

Sentencia N°: 483/2016
RECURSO CASACION Num.: 1359/2014

Votación: 17/02/2016

Ponente Excmo. Sr. D.: Jesús Ernesto Peces Morate

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

S E N T E N C I A 483/2016

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Valverde

Magistrados:

D. José Juan Suay Rincón
D. César Tolosa Tribiño
D. Francisco José Navarro Sanchís
D. Jesús Ernesto Peces Morate
D. Mariano de Oro-Pulido y López

En la Villa de Madrid, a dos de Marzo de dos mil dieciséis.

Vistos por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, los presentes recursos de casación, que, con el número 1359 de 2014, penden ante ella de resolución, interpuestos por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en nombre y representación del Ayuntamiento de Montanuy (Huesca), por el Procurador Don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, en

nombre y representación de la entidad mercantil Castanesa Nieve, S.L.U., y por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra la sentencia pronunciada, con fecha 22 de enero de 2014, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso contencioso-administrativo número 429 de 2009, sostenido por la representación procesal de la asociación Naturaleza Rural-Asociación de Propietarios y Vecinos del Valle de Castanesa contra los acuerdos de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca, de 27 de febrero y 23 de diciembre de 2008, por los que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Montanuy, así como frente a la desestimación por silencio de los recursos de alzada deducidos frente a dichos acuerdos ante el Viceconsejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la asociación Naturaleza Rural-Asociación de Propietarios y Vecinos del Valle de Castanesa, representada por la Procuradora Doña Blanca María Andrés Alamán.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó, con fecha 22 de enero de 2014, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 429 de 2009, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLO: PRIMERO.- Con estimación del recurso contencioso-administrativo número 429 del año 2009, interpuesto por la asociación NATURALEZA RURAL-ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y VECINOS DEL VALLE DE CASTANESA, declaramos la nulidad de pleno derecho del Plan General de Ordenación Urbana de Montanuy aprobado por los Acuerdos referidos en el encabezamiento de la presente sentencia. SEGUNDO.-No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas».

SEGUNDO.- Esta sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico cuarto: « A distinta conclusión se ha de llegar en lo que

respecta a la segunda de la irregularidades procedimentales que se aducen, esto es, la omisión de la "evaluación ambiental estratégica" que, al ser un trámite de carácter esencial, determina la nulidad de pleno derecho del Plan General de Ordenación Urbana aprobado por las resoluciones recurridas.

»La exigencia de la llamada evaluación ambiental estratégica (EAE) viene determinada por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente -vigente a la fecha de aprobación inicial del Plan General en cuestión-, por la que se vino a transponer al derecho estatal 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. Como recoge su exposición de motivos, esta ley "introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito autonómico, e incorpora a nuestro derecho interno 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".

»Dicha Directiva, en su artículo 13.4, estableció que "la obligación a que hace referencia el apartado 1 del art. 4 [de efectuar la evaluación medioambiental durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa] se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a la fecha mencionada en el apartado 1 [21 de julio de 2004]". Añadiendo que "Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del art. 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión".

»En concordancia con tal precepto, la *Disposición Transitoria Primera de la referida Ley, sobre Planes* y programas iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, establece:

»"1. La obligación a que hace referencia el art. 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

»2. La obligación a que hace referencia el art. 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable.

»En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada.

»3. A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación".

»Tal Ley, conforme a su *Disposición Final tercera*, tiene carácter de *legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución* -excepto el título III, las *Disposiciones adicionales segunda apartado segundo, sexta, y séptima*, y la *Disposición Final Cuarta apartado tercero*-, por lo que, con independencia de otras consideraciones que podrían hacerse sobre la interpretación de la *Disposición Transitoria Sexta de la Ley 7/2006, de 22 de junio*, de protección ambiental de Aragón, carecen de consistencia las argumentaciones de la Administración demandada y de la mercantil codemandada que vienen a sostener la ineficacia de la transposición de la Directiva hasta la entrada en vigor de la Ley Aragonesa. Además de que tampoco se ha de olvidar -frente a la interpretación y tesis que sostienen las codemandadas- la prevalencia del derecho comunitario en cuanto a la exigencia de la obligación de efectuar la evaluación medioambiental en los términos requeridos por la Directiva. Como declara el *Tribunal Supremo en sentencia de 11 de enero de 2013*, a partir del 21 de julio de 2004, fecha

límite de transposición de la Directiva Comunitaria, "la evaluación ambiental de los planes ya era exigible por la eficacia directa de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de julio de 2001, por la finalización del plazo de transposición. Dejando a salvo la excepción que se prevé al final de la disposición 1 apartado 2".

