

Tribunal Supremo

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª)
Sentencia num. 58/2019 de 24 enero

RJ\2019\573



SUELO Y ORDENACIÓN URBANA-URBANISMO: Plan especial de protección del medio natural y del paisaje: naturaleza jurídica: no es un plan de gestión: tiene naturaleza de plan territorial sectorial: sometimiento a procedimiento de evaluación ambiental estratégica: necesidad de: inexistencia: nulidad. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA: Suelo y ordenación urbana: plan especial de protección del medio natural y del paisaje.

ECLI:ECLI:ES:TS:2019:478

Jurisdicción:Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación 2568/2018

Ponente:Excmo Sr. César Tolosa Tribiño

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña dictó Sentencia en fecha 15-12-2017, estimando en parte el recurso interpuesto contra Acuerdo de la Generalitat de Cataluña de 23-11-2010 por el que se aprobó definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje "Aiguamolls de L'Alt Empordà" y en consecuencia disponer que se publique nuevamente en el DOGC, y, en su caso, en las web de la Generalitat de Cataluña en las que se haya publicado, el Plano de Ordenación 0.2 del Plan especial, ajustado estricta y exactamente al Plano de Ordenación 0.2 aprobado definitivamente por el acuerdo impugnado, en el tramo de colidancia con el camping "Les Dunes", en los términos expuestos en el fundamento jurídico 6º de esta sentencia. El TS estima el recurso de casación interpuesto y estima el recurso contencioso-administrativo deducido en su día, declarando la nulidad del Plan especial del medio natural y del paisaje "Aiguamolls de L'Alt Empordà" por ser contrario al ordenamiento jurídico.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 58/2019

Fecha de sentencia: 24/01/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2568/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/01/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2568/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 58/2019

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. Cesar Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 24 de enero de 2019.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación número 2568/2018, formulado por la Procuradora Doña Rosa Sorribes Calle, en nombre y representación de la Associació de Campings de Sant Pere pescador, bajo la dirección letrada de Doña Anna María Saballs Nadal, contra la [sentencia dictada el quince de diciembre de dos mil diecisiete \(RJCA 2018, 942\)](#) , por la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con sede

en Barcelona, en el recurso nº 402/2011 , sostenido contra el [acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, GOV/254/2010, de 23 de noviembre \(LCAT 2010, 851\)](#) , por el que se aprobó definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje "Aiguamolls de l' Alt Empordà", en los términos municipales de Armentera, Castelló d'Empúries, la Escala, Palau-saverdera, Pau, Pedret i Marzá, Peralada, Roses, Sant Pere Pescador y Torroella de Fluviá, que fue publicado el 21 de diciembre de 2010, en el DOGC núm. 5779.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

La Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó [Sentencia en el Recurso número 402/2011, con fecha quince de diciembre de dos mil diecisiete \(RJCA 2018, 942\)](#) , cuyo Fallo es del siguiente tenor literal:

<<1) ESTIMAR EN PARTE el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la representación de Associació de Càmpings de Sant Pere Pescador, contra el [acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, GOV/254/2010, de 23 de noviembre \(LCAT 2010, 851\)](#) , por el que se aprobó definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje "Aiguamolls de l'Alt Empordà", en los términos municipales de Armentera, Castelló d'Empúries, la Escala, Palau-saverdera, Pau, Pedret i Marzá, Peralada, Roses, Sant Pere Pescador y Torroella de Fluviá, publicado el 21 de diciembre de 2010, en el DOGC núm. 5779, y, en consecuencia, DISPONER que se publique nuevamente en el DOGC, y, en su caso, en las web de la Generalitat de Cataluña en las que se haya publicado, el Plano de Ordenación 0.2 del Plan especial, ajustado estricta y exactamente al Plano de Ordenación 0.2 aprobado definitivamente por el acuerdo impugnado, en el tramo de colindancia con el camping "Les Dunes", en los términos expuestos en el fundamento jurídico 6º de esta sentencia.

2) Sin condena al pago de las costas causadas.

Firme que sea la presente a los efectos del artículo 107.2 de nuestra Ley Jurisdiccional publíquese por la Administración Autonómica la parte dispositiva de la presente Sentencia en el Diario Oficial donde se publicó la aprobación definitiva de la figura de planeamiento de autos. Cúrsese el correspondiente oficio a la Administración Autonómica con acuse de recibo para que en el plazo de un mes desde la recepción del mismo haga constar en los presentes autos la publicación ordenada.

