



<http://civil-mercantil.com/>

## TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia de 25 de junio de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)*

*Rec. n.º 6288/2011*

### SUMARIO:

**Urbanismo. Aprobación definitiva de Plan de Sectorización. Necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica, independientemente de la sujeción del PGOU a declaración de impacto ambiental.**

La finalidad de la Ley 9/2006 (LEPP) es 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. En consonancia con tal finalidad, la LEPP, que incorpora al ordenamiento la Directiva 2001/42/CE, se inspira, como aquella, 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. Este proceso 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 otra parte, el procedimiento de EAE es independiente de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, tal y como establece la propia LEPP, y no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos, por consiguiente, puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental. Cuando el plan o programa y sus modificaciones sean marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, se ha de entender necesariamente que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente cuando afecten a distintas materias, entre ellas, la ordenación del territorio o el uso del suelo.



<http://civil-mercantil.com/>

**PRECEPTOS:**

Directiva 2001/42/CE (evaluación de los efectos de planes y programas en el medio ambiente), art. 4.3.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 88.1 d).

Ley 1/2000 (LEC), art. 22.

Ley 9/2006 (Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), arts. 3, 4, 6.2 y 8.3 y disp. adic. 3.

RD Leg. 2/2008 (TRLS08), art. 15.1.

Ley Andalucía 7/2002 (Ordenación Urbanística), art. 31.

**PONENTE:**

*Don Rafael Fernández Valverde.*

Magistrados:

Don EDUARDO CALVO ROJAS

Don JESUS ERNESTO PECES MORATE

Don JOSE JUAN SUAY RINCON

Don MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Junio de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 6288/2011 interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y asistida por la Letrada de la Junta de Andalucía; siendo parte recurrida DON Valeriano , D<sup>a</sup>. Virginia , D<sup>a</sup>. Alicia y D. Pedro Antonio , D. Amadeo y D. Benito , representados por la Procuradora D<sup>a</sup>. Lourdes Fernández-Luna Tamayo y asistidos de Letrado; promovido contra la sentencia dictada el 20 de octubre de 2011 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), en el Recurso Contencioso-Administrativo 507/2009 , sobre



<http://civil-mercantil.com/>

aprobación definitiva del Plan de Sectorización del Área del Suelo Urbano SUNS-1, "Pago de Enmedio", del término municipal de La Rinconada (Sevilla).

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), se ha seguido el Recurso Contencioso-Administrativo 507/2009 promovido por DON Valeriano , D<sup>a</sup>. Virginia , D<sup>a</sup>. Alicia y, D. Pedro Antonio , D. Amadeo y D. Benito , en el que fue parte demandada la JUNTA DE ANDALUCÍA , contra el Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla, adoptado en su sesión de 12 de marzo de 2009, por la que se aprobó definitivamente el Plan de Sectorización del área de suelo urbano SUNS-1 "Pago de Enmedio", del municipio de La Rinconada (Sevilla).

##### **Segundo.**

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 20 de octubre de 2011 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Que debemos estimar parcialmente el recurso interpuesto contra la resolución que se recoge en el primer fundamento de derecho de esta sentencia, la que declaramos nula por ser contraria. Contra esta sentencia cabe recurso de casación a interponer ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, preparándose ante ésta Sala en el plazo de 10 días siguientes a la notificación de la presente sentencia."

##### **Tercero.**

Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de la Administración de la JUNTA DE ANDALUCÍA A presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de 21 de noviembre de 2011 al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

##### **Cuarto.**

Emplazadas las partes, la representación procesal de la JUNTA DE ANDALUCÍA A, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 21 de febrero de 2012 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer el motivo de impugnación que consideró oportuno, solicitó se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para en su lugar resolver desestimando el recurso

<http://civil-mercantil.com/>

interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla, adoptado en su sesión de 12 de marzo de 2009, por la que se aprobó definitivamente el Plan de Sectorización del Área de Suelo Urbano SUNS-1 "Pago de Enmedio", del municipio de La Rinconada (Sevilla).