»En nuestro caso, como así entendió el órgano competente al efecto, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental -INAGA-, en su informe de 16 de enero de 2007 -folio 826 del expediente-, el acto preparatorio formal es anterior al 21 de julio de 2004, toda vez que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de encargar los trabajos de redacción del Plan General en sesión de 17 de mayo de 2004. Teniendo declarado el *Tribunal Supremo en sentencia de 26 de julio de 2013*, con cita de otra anterior, interpretando el apartado tercero de la transcrita Disposición Transitoria Tercera, que su enunciado "no permite identificar el acuerdo de aprobación inicial con el primer acto preparatorio a que se refiere la norma, en el que se expresa la intención de promover la elaboración del contenido del Plan y se liberan los recursos técnicos que hagan posible la presentación para la aprobación. La redacción del precepto -añade- alude a un momento anterior, aquél en el que se produce formalmente la expresión de la voluntad de elaborar el Plan o Programa y se movilizan los correspondientes medios lo que, lógicamente, es previo al inicio de la tramitación y al momento de la aprobación inicial. Por lo general, puede asimilarse al momento del encargo de la elaboración del documento y tal vez no sea ocioso recordar que los procesos de planificación urbanística suelen comprender dos fases: una primera de elaboración y una segunda de formulación y la aprobación inicial es el acto con el que se inicia la segunda fase, posterior a la de elaboración".

»Siendo, por otro lado, incuestionable que la aprobación definitiva -por los acuerdos aquí impugnados- se produjo con posterioridad al 21 de julio de 2006, resultaba en definitiva de aplicación, como así entendió el INAGA, el apartado segundo de la reiterada Disposición Transitoria. Y amparándose en lo establecido en la misma dicho Instituto acordó que era inviable someter este planeamiento al procedimiento de evaluación ambiental "dado el avanzado estado de tramitación del mismo".

»Tal decisión que, como advierte la Asociación recurrente no llegó a hacerse pública -incumpliendo la previsión legal al respecto-, es cuestionada por aquella al considerarla totalmente arbitraria y carente de motivación.

»Y, en efecto, no puede considerarse motivada tal decisión con el único argumento ya referido sin explicitar las razones por que se consideraba que el estado de tramitación del plan hacían inviable la evacuación ambiental. Pero es que, en cualquier caso, no se alcanza a comprender qué inviabilidad puede resultar en el caso concreto por el estado de la tramitación, cuando tan siquiera se había procedido a la aprobación provisional del mismo. Cuando se requiere el informe al INAGA en septiembre de 2006, la tramitación se encontraba en sus primeros momentos, toda vez que se acababa de producir la aprobación inicial -la que tuvo lugar por acuerdo del Ayuntamiento de fecha 30 de agosto de 2006- y se había sometido a información pública -trámite que tuvo lugar entre los meses de septiembre y octubre del mismo año-, no llegándose a adoptar el primer acuerdo de aprobación provisional hasta el 26 de julio de 2007. Por tanto, nada impedía en aquel momento llevar a cabo la evaluación ambiental requerida.

»A lo que se une, como pone de relieve la asociación recurrente, la alta calidad ambiental del municipio en cuestión, como así se recoge en el apartado 4.6 de la Memoria Justificativa del Plan -dada la gran cantidad de superficie incluida como espacio protegido o dentro de la red Natura 2000- y el gran impacto sobre el territorio en atención a las actuaciones proyectadas. Siendo, pues, ciertamente significativas las afecciones al medio ambiente como resulta del contenido y alcance del Plan, y ello aparte de la presunción establecida al respecto en el *artículo 3 de la Ley 9/2006*. A todo lo cual se ha de añadir que en el informe emitido en fase de recurso de alzada a instancia de la Administración por el biólogo D. Jorge Abad García -de naturaleza técnica, como él mismo advierte-, en respuesta a las alegaciones de la recurrente en su recurso, y no obstante la propuesta que realiza, se reconocen importantes carencias. Así, en el fundamento 1 se pone de manifiesto que "la ausencia de criterios ambientales integradores en el tratamiento del suelo no urbanizable en el Plan General, impide determinar las protecciones que discriminarían las categorías de especial y genérico, destacando como carencias más significativas: hábitats prioritarios, montes de utilidad pública y áreas de riesgo natural, entre otras; siendo en este último factor relevante la

situación actual del piso supraforestal (1.600 a 2.200 metros s.n.m.) que se encuentra afectado por movimientos en masa y procesos de erosión hídrica como consecuencia de la eliminación del piso superior del bosque, como así sucede en la mencionada Cabecera del valle de Castanesa. La clasificación de un Suelo No Urbanizable Especial atendiendo exclusivamente a la variable altimétrica (1.500 metros s.n.m.) es un claro ejemplo de la falta de análisis ambiental en la ordenación urbanística analizada". En su propuesta, así mismo, "se reconocen las ausencias de criterios de ordenación ambientales, sociales y económicos en el modelo de desarrollo urbanístico aprobado con este planeamiento general, cuestionando la magnitud de las expansiones urbanísticas del uso residencial previstas y basadas tan solo en las actividades de montaña ligadas al sector del esquí, que modifica el actual sistema de núcleos de población generando efectos perjudiciales ambientales y paisajísticos, no evaluados suficientemente". Y sin olvidar que, como recuerda en el fundamento 5, el Decreto 1/2006, de 10 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Posets-Maladeta y su Área de Influencia Socio- económica, aprobado por Decreto 148/2005, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, introduce un nuevo artículo, el 53.bis, con la siguiente redacción: "Los planes y programas se someterán a evaluación ambiental estratégica en cuanto puedan afectar en su desarrollo y ejecución al ámbito territorial del plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Posets- Maladeta en los términos que la ley establezca"; y en dicho comprende, entre otros, el término municipal de Montanuy.

