

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**  
Sección: QUINTA

**SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 16/06/2015

**RECURSO CASACION**

**Recurso Núm.:** 3575/2013

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Estimatoria

**Votación:** 02/06/2015

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

**Procedencia:** T.S.J. CANARIAS. SALA C/A. Sección 2ª. Sede Sta. Cruz de Tenerife.

**Secretaría de Sala :** Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

**Escrito por:** PPT

**Nota:**

**URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE. ÁMBITO MATERIAL DE SUJECCIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA. EL CONTENIDO MATERIAL DEL PLANEAMIENTO IMPUGNADO CUENTA CON EFECTOS SIGNIFICATIVOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DEBÍA SOMETERSE A EVOLUCIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.**

**RECURSO CASACION Num.: 3575/2013**

**Votación: 02/06/2015**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Rafael Fernández Valverde**

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

## **SENTENCIA**

**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 dieciséis de Junio de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **3575/2013** interpuesto por la **ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE** representada por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén promovido contra la Sentencia dictada el 25

de julio de 2013 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede de Santa Cruz de Tenerife), en el Recurso Contencioso-Administrativo **210/2011**, sobre Modificación del Programa de Actuación Urbanística.

Ha sido parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS**, representada y asistida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se ha seguido el Recurso Contencioso-Administrativo **210/2011** promovido por la **ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE**, contra el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), adoptado en su sesión de 1 de octubre del 2010, por el que se aprueba definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación de Los Llanos de Aridane.

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó Sentencia con fecha 25 de julio de 2013, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

*“ESTIMAMOS en parte el recurso contencioso-administrativo núm. 210/2011, y anulamos el artículo 60 de las normas de ordenación pormenorizada del Plan General de Ordenación del Valle de Aridane, sin imposición de costas.*

*A su tiempo devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta Sentencia de la que se unirá otra a los autos originales.*

*Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos”.*

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de **la Asociación Plataforma contra la Instalación de Plantas de Asfalto en el Valle de Aridane**, presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en Diligencia de Ordenación de la Sala de instancia de 14 de octubre de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal de **la ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE** compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 28 de noviembre de 2013 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró procedentes, solicitó se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para en su lugar resolver desestimando el recurso interpuesto.

**QUINTO.-** Por Providencia de 9 de enero de 2014 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto, para su sustanciación; y por Diligencia de Ordenación de fecha 6 de febrero de 2014 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo la representación procesal de **la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS** en escrito presentado el 27 de marzo de 2014 en que solicita sentencia por la que se confirme en todos sus extremos la sentencia de instancia por ser conforme a derecho.

**SEXTO.-** Por Providencia de 18 de mayo de 2015, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 2 de Junio de 2015, 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 FERNÁNDEZ VALVERDE**,

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente Recurso de Casación **3575/2013** la Sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede de Santa Cruz de Tenerife), dictó el 25 de julio de 2013, en el Recurso contencioso-administrativo 210/2011, que estimó parcialmente el formulado por la representación procesal de la **ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE**, contra el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), adoptado en su sesión de 1 de octubre del 2010, por el que se aprueba definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación de Los Llanos de Aridane.

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

a) Descarta la Sala, en primer lugar, la caducidad del procedimiento de elaboración y aprobación del instrumento de planeamiento impugnado (Fundamento Jurídico Segundo), señalando, tras exponer los correspondientes razonamientos jurídicos que *“quedamos relevados de dar una respuesta a si debió declararse la caducidad del plan- al amparo de un Reglamento contra legem- y sin considerar una prórroga del plazo en él previsto, por ser contraria en su duración a la normativa básica”*.

b) Rechaza seguidamente la Sala, en el Fundamento Jurídico Tercero, que en la sustanciación del procedimiento de elaboración del instrumento impugnado se vulnerara el derecho de participación pública, en relación con el Informe de Sostenibilidad Ambiental, como consecuencia de la falta de reiteración del trámite de información pública tras el acogimiento de los reparos formulados por la Comisión de ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias: *“A continuación examinaremos si se vulneró el derecho de participación pública porque el Informe de Sostenibilidad Ambiental fue sometido a información pública en una sola ocasión, a pesar de que fue modificado fruto de las observaciones efectuadas y los reparos opuestos por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.*