Contra la misma podrá interponerse recurso de casación (...)>>

Notificada a las partes interesadas, la recurrente presentó ante la Sala de

instancia escrito solicitando se tuviese por preparado recurso, al considerar que existe <<interés casacional objetivo y conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 88.3.e) de la Ley de la Jurisdicción , el presente recurso goza de la presunción ex lege de existencia de interés casacional objetivo por cuanto la sentencia impugnada resuelve un recurso contra una disposición del Gobierno de la Comunidad Autónoma, ya que el Plan Especial de protección del medio natural y del paisaje de los "Aiguamolls de l'Alt Empordà" fue aprobado por [acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya GOV/254/2010, de 23 de noviembre \(LCAT 2010, 851\)](#) (DOGC 5779).>>

Por Auto de doce de marzo de dos mil dieciocho, se tuvo por preparado el recurso y se acordó el emplazamiento de los interesados para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

SEGUNDO

La Sección de Admisión de este Tribunal, por auto de dieciocho de julio de dos mil dieciocho , decidió:

<<1º) Admitir el recurso de casación nº 2568/2018 preparado por la representación procesal de la ASSOCIACIÓ DE CAMPINGS DE SANT PERE PESCADOR, contra la [sentencia -nº 895, de 15 de diciembre de 2017 \(RJCA 2018, 942\)](#) - de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Cataluña, desestimatoria del recurso 402/11 , deducido frente al [Acuerdo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, GOV/254/2010, de 23 de noviembre \(LCAT 2010, 851\)](#) (DOGC de 21 de diciembre, nº 5779), por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de protección del Medio Rural y del Paisaje "Aguamolls de L'Alt Empordà", en los T.M. de Amentera, Castelló d'Empuries, la Escala, Palau- Saavedra, Pau, Pedret i Marzá, Paralada, Roses, Sant Rere Pescador y Torroella de Fluviá.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: A) los términos y las condiciones en que los planes especiales de interés natural previstos en la normativa autonómica catalana están sujetos a evaluación ambiental estratégica y si, por tanto, lo está el que fue impugnado en la instancia; y, B) si cumple entender satisfechas las exigencias legales requeridas para la creación de una zona periférica de protección en el ámbito del espacio natural concernido en el caso ("Aiguamolls de l'Alt Empordà").

3º) Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación: [artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de patrimonio natural y de la biodiversidad, en relación con el artículo 3, apartados 1 º y 2º b) de la [Ley 9/2006, de 28 de abril \(RCL 2006, 885\)](#) , sobre evaluación de efectos de

determinados planes y programas de medio ambiente, y la jurisprudencia elaborada en torno a estos preceptos; y, el artículo 37 de la antes indicada [Ley 42/2007 \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) ".

4º) Para la sustanciación del recurso, comuníquese esta resolución a la Sala de instancia y remítanse las actuaciones a la Sección quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 90.6 y 92.1 de nuestra Ley jurisdiccional .

5º) Publíquese este auto en página web del tribunal Supremo.[...]>>

TERCERO

Recibidas las actuaciones en esta Sección quinta, se concedió el plazo prevenido para interposición y la recurrente formuló su recurso fundamentado en los siguientes motivos:

<<PRIMERO.- La Sentencia dictada infringe el [artículo 45.4](#) de la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , la [Directiva 2001/42CE \(LCEur 2001, 2530\)](#) , del Parlamento Europeo y del Consejo, la [Ley estatal 9/2006 \(RCL 2006, 885\)](#) (art-3.2.b) y la [Ley 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) -Anexo I-, así como la jurisprudencia, que ha declarado que una interpretación armonizada de la [Directiva 2001/42 CE \(LCEur 2001, 2530\)](#) , del Parlamento Europeo y del Consejo, de la [Ley estatal 9/2006 \(RCL 2006, 885\)](#) (art-3.2.b)) y de la [Llei 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) -Anexo I-, determina que los planes especiales que disciplinan un espacio de interés natural, con categorización interna de su suelo y con repercusión en cuanto al régimen protector de todo su ámbito, no pueden considerarse simples planes de gestión de los recursos naturales sino planes de ordenación de los recursos naturales y deben ser sometidos, consecuentemente, a Evaluación Ambiental Estratégica con carácter previo a su aprobación. [...]