»Sin que, por otra parte, pueda considerarse razón suficiente el que los instrumentos de desarrollo y ejecución del Plan habrán de someterse a evaluación ambiental cuando, como se ha dicho, la referida exposición de motivos de la Ley, y recuerda el *Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de septiembre de 2013*, "su finalidad es precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, configurando así la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos"; añadiendo que la Ley, como la Directiva que incorpora al ordenamiento interno, se inspira "en el principio de cautela y en la necesidad de protección del medio ambiente,

garantizando que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa". Proceso que -dice el Alto Tribunal "no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social". Por otro lado, como también se recuerda en dicha sentencia, "el procedimiento de EAE es independiente de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos"; estableciendo la Ley 9/2006, en su *Disposición Adicional Tercera*, que "la evaluación ambiental realizada conforme a esta Ley no excluirá la aplicación de la legislación sobre la evaluación ambiental de proyectos"; añadiendo que "la evaluación que se haya hecho a un plan o programa se tendrá en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen".

»Lo anteriormente expuesto determina, como se ha adelantado, sin necesidad de mayores consideraciones, con estimación del presente recurso, que deba declararse la nulidad de pleno derecho del Plan General de Ordenación Urbana aprobado por las resoluciones recurridas».

TERCERO.- Notificada la referida sentencia a las partes, las representaciones procesales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, del Ayuntamiento de Montanuy y de la entidad mercantil Castanesa Nieve S.L.U. presentaron ante la Sala de instancia sendos escritos solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió, después de haber declarado no haber lugar a la subsanación y aclaración pedida por el Ayuntamiento de Montanuy mediante auto de fecha 10 de marzo de 2014, en diligencia de ordenación de la Secretaria de Sala, de fecha 2 de abril de 2014, en la que se mandó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

CUARTO.- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrida, la asociación Naturaleza Rural-Asociación de Propietarios y Vecinos del Valle de Castanesa, representada por la Procuradora Doña Blanca María Andrés Alamán, y, como recurrentes, el Ayuntamiento de Montanuy, representado por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, quien, con fecha 19 de mayo de 2014, presentó escrito de interposición de recurso de casación, la entidad mercantil Castanesa Nieve S.L.U., representada por el Procurador Don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, al mismo tiempo que éste presentó escrito de interposición de recurso de casación con fecha 22 de mayo de 2014, y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, representada por su Letrada, quien, una vez que se le hizo saber la llegada de las actuaciones, presentó, dentro del plazo al efecto concedido, escrito de interposición de recurso de casación con fecha 1 de septiembre de 2014.

QUINTO.- El recurso de casación sostenido por la representación procesal del Ayuntamiento de Montanuy se basa en cinco motivos, los tres primeros al amparo de lo establecido en el apartado c) del artículo 88.1 de la ley de esta Jurisdicción, y los otros dos al del apartado d) del mismo precepto; en los tres primeros motivos de casación, esgrimidos al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción, se citan como infringidos por el Tribunal *a quo* los artículos 209.3, 209.4, 218.1 y 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento civil, 24.1 y 120.3 de la Constitución, 33 y 67 de la Ley de esta Jurisdicción, y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como la doctrina jurisprudencial que los interpreta, singularmente relativa a la congruencia interna de las sentencias y a su necesaria y suficiente motivación, la que se cita y transcribe; y así en el primero se denuncia la falta de motivación e incongruencia de la sentencia recurrida, al haber declarado la nulidad de pleno derecho de los actos recurridos por la ausencia de evaluación ambiental de planes, cuando se expresa en la misma que, conforme a la citada Ley 9/2006, no es exigible; el segundo porque no se concretan en la parte dispositiva de la sentencia recurrida cuáles son los actos administrativos que se declaran nulos, con lo que se atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva del