**Quinto.**

El recurso de casación fue admitido por Providencia de 19 de abril de 2012, ordenándose también por diligencia de ordenación de 18 de mayo de 2012 entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que llevó a cabo la representación de DON Valeriano y otros mediante escrito presentado en fecha 9 de noviembre de 2012 en el que solicitó se declarase la inadmisión del recurso interpuesto por pérdida sobrevenida del objeto del mismo al haber procedido el Ayuntamiento de La Rinconada, según se afirma, a dar cumplimiento voluntario a la ejecución de la sentencia recurrida o, subsidiariamente, se confirmara en todos sus extremos la Sentencia de instancia por ser conforme a derecho .

**Sexto.**

Por providencia de 14 de mayo de 2014 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 18 de junio de 2014, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**Séptimo.**

En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde,

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

Se impugna en este Recurso de Casación 6288/2011 la sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó el 20 de octubre de 2011, en su Recurso contencioso-administrativo 507/2009 , que estimó el formulado por la representación procesal de DON Valeriano y otros contra el Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla, adoptado en su sesión de 12 de marzo de 2009, por la que se aprobó definitivamente el Plan de Sectorización del Área de Suelo Urbano SUNS-1 "Pago de Enmedio", del municipio de La Rinconada (Sevilla).

**Segundo.**



<http://civil-mercantil.com/>

Como decimos, la Sala de instancia estimó parcialmente el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en la siguiente argumentación:

a) En relación con el alcance y finalidad de la ordenación introducida por el Plan de Sectorización, la sentencia de instancia señala que: "Como se indica en la resolución impugnada, el instrumento urbanístico tiene por objeto sectorizar parte de los terrenos incluidos en el área de suelo urbanizable no sectorizado SuN-S-1 "Pago de enmedio" delimitada por el Plan General de la Rinconada aprobado definitivamente el 20 de abril de 2007. Los terrenos incluidos en el ámbito del Plan de Sectorización se sitúan al sureste del área prevista por el planeamiento general, colindantes con el núcleo urbano de San José y apoyándose en las infraestructuras territoriales del entorno; asimismo, el Plan de Sectorización incluye en su ámbito, como sistema general adscrito, el viario previsto por el Plan General para conectar los núcleos de San José y La Rinconada. Como indica la parte actora el Plan General aprobado en 2007, exigía al Ayuntamiento que debería fijar las determinaciones del art 10.1.A.e) de la Ley 7/2002 , para el sector SUS-SJ-1 y de conformidad con lo establecido por la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), la sectorización de estos suelos no podrá llevarse a cabo en los primeros ocho años de vigencia del Plan general, o en el plazo que se determine por el Plan de Ordenación del territorio de ámbito subregional. El texto refundido del referido plan de 17 de septiembre de 2007, abunda en el condicionamiento de la sectorización, hasta que se supere el marco temporal de ocho años establecido en el art. 45 del POTA, o bien se cuente con la debida cobertura del planeamiento subregional, en el caso de que este incluya la actuación como un área de oportunidad residencial que ampare el crecimiento de población y suelo. De lo anterior se desprende claramente que el instrumento urbanístico no establece una limitación absoluta en cuanto a la sectorización de los suelos, sino un condicionamiento temporal o de protección discrecional de un instrumento urbanístico subregional. Con posterioridad a la aprobación definitiva del plan general de La Rinconada, se ha producido una normativa jurídica sobrevenida, concretamente el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas. El referido Decreto planteó la necesidad de establecer unos criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Por su parte la Orden de 29 de septiembre de 2008, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, reguló el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico y del número de miembros que componen los hogares y las familias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y

<http://civil-mercantil.com/>

lo estableció en dos con cuatro (2,4) habitantes por vivienda, para el cálculo de la población derivada de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico".