SEGUNDO.- La Sentencia dictada infringe también el [artículo 37](#) de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , que tiene naturaleza de legislación básica (disposición final segunda) y la jurisprudencia aplicable, que determinan que la creación de una zona periférica de protección debe efectuarse mediante una norma con rango de Ley, y no a través de un Plan especial, de rango inferior y naturaleza reglamentaria, máxime cuando el espacio natural fue creado mediante una norma de rango legal: la [Ley 21/1983 \(LCAT 1983, 1824\)](#) , del Parlament de Catalunya de declaración de los Aiguamolls del Empordá paraje natural de interés nacional, ley que sigue vigente y anterior a la entrada en vigor del Plan de Espacios de Interés Natural (PE1N), instrumento de planificación territorial con categoría de plan territorial sectorial aprobado por [Decreto 328/92 \(LCAT 1993, 99\)](#) (DOGC 1714, de 1/3/1993). [...]>>

Para acabar solicitando:

<<Por todo lo anteriormente expuesto, las pretensiones que esta representación procesal deduce en el presente procedimiento se concretan en la obtención de un pronunciamiento favorable sobre las siguientes cuestiones:

PRIMERA- En primer lugar, se pretende una declaración por el Alto Tribunal al que nos dirigimos en el sentido de declarar que los planes especiales que disciplinan un espacio de interés natural, con categorización interna de los usos del suelo, previstos en la normativa autonómica catalana y, por lo tanto, también el plan impugnado en instancia, están sujetos a evaluación ambiental estratégica, por lo que su omisión determina la nulidad del plan impugnado.

SEGUNDA- En segundo lugar, se solicita que se dicte sentencia declarativa del incumplimiento de la reserva de Ley contenida en el citado [artículo 37](#) de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , precepto con naturaleza de legislación básica, en la creación de la zona periférica de protección y conexión (clave 6), por lo que procede su anulación.>>

CUARTO

Tramitado el asunto, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento a cuyo fin se fijó, para su deliberación, votación y fallo, el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se interpone el presente recurso contra la [sentencia dictada el quince de diciembre de dos mil diecisiete \(RJCA 2018, 942\)](#) , por la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con sede en Barcelona, en el recurso nº 402/2011 , sostenido contra el [acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, GOV/254/2010, de 23 de noviembre \(LCAT 2010, 851\)](#) , por el que se aprobó definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje "Aiguamolls de l'Alt Empordà", en los términos municipales de Armentera, Castelló d'Empúries, la Escala, Palau-saverdera, Pau, Pedret i Marzá, Peralada, Roses, Sant Pere Pescador y Torroella de Fluviá, que fue publicado el 21 de diciembre de 2010, en el DOGC núm. 5779.

SEGUNDO

La Sección de Admisión de este Tribunal, por auto de dieciocho de julio de dos mil dieciocho , decidió:

<<2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta

interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: A) los términos y las condiciones en que los planes especiales de interés natural previstos en la normativa autonómica catalana están sujetos a evaluación ambiental estratégica y si, por tanto, lo está el que fue impugnado en la instancia; y, B) si cumple entender satisfechas las exigencias legales requeridas para la creación de una zona periférica de protección en el ámbito del espacio natural concernido en el caso ("Aiguamolls de l'Alt Empordà").

3º) Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación: [artículo 45](#) de la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de patrimonio natural y de la biodiversidad, en relación con el artículo 3, apartados 1º y 2º b) de la [Ley 9/2006, de 28 de abril \(RCL 2006, 885\)](#) , sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente, y la jurisprudencia elaborada en torno a estos preceptos; y, el artículo 37 de la antes indicada [Ley 42/2007 \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) >>.

TERCERO

Por la parte demandante se alegó en la instancia que el Plan adolecía del trámite de evaluación ambiental.