*Según se desprende de la Ley 9/2006, de 28 de abril, el informe de sostenibilidad ambiental tiene por objeto preparar la memoria ambiental del mismo, debiendo elaborar el promotor su propuesta de plan de acuerdo con estos documentos.*

*Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 55/2006 establece que "si el documento de planeamiento, a lo largo de su tramitación, introdujera modificaciones sustanciales que pudieran tener efectos significativos para el medio ambiente, el órgano promotor estará obligado a la modificación del informe de sostenibilidad elaborado y a proponer la corrección de la Memoria Ambiental aprobada, sometiéndola nuevamente a la consideración del órgano ambiental".*

*Por tanto, la nueva información pública será necesaria en aquellos casos en los que se introduzcan modificaciones sustanciales en la propuesta de planeamiento, lo cual no se acredita que sea el caso."*

c) Finalmente, en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, la Sala, si bien descarta el reproche dirigido al Plan General impugnado en relación con la insuficiencia material u objetiva del Informe de sostenibilidad ambiental ---en lo relativo a la posibilidad de implantación en el ámbito del Sector RPT-2, de usos dotacionales, industriales o turísticos en suelo rústico, mediante la futura aprobación de los

correspondientes Proyectos de Actuación Territorial---, declara, sin embargo, la nulidad del precepto del Plan impugnado (artículo 60 de las Normas de Ordenación Pormenorizada) que, precisamente, habilitaba la posibilidad de implantación de tales usos en el ámbito de referencia.

A tal efecto la sentencia impugnada señala:

*“También se denuncia que el informe de sostenibilidad ambiental carece de un contenido mínimo, porque respecto del sector RPT-2 no estudia la repercusión añadida que supondrá la implantación de actuaciones mediante Proyectos de Actuación Territorial.*

*El carácter indeterminado de estas actuaciones y su autorización de manera excepcional hacen imposible en este momento cumplir con las expectativas del demandante. Estos efectos acumulativos deberían analizarse con ocasión de la aprobación de los respectivos Proyectos de Actuación Territorial, aunque esta cuestión deja de ser relevante por lo que a continuación diremos.*

*( ... ) El artículo 60 de las normas de ordenación pormenorizada, referido a la RPT-2 señala que se trata de una "unidad delimitada a los efectos de completar la estructura urbana industrial "Los Campitos". Se permite la implantación de usos y construcciones de forma amplia, conforme se establece en la matriz de usos, admitiéndose los Proyectos de Actuación Territorial que se requieran".*

*Esta norma es claramente incompatible con las directrices de ordenación, con la propia naturaleza de los Proyectos de Actuación Territorial, con la finalidad de reserva de suelo urbana declarada en el propio precepto y con las actuaciones precedentes de la propia Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. Veamos.*

*Los Proyectos de Actuación Territorial son instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de interés general, permiten usos dotacionales, industriales o turísticos en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, siempre que tales actividades "hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable." ( artículo 25.1 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del*

*Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo).*

*Por otro lado, la directriz 65 define el suelo rústico de protección territorial como el comprendido por "los terrenos que, careciendo de valores ambientales e interés productivo, sea necesario preservar del proceso urbanizador para el mantenimiento del modelo territorial o del valor del medio rural no ocupado, del ecosistema insular y de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico o resulten inadecuados para la urbanización por causas económicas o por riesgos". Esta circunstancia queda clara en el caso que nos ocupa al haber sido excluido este sector de la ampliación del polígono industrial "Los Campitos", por decisión de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, por considerar suficiente el suelo industrial existente, sin perjuicio de preservar este suelo para un futuro desarrollo de dicho polígono, como expresamente se contempla en la norma impugnada.*

*Por ello la posibilidad de permitir la implantación de usos industriales al amparo de Proyectos de Actuación Territorial va radicalmente en contra de la finalidad de establecer una reserva de suelo con vistas a una futura ampliación de "Los Campitos", porque se permite la implantación de actividades incompatibles con el suelo urbano industrial. Recuérdese que las actividades industriales autorizables mediante Proyectos de Actuación Territorial son las que necesariamente deben situarse fuera del suelo urbano.*