b) En relación con la adecuación de la ordenación introducida por el Plan de Sectorización impugnado a las prescripciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), y al Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), la sentencia señala que: " Ha de coincidirse con la fundamentación de la aprobación inicial del plan de sectorización impugnado en que el porcentaje determinado por la Orden de 29 de septiembre de 2008, posibilitaría sectorizar parte del sector SUNP-1 "Pago de enmedio", sin vulneración del art. 45 del POTA. A mayor abundamiento el plan impugnado alcanza cobertura jurídica urbanística con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), que incluye el municipio de La Rinconada como área de oportunidad que ampara el crecimiento de población y suelo. La memoria de ordenación del instrumento urbanístico subregional, incluye en su apartado f) sector: La Vega, a los municipios de la Rinconada, La Algaba, Alcalá del Río y Brenes e indica... se propone una activa estrategia de protección de los terrenos de la vega productiva al mismo tiempo que se fomentan actuaciones que tiendan a reequilibrar el área en el aspecto urbanístico, con iniciativas centradas en la vivienda protegida en modelos urbanos diversos y compactos. Del mismo modo, el Plan establece la idoneidad de este sector para acoger alguna propuesta de área de oportunidad con actividades de interés metropolitano, todo ello apoyado en importantes infraestructuras de transporte colectivo que conectan al sector con la Ciudad Central y el resto del área. No obstante, los criterios del Plan tienden también a la protección de los activos territoriales presentes en el sector, no ya por la anteriormente comentada importancia del capital natural que representa la ubicación de suelos con tan alto valor agrológico, sino también en lo referente a la funcionalidad del sistema hidrológico y de protección de riesgos incluida la inundabilidad. En consonancia con las advertencias anteriores de la memoria de ordenación el plan de sectorización impugnado, cuenta con el informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de 19 de noviembre de 2008, en el que se manifiesta que la no inundabilidad de los terrenos sectorizados se garantiza con la medida correctora propuesta, consistente en elevar la cota de terreno por encima de las cotas de inundabilidad ya manifestadas en informe de 27 de marzo de 2007 para el plan general vigente. Consecuentemente, la urbanización del sector debe garantizar una cota mínima de 13,60 metros en la zona norte, delimita por la carretera A.8001, y de 12,80 en la zona sur (ambas cotas referidas a la base cartográfica del programa Mulhacén). Por tanto, el plan de sectorización impugnado se adelantó a las cautelas y garantías que el posterior plan subregional (POTAUS) determinó, y es evidente que en éste último instrumento normativo subregional, encuentra protección jurídica urbanística sobrevenida el plan de sectorización. "

<http://civil-mercantil.com/>

c) Sobre la suficiencia de la motivación del Plan de Sectorización impugnado señala la sentencia a continuación que: "El art. 12 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, dispone que los Planes de Sectorización tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, innovando los Planes Generales de Ordenación Urbanística y complementando la ordenación establecida por éstos. Este cambio de categoría del suelo urbanizable deberá justificarse expresamente en una nueva apreciación de los procesos de ocupación y utilización del suelo y su previsible evolución en el medio plazo, teniendo en cuenta la evolución desde la aprobación del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística, el modelo de desarrollo urbano por éste adoptado, el grado de ejecución de los sectores delimitados por él y los criterios que el mismo establezca al efecto. El plan de sectorización, una vez expresada la normativa sobrevenida al plan general de La Rinconada y la protección igualmente sobrevenida que le dispensó el plan subregional, es respetuoso con el contenido del precepto expresado, por lo que no puede hablarse de fraude legal alguno y como se dijo al principio, en la resolución impugnada se expresa que los terrenos incluidos en el ámbito del Plan de Sectorización se sitúan al sureste del área prevista por el planeamiento general, colindantes con el núcleo urbano de San José y apoyándose en las infraestructuras territoriales del entorno; asimismo, el Plan de Sectorización incluye en su ámbito, como sistema general adscrito, el viario previsto por el Plan General para conectar los núcleos de San José y La Rinconada. El destino urbanístico de los referidos suelos era la sectorización de los mismos para evitar conurbaciones al margen de la planificación, por lo que no puede hablarse de falta de motivación en el plan de sectorización, pues hasta la toponimia de los terrenos "Pago de enmedio" justifica la actuación para conectar los núcleos urbanos de San José y La Rinconada."

d) Finalmente, la sentencia aborda la cuestión de la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica del Plan de Sectorización impugnado y rechaza que la misma pueda considerarse enervada como consecuencia de la sujeción del PGOU de La Rinconada a declaración de impacto ambiental, razonando al respecto que:

"SEXTO.- El desarrollo sostenible denominado también principio de sostenibilidad, se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial. En la estrategia europea de desarrollo sostenible, que propugna la compatibilidad entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la calidad de vida, se vincula el principio de integración, entendido como la incorporación del componente ambiental a todas las políticas y acciones con incidencia sobre el medio, con el fin de mejorar la política de protección medioambiental comunitaria. No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible

<http://civil-mercantil.com/>

para no perjudicar a éste. El principio de desarrollo sostenible se contempla en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en cuyo art. 2 con el título de principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se expresa en el apartado 1 . Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando ... la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación...