Ayuntamiento, ya que la nulidad de pleno derecho no la provoca cualquier irregularidad procedimental, y el tercero porque el Tribunal de instancia no ha resuelto todos los puntos controvertidos, sino que analiza cuestiones meramente formales sin entrar a analizar las de fondo planteadas, tales como el modelo de ordenación recogido por el Plan General de Ordenación Urbana impugnado; y, en cuanto a los motivos de casación, cuarto y quinto, basados en infracción de ley e invocados al amparo de lo establecido en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, se denuncia que la sentencia recurrida ha vulnerado lo establecido en los artículos 24, 45, 148.9 y 149.23 de la Constitución, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, así como la normativa de transposición de la misma, concretamente la Ley 9/2006, de 28 de abril, en materia de Medio Ambiente, y la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, refundida por el Texto aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; así como el artículo 288 del Tratado constitutivo de la Unión Europea y el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento civil, al no ser de aplicación al caso enjuiciado la evaluación ambiental estratégica, y finalmente la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, habiendo realizado una errónea valoración de la prueba, así como la doctrina jurisprudencial que se cita y transcribe, al no ser necesaria la evaluación ambiental estratégica del Plan General de Ordenación impugnado dada la fecha de su primer acto preparatorio formal, anterior al día 21 de julio de 2004, y, además, la Administración informó y explicó las razones por las que dicha evaluación ambiental resultaba inviable en el caso concreto, y así finalizó con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra por la que se declare que los actos impugnados son conformes a derecho.

SEXTO.- El recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil Castanesa Nieve S.L.U. se basa en cuatro motivos, esgrimidos todos ellos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; el primero por haber infringido la Sala de instancia lo establecido en el apartado dos de la Disposición Transitoria Primera de la Ley sobre Evaluación de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, en relación con el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ya que el Plan General de Ordenación Urbana está dispensado de

Evaluación Ambiental Estratégica, tanto por razones formales como materiales, pues el deber de someter el planeamiento a evaluación ambiental es dispensable caso por caso atendiendo a sus circunstancias, que en este caso concurren y así lo expresó motivadamente la Administración, dado el avanzado estado en la tramitación del Plan, según la doctrina jurisprudencial interpretativa del citado artículo 54.1.f) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se cita y transcribe; el segundo por haber infringido la Sala de instancia las reglas sobre valoración conjunta de la prueba contenidas en los artículos 319, 348, 386.1 y concordantes de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, por irrazonable y arbitraria, ya que de las pruebas practicadas se deduce, en contra de lo considerado por el Tribunal *a quo*, que la avanzada tramitación del procedimiento de aprobación del Plan constituye una razón cierta de la dispensa del trámite de evaluación ambiental estratégica, de modo que la sentencia recurrida no sólo realiza una valoración errónea de la prueba en la apreciación de los hechos, pues omite datos y extremos que resultan de lo actuado, sino que elude la valoración conjunta de la prueba, y así llega hasta una apreciación arbitraria e irrazonable para sustentar su conclusión, sin tener en cuenta que la tramitación no se encontraba en sus primeros momentos, ya que el proceso de planeamiento, entendido como un todo, no puede ser objeto de disociación; el tercero por haber conculcado la Sala de instancia el principio de seguridad jurídica, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, en su relación con los principios de irretroactividad en la aplicación de la norma prevista en el artículo 2.3 del Código civil y de la interpretación conjunta del ordenamiento jurídico, exigida por los artículos 3.1 y 3.2 del Código civil así como de la doctrina legal dictada en su aplicación, de modo que es necesario aplicar la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, con carácter restrictivo con la correlativa consecuencia de la facultad que establece para su dispensa; y, finalmente, el motivo cuarto por haber vulnerado la Sala sentenciadora lo establecido en el artículo 63.3 de la Ley 30/1992, al calificar como vicio determinante de la nulidad del Plan General la falta de publicación de la decisión del órgano ambiental, ya que esa falta de publicación no causó indefensión a los interesados, circunstancia que impide su invocación como causa de nulidad, y así finalizó con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se desestime el recurso contencioso-administrativo sostenido en la

instancia con declaración de la legalidad de los acuerdos impugnados y del Plan General e imposición de costas a la asociación que los recurrió en sede jurisdiccional.

SEPTIMO.- La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón basa el recurso de casación, interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuatro motivos sustancialmente coincidentes con los esgrimidos por la representación procesal de la entidad mercantil recurrente, que hemos resumido en el precedente antecedente de hecho, y todos ellos, como los de aquélla, invocados al amparo de lo establecido en el apartado d) del artículo 88.1 de la ley de esta Jurisdicción; el primero por haber inaplicado la Sala sentenciadora el último inciso del apartado de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que incorporó al derecho interno los artículos 4.1 y 13.4 de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, en relación con el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, así como la doctrina jurisprudencial que lo interpreta, ya que el órgano ambiental competente, en el caso enjuiciado, declaró la inviabilidad de someter en el procedimiento de aprobación el Plan General a evaluación de impacto ambiental debido al estado de la tramitación y, además, por declararse nulo dicho Plan por el defecto de Evaluación Ambiental Estratégica; el segundo por haber conculcado el Tribunal *a quo* las reglas de valoración de la prueba establecidas en los artículos 319 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil, al haber omitido apreciar todas las actuaciones previas, integrantes de la fase de preparación y elaboración del Plan General y, en definitiva, la tramitación seguida; el tercero por haber vulnerado la Sala de instancia lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución, que proclama el principio de seguridad jurídica, en relación con el artículo 2.3 del Código civil, relativo al principio de irretroactividad en la aplicación de las normas, así como los artículos 3.1 y 3.2 del Código civil, que exigen la interpretación de aquéllas de acuerdo con el contexto, antecedentes históricos y legislativos y la realidad social, teniendo en cuenta el principio de equidad en su aplicación, y todo ello al interpretar y aplicar el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006; y el cuarto por haber conculcado la Sala sentenciadora lo establecido en el artículo 63.3 de la Ley 30/1992, al atribuir dicha Sala los efectos de la nulidad de pleno derecho a la falta de publicación

