

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de mayo de 2022

Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy)

Autora: Dra. Manuela Mora Ruiz, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Fuente: ROJ STS 989/2022- ECLI: ES: TS: 2022:989

Palabras clave: Evaluación ambiental estratégica. Planeamiento. Excepción. Efectos significativos.

Resumen:

La Sentencia comentada resuelve el recurso de casación número 95/2021 interpuesto por la «Federación Ecologistas en acción Granada», contra la sentencia núm. 631/20, de 19 de marzo, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) en el procedimiento ordinario núm. 500/17, relativa a la aprobación definitiva de la modificación del PGOU de Motril, respecto a la reprogramación de suelos urbanizables. Son partes recurridas el Ayuntamiento de Motril, Junta de Andalucía, y entidad mercantil del sector inmobiliario.

En este sentido, la Sala de instancia había considerado que la modificación del planeamiento impugnada, aunque formalmente constituyese una innovación que afecta a la estructura general, sin embargo, no tiene el alcance real y necesario que determinaría la exigibilidad de su sometimiento a la evaluación ambiental estratégica, desestimando el recurso presentado.

La recurrente plantea, así, recurso de casación argumentando la vulneración de determinados preceptos de la Directiva 2001/42 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; los artículos 6, 9, 17 al 26 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#) que traspuso la Directiva; el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (actual artículo 22.1 del [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana](#)), y la jurisprudencia de la Sala Tercera, en relación con el carácter preceptivo del sometimiento de las modificaciones puntuales de planeamiento a evaluación ambiental estratégica. Para la recurrente, la modificación del Plan aprobada en la resolución impugnada comporta la afectación de más de seis millones de metros cuadrados, que pasan de la anterior situación de suelo rural a urbano, y la construcción de más de doce mil viviendas, para una población de más de sesenta mil habitantes, afectando a quince sectores del suelo urbanizable y justificándose plenamente el sometimiento de la modificación a evaluación ambiental estratégica (F.J.1).

De esta manera, el Tribunal considera que el recurso tiene interés casacional, en la medida en que debe determinarse si la evaluación ambiental estratégica es preceptiva en todos los supuestos de innovación de planes generales que afecten a la ordenación estructural, y, en su

caso, las eventuales consecuencias de su omisión. En este sentido, el Tribunal considera que la determinación de la exigibilidad de la evaluación ambiental estratégica en un proceso de modificación del planeamiento precisa el examen de las circunstancias fácticas en las que se produce tal modificación. En el caso concreto, el Tribunal señala que la Sala de instancia reconoce una modificación no sustantiva del PGOU, que no incluye los cambios señalados por la recurrente (F.J.2).

Con todo, el Tribunal entra a examinar la jurisprudencia citada por la recurrente, así como la Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 y el espacio que la misma deja a los Estados miembros para su transposición, para concluir que nuestro Ordenamiento, habida cuenta del juego legislación básica y legislación de desarrollo, permite excepcionar la exigencia de evaluación ambiental estratégica respecto de determinados planes, en tanto en cuanto se acredite que no se afecta significativamente el medio ambiente, tal y como se acredita en la Sentencia de instancia (Fs. Js. 3 y 4).

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Lo que se quiere decir es que para resolver la cuestión casacional hemos de partir de los presupuestos fácticos que ha establecido el Tribunal de instancia, que no han sido directamente cuestionados --ni podrían haberlo sido--, toda vez que las cuestiones de hecho quedan al margen del debate casacional, como claramente se desprende del artículo 87 bis de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las anteriores consideraciones comportan que, en el presente caso, debemos partir de la naturaleza que, según la Sala de instancia, tiene la Modificación del Plan. Y este sentido ya hemos visto en su transcripción, que la Modificación del planeamiento se limita a una mera cuestión temporal (...)” (F.J.2).

“Debemos partir que la evaluación ambiental ha de enmarcarse en la política comunitaria sobre la protección del medio ambiente, en la búsqueda de un desarrollo sostenible a través de la conservación y la utilización de la diversidad biológica. A esos efectos y con la finalidad de tener en cuenta esas consideraciones medioambientales, se establece la necesidad de la evaluación de impacto medioambiental en la preparación y adopción de aquellos programas y planes que puedan tener repercusiones significativas sobre el medioambiente, que deberán ser tenidas en cuenta al momento de la elaboración de los mencionados planes y programas, optando, una vez conocidos los efectos de las actuaciones pretendidas, por las opciones menos lesivas para esos intereses medioambientales (...).