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ( Ley 7/2002, de 17 de diciembre) igualmente asume el principio de desarrollo sostenible, pues uno de los fines de la actividad urbanística regulado en el art. 3.1 apartado a ) es el de conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.

La larga trayectoria comunitaria medioambiental se ha consolidado en el Tratado de Lisboa , por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El referido Tratado de Lisboa es el último que ha modificado los tratados sobre los que se han fundamentado las Comunidades y la Unión Europea, a saber el Acta Única Europea (1986), el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) (1992), el Tratado de Amsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). En el tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa) se expresa en su Preámbulo, que los Estados están decididos a promover el progreso social y económico de los pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente...

SÉPTIMO. El Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea de 25 de marzo de 1957 (modificado por el Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea , Tratado de Amsterdam y consolidado por el Tratado de Lisboa), dedica al Medio Ambiente los art. 191 a 193 . Los preceptos indicados recogen los principios de cautela y de acción preventiva, de cuya aplicación la Evaluación de Impacto Ambiental, es uno de los instrumentos importantes, de ahí, que la legislación estatal la regule mediante el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos. El plan de sectorización impugnado, no ha sido sometido a evaluación ambiental, y



<http://civil-mercantil.com/>

ello, pese a que cuando se acordó la aprobación inicial del mismo, por acuerdo plenario de 17 de noviembre de 2008, así como la aprobación provisional por acuerdo plenario de 1 de febrero de 2009 y la aprobación definitiva de 12 de marzo de 2009, había entrado en vigor la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. La referida normativa en su Anexo I, regula las categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental y entre los instrumentos clasifica los siguientes: Autorización Ambiental Integrada (AAI), Autorización Ambiental Unificada (AAU), Evaluación Ambiental (EA), Calificación Ambiental (CA). En la actuación nº. 12 regula los Planes y Programas y concretamente en el apartado 12.3 para los planes generales exige evaluación ambiental, al igual que en el apartado 12.6 para los planes de sectorización. Por tanto, era necesaria como instrumento de prevención y control ambiental la evaluación ambiental para el plan de sectorización, tal y como exige categóricamente el apartado 12.3, sin que pueda suplir ni cubrir el referido instrumento la declaración de impacto ambiental correspondiente al Plan General de la Rinconada de 30 de junio de 1999, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, nº. 233 de 6 de octubre de 2000. No es aceptable por tanto, el informe jurídico de 30 de enero de 2009, obrante en el expediente administrativo, que postula la aplicación de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 7/2007, pues el instrumento exigido por la nueva normativa para el plan de sectorización, como se ha expuesto, no es la Autorización Ambiental Unificada (AAU), sino la Evaluación Ambiental (EA), de ahí, que no proceda el uso de la indicada disposición. Otro tanto cabe decir de la Disposición Transitoria Segunda, debido a que la misma se refiere a la regulación de procedimientos de evaluación ambiental, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, a los que autoriza la continuación con arreglo a la normativa antigua, lo que no ocurre en el supuesto presente, pues como se ha dicho se ha prescindido de procedimiento de evaluación ambiental, por lo que no procede la aplicación de la disposición. La exigencia de la evaluación ambiental de la Ley 7/2007, no supone una aplicación retroactiva de la misma con respecto al Plan General de la Rinconada, antes al contrario, deviene en la aplicación de la normativa en vigor y con carácter prospectivo respecto del plan de sectorización, aprobado inicial, provisional y definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa. Lo anterior supone la estimación parcial del recurso".

