

Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Andalucía. Planeamiento Urbanístico. Evaluación ambiental estratégica « Actualidad Jurídica Ambiental

Lucía Casado Casado

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 2472/2023, Ponente: Ángeles Huet de Sande)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática) de la Universitat Rovira i Virgili; Coordinadora del Grupo de Investigación “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido por la Generalitat de Catalunya como grupo de investigación consolidado (2021 SGR 00162); e Investigadora del *Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT)

Fuente: STS 3985/2024 – ECLI:ES:TS:2024:3985

Palabras clave: Urbanismo. Medio Ambiente. Planeamiento Urbanístico. Evaluación Ambiental Estratégica. Principio de No Regresión.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga) núm. 5209/2022, de 24 de noviembre de 2022. Esta Sentencia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Compensación del sector R.2.6 del Plan General de Ordenación Urbana de Torremolinos contra el Acuerdo de 28 de noviembre de 2017, de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la aprobación parcial del citado Plan, ampliado al Acuerdo de dicha Comisión de levantamiento de suspensión del Documento de Revisión y Adaptación de 21 de junio de 2019, así como a las Resoluciones de registro y publicación del citado instrumento de planeamiento por parte de la Delegación Territorial. La razón sustancial que llevó a declarar la nulidad del plan impugnado fue la insuficiencia de la evaluación ambiental estratégica llevada a cabo, que había determinado la declaración de nulidad de ese mismo instrumento de planeamiento en anteriores pronunciamientos.

La Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Auto de 29 de septiembre de 2023, acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2022; y declaró que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar su jurisprudencia acerca del contenido

y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, así como los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de tal naturaleza en aquellos supuestos en que la estricta aplicación de la doctrina consolidada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo pudiera conducir a consecuencias de menor protección para el medio ambiente, al recobrar vigencia la figura del planeamiento anterior. A estos efectos, se identifican como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 191 y 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; y artículo 18.1 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), en relación con los artículos 3.1, 4.1 y 8 de 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.

Por lo tanto, las cuestiones fundamentales a dilucidar en el marco de este recurso son las relativas al alcance de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos y a los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Al respecto, el Ayuntamiento de Torremolinos sostiene, en primer lugar, que consta el trámite de evaluación ambiental requerido por la Directiva 2001/42/CE que, si bien se practicó con posterioridad a la aprobación inicial, tuvo lugar antes de la aprobación definitiva. En segundo lugar, que consta la cumplimentación del trámite de información pública y que su contenido se ajusta tanto a lo requerido por la normativa europea como la interna. Y, en tercer lugar, que el vicio señalado que, en principio, determinaba la declaración de nulidad del PGOU de Torremolinos, no la ha provocado, al quedar convalidada “por cuanto los efectos inherentes a tal declaración suponen una mayor desprotección del interés público en principio tutelado, cual es la protección del medio ambiente” (Antecedente de hecho 4º). En opinión del Ayuntamiento, de mantenerse la nulidad de pleno derecho del PGOU de Torremolinos de 2020, se produciría la reviviscencia del PGOU de 1996, siendo éste entonces plenamente aplicable a todos los efectos, a pesar de no tener encaje en la normativa europea. Así, se daría la paradoja de que el Tribunal Supremo, con su declaración de nulidad, llevaría a la aplicación de una norma reglamentaria (la revivida) no permitida por el artículo 6 de la LOPJ, con arreglo al cual los Jueces y Tribunales “no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa”. Por ello, solicita el dictado de una sentencia que: 1º casando y anulando la Sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, por ser plenamente ajustada a derecho la actuación administrativa objeto de recurso; 2º subsidiariamente, casando y anulando la Sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, por ser plenamente ajustada a derecho la actuación administrativa al considerar que, constando el trámite requerido por la Directiva 2001/42/CE, aún con posterioridad a la aprobación inicial pero antes de la definitiva y visto que su contenido se ajusta tanto a lo requerido por la normativa europea como la interna, tal vicio formal no puede dar lugar a la nulidad de pleno derecho; y 3º subsidiariamente, casando y anulando la sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, al considerar que constando el trámite requerido por la Directiva 2001/42/CE, aún con posterioridad a la aprobación inicial pero antes de la definitiva; constando que se cumplimentó el trámite de información pública y constando que su contenido se ajusta tanto a lo requerido por la normativa europea como la interna, tal vicio que en principio determinaba la declaración de nulidad de la norma, queda convalidada por cuanto los efectos inherentes a tal declaración suponen una mayor desprotección del interés público en principio tutelado, cual es la protección del medio ambiente.

