esto es, se pasa de sostener la inexistencia de informes a defender su escaso rigor técnico, cuestión que revela, en el fondo, una clara discrepancia con su contenido que no se corresponde con el motivo utilizado" (FJ 9).

"(...) la recurrente no denuncia la falta de memoria económica en el procedimiento de elaboración del PORN, que de hecho se reconoce que existe y consta en el expediente administrativo, sino que manifiesta su discrepancia con su contenido. Tal discrepancia se centra en la supuesta incorrección de considerar que "el Proyecto de Decreto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos para la Hacienda Pública" y que "la incidencia económico financiera del proyecto tiene como resultado un valor económico igual a cero".

Según la parte recurrente el PORN implica una nueva zonificación en los sectores ST 1 y 2 de las Normas Subsidiarias de Carboneras, que suponen limitaciones para los propietarios de los terrenos de dichos sectores que están clasificados como suelo urbanizable.

Lo que ocurre es que el Ayuntamiento parte de un presupuesto equivocado, y que ha sido desmentido en las sentencias firmes existentes en relación al sector en cuestión, cual es que como consecuencia del PORN impugnado se llevaba a cabo una mayor protección y con ello una mayor limitación de usos para el propietario de los terrenos, frente a la situación derivada del PORN de 1994.

En efecto, tal y como hemos resuelto de forma definitiva, la zonificación del sector ST-1 y ST-2 no es nueva, es la misma que tenían en el PORN de 1994, sin conceder valor jurídico alguno a la modificación de la planimetría del PORN de 1994 que hizo la Junta de Andalucía por la vía de hecho en lo referente al sector ST-1, El Algarrobico.

En consecuencia, no existe una "nueva" zonificación para el sector ST-1 y ST-2, con independencia de que el Ayuntamiento de Carboneras haya incumplido los artículos 5 y 19 de la Ley 4/89, que le obligaban a adaptar su planeamiento urbanístico al PORN.

En definitiva, los dos Sectores a que se refiere el recurrente gozan del mismo nivel de protección que aquel con el que contaban en el PORN 1994, por lo que no se puede considerar que exista una nueva zonificación, causa u origen de eventuales indemnizaciones a los particulares que deberían haber sido contempladas en la citada memoria económica" (FJ 10).

"En el último motivo se invoca una supuesta infracción del artículo 6 de la Ley 4/89 y artículo 24 de la Constitución por considerar que en este caso no se ha observado

debidamente la exigencia del trámite de audiencia e información pública en cuanto que, si bien es cierto que se realizaron ambos trámites, no se procedió por parte de la Administración a valorar y dar respuesta a las alegaciones formuladas por los interesados.

Según aclara la parte recurrente "lo que se denuncia ... es que las modificaciones que se efectuaron al proyecto durante su tramitación fueron de tal importancia y afectaron de lleno a los intereses municipales (modificación del Sector ST-1 en la versión núm. 3 del proyecto), que han dejado vacío de contenido el derecho al trámite de información pública, produciéndose una situación material y real de indefensión a la recurrente al no poder alegar, en la defensa de sus intereses colectivos, el daño ocasionado con las modificaciones introducidas" (FJ 12).

“Pese a que tal defecto en el trámite de información pública, es el que se encuentra en la base del motivo formulado, el propio Ayuntamiento renuncia a formular cualquier otra alegación en este sentido, no trasladando a su escrito de interposición cuáles hayan sido las modificaciones que no han podido ser objeto de las oportunas alegaciones, ni cuáles los efectos, desde la perspectiva del derecho de defensa, que tal omisión puede haberle provocado.

Antes al contrario, la parte recurrente, introduce en el motivo una nueva alegación, que si bien figura en sus escritos en el seno del proceso de instancia, no se refleja en el escrito de preparación del recurso, en cuanto se afirma que sus alegaciones, las realizadas en el trámite de información pública en fechas 30 de enero y 20 de febrero de 2006, no obtuvieron respuesta o, al menos, las mismas no fueron oportunamente notificadas.

Independientemente de que esta cuestión no fuera planteada en el escrito de preparación, es lo cierto que el propio Ayuntamiento reconoce que tal respuesta se produjo y que tuvo conocimiento de su contenido al examinar el expediente administrativo, lo que unido al conocimiento que de las vicisitudes de la zonificación impugnada ha tenido la recurrente, nos impide considerar que sus posibilidades de participación en el procedimiento y su conocimiento de cara a la impugnación del plan, puedan justificar la nulidad interesada” (FJ 13).

#### **Comentario de la autora:**

Esta Sentencia resulta de interés en relación con el procedimiento de aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales. En el caso objeto de litigio, el Ayuntamiento de Carboneras pretendía la anulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, entre otras cuestiones, por la omisión, en el procedimiento, de estudios e informes ambientales previos de tipo geológico, botánico o biológico, justificativos de las modificaciones en las diferentes versiones del proyecto de Decreto; por infracciones relacionadas con el contenido de la Memoria justificativa, funcional y económica del Proyecto; y por omisión de los trámites esenciales de audiencia a los interesados y de información pública. El Tribunal Supremo no acoge las alegaciones del Ayuntamiento y desestima el recurso, pero la Sentencia es interesante por cuanto el Tribunal Supremo, trayendo a colación otras Sentencias anteriores (así, la Sentencia de 25 de febrero de 2003), afirma que únicamente la ausencia de alguno de los trámites expresamente previstos en el artículo 6 de la Ley 4/1989 –ya derogada, por lo que, actualmente, habría que estar al



artículo 22 de la 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad–, puede justificar la nulidad de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por defecto en la tramitación, sin que quepa aquí exigir la tramitación prevista, con carácter general, para la elaboración de normas reglamentarias en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como pretendía el Ayuntamiento.

**Documento adjunto:** 