### **Tercero.**

Contra la anterior sentencia ha interpuesto la JUNTA DE ANDALUCÍA recurso de casación, en el que esgrime un único motivo de impugnación al amparo de lo establecido en el artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA), por infracción del artículo 4.3 de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junio, sobre

<http://civil-mercantil.com/>

Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y del artículo 6.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Antes de analizar ese motivo de impugnación, hemos de resolver sobre la inadmisión del propio recurso de casación alegada por la parte recurrida.

La misma se fundamenta en la denuncia de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso interpuesto por la Junta de Andalucía al haber procedido el Ayuntamiento de La Rinconada, según se afirma, a dar cumplimiento voluntario a la ejecución de la sentencia recurrida.

La causa de inadmisibilidad no puede ser acogida porque para que pueda apreciarse la pérdida de objeto del recurso parece evidente que esa pérdida ha de ser completa, por las consecuencias que su declaración comporta, determinando la clausura anticipada del proceso, tal como resulta de la regulación contenida en el artículo 22 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).

Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional STC 102/2009 , "... la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el art. 22, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso..." . Por ello en esa misma sentencia 102/2009 el Tribunal Constitucional declara que para que la decisión judicial de cierre del proceso por pérdida sobrevenida del objeto resulte respetuosa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es necesario que la pérdida del interés legítimo sea completa.

En el caso examinado, aún cuando la Administración urbanística municipal hubiera procedido voluntariamente a dar cumplimiento a la sentencia recurrida en casación, ello no comportaría, en ningún caso, la pérdida de objeto del recurso respecto de la Administración autonómica recurrente en casación en tanto que la misma es responsable de la aprobación definitiva del Plan impugnado en el marco del sistema bifásico de aprobación de los instrumentos de planeamiento establecidos, en el ámbito de la legislación autonómica aplicable, en el artículo 31 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía , que expresamente atribuye a la Administraron autonómica la competencia para la aprobación definitiva de los Planes de Sectorización.

**Cuarto.**

<http://civil-mercantil.com/>

En el desarrollo argumental del motivo sostiene la Administración autonómica, en síntesis, que la sentencia recurrida debe casarse porque la Sala de instancia, erróneamente, considera que el Plan de Sectorización impugnado adolece del necesario sometimiento al trámite de evaluación ambiental estratégica, pese a que el PGOU del que trae causa el instrumento ahora anulado, quedara sujeto, en su día, al procedimiento de declaración de impacto ambiental. Afirma la administración recurrente que, al proceder de tal forma, la Sala de instancia está exigiendo una formalidad innecesaria expresamente excluida por los preceptos cuya infracción por inaplicación denuncia, para concluir, en suma, que habiendo sido sometido el PGOU de La Rinconada a declaración de impacto ambiental, la exigencia de evaluación ambiental estratégica del Plan impugnado deviene injusta e inútil.

El recurso de casación no puede prosperar por las razones que se indican a continuación.

En primer lugar, porque la Administración recurrente, al pretender que el sometimiento a declaración de impacto ambiental del Plan General de Ordenación Urbana de la Rinconada aprobado definitivamente el 20 de abril de 2007, enerva la eventual necesidad de sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Sectorización impugnado, está desconociendo la distinta finalidad a la que están llamadas una y otra técnicas horizontales de protección medioambiental. A esta cuestión tuvimos ocasión de referirnos en nuestra reciente STS de 6 de noviembre de 2013. (Recurso de Casación 3370/2010 ) en la que, recordando lo dicho a su vez en la STS de 18 de septiembre de 2013 (Recurso de casación 5375/2010 ), dijimos que:

"En el motivo tercero, se alega la infracción del artículo 3 de la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de planes y programas (LEPP), que establece los requisitos que han de cumplir los planes que tengan efectos significativos sobre el medio ambiente a efectos de someterlos a evaluación estratégica, sin que el plan recurrido encaje en el supuesto, pues la estricta adaptación del Plan al Plan Director ---que traslada al planeamiento municipal la desclasificación de suelo urbanizable no programado (160 hectáreas), convirtiéndolo en no urbanizable destinado a espacios libres prevista en el Plan Director---, no tiene, según se expresa, efectos significativos sobre el medio ambiente, como tampoco los tienen las modificaciones menores que se adicionan, por lo que era suficiente la documentación medio ambiental que contenía el Plan impugnado.

