

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia de 25 de julio de 2014

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

Rec. n.º 751/2012

SUMARIO:

Urbanismo. Plan Especial. Construcción de centro penitenciario. Evaluación ambiental. Planeamiento general. Siendo el planeamiento general el que debe definir la estructura general del territorio y justificar debidamente el emplazamiento de los sistemas generales, debe concluirse que la evaluación ambiental, y, en particular, el estudio de posibles alternativas en cuanto al emplazamiento de los sistemas generales, debe hacerse con ocasión de la tramitación y aprobación del planeamiento general; siendo insuficiente e ineficaz una evaluación ambiental que viene referida a un instrumento de planeamiento especial cuyo objeto se circunscribe a la construcción de un centro penitenciario específico cuyo emplazamiento viene acotado por el propio ámbito territorial del Plan Especial. Dicho de otro modo, si el Plan Especial no es instrumento de planeamiento adecuado para decidir la instalación de un centro penitenciario (sistema general) y fijar su emplazamiento, por ser éstas determinaciones propias del planeamiento general, la evaluación ambiental incardinada en la tramitación de ese Plan Especial necesariamente ha de carecer de virtualidad, precisamente por venir referida a un instrumento de ordenación inadecuado para el fin que se persigue.

PRECEPTOS:

RD 1346/1976 (TRLS76), art. 12.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 86.4.

Ley 9/2006 (Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), arts. 1, 2, 3 y 4.

RD 2159/1978 (RPU), art. 76.

PONENTE:

Don Eduardo Calvo Rojas.

SENTENCIA

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

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 751/2012 interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada por la Abogada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de diciembre de 2009 (recurso contencioso-administrativo 256/2007). Se ha personado como parte recurrida la entidad NARGAM, S.A., representada por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén.



ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia con fecha 15 de diciembre de 2009 (recurso 256/2007) que en su parte dispositiva se acuerda que, rechazando la inadmisibilidad del recurso que había planteado la Administración demandada, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de la entidad Nargam, SA. contra la resolución del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña de 7 de febrero de 2007 por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial urbanístico para la construcción del centro penitenciario el Mas d'Enric, del Catllar, y se declara la nulidad del referido instrumento de planeamiento urbanístico.

Segundo.

Los argumentos de impugnación y de oposición aducidos por los litigantes en el proceso de instancia los sintetiza el fundamento segundo de la sentencia en los siguientes términos:

<< (...) SEGUNDO.- La parte actora , que centra sus alegaciones en el denominado "Pla especial urbanístic per a la construcció del centre penitencian el Mas d'Enric", del Catllar, cuestiona la legalidad de la figura de planeamiento de autos, sustancialmente, desde las siguientes perspectivas:

A) El Plan contraviene frontalmente el principio de jerarquía normativa al no estar amparado en el planeamiento urbanístico general del municipio de ubicación.

B) El Plan especial de autos no resulta tampoco amparado por el Plan Director deis Equipaments Penitenciaris toda vez que éste no es ejecutivo ni eficaz al no haber sido publicado el acuerdo de Su aprobación definitiva.

C) Vulneración del procedimiento normativamente establecido para la formulación y aprobación inicial y provisional de un Plan Especial que, como el de autos, se enmarca en el artículo 67. 1.e) del Decreto Legislativo 1/2005 . Infracción del principio de autonomía local.

D) El Plan especial de autos infringe la Ley 9/2006 al diferir a posteriores instrumentos urbanísticos la adopción de las medidas necesarias para minimizar los impactos detectados.

E) Infracción de lo dispuesto en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, así como en la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y en la Disposición transitoria sexta del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio , en relación con la Disposición transitoria duodécima del Decreto 305/2006, de 18 de julio : falta de la preceptiva consideración de alternativas.

F) Infracción del artículo 115.e) del Decreto 305/2006, de 18 de julio , que establece que la toma en consideración del informe de sostenibilidad ambiental y de la memoria ambiental se ha de hacer constar en el acuerdo de aprobación definitiva, mediante una declaración, con el contenido que establece la legislación aplicable (Disposición transitoria duodécima, apartado 2, del referido texto reglamentario).



La parte demandada en su contestación a la demanda insiste en la inadmisibilidad del presente recurso contencioso administrativo indicando que la parte actora no ha cumplido las exigencias establecidas para ejercitar acciones de acuerdo con sus estatutos, infringiéndose el artículo 45.2.d) de nuestra Ley Jurisdiccional. No obstante ante la acreditación producida por la parte actora en su ramo de prueba, cuyo contenido debe darse por reproducido, y teniendo en cuenta las alegaciones de la parte demandada en su escrito de conclusiones no puede llegarse a otra conclusión que las dudas desplegadas por la Administración demandada han sido disipadas y reducidas a la nada por subsanación, por lo que la inadmisibilidad pretendida decae y debe rechazarse.