Por su parte, la Junta de Andalucía, comparecida en condición de recurrida, no formuló oposición al recurso de casación.

El Tribunal Supremo, reiterando la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia núm. 62/2024, de 17 de enero, declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la Sentencia núm. 5209/2022, de 24 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dictada en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario núm. 137/2018.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) I.- Sobre el alcance de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos.

A.- En cuanto a la primera, esto es, si debemos reafirmar, completar o matizar nuestra jurisprudencia acerca del sentido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, no cabe sino mantener nuestro criterio que ya quedó reflejado en nuestra sentencia de 30 de octubre de 2018, rec. 3029/2017, posteriormente reiterado en la sentencia de 22 de julio de 2021, rec. 3920/2020, citada por la sala de instancia, cuyo razonamiento sustancial debemos mantener (…)

B.- Pues bien, tal y como hemos razonado en nuestra sentencia de 22 de julio de 2021, si los principios que inspiran la EAE son los de cautela y acción preventiva que caracterizan la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente (*art. 191 TFUE*) y su “finalidad institucional justificadora” es la de “anticiparla protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medioambiente”, integrándose en los planes de forma instrumental en un proceso continuo “desde la fase misma de borrador”, y si “la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible”, es a esta fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, y no a cualquier otro momento de la tramitación del plan, a la que debe referirse su iniciación.

Tanto el examen de las Directivas que la Ley 21/2013 transpone (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, y [Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente](#), esta última no directamente aplicable a nuestro caso, pero reflejo de la misma idea) como el texto de la propia ley y su exposición de motivos, refuerzan esta conclusión, pues ponen de relieve su configuración como instrumento estratégico de prevención que permite integrar el factor medioambiental en el proceso de toma de decisiones del planificador desde su inicio mismo y antes de su adopción para obtener soluciones más sostenibles. Lógicamente, no es misión ni de las Directivas ni del carácter básico de la Ley 21/2013, precisar el momento procedimental exacto en el que deba producirse la iniciación del procedimiento ambiental de la EAE, instrumental del procedimiento sustantivo de planeamiento en el que se imbrica, pero su ubicación en la fase preliminar de borrador del plan resulta inequívoca (…)

(…) el art. 18 exige que a la solicitud de inicio de la EAE se acompañe el borrador del plan y un documento inicial estratégico que contenga, al menos, los objetivos de la planificación, el contenido del plan propuesto “y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables”, el desarrollo previsible del plan, su potencial impacto ambiental y en el cambio climático, y su incidencia previsible en los planes sectoriales y territoriales concurrentes. De esta forma, la ley impone el análisis de alternativas desde la perspectiva medioambiental ya en la fase preliminar de borrador, reforzando así la función preventiva de la EAE que deriva del principio de cautela que la sustenta. Es quizás en la valoración ambiental de las posibles alternativas, ya desde una fase preliminar, donde reside el mayor valor del procedimiento de evaluación ambiental de los planes que inciden en el medio natural.

La conclusión de cuanto llevamos expuesto no puede ser otra que la de ubicar la iniciación de la EAE en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan, debiendo la perspectiva ambiental integrarse desde su inicio, desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan.

II.- Sobre los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico (...)

Se trae de nuevo a la Sala, ahora desde otra perspectiva en la que es fácil atisbar el principio de no regresión, la cuestión del alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo. En nuestra sentencia de 27 de mayo de 2020, rec. 6731/2018, aludimos -y a ella nos remitimos- a la intensa polémica doctrinal existente en relación con las consecuencias de los defectos formales en la tramitación de los planes de urbanismo. En esta sentencia reiteramos su naturaleza normativa, así como la constante jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo que, desde hace décadas (al menos ya desde la sentencia de 8 de mayo de 1968), ha declarado de manera constante que el grado de ineficacia de los reglamentos no es el de la anulabilidad, sino el de la nulidad absoluta o de pleno derecho, ahora plasmado en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, con el efecto *ex tunc* que le es propio que impide *ab origine* la pervivencia del plan -sin perjuicio del límite que a tan radicales efectos impone el art. 73 LJCA -, así como la posibilidad de convalidación.