Tampoco acogeremos este motivo.

Como indica la exposición de motivos de la LEPP de 2006, su finalidad es precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto,



<http://civil-mercantil.com/>

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. En consonancia con tal finalidad, la LEPP, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, se inspira, como aquella, 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. Este proceso 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.

La LEPP de 2006 identifica en su artículo 3 los planes que deben ser objeto de la evaluación ambiental, que son aquellos planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Y para los casos de planes menores, de reducido ámbito territorial, el artículo 4 exige un análisis previo para determinar si es posible que el plan en cuestión tenga efectos significativos para el medio ambiente, puntualizando que la decisión que se adopte debe ser motivada, pública y adoptada previa consulta a las Administraciones sectoriales implicadas.

El citado artículo 3 de la LEPP, en su apartado 1 dispone, en concreto, que "Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente", y en su apartado 2, apartado a), se añade que "se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo".

Por otra parte, el procedimiento de EAE es independiente de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, tal y como se deduce de la Ley de Suelo, 8/2007, de 28 de mayo, y su Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20

<http://civil-mercantil.com/>

de junio, de 20 de junio (TRLS08), que en su artículo 15.1 han establecido 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" .

En este mismo sentido y con idéntico alcance, la LEPP de 2006, en su Disposición Adicional Tercera, había establecido que "la evaluación ambiental realizada conforme a esta Ley no excluirá la aplicación de la legislación sobre la evaluación ambiental de proyectos. 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".

Por tanto, la EAE, realizada conforme a la LEPP de 2006, no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos, es decir que, como ahora establece claramente el artículo 15.1 del TRLS08, es independiente de ella, y, por consiguiente, puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental.

Lo que se deduce del apartado a) del artículo 3.2 de la tan citada LEPP, es que cuando el plan o programa y sus modificaciones sean marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, se ha de entender necesariamente que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente cuando afecten a las materias que el precepto enumera, entre ellas, la ordenación del territorio o el uso del suelo.

No obstante, en los demás casos no quedan excluidos los planes, programas o sus modificaciones de una evaluación ambiental, sino que para éstos es aplicable lo establecido en el artículo 3.3 de la misma Ley 9/2006, de 28 de abril , según el cual "en los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente:

- a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.
- b) Las modificaciones menores de planes y programas.
- c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a)" .

El artículo 4.1 de la LEPP de 2006, al que se remite, a su vez, como hemos indicado, el artículo 3.3 de la misma, dispone que, en los supuestos previstos en el citado artículo 3.3, el órgano

<http://civil-mercantil.com/>

ambiental determinará si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental; determinación que, el apartado 2 del mismo precepto, establece que podrá realizarse, "bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, bien combinando ambos métodos, si bien, en cualquiera de los tres supuestos se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el Anexo II".

La Administración recurrente da a entender que la única razón por la que la Sala de instancia determinó la necesidad de someter el Plan al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) era simplemente por razón de la fecha de aprobación inicial ---30 de mayo de 2006--- posterior a la fecha ---21 de julio de 2004--- del primer acto preparatorio formal, indicada en la Disposición Transitoria Primera de la LEPP, sin tener en cuenta el contenido del Plan impugnado.

Pero las cosas no han sido así.

El contenido material del planeamiento impugnado en la medida en que afectaba a la ordenación del territorio y usos del suelo determinaba, según lo expuesto con anterioridad, la presunción de que tenía efectos significativos sobre el medio ambiente y que por ello debía someterse necesariamente a EAE. Pero es que, además, la finalidad esencial del Plan impugnado era la adaptación del planeamiento general del municipio de Santa Perpetua de Mogada al Plan Director Urbanístico de Santa María de Gallecs, lo que implicaba, desde el punto de vista de la clasificación y calificación del suelo no solo la desclasificación de suelos urbanizables no programados y su paso a no urbanizables, sino también la creación de cuatro nuevos sectores de suelo urbanizable cuyo desarrollo permitiese la creación de nuevas actividades económicas (dos de ellos, los sectores Castell de Mogada y Can Banús II, incluidos en el término municipal de Santa Perpétua de Mogada); y también contemplaba la delimitación de 8 ámbitos de actuación en suelo urbano que clasificaba como no consolidado, cuya ordenación pormenorizada se difería a futuros Planes de Mejora Urbana (PMU), dando con ello lugar a operaciones de renovación y cambio de usos.