La sentencia rechaza la causa de inadmisibilidad del recurso que había planteado la Administración demandada, sin que sobre esta cuestión se haya suscitado debate en casación.

En cuanto a la controversia de fondo, hemos visto que la Sala de instancia estima el recurso y declara la nulidad del instrumento de ordenación impugnado. Expuestas ahora de manera resumida, las razones en las que la Sala de instancia sustenta este pronunciamiento son:

- El Plan Especial objeto de impugnación tiene por objeto la ordenación de un centro penitenciario de unas 500 celdas para acoger entre 500 a 750 internos y en una superficie de centro penitenciario de unas 37 hectárea, con una zona de protección de unas 29 hectáreas. Desde la perspectiva urbanística un centro de esas características no puede tener otra calificación sino la de "sistema general", concretamente de equipamientos comunitarios, al ser su nivel de servicio superior al municipal y concretamente, en los términos establecidos en el artículo 34.1 y 5 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

- Según doctrina reiterada de la propia Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, cuando se trata de sistemas generales es el planeamiento general -ahora los planes de ordenación urbanística municipal- el instrumento al que corresponde justificar debidamente el emplazamiento de los correspondientes sistemas en cada clase de suelo, como prescribía el último inciso del artículo 23.1.b) del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Urbanismo en Cataluña, y ahora se prescribe en los artículos 57.2.c) / y 58.1.c) de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, o del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña.

- Admitiendo la existencia de diversas clases o modalidades de planes especiales -según sean instrumentos de desarrollo del planeamiento general, o no desarrollen las determinaciones de éste, o hayan sido aprobados para la ejecución directa de obras correspondientes a infraestructura del territorio o a elementos determinantes del desarrollo urbano- en ningún caso el Plan Especial puede sustituir al planeamiento general municipal en los contenidos que son propios de éste, como sucede con la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general y la ordenación integral del territorio.

- El planeamiento urbanístico general del municipio de El Catilar -artículos 189 y siguientes de las Normas Subsidiarias- no contempla ni posibilita el establecimiento de un sistema general como el que se pretende.

- Por la vía elegida -aprobación de un Plan Especial- se ha tratado de sustituir al planeamiento urbanístico general como instrumento de ordenación integral del territorio o como instrumento vertebrador de los sistemas generales en tanto que configuradores de la estructura fundamental, orgánica y funcional del territorio, de manera que la regulación contenida en el Plan Especial no es compatible sino contradictoria con el planeamiento general existente; y



mientras no se revise o modifique éste o se dé lugar a un nuevo planeamiento general urbanístico esa nueva ordenación es nula de pleno derecho.

· La anterior conclusión queda corroborada, desde la perspectiva medioambiental, por la constatación de que no se ha llevado a cabo en debida forma la evaluación ambiental de los planes urbanísticos exigida por la Disposición Transitoria 6 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (y, con posterioridad al caso de autos, tanto en la disposición transitoria 12ª del Decreto 305/2006, de 18 de julio de 2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, como en la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas) en consonancia con la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, que exige tal evaluación, cuando menos, a los planes de ordenación urbanística municipal, sus revisiones y sus modificaciones que en este último caso alteren la clasificación o calificación urbanística del suelo no urbanizable si la clasificación o calificación urbanística resultante comporta un cambio en los usos de ese suelo y, desde luego, también a todas las figuras de planeamiento general de análoga significación, relevancia y efectos. El estudio de alternativas por razones medioambientales debe llevarse a cabo con ocasión del planeamiento general o instrumento urbanístico análogo y tal exigencia no puede ser devaluada o desnaturalizada mediante un estudio de alternativas referido una figura de planeamiento territorial y funcionalmente circunscrita a la construcción de un específico centro en los concretos terrenos a que se refiere el litigio.

Tercero.

Notificada la sentencia a las partes, la representación de la Generalitat de Cataluña preparó recurso de casación contra ella; y luego formalizó su interposición mediante escrito presentado el 9 de abril de 2012 en el que formula dos motivos de casación, ambos al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. En síntesis, el enunciado de cada uno de los motivos es el siguiente:

1.- Infracción del artículo 76 del Reglamento de Planeamiento de aprobado por Real Decreto 2159/1978, que desarrolla lo previsto en el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y de la jurisprudencia que ha interpretado aquel precepto (cita SsTS de 25 de 30 de junio de 1998 y 13 de octubre de 2003), que permite la aprobación de planes especiales autónomos que tengan entre sus objetivos el establecimiento de equipamientos comunitarios, como el penitenciario, aun cuando ese equipamiento no esté previsto en el planeamiento general.