*En apoyo de estas consideraciones el apartado segundo de la directriz 65 establece que en esta clase de suelo "se evitará su ocupación por proyectos de actuación territorial cuando no resulten inadecuados para la urbanización y se considere que, en caso de variación a largo plazo del modelo territorial o de la capacidad de sustentación del ecosistema insular, pudieran servir de soporte a aprovechamientos urbanos".*

*Pues bien, la propia norma impugnada prevé que a largo plazo este sector servirá para la ampliación del suelo urbano industrial de Los Campitos, con lo que la implantación de Proyectos de Actuación*

*Territorial se establece sobre suelo apto para la urbanización e impide una futura ampliación hacia ese sector del suelo urbano industrial de la ciudad.*

*No podemos compartir el débil argumento de la Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias según el cual la citada directriz no obliga en términos categóricos a prohibir la implantación de Proyectos de Actuación Territorial.*

*Las normas directivas son de obligado cumplimiento por la Administración y por los particulares, si bien requieren un desarrollo a través de los instrumentos de ordenación o correspondientes disposiciones administrativas. El planificador no se puede apartar de lo dispuesto en las directivas.*

*Por lo tanto, si el planificador está admitiendo que el suelo RPT-2 es apto para la urbanización y como reserva para una futura ampliación del polígono industrial "Los Campitos", se hace difícil imaginar las razones por las que contradictoriamente pretende justificar la implantación de Proyectos de Actuación Territorial incompatibles con el desarrollo del suelo urbano industrial previsto en la propia norma, en los términos tan amplios como se admiten en la misma. Es cierto que la directriz parece admitir excepciones, pero la decisión carece en absoluto de la más mínima motivación y pretende convertir la directriz 65.2 en letra muerta, porque no se justifica porqué no se siguen las indicaciones expuestas en la misma.*

*Estamos ante un claro supuesto de arbitrariedad, por falta manifiesta de motivación de la solución propuesta para apartarse de la directriz y por contradicción con los propios objetivos declarados por la norma y las actuaciones precedentes de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. La norma debe, en consecuencia, ser anulada”.*

**TERCERO.-** Contra esa sentencia ha interpuesto la **ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE** recurso de casación, en el que formalmente esgrime dos motivos de impugnación deduciendo el primero

al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) ---esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate--- considerando producida la infracción de los artículos 8 y 12 de la ley la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEPP), así como de la doctrina jurisprudencial que considera aplicable; por su parte el segundo motivo se formula al amparo del artículo 88.1.d) de la misma LRJCA, solicitando la integración de hechos admitidos como probados y que fueron omitidos por el Tribunal de instancia a pesar de resultar acreditados en las actuaciones, siempre que resulte necesarios para integrar la infracción alegada.

No obstante el anterior planteamiento impugnatorio, debe dejarse constancia, como ha reiterado esta Sala en numerosas resoluciones de las que es mejor exponente el ATS de 13 de enero de 2011 (RC 2769/2009), la pretensión de integración de hechos no puede constituir un motivo casacional autónomo.

**CUARTO.-** Así pues, en el único motivo que sustenta esta casación la Asociación recurrente reprocha a la sentencia recurrida el haber ignorado la insuficiencia material u objetiva del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) incorporado al Plan impugnado ---en lo relativo a la posibilidad de implantación en el ámbito del sector RPT-2, de usos dotacionales, industriales o turísticos en suelo rústico, mediante la futura aprobación de los correspondientes Proyectos de Actuación Territorial---, so pretexto, según se afirma, del carácter futurible de la implantación de tales usos.

Razona a continuación la recurrente que la sentencia recurrida infringe la doctrina jurisprudencial aplicable ---SSTS de 19 de abril de 2012, y de 20 de marzo y 5 de abril de 2013--- en relación con la suficiencia de la documentación ambiental incorporada al procedimiento

de elaboración y aprobación de los planes de urbanismo a los efectos de cumplir las exigencias dimanantes de 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.