Atendiendo a este contenido de la Modificación del Plan General no puede negarse la afección significativa al medio ambiente que podía tener el Plan, cuando los proyectos que de él derivan ---actuaciones urbanizadoras para los dos sectores de suelos urbanizables y operaciones de renovación o reforma interior para los ocho ámbitos de renovación urbana--- tienen esa evidente repercusión ambiental.

Este contenido del Plan impugnado, es sin duda tenido en cuenta por la Sala de instancia precisamente para declarar la necesidad de sometimiento al procedimiento de EAE,

<http://civil-mercantil.com/>

enfaticando que éste resultaba "imprescindible y [de] sustancial prosecución para el buen fin del ejercicio de las competencias urbanísticas".

En definitiva, la modificación puntual del Plan General de Ordenación Municipal de Santa Perpetua de Mogola debía necesariamente, por imperativo de lo establecido en el artículo 3.2 de la LEPP de 2006, someterse a evaluación ambiental estratégica, por tener efectos significativos en el medio ambiente".

De la anterior doctrina jurisprudencial fluye con claridad la distinta finalidad de la técnica de la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental; y la independencia que respecto de una y otra técnica se deriva del artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de 20 de junio (TRLS08).

Corolario de lo anterior es también la inconsistencia de la queja que reprocha a la Sala de instancia la infracción de los artículos 4.3 de la Directiva 2001/42/CE y 6.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril . Dispone el artículo 6.2 que "Cuando los planes y programas se estructuren en distintos ámbitos jerárquicos de decisión de una misma Administración pública, la evaluación ambiental en cada uno de ellos deberá realizarse teniendo en cuenta la fase del proceso de decisión en la que se encuentra el plan o programa, para evitar la duplicidad de evaluaciones, aplicando lo dispuesto en el artículo 8" , y el artículo 8.3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril , añade que "se podrá utilizar la información pertinente disponible que se haya obtenido en otras fases del proceso de decisión o en la elaboración de los planes y programas promovidos por otras Administraciones públicas así como los que se deriven de la aplicación de la normativa vigente" .

Como señalamos en nuestra sentencia de 14 de junio de 2013 (recurso de casación 1395/2011 ) estos artículos pueden y deben ser interpretados en el sentido de que la evaluación en el planeamiento de desarrollo aprovechará, en su caso, la realizada en el planeamiento jerárquicamente superior; ocurre que, como hemos dicho, en el concreto caso enjuiciado no estamos ante una duplicidad de evaluaciones ambientales estratégicas producida en el ámbito de instrumentos de planeamiento jerárquicamente subordinados, por tan palmaria razón cual es la de que el PGOU a cuya amparo se dicta el Plan de Sectorización impugnado nunca fue sometido a evaluación ambiental estratégica, sino al procedimiento de declaración de impacto ambiental, por lo que, sencillamente, falta el presupuesto de aplicación de las normas que se dicen infringidas, esto es, la duplicidad de evaluaciones ambientales cuya existencia pretende denunciar la Administración recurrente mediante el presente recurso de casación que, consecuentemente, debe ser rechazado.



<http://civil-mercantil.com/>

**Quinto.**

Establecido así que debe declararse no haber lugar al recurso de casación, procede la imposición de las costas a la entidad recurrente según lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJCA . Ahora bien, tal y como autoriza el apartado 3 del mismo artículo 139, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida, debe limitarse la cuantía de la condena en costas a la cifra total de 4.000 euros por el concepto de honorarios de defensa de la parte recurrida.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

**FALLAMOS**

**1º.** No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de casación 6288/2011, que ha interpuesto la JUNTA DE ANDALUCIA contra la sentencia dictada el 20 de octubre de 2011 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) en el Recurso Contencioso-Administrativo 507/2009 .

**2º.** Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.