Existen, no obstante, algunos pronunciamientos de la Sala en los que se ha modulado dicha consecuencia en la órbita del planeamiento urbanístico. Así, la escasa entidad del vicio formal ha permitido eludir, en las circunstancias del caso, el pronunciamiento de nulidad absoluta del plan (v.gr. sentencia de 23 de mayo de 2017, rec. 853/2016, en relación con la ausencia del informe del secretario del Ayuntamiento). Nuestra sentencia de 22 de abril de 1992, rec. 1622/1988, sostuvo, con matices, que “cabe una aplicación analógica del art. 52 LPA [hoy art. 51 LPAC] para la conservación de los actos anteriores” a la aprobación definitiva de cierto plan urbanístico. Y en nuestra sentencia de 27 de mayo de 2020, antes citada, reconocimos la posibilidad de la nulidad parcial en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del plan o concretas determinaciones del mismo, sin afectar al resto de la ordenación contenida en el plan. A sus matizadas consideraciones nos remitimos.

Ocurre, sin embargo, que ninguna de estas posibilidades resulta aquí de aplicación ya que no nos encontramos ni ante un vicio meramente formal ni, desde luego, de escasa entidad ni, tampoco, ante un vicio que solo alcance a algunas determinaciones del plan individualizables y separables del resto. En el caso de autos, el vicio del que adolece el plan enjuiciado es de una entidad, no sólo formal, sino material que afecta al plan en su integridad (...)

Afirmar que un plan urbanístico que se anula por razones medioambientales y, en concreto, como aquí ha ocurrido, por deficiencias sustanciales en su tramitación ambiental, conlleva un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recupera vigencia debido a dicha anulación, requiere de un análisis material comparativo de la respectiva ordenación del suelo que en ambos se contempla desde la perspectiva ambiental, análisis material, ciertamente complejo, que aquí no se ha producido.

Pese a que resulte evidente que la evolución normativa experimentada en las últimas décadas en materia de protección ambiental ha ido imponiendo requisitos y exigencias cada vez más estrictas a los nuevos planes, no puede afirmarse de manera apodíctica que el nuevo planeamiento *per se* y por mor de su mayor novedad resulte más tuitivo con el medio ambiente que el planeamiento al que

sustituyó y que ahora recobraría vigencia (...)

La lesión del principio de no regresión por tal motivo no puede, pues, sostenerse sin el correspondiente análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de ambas ordenaciones, análisis que, en nuestro caso, ha quedado extramuros del planteamiento seguido por las partes en la instancia, así como del que ha realizado el recurrente en casación.

La conclusión, por tanto, en respuesta a la segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión, no puede ser otra que descartar que pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación” (FJ 2º)

Comentario de la autora:

La Sentencia seleccionada en esta ocasión es interesante porque consolida la jurisprudencia ya sentada en otras anteriores (*vid.*, por ejemplo, [la de 17 de enero de 2024, comentada en Actualidad Jurídica Ambiental por Manuela Mora Ruiz](#)) Por una parte, refuerza la finalidad institucional justificadora de la evaluación ambiental estratégica, recogida en la Ley 21/2013 (anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente), de forma que su iniciación debe ubicarse en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento urbanístico, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan. En efecto, el Tribunal Supremo es tajante al señalar que la perspectiva ambiental debe integrarse desde su inicio, desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan, fortaleciendo así esta técnica de protección ambiental en el ámbito de la tramitación del planeamiento urbanístico (FJ 2º).

Por otra, se apoya en el principio de no regresión para valorar el alcance de la nulidad del plan general de ordenación urbana examinado. Si bien no descarta que, desde un punto de vista teórico o dialéctico, este principio pueda verse afectado y ser tenido en cuenta al tiempo de declararse la nulidad de un plan urbanístico, dando lugar a una limitación o matización del alcance de esta declaración de nulidad, en el caso examinado no lo tiene en cuenta, ya que se anuda su lesión exclusivamente a la mera reviviscencia del planeamiento anterior como consecuencia de los efectos *ex tunc* propios de la nulidad de pleno derecho. El Ayuntamiento recurrente entendía que el plan urbanístico anulado por deficiencias en su tramitación ambiental conllevaba un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recuperaba su vigencia debido a dicha anulación. Sin embargo, el Tribunal Supremo descarta que “pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación” (FJ 2º).

La Sentencia tiene el interés adicional, aunque desde otra perspectiva, de plantear la posibilidad de una cierta modulación de los efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho en la órbita del planeamiento urbanístico. Sin embargo, en el caso analizado, niega dicha posibilidad ya que el vicio del que adolece el plan enjuiciado es de una entidad no sólo formal, sino material, que afecta al plan en su integridad.

Enlace web: [Sentencia STS 3985/2024 del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2024](#)