Finalmente, solicita la integración de hechos prevista en el artículo 88.3 de la LRJCA para incluir entre los mismos el dato fáctico del incumplimiento del requisito de distancias mínimas a núcleos de población en el que incurre el Plan impugnado al legitimar la implantación en el ámbito del Sector RPT-2 de usos industriales, que, según se expresa, habría resultado acreditado por la prueba pericial incorporada a los autos.

El motivo ha de prosperar, según expondremos a continuación.

**QUINTO.-** A juicio de la Asociación recurrente, en efecto, el Informe de Sostenibilidad Ambiental incorporado al Plan impugnado adolece del vicio denunciado. Como la sentencia impugnada, por su parte, no lo considera concurrente, el recurso imputa también a la propia sentencia la producción de tal vicio.

Es cierto que la sentencia recurrida termina estimando otro de los motivos de nulidad esgrimidos por la propia Asociación ---en lo que concierne a la habilitación por el Plan impugnado de los usos dotacionales, industriales o turísticos en suelo rústico---, cuya falta de evaluación ambiental estratégica se reprocha al instrumento de ordenación controvertido, por lo que, en todo caso, las denunciadas insuficiencias del trámite de informe ambiental quedarían enervadas y sin objeto, al haber anulado la Sala de instancia la previsión normativa que habilitaba la implantación de los usos no evaluados.

Pero, si bien se observa, la sentencia recurrida, en coherencia con el pronunciamiento anterior, procede a estimar parcialmente el recurso,

como acredita el propio fallo de la sentencia recurrida al anular --- exclusivamente--- el artículo 60 de las normas de ordenación pormenorizada del Plan General de Ordenación del Valle de Aridane. Y lo cierto es que la pretensión anulatoria articulada de conformidad con la deficiencia de evaluación ambiental, resultó rechazada por la Sala de instancia.

Pues bien, expuesto así el planteamiento del recurso, las argumentaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, oponiéndose a la toma en consideración de este motivo ---por estimar que, al haberse dado satisfacción a la pretensión anulatoria esgrimida en la demanda, la Asociación recurrente carece de legitimación para recurrir la sentencia impugnada--- no podemos aceptarlas dado el ámbito sólo parcial de la estimación decidida.

**SEXTO.-** El motivo, como decimos, ha de ser acogido, y, por las mismas razones, estimado, en su integridad el Recurso Contencioso administrativo.

Sobre la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico que incide sobre la ordenación del territorio y los usos del suelo, nos hemos pronunciado con reiteración.

Así, en nuestra STS de 9 de octubre de 2013 (Recurso de casación 3665/2010), expusimos:

*"Su resolución pasa por despejar, en primer lugar, si a los instrumentos impugnados les era exigible el sometimiento a la Evaluación Ambiental de los Planes.*

*Si nos atuviéramos exclusivamente a la Directiva 2001/42/CE, por el régimen temporal de ella resultante, en principio no sería exigible la evaluación ambiental de los planes, y ello porque el primer acto preparatorio formal de los instrumentos aquí cuestionados es anterior a la fecha en la que vencía la obligación de trasponer la Directiva 2001/42/CE, esto es, el 21 de julio de 2004. Como se recordará, según el*

*artículo 13.3 de la Directiva 2001/42/CE la obligación a que hace referencia el apartado 1 de su artículo 4, es decir, la realización de la evaluación contemplada en la Directiva, se aplica a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a la fecha mencionada en el apartado 1.*

*Pero al razonarse así se está haciendo una selección incorrecta de la norma aplicable. En este caso, como con acierto replica la representación de los recurridos, la exigencia de la evaluación ambiental resultaba de la Disposición Transitoria Décima de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Canarias, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/2004, y no de la aplicación de la Directiva de Evaluación Estratégica. La aludida disposición transitoria, tenía el siguiente contenido en los particulares extremos que aquí interesan:*

*«Mientras no se transponga la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, sin perjuicio de lo que establezca la legislación sectorial, el régimen de evaluación ambiental aplicable a las figuras de planeamiento urbanístico no resueltas definitivamente en el momento de la entrada en vigor de la modificación de la presente Ley es el siguiente:*