de la decisión del órgano ambiental, a pesar de tratarse la Evaluación Ambiental Estratégica de un trámite separado e incardinado en el procedimiento de aprobación del Plan, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida por no ajustarse a derecho y que se desestime el recurso contencioso-administrativo sustanciado ante la Sala de la Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

OCTAVO.- Admitido a trámite los recursos de casación interpuestos mediante providencia de fecha 15 octubre de 2014, dictada por la Sección Primera de esta Sala, se remitiéron las actuaciones a esta Sección Quinta de la propia Sala Tercera por venirle atribuido su conocimiento conforme a las vigentes normas de reparto, las que, una vez recibidas, se convalidaron mediante diligencia de ordenación de fecha 30 de octubre de 2014, en la que se mandó dar traslado de los recursos interpuestos a la representación procesal de la asociación comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito su oposición a dichos recursos, al mismo tiempo que, con idéntica finalidad se dio traslado a cada uno de los recurrentes respecto del recurso de casación de los demás, lo que cumplimentó exclusivamente la representación procesal de la asociación Naturaleza Rural-Asociación de Propietarios y Vecinos del Valle de Castanesa con fecha 15 de diciembre de 2014, por lo que, mediante diligencia de ordenación de fecha 17 de diciembre de 2014, se tuvo a los demás emplazados para formalizar oposición por decaídos respecto de dicho trámite.

NOVENO.- La representación procesal de la asociación comparecida como recurrida se opone con los mismos argumentos y razones a los recursos de casación, sustancialmente idénticos, que sostienen la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y la entidad mercantil Castenesa Nieve S.L.U., y formula una oposición singular a los motivos de casación esgrimidos por el representante procesal del Ayuntamiento recurrente.

En cuanto a los primeros, después de exponer una serie de consideraciones de carácter general, alega que la sentencia, tras analizar las circunstancias concurrentes y ponderar los distintos intereses en conflicto, considera que la declaración de inviabilidad carece de justificación, ya que el estado de tramitación del Plan no puede ser excusa para declarar la

inviabilidad de someterlo a evaluación de impacto ambiental estratégica, como declaró esta Sala del Tribunal Supremo en su sentencia 4754/2014, de 11 de noviembre, de modo que tendrán que ser ponderadas otras circunstancias, cual es el derecho de todos los ciudadanos a un medio ambiente adecuado (artículo 45 de la Constitución), como así lo hace la Sala sentenciadora, atendiendo a las graves afecciones que aquél podría sufrir, pues una gran parte del término municipal es espacio protegido y está incluido en la Red Natura 2000, a pesar de lo cual el Plan no contaba con un mínimo estudio de impacto ambiental, resultando la valoración de la prueba un cometido propio de la Sala de instancia, que en el caso enjuiciado ha sido apreciada de forma razonable y razonada, mientras que la sentencia no considera que la falta de publicación de la decisión del órgano ambiental sea la razón determinante de la nulidad declarada del Plan, sino que lo determinante de la nulidad es la insuficiente motivación de esa decisión del órgano ambiental, siendo el defecto de publicación de ésta una prueba más de la falta de transparencia y de la arbitrariedad con la que ha actuado la Administración.

Por lo que respecta a los motivos de casación esgrimidos por el Ayuntamiento recurrente, en contra del parecer de su representante procesal, la sentencia recurrida está clara y suficientemente motivada, como se desprende de la lectura de la misma, sin que haya incurrido en incongruencia interna, ya que aplica estrictamente lo establecido en la Disposición Transitoria Primera 2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que traspone al derecho interno la Directiva 2001/42/CE, siendo coincidentes el régimen transitorio de aquélla y de ésta, mientras que resulta diáfano que lo declarado nulo de pleno derecho por la sentencia recurrida es el Plan General de Ordenación Urbana de Montanuy, que tiene el carácter de disposición general, resultando intrascendente que en la parte dispositiva se haga una referencia a los actos aprobatorios de ese instrumento de planeamiento, mientras que la sentencia ha hecho el único pronunciamiento posible, que es la nulidad de pleno derecho por tratarse de una disposición de carácter general que adolece de vicios en el procedimiento de aprobación, habiendo sido, además, tal pronunciamiento expresamente pedido en la demanda, y así lo expresó la Sala de instancia al denegar la aclaración y subsanación interesada por el Ayuntamiento, mientras que ha examinado y resuelto la sentencia recurrida todas las cuestiones controvertidas en el pleito, comenzando por las irregularidades