2.- Infracción de los títulos I y II de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas, pues la sentencia recurrida señala que la implantación del centro penitenciario necesita de la preceptiva evaluación ambiental estratégica en el planeamiento general y la Administración autonómica recurrente considera ese trámite puede ser llevado a cabo con ocasión del Plan Especial autónomo, como efectivamente se hizo en este caso.

Termina el escrito de la Generalitat solicitando que se case la sentencia recurrida y en su lugar se resulta desestimando el recurso contencioso-administrativo.



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

El recurso de casación fue admitido a trámite por auto de la Sección Primera de esta Sala de 28 de junio de 2012, que rechazó la causa de inadmisibilidad del recurso que había planteado la representación de Nargam, S.A.

En el mismo auto se acordó la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta de conformidad con las normas sobre reparto de asuntos.

Quinto.

Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por diligencia de ordenación de 4 de octubre de 2012 se dio traslado del escrito de interposición del recurso a la parte recurrida para que formalizase su oposición, lo que llevó a cabo la representación de Nargam, S.A. mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2012 en el que expone las razones de su oposición a los motivos de casación formulados por la recurrente y termina solicitando que se desestime el recurso de casación.

Sexto.

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 23 de julio de 2014, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El presente recurso de casación nº 751/2012 lo interpone la Generalitat de Cataluña contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 15 de diciembre de 2009 (recurso 256/2007) en la que, rechazando la inadmisibilidad del recurso que había planteado la Administración demandada, se estima el contencioso-administrativo interpuesto en representación de Nargam, SA. contra la resolución del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña de 7 de febrero de 2007 por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial urbanístico para la construcción del centre penitenciario el Mas d'Enric, del Catilar, y se declara la nulidad del referido instrumento de planeamiento urbanístico.

En el antecedente segundo hemos dejado reseñadas, de forma sintetizada, las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la estimación del recurso contencioso-administrativo y consiguiente declaración de nulidad del instrumento de ordenación impugnado. Debemos entonces entrar a examinar los motivos de casación esgrimidos por la Administración autonómica recurrente, cuyo contenido hemos resumido en el antecedente tercero.

Segundo.

En el motivo de casación primero la Generalitat de Cataluña alega la infracción del artículo 76 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de



junio, que desarrolla lo previsto en el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 , y de la jurisprudencia que ha interpretado aquel precepto (cita SsTS de 25 de 30 de junio de 1998 y 13 de octubre de 2003), pues el precepto reglamentario permite la aprobación de planes especiales autónomos que tengan entre sus objetivos el establecimiento de equipamientos comunitarios, como el penitenciario, aun cuando ese equipamiento no esté previsto en el planeamiento general.

Como expusimos en nuestras sentencias de 10 de abril de 2014 (casación 5296/2011) y 23 de junio de 2014 (casación 606/2012), a propósito de motivos de casación que la propia Generalitat de Cataluña formulaba en aquellos recursos en términos sustancialmente iguales, fácilmente se advierte, una vez más, que el artículo 76 del Reglamento de Planeamiento es citado de manera artificiosa, pues la cuestión relativa a la relación entre el Plan Especial y el planeamiento general del municipio debe ser dilucidada sobre la base de lo establecido en la legislación urbanística (autonómica) que es expresamente citada y aplicada en la sentencia recurrida. Antes hemos dejado reseñadas las consideraciones que expone la Sala de instancia para destacar que las previsiones del planeamiento general que definen la estructura general necesaria para la ordenación urbanística del territorio y para establecer las pautas de su desarrollo no se pueden alterar, modificar ni establecer "ex novo" por una figura de planeamiento especial; a lo que la sentencia recurrida añade, invocando al efecto la normativa urbanística de aplicación -se citan en la sentencia el artículo 34 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña , y los preceptos concordantes del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo- que en la ordenación de los sistemas generales, como materia propia de la estructura general y orgánica del territorio, lo establecido a nivel del planeamiento general no puede ser desconocido ni vulnerado por el planeamiento especial.

Por tanto, la invocación del mencionado artículo 76 del Reglamento de Planeamiento es meramente instrumental, pues bajo esa cita se encubre el intento de que revisemos en casación la interpretación dada en la sentencia recurrida a la normativa autonómica, lo que no resulta viable en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia a partir de la sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (casación 7638/2002).