*1. Son objeto de evaluación ambiental:*

*a. Los planes de ordenación urbanística municipal y sus revisiones.*

*b. Las modificaciones del planeamiento urbanístico general que alteren la clasificación o calificación urbanística del suelo no urbanizable si la clasificación o calificación urbanística resultante comporta un cambio en los usos de este suelo.*

*c. El planeamiento urbanístico derivado para la implantación en suelo no urbanizable de equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos, las instalaciones y las obras necesarias para la prestación de servicios técnicos, las estaciones de suministro de carburantes y de prestación de otros servicios de la red viaria, y las construcciones destinadas a las actividades de camping.*

*d. Los planes parciales de delimitación.*

e. Los instrumentos de planeamiento o sus modificaciones que establezcan el marco para autorizar proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo establecido por la legislación sectorial.

2. La documentación de las figuras de planeamiento a que se refiere el apartado 1 debe incluir un informe ambiental con el contenido establecido por el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

3. El informe ambiental debe someterse a información pública junto con el plan o el programa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 83.6.

4. El plan y el informe ambiental deben enviarse al departamento competente en materia de medio ambiente para su valoración. Este trámite se rige por lo establecido por el artículo 83.5.

5. [...] ».

Así estaba regulada la exigencia autonómica de someter a evaluación los planes aún antes de que se produjera la trasposición, y la sentencia de instancia lo señala en su fundamento jurídico quinto, de manera que no es aceptable acudir al régimen de temporalidad específico de la Directiva 2001/42/CE, para tratar de desplazar la norma autonómica aplicable, ni tampoco apreciamos vulneración de las reglas que prohíben la retroactividad y menos aún cabe aceptar que la sentencia haya otorgado prematuramente efecto directo a la Directiva, o que, por carecer de disposiciones claras precisas y completas, era inviable el efecto directo. Por el contrario, la legislación autonómica reenvía en determinados aspectos, entre ellos al contenido del informe ambiental, a la Directiva 2001/42/CE, y es el reenvío lo determinante de su aplicación y no el eventual efecto directo ni la aplicación retroactiva de la Directiva. En cualquier caso, la incidencia de la regulación autonómica se produce, según su propio régimen de temporalidad, respecto de instrumentos no resueltos definitivamente, de manera que no se trata de un supuesto de retroactividad propiamente dicho.

*Junto a lo anterior, entendemos que las disposiciones de la Directiva reenviadas aplicables son claras, precisas y completas, y ello viene refrendado por la sentencia de la Sala 4ª del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de fecha 22 de marzo de 2012, número C-567/2010, al resolver cuestión prejudicial sobre la interpretación del concepto de planes y programas de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica. El Tribunal de Justicia nos recuerda lo siguiente: «21. La Directiva 2001/42, al exigir dicha evaluación medioambiental, establece normas mínimas respecto a la preparación del informe sobre el medio ambiente, la aplicación del procedimiento de consulta, la consideración de los resultados de la evaluación medioambiental y el suministro de información sobre la decisión adoptada al término de la evaluación (Sentencia Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie, antes citada, apartado 33) ».*

*Refrendan esta conclusión acerca de la claridad, precisión y suficiencia de la Directiva, su Exposición de Motivos, al afirmar que los diferentes sistemas de evaluación deben contener unos requisitos de procedimiento comunes (apartado 6); según sus propias palabras, es necesario actuar a escala comunitaria con el fin de establecer un marco general de evaluación medioambiental que establezca unos principios amplios del sistema de evaluación medioambiental y deje los detalles a los Estados miembros (apartado 8); y, asimismo, la Directiva incorpora las garantías del procedimiento en orden a las consultas de las autoridades y del público en general (apartado 14). Por lo demás, el contenido del informe medioambiental resulta definido junto con los aspectos a considerar en el artículo 5 de la Directiva, en relación con el anexo I, y el trámite de consultas e información pública resulta reflejado en el artículo 6".*

En la misma línea, en la STS de 8 de octubre de 2013 (Recurso de casación 2786/2010) pusimos de manifiesto que:

*"Queda, pues, por comprobar si la Directiva es suficientemente precisa e incondicional para permitir su directa aplicación. A este*

*respecto, debe responderse que la aplicación directa de la Directiva de Evaluación Estratégica resulta confirmada por una pluralidad de razones.*

*En primer lugar, la Exposición de Motivos, parte de que los diferentes sistemas de evaluación deben contener unos requisitos de procedimiento comunes (apartado 6); según sus propias palabras, es necesario actuar a escala comunitaria con el fin de establecer un marco general de evaluación medioambiental que establezca unos principios amplios del sistema de evaluación medioambiental y deje los detalles a los Estados miembros (apartado 8); y asimismo se alude a las garantías del procedimiento en orden a las consultas de las autoridades y del público en general (apartado 14).*

*En segundo lugar, el contenido del informe medio-ambiental resulta definido junto con los aspectos a considerar en el artículo 5 de la Directiva en relación con el anexo I y el trámite de consultas e información pública resulta reflejado en el artículo 6.*

*En tercer lugar, la conclusión de que las disposiciones de la Directiva son claras, precisas y completas, y por tanto son aplicables directamente, resulta, en cierto modo, corroborada por el Tribunal de Justicia. En las observaciones preliminares de la sentencia de su Sala 4ª, de 22-3-2012, nº C-567/2010, al resolver cuestión prejudicial sobre la interpretación del concepto de planes y programas de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica, el Tribunal de Justicia nos recuerda lo siguiente:*

*«20. Con carácter previo, debe subrayarse que el objetivo esencial de la Directiva 2001/42, como se desprende de su artículo 1, consiste en someter a evaluación medioambiental los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, durante su preparación y antes de su adopción (sentencia de 17 de junio de 2010, Terre Wallonne e Inter- Environnement Wallonie, C 105/09 y C 110/09, Rec. p. I 5611, apartado 32).*

*21. La Directiva 2001/42, al exigir dicha evaluación medioambiental, establece normas mínimas respecto a la preparación del informe sobre el medio ambiente, la aplicación del procedimiento de consulta, la consideración de los resultados de la evaluación*

*medioambiental y el suministro de información sobre la decisión adoptada al término de la evaluación (sentencia Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, antes citada, apartado 33).*

*22. El artículo 2 de la Directiva 2001/42 , que contiene las definiciones pertinentes, dispone que ésta se aplicará a los planes y programas que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas y cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, así como a sus modificaciones ».*

*Una cuarta y última razón es que la propia legislación de Canarias viene a avalar la suficiencia de la Directiva en orden a su aplicación directa. El artículo 4 de la Ley (autonómica) 10/2004 contiene un precepto destinado a integrar las consideraciones ambientales en el planeamiento urbanístico, estableciendo un régimen transitorio, en tanto fuera transpuesta la Directiva 2001/42/CE, para lo cual añadió una disposición transitoria, la décima, a la Ley 2/2002. En lo que aquí interesa, para corroborar que la Directiva contiene los elementos que permiten su directa aplicación, el apartado 2 de la aludida disposición transitoria, señala que la documentación de las figuras de planeamiento, a que se refiere el apartado 1, debe incluir un informe ambiental con el contenido establecido por el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo , relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.*

*Así, pues, tenemos que concluir que los contenidos de la Directiva 2001/42/CE, en orden a los planes y programas incluidos en su ámbito de aplicación, el grado de especificación de la información que ha de contener la información ambiental y el régimen de consultas e información pública, no ofrecen indeterminación, al menos para el caso que nos ocupa, que impidan su aplicación directa.*

*Por el contrario, no son atendibles las objeciones de que la Directiva no contiene una regulación clara, entre otras razones, según se dice, los apartados 3 y 4 de su artículo 3 dejan en manos de los Estados la decisión sobre la exclusión de la obligación de evaluación de planes de*