procedimentales, de modo que, una vez que falta la evaluación ambiental estratégica, no es necesario analizar el resto de los motivos, porque aquel defecto acarrea la nulidad radical del Plan General, y en cuanto a los motivos de casación cuarto y quinto se limitan a reproducir lo ya alegado al contestar la demanda la representación procesal del Ayuntamiento, a lo que la Sala sentenciadora dio cumplida respuesta, que ahora no se cuestiona con dichos motivos que reiteran lo aducido en aquella contestación, citándose además en estos motivos preceptos del ordenamiento autonómico no susceptibles de acceso a la casación, cuestiones todas que fueron examinadas y rechazadas por el Tribunal *a quo*, que aplicó los preceptos de una Ley básica que transpone una Directiva del ordenamiento jurídico europeo, y que, transcurrido el plazo de transposición, tiene eficacia directa, y, por otra parte, como se ha expresado al oponerse a los motivos de casación de los otros recurrentes, la decisión administrativa de inviabilidad adolece de absoluta falta de motivación, según lo explica perfectamente la sentencia recurrida, y así finalizó con la súplica de que se inadmitan o, en su caso, se desestimen los recursos de casación interpuestos por las Administraciones autonómica y municipal y por la entidad mercantil recurrentes con imposición a las mismas de las costas procesales causadas.

DECIMO.- Formalizadas las oposiciones a los tres recursos de casación interpuestos por la representación procesal de la asociación comparecida como recurrida, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 17 de febrero de 2016, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JESÚS ERNESTO PECES MORATE,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Si bien la representación procesal de la asociación comparecida como recurrida solicita la inadmisión de los recursos de casación interpuestos, lo cierto es que su oposición a ellos se basa en razones para desestimarlos.

Antes de proceder al examen de los motivos de casación invocados por las representaciones procesales de los recurrentes, es decisivo al efecto exponer la doctrina jurisprudencial relativa a la declaración de inviabilidad de la evaluación ambiental estratégica decidida por la Administración competente cuando el primer acto preparatorio formal del Plan o Programa en cuestión tuvo lugar con anterioridad al día 21 de julio de 2004 pero su aprobación definitiva recayó con posterioridad el día 21 de julio de 2006, es decir la jurisprudencia que ha interpretado lo establecido concordadamente en el artículo 7 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, que transpuso la Directiva 2001/42/CE, y en su Disposición Transitoria Primera.2.

Esta Sala y Sección del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de 11 de noviembre de 2014 (recurso de casación 2058/2012), 23 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3158/2012), 3 de febrero de 2015 (recurso de casación 35/2013), 18 de mayo de 2015 (recurso de casación 2524/2013), 25 de septiembre de 2015 (recurso de casación 464/2014) y 10 de noviembre de 2015 (recurso de casación 1658/2014), que los intereses públicos que aparecen vinculados a la aprobación de cualquier Plan, el retraso que siempre ha de conllevar en su aprobación la sustanciación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la sujeción de los planes y proyectos de ejecución posterior a evaluación, ni tampoco el que se hayan respetado en el procedimiento de aprobación del Plan los principios de transparencia y participación pública, son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental estratégica, impuesto por los artículos 7 y 9 de la citada Ley 9/2008, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el Medio Ambiente.

Ha sido éste precisamente el criterio o la razón de decidir de la Sala de instancia para declarar nulo de pleno derecho el Plan General de Ordenación Urbana impugnado, ya que el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental acordó que era inviable someter dicho Plan al procedimiento de evaluación ambiental *"dado el avanzado estado de tramitación del mismo"*, decisión que, como afirma con todo acierto el Tribunal *a quo*, no puede considerarse motivada, a lo que añade, para evidenciar aún más la improcedencia de tal declaración de inviabilidad, que ni tan siquiera se había procedido a la aprobación provisional de dicho Plan cuando se declaró aquélla.

El Tribunal sentenciador se carga de razón, como se deduce de la lectura del fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra, para evidenciar la completa falta de justificación de esa decisión gratuita de la Administración ambiental, a pesar de lo que tanto la Administración autonómica como la municipal y la entidad mercantil recurrente han deducido sendos recursos de casación, sustancialmente idénticos los de esta mercantil y aquella Administración y con singulares motivos el del Ayuntamiento, en los que se pone en tela de juicio ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo la tesis de la Sala de instancia, que es en un todo coincidente con la doctrina jurisprudencial anteriormente resumida.