(...) Es decir, conforme a la Directiva, los Estados pueden establecer, en la norma de transposición, que determinados instrumentos de ordenación no tengan efectos significativos para el medio ambiente y, por tanto, quedaban excluidos de la exigencia de la evaluación ambiental. Y en ese sentido la STJUE de 10 de septiembre de 2015, dictada en el asunto C-473/2014 (ECLI:UE:C:2015:582), hace importantes aportaciones a dicha regla cuando declara: «[de] esta disposición en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/42 se desprende que ésta debe interpretarse en el sentido de que supedita la obligación de someter un plan o un proyecto concreto a una evaluación medioambiental al requisito de que el plan o el proyecto puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (...).

(...) Lo que nos interesa destacar a los efectos del debate que ahora nos incumbe en este recurso de casación, es que la Directiva autoriza que los Estados puedan establecer, con

carácter general, que determinados instrumentos de ordenación territorial, o sus modificaciones, propios de la normativa interna, por sus características y atendiendo a los criterios que se impone en la aplicación de los principios de la norma comunitaria, pudieran quedar excluidos de la exigencia de la EAE, por no tener efectos significativos a efectos del medio ambiente. Máxime, con relación a nuestro Derecho, cuando la tipología de dichos instrumentos es amplia, habida cuenta de la regulación por la normativa autonómica.

(...) Es decir, conforme a la LEA la opción que confiere la norma comunitaria de poder excluir determinados planes o programas que, en principio, deben estar sujetos a la evaluación ambiental, se reconduce a la modalidad de la EAE simplificada, no a la exclusión total de la evaluación ambiental; de donde cabría concluir que, en nuestro Derecho interno, todos los instrumentos de ordenación territorial están sometidos a la EAE, bien sea ordinaria o simplificada. Y no otra cosa se dispone en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, cuando declara que «Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso». Es decir, en relación con los planes urbanísticos la exigencia de los «proyectos» que habiliten estén o no sometidos a evaluación de impacto ambiental, que el precepto contempla «en su caso», ofrece peculiaridades en orden a la exigencia de la EAE ordinaria.

(...) Con tales circunstancias, es indudable que la normativa autonómica podría completar la Directiva comunitaria, en lo que se refiere a la exigencia de la evaluación ambiental de tales instrumentos del planeamiento, dentro del ámbito que ya se había establecido en la normativa básica estatal, es decir, en la LEA. Y esa posibilidad se ha ejercido por algunas Comunidades Autónomas, que han declarado en su normativa particular en materia de planeamiento urbanístico, que determinados instrumentos de ordenación quedaban excluidos de la EAE.

En efecto, a esos supuestos se hace referencia en la sentencia del [Tribunal Constitucional STC 123/2021, de 3 de junio](#) (ECLI:ES:TC:2021:123), sobre lo que no parece necesario detenernos, pero que ha supuesto que se hayan excluidos del artículo 6, tanto en su párrafo primero (evaluación ambiental ordinaria), como segundo (evaluación ambiental simplificada), a los estudios de detalles (...).

(...) Y en ese sentido hemos tenido ocasión de declarar en nuestra sentencia 1499/2021, de 16 de diciembre, dictada en el recurso de casación 2442/2020 (ECLI:ES:TS:2021:4931) que «lo determinante para someter un plan urbanístico a la correspondiente evaluación ambiental es que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación del impacto ambiental o que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Dicho de otro modo, no todo plan urbanístico ha de ser sometido a esta evaluación sino solo los que establezcan el marco para la elaboración de un proyecto que traduzca sus determinaciones en una previsión concreta de obras que produzcan la efectiva transformación física del terreno sobre el que se actúa» (F.J.3)».

Comentario de la Autora:

La Sentencia seleccionada resulta interesante para evidenciar, de un lado, la consolidación de la evaluación estratégica de planes y programas, habida cuenta del análisis que se lleva a cabo de la legislación aplicable; y, de otro, las debilidades de una técnica en la que es posible

plantear excepciones atendiendo a un concepto tan complejo como el de los efectos significativos sobre el medio ambiente.

En este sentido, deben destacarse las referencias que se hacen a la reciente STC 123/2021, y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo más reciente, puesto que avalan esta posibilidad de relativizar el carácter preceptivo de la evaluación estratégica atendiendo a la efectiva repercusión del plan sobre el medio en cada caso concreto, entendida en clave de transformación física por parte de los proyectos concretos que deban desarrollarse.

Enlace web: [Sentencia STS 989/2022 del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022](#)