

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de octubre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Inmaculada Montalbán Huertas)

Autor: Fernando López Pérez, Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ AND 9061/2015 – ECLI:ES:TSJAND:2015:9061

Temas Clave: Clasificación de suelos; Declaración de impacto ambiental; Ordenación de los recursos naturales; Parques Naturales; Urbanismo

Resumen:

La Sala analiza el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar.

La mercantil era propietaria de unos terrenos que habían sido clasificados como suelo urbanizable, tanto en las Normas Subsidiarias del municipio de Níjar de 1987 como en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata (en adelante, PORNA). La controversia radica en que, con posterioridad, con la elaboración y aprobación de la Revisión de las Normas Subsidiarias del citado municipio de 1996, dichos suelos pasan a estar clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, siguiendo la recomendación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Con posterioridad, se tramita un nuevo PORNA para la zona, y durante su tramitación los suelos mantienen su clasificación en este instrumento como suelo urbanizable, siendo que, finalmente, en el PORNA aprobado definitivamente por el Decreto 37/2008, se adopta su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección. Este Decreto es el que es objeto de impugnación.

Parte de la controversia jurídica, y a lo que a efectos de este comentario importa, radica en el hecho de que el planeamiento urbanístico previese una mayor protección ambiental para determinados suelos, en contradicción con el PORNA original. Ello podría plantear la vulneración del, entonces vigente,

artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en cuya virtud, «los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes» -y, en términos parecidos, el artículo 19 de la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad-.

La Sala desestima el recurso contencioso-administrativo, utilizando sentencias del Tribunal Supremo que habían analizado los mismos suelos, aunque desde la perspectiva de una controversia distinta, declarando la corrección de la clasificación efectuada en el nuevo PORNA que, en definitiva, se sustentaba y justificaba en la nueva clasificación efectuada en un instrumento urbanístico.

Destacamos los siguientes extractos:

“En las citadas sentencias el Tribunal Supremo precisa que la cuestión a decidir es si aquellos suelos que, clasificados aptos para urbanizar en las NNSS de Níjar de 1987 y respetada tal clasificación en el PORNA de 1994, pueden ser clasificados como no urbanizables de especial protección por la Revisión de las referidas NNSS de 1996. Responde afirmativamente a dicha cuestión declarando, que tanto los PORNA como las Declaraciones de Impacto Ambiental -DIA- son herramientas jurídicas al servicio de la mejor protección del medio ambiente, lo que determina, desde la perspectiva ambiental, que las primeras no sólo no excluyen la necesidad de las segundas, sino también, y sobre todo, que éstas pueden, sin que por ello entren en contradicción con aquellas, ni vulneren por tanto lo dispuesto en el citado art. 5 de la Ley 4/1989, entender necesario u oportuno que determinados suelos queden preservados temporal o definitivamente de un desarrollo urbanístico o de un modelo de desarrollo que sin embargo no excluyó el PORNA. En definitiva, concluye la primera de las sentencias citadas: “este permite, por no entrar en contradicción con él sino todo lo contrario, que el instrumento de ordenación urbana prevé una preservación medioambiental más extensa que lo que aquel consideró necesario para proteger el concreto recurso natural objeto del mismo”.

Así las cosas hemos de concluir, en seguimiento de estas sentencias, que el Art. 4.2.4 del Decreto 37/2008, por el que se declaran no urbanizables y de especial protección los suelos del Sector SA-AA-5 Agua Amarga, resulta conforme a derecho; y, además, se encuentra plenamente justificada tal decisión por la naturaleza propia de los terrenos que ya fueron calificados como de especial protección en la Revisión de las Normas Subsidiarias de Níjar en 1996, siguiendo la recomendación de la Declaración de Impacto Ambiental dictada con ocasión de tales NNSS.

En consecuencia, no hay infracción de los principios de seguridad jurídica, audiencia o de confianza legítima -en contra de lo alegado por la sociedad demandante- perfecta concedora de este nuevo escenario jurídico [...].

En resumen, el artículo 4.2.4 del Decreto 37/2008 de 5 de febrero por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, es ajustado a derecho porque se dicta por la Administración medioambiental en uso de su potestad y discrecionalidad para planificar de los recursos naturales; y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger dentro de su ámbito específico. Su mandato de protección del área como suelo no urbanizable de especial protección está plenamente justificado y motivado en el escenario fáctico y jurídico que se produce con la Revisión de las Normas Subsidiarias de Níjar de 1996 que considera tales suelos como No Urbanizables de Especial Protección y así lo ratificó el Tribunal Supremo”.

Comentario del Autor:

Es bien conocida la tradicional supremacía que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales ostentan sobre los instrumentos de planificación urbanística y territorial. Lo característico de esta sentencia se halla en que, en este supuesto, el PORN se adapta a la nueva clasificación urbanística de unas fincas efectuada por un instrumento urbanístico, que había clasificado como suelo no urbanizable de especial protección unos suelos que, en el PORN original, tenían la consideración de suelo urbanizable. Ello no plantea problema alguno, en cuanto a que las contradicciones que se detectan en el planeamiento urbanístico respecto del PORN se constituyen como medidas que contribuyen a una mejor protección ambiental. Todo ello, en continuación de dos sentencias del Tribunal Supremo dictadas en el año 2007 que analizaba otra controversia jurídica

sobre los mismos suelos, y que se citan en los fundamentos de la sentencia analizada.