*zonas a nivel local que introduzcan modificaciones menores, y aquellos otros, distintos a los mencionados en el apartado 2 del artículo 3, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, para cuyo supuesto los Estados miembros determinarán si el plan o programa de que se trate puede tener efectos medioambientales significativos. Basta señalar que ni se está en presencia de una modificación menor, pues abarca un ámbito territorial discontinuo de 360 hectáreas y menos aún resulta aplicable el apartado 4 del artículo 3, porque la ordenación del territorio está mencionada expresamente en el apartado 2 del artículo 3".*

También debemos destacar la doctrina contenida en al STS de 18 de septiembre de 2013 (Recurso de casación 5375/2010), en supuesto, igualmente correspondiente a Canarias, y en gran medida coincidente con el de autos:

*"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, 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 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 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, enfatizando 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".*

Por último, hemos de hacer referencia a la STS de 20 de marzo de 2013 (Recurso de casación 333/2010):

*"Pues bien, el artículo. 3, apartado 1º, de la Ley 9/2006 de tanta cita, establece 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 precisa el apartado 2.a) del mismo precepto que "se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: (...) 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".*

*A su vez, el apartado 3.a) de este mismo artículo 3 establece que "en los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente: los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial". Y se prevé en el artículo 4 que "en los supuestos previstos en el artículo 3.3, el órgano ambiental determinará si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental".*

*En fin, el apartado 3.b) del tan citado artículo 3 dispone que también en los términos previstos en el artículo 4, se someterán a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente "las modificaciones menores de planes y programas"; debiendo tenerse en cuenta que el artículo 2.h) define como tales modificaciones menores los "cambios en las características de los planes o programas ya aprobados o adoptados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en las características de los efectos previstos o de la zona de influencia".*

*Siguiendo con este orden de cosas, y a los efectos de la determinación de lo que deba entenderse por "efectos significativos en el*

*medio ambiente", ha de acudirse también al Anexo II de la Ley 9/2006 que relaciona los "criterios" para determinar la posible significación de esos efectos medioambientales.*

*Pues bien, acorde con el régimen jurídico indicado, el recurso contencioso administrativo ha de ser estimado, pues la Modificación Puntual del Plan aprobada contempla innovaciones relevantes desde el punto de vista ambiental que revelan unas consecuencias significativas sobre el medio ambiente".*

Pues bien la proyección al concreto caso ahora enjuiciado de la anterior doctrina jurisprudencial determina que debemos concluir que la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida debe ser corregida en la medida en que considera que la evaluación ambiental de los posibles efectos negativos que la implantación en el ámbito del sector RPT-2, de usos dotacionales, industriales o turísticos en suelo rústico, debe postergarse al momento de la aprobación de los correspondientes Proyectos de Actuación Territorial, por cuanto el Plan General impugnado, sin duda, incidía sobre la ordenación del territorio y usos del suelo y tenía efectos significativos sobre el medio ambiente a los efectos de apreciar el necesario sometimiento a EAE de todas sus determinaciones.

**SÉPTIMO.-** Por lo expuesto, procede estimar el recurso de casación, y, por los propios razonamientos estimar igualmente el recurso contencioso administrativo, anulando, en su integridad, el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), adoptado en su sesión de 1 de octubre del 2010, por el que se aprueba definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación de Los Llanos de Aridane.

**OCTAVO.-** Estimado el recurso de casación, conforme al artículo 139.2 LRJCA, no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso de casación.

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.

## F A L L A M O S

1º.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al **Recurso de Casación 3575/2013**, interpuesto por la **ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE** contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Canarias (Sede de Santa Cruz de Tenerife), Sección Segunda, de fecha 25 de julio de 2013, en su **Recurso Contencioso-administrativo 210/2011**.

2º. Que debemos anular, y anulamos y casamos la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el **Recurso Contencioso-administrativo 210/2011** interpuesto por la **ASOCIACIÓN PLATAFORMA CONTRA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE ASFALTO EN EL VALLE DE ARIDANE** contra el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), adoptado en su sesión de 1 de octubre del 2010, por el que se aprueba definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación de Los Llanos de Aridane.

4º.- Que declaramos dicho Acuerdo y Plan General de Ordenación contrarios al Ordenamiento jurídico.

5º. Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

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 fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.