SEGUNDO.- En el primer motivo de casación, tanto la representación procesal de la Administración autonómica como la de la entidad mercantil recurrente reprochan a la Sala de instancia la conculcación de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, dado que la Administración ambiental había declarado la inviabilidad de someter el Plan General de Ordenación Urbana impugnado a evaluación ambiental por razones formales y materiales, y concretamente por el estado de tramitación de dicho Plan, vulnerando también lo dispuesto por el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992.

Para desestimar ambos motivos de casación nos remitimos a la doctrina jurisprudencial que hemos expuesto en el precedente fundamento jurídico.

TERCERO.- En el segundo motivo de casación, la representación procesal de la Administración autonómica y la de la entidad mercantil recurrente denuncian la vulneración por la Sala de instancia de las reglas sobre valoración de las pruebas, contenidas en los artículos 319, 348 y 386.1 de la Ley de Enjuiciamiento civil, al haber omitido examinar todas las actuaciones encaminadas a la aprobación del Plan General impugnado.

Ambos motivos de casación deben ser desestimados porque, como ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo, el retraso que la evaluación ambiental pueda conllevar ni los intereses públicos vinculados a la aprobación

de cualquier Plan son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental impuesto por los artículos 7 y 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

CUARTO.- En el tercer motivo de casación, ambas recurrentes (Administración autonómica y entidad mercantil) apelan al principio de seguridad jurídica para tratar de eludir lo establecido en la citada Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, asegurando que el Tribunal *a quo* ha infringido lo dispuesto en los artículos 9.3 de la Constitución, 2.3, 3.1 y 3.2 del Código civil.

La exigencia de cumplir estrictamente lo establecido en aquella Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, dada la fecha de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana impugnado no sólo no vulnera el principio de seguridad jurídica sino que lo cumple en evitación de dejar vacíos de contenido los preceptos que establecen la necesidad de someter a evaluación ambiental un Plan General que, aun iniciados los trámites para su elaboración y aprobación con anterioridad al 21 de julio de 2004, ha recaído su aprobación definitiva con posterioridad al 21 de julio de 2006, y en que la Administración no ha decidido, de forma **motivada**, que ello es inviable, pues, en el supuesto enjuiciado, según lo explica y razona perfectamente la Sala de instancia, tal decisión carece de la exigible motivación, y, por ello, este tercer motivo de casación esgrimido por una y otra recurrente debe ser, al igual que los anteriores, desestimado.

QUINTO.- Finalmente, ambas recurrentes coinciden en achacar a la Sala sentenciadora la conculcación de lo establecido en el artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por haber declarado la nulidad de pleno derecho del Plan General de Ordenación Urbana impugnado debido a la falta de publicación de la decisión del órgano ambiental.

Estos motivos carecen manifiestamente de fundamento porque se basan en una premisa incierta, pues una y otra recurrente conocen perfectamente que la razón de declarar la Sala la nulidad de pleno derecho del Plan General de Ordenación Urbana no ha sido el defecto de publicación del acuerdo de inviabilidad, a pesar de que efectivamente no se publicó, sino la

falta de motivación de dicho acuerdo y la inexistencia de la exigible evaluación ambiental, vicios o defectos que tienen carácter sustancial al tratarse de una disposición de carácter general, que determinan la aplicación de lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, en lugar del por ellas citado artículo 63.3 de esta Ley 30/1992.

SEXTO.- La representación procesal del Ayuntamiento recurrente invoca los tres primeros motivos de casación por infracción de las normas reguladoras de las sentencias, y específicamente se aducen como vulnerados por el Tribunal *a quo* los preceptos contenidos en los artículos 209.3 y 4, 218.1 y 2, de la Ley de Enjuiciamiento civil, 24.1 y 120.3 de la Constitución, 33 y 67 de la Ley de esta Jurisdicción, en relación con lo establecido en la tantas veces citada Ley 9/2006, de 28 de abril, así como la doctrina jurisprudencial interpretativa de estas normas.

Concretamente, en el primer motivo se denuncia la falta de motivación e incongruencia de la sentencia al haber declarado la nulidad de pleno derecho de los actos recurridos por ausencia de evaluación ambiental, a pesar de indicarse en la propia sentencia que, conforme a la Ley 9/2006, no es tal evaluación exigible.

En el segundo se asegura que la parte dispositiva de la sentencia no expresa cuáles son los actos administrativos que se declaran nulos, a pesar de que la nulidad de pleno derecho no la provoca cualquier irregularidad procedimental.

En el tercero se afirma que la Sala sentenciadora no ha resuelto todos los puntos controvertidos sino exclusivamente las cuestiones formales, sin entrar a examinar las cuestiones de fondo planteadas, como el modelo de ordenación urbanística recogido por el Plan impugnado.