Tercero.

En el motivo de casación segundo la Generalitat de Cataluña alega la infracción de los títulos I y II de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, pues la sentencia recurrida señala que la implantación del centro penitenciario necesita de la preceptiva evaluación ambiental estratégica en el planeamiento general y la Administración autonómica recurrente considera ese trámite puede ser llevado a cabo con ocasión del Plan Especial autónomo, como efectivamente se hizo en este caso.

Pese a lo que pudiera parecer, el análisis de motivo de casación segundo no requiere que nos detengamos a examinar los preceptos que se citan en el desarrollo del motivo de casación, como son los artículos 1 , 2 , 3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril , que traspuso a nuestro ordenamiento la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Sucede que la cuestión suscitada en este motivo está estrechamente relacionada con la del motivo anterior, de la que es en realidad un mero complemento. Veamos.



La representación de la Generalitat tiene razón en un punto, concretamente cuando señala que la sentencia recurrida ni niega que se llevase a cabo la evaluación ambiental correspondiente al Plan Especial ni examina el contenido de tal evaluación. Lo que la Sala de instancia pone de manifiesto es que la evaluación ambiental no se produjo con ocasión de la tramitación y aprobación del planeamiento general, que era donde debía haberse incardinado, en particular el estudio de posibles alternativas, señalando la sentencia que la evaluación ambiental queda devaluada o desnaturalizada si, como aquí sucede, viene referida a una figura de planeamiento territorial y funcionalmente circunscrita a la construcción de un específico centro y en los concretos terrenos que conforman el ámbito del Plan Especial.

Siendo ese el razonamiento que la sentencia recurrida dedica a la exigencia de evaluación ambiental, fácilmente se advierte que tiene un carácter meramente complementario de lo que la propia sentencia de instancia expone en párrafos anteriores.

En efecto, según hemos resumido en el antecedente segundo, el hilo argumental de la sentencia de instancia se condensa en los siguientes hitos: el centro penitenciario a que se refiere la controversia forma parte del sistema general de equipamientos comunitarios; según doctrina reiterada de la propia Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña -dada en interpretación de la legislación urbanística (autonómica)- corresponde al planeamiento general justificar debidamente el emplazamiento de los sistemas generales en cada clase de suelo; en ningún caso el Plan Especial puede sustituir al planeamiento general municipal en los contenidos que son propios de éste, como sucede con la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general y la ordenación integral del territorio; el planeamiento urbanístico general del municipio de El Catilar -artículos 189 y siguientes de las Normas Subsidiarias- no contempla ni posibilita el establecimiento de un sistema general como el que se pretende.

Así las cosas, la afirmación que se hace en la sentencia de que la evaluación ambiental debe hacerse con ocasión de la tramitación y aprobación del planeamiento general no es sino el complemento obligado de la secuencia argumental que acabamos de resumir, pues siendo el planeamiento general el que debe definir la estructura general del territorio y justificar debidamente el emplazamiento de los sistemas generales, debe concluirse que la evaluación ambiental, y, en particular, el estudio de posibles alternativas en cuanto al emplazamiento de los sistemas generales, debe hacerse con ocasión de la tramitación y aprobación del planeamiento general; siendo insuficiente e ineficaz una evaluación ambiental que viene referida a un instrumento de planeamiento especial cuyo objeto se circunscribe a la construcción de un centro penitenciario específico cuyo emplazamiento viene acotado por el propio ámbito territorial del Plan Especial.

Dicho de otro modo, si el Plan Especial no es instrumento de planeamiento adecuado para decidir la instalación de un centro penitenciario (sistema general) y fijar su emplazamiento, por ser éstas determinaciones propias del planeamiento general, la evaluación ambiental incardinada en la tramitación de ese Plan Especial necesariamente ha de carecer de virtualidad, precisamente por venir referida a un instrumento de ordenación inadecuado para el fin que se persigue.

Cuarto.

Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede imponer las costas procesales a la parte recurrente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de este orden jurisdiccional. Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el apartado 3 del propio artículo 139, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse al recurso de casación, procede limitar la cuantía



CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

de la condena en costas a la cifra de tres mil euros (3.000 €) por los conceptos de honorarios de representación y defensa de la entidad Nargam. S.A.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción ,

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación nº 751/2012 interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de diciembre de 2009 (recurso contencioso-administrativo 256/2007), con imposición de las costas procesales derivadas del recurso de casación a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento cuarto de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, 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.