A la vista del contenido de estos tres primeros motivos de casación, podría deducirse que la representación procesal del Ayuntamiento recurrente no ha realizado una atenta lectura de la sentencia recurrida, ya que resulta evidente que su pronunciamiento no es otro que la declaración de nulidad radical del Plan General de Ordenación Urbana impugnado, tal y como había sido solicitado por la Asociación demandante, decisión plenamente justificada por las razones amplia y claramente expresadas en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida.

La causa determinante de la nulidad radical del Plan General es, como ya hemos indicado al dar respuesta a los motivos de casación de las otras recurrentes, que la Administración ambiental no ha motivado ni justificado la inviabilidad de someter el Plan General a evaluación ambiental aunque el primer acto preparatorio formal del mismo fuese anterior al 21 de julio de 2004 dado que su aprobación definitiva tuvo lugar con posterioridad al 21 de julio de 2006, razón por la que es plenamente aplicable lo establecido en la Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

Finalmente, es evidente que, si la razón de la nulidad radical del Plan General de Ordenación Urbana es el defecto de evaluación ambiental sin que la declaración de inviabilidad de ésta se haya justificado debidamente, el Tribunal *a quo* no tiene que examinar el resto de las cuestiones de fondo planteadas, debido a que al tratarse de una disposición de carácter general, según ya hemos expresado al analizar el último motivo de casación aducido por las otras recurrentes, cualquier defecto formal es determinante, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de la nulidad radical de la misma, dado que tales defectos tienen, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, carácter sustancial, razones todas por las que los tres primeros motivos de casación no pueden prosperar.

SEPTIMO.- En los dos últimos motivos de casación (cuarto y quinto), la representación procesal del Ayuntamiento recurrente achaca a la Sala sentenciadora haber conculcado lo dispuesto en los artículos 24, 45, 148.9 y 149.23 de la Constitución, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, y la norma de transposición de ésta, Ley 9/2006, de 28 de abril, así como el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el Tratado constitutivo de la Unión Europea (artículo 288) y el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento civil, debido a que no es aplicable al caso enjuiciado la exigencia de evaluación ambiental estratégica, y, finalmente, ha infringido la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, además de haber realizado una errónea valoración de la prueba, vulnerando también la doctrina jurisprudencial que se cita y transcribe, al no ser necesaria la evaluación ambiental dada la fecha del primer acto preparatorio formal, mientras que la Administración informó y explicó las

razones por las que dicha evaluación ambiental resultaba inviable en este caso concreto.

A todos estos argumentos dio cumplida respuesta el Tribunal de instancia en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, a pesar de lo que la Administración municipal recurrente no presta atención alguna a lo expresado por aquél y se limita a reproducir lo que adujo en su contestación a la demanda.

Estas cuestiones, planteadas en los dos últimos motivos de casación invocados por el Ayuntamiento recurrente, han recibido cumplida respuesta con lo declarado en el primer fundamento jurídico de esta nuestra sentencia, así como al analizar los motivos esgrimidos por las otras dos recurrentes, de modo que, para desestimarlos, nos remitimos a lo ya expuesto con el fin de no incidir en repeticiones innecesarias, dado el mandato de precisión contenido en el artículo 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento civil.

En cuanto a la citada Ley aragonesa de protección ambiental 7/2006, de 22 de junio, nos remitimos a lo manifestado por la Sala de instancia en el párrafo quinto del fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra, pues es a la Sala territorial a la que corresponde interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico propio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De lo que acabamos de exponer se deriva la desestimación también de los motivos cuarto y quinto alegados por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente.

OCTAVO.- La desestimación de todos los motivos invocados por las representaciones procesales de los tres recurrentes comporta la declaración de no haber lugar a sus respectivos recursos de casación con imposición a los mismos de las costas procesales causadas, conforme a lo establecido en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, debemos limitar su cuantía, por los conceptos de representación y defensa de la asociación comparecida como recurrida dada la actividad desplegada por éstas para oponerse a dichos recursos, a las cifras de dos mil quinientos euros a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, otros dos mil

quinientos euros con cargo a la entidad mercantil Castanesa Nieve S.L.U., y tres mil euros a cargo del Ayuntamiento de Montanuy.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FALLAMOS

Que, con desestimación de todos los motivos de casación al efecto invocados, debemos declarar y declarar que no ha lugar a los recursos de casación interpuestos por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en nombre y representación del Ayuntamiento de Montanuy (Huesca), por el Procurador Don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, en nombre y representación de la entidad mercantil Castanesa Nieve, S.L.U., y por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra la sentencia pronunciada, con fecha 22 de enero de 2014, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso contencioso-administrativo número 429 de 2009, con imposición a los referidos recurrentes de las costas procesales causadas hasta el límite, por los conceptos de representación y defensa de la Asociación comparecida como recurrida, de tres mil euros a cargo del Ayuntamiento de Montanuy, dos mil quinientos euros con cargo a la entidad mercantil Castanesa Nieve S.L.U. y otros dos mil quinientos euros a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.

PUBLICACION.- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.