Se consideraba que con tal omisión se había vulnerado el contenido del [artículo 45](#) de la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), en relación con los apartados 1º y 2º del [artículo 3](#) de la [Ley 9/2006, de 28 de abril \(RCL 2006, 885\)](#) , de Evaluación Ambiental de Cataluña , a cuya virtud, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, deberán ser sometidos a evaluación ambiental y en concreto, en su apartado segundo, se dispone que producen efectos significativos sobre el medio ambiente los planes y programas que requieran una evaluación de conformidad con la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Según el Tribunal de instancia la parte no sólo no acredita el incumplimiento de este extremo, sino que entiende que la Administración ha actuado de conformidad con el precepto citado en la medida en que <<se han aplicado como criterios de selección para la elaboración de las listas de hábitats y especies (artículo 29 y anexo 3) las especies del Anexo IV de la Directiva de hábitats, respecto de hábitats; el anexo I de la Directiva de hábitats si han sido incluidos en el Formulario Normalizado de Datos (FND, y que es la base de datos oficial de la Red Natura 2000 sobre el espacio); las especies del Anexo II de la Directiva hábitats si han sido incluidos en el FND; y las especies del Anexo I de la Directiva de aves si han sido incluidas en el FND, todo ello además de otros hábitats y especies incluidos en otros catálogos y listados de especies amenazadas y/o especies protegidas a escala de Cataluña y a escala local del espacio protegido>>.

De otra parte, el Tribunal deduce que el Plan especial tampoco puede encuadrarse en lo previsto en el apartado 4 del mencionado artículo 45 de la LPNB, que dispone que el Plan debe someterse a evaluación ambiental obligatoriamente cuando no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma.

La Sala estima que el objeto del Plan especial es la ordenación del espacio protegido incluido en el PEIN, para lo que incluye un programa de actuación, y por tanto, sí existe una relación directa con la gestión del lugar. La parte actora tampoco ha probado que las actuaciones derivadas del Plan especial puedan afectar a los hábitats que interesan a efectos de esta resolución.

CUARTO

Igualmente y en relación con la falta de evaluación ambiental, la actora considera vulnerados los artículos 5.1, a) y b), y 6.1 y 6.2 a), b) y c) de la [Ley 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) .

El Tribunal entiende que el Plan especial cuestionado no tiene encaje en el Plan de espacios de interés natural para el que sí es preceptiva la evaluación ambiental como consecuencia de la citada norma, ya que aquel tiene como objeto el desarrollo y delimitación del espacio protegido, y por tanto no se trata de una modificación de este que requiera evaluación ambiental.

Igualmente, el pronunciamiento indica que tampoco resulta de aplicación el artículo 6 en la medida en que el Plan especial no establece el marco para la autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, ni la parte actora prueba este extremo.

QUINTO

Otro motivo de nulidad aducido por la actora es la vulneración del artículo 37 de la LPNB, que dispone que la limitación y ampliación del espacio del PEIN debe establecerse en la norma de creación del espacio natural protegido. Entiende que debía haberse establecido la zona periférica mediante una modificación de la [Ley 21/1983, de 28 de octubre \(LCAT 1983, 1824\)](#) , de declaración de paraje natural de interés nacional y reservas integrales y botánicas de los "Aiguamolls del Empordà".

El Tribunal deduce que la zona periférica de protección no forma parte del PEIN, cuestión que también queda reflejada en el artículo 40.1 del Plan especial objeto de la controversia y que, por tanto, no lo modifica. Asimismo indica que el Plan especial tampoco modifica la delimitación del Parque Natural y de las Reservas Naturales para la creación de la zona de protección, dado que sus límites geográficos se establecen en la normativa específica, en este caso concreto: la [Ley 21/1983 \(LCAT 1983, 1824\)](#) , el [Decreto 231/1985, de 5 \[sic\] de julio \(LCAT 1985, 2405\)](#) , de concreción topográfica de los límites del paraje natural de interés

nacional de las reservas integrales zoológicas y botánicas del Aiguamolls de l'Empordà, y, en relación a la Reserva natural de la isla de Caramany, el [Decreto 127/1987 \[sic\], de 12 de marzo \(LCAT 1987, 1259\)](#) , de declaración de reservas naturales para la protección de especies animales en peligro de desaparición en Cataluña.

El Tribunal determina que la figura del Plan especial está contemplada en el artículo 5.1 de la [Ley 12/1985 \(LCAT 1985, 1757\)](#) , que habilita a la Administración de la Generalitat a <<formular y tramitar planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística" siendo la finalidad del mismo "proteger, conservar, gestionar y, en su caso, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y productividad de los espacios naturales de Cataluña, los cuales deberán ser compatibles con el desarrollo y utilización de los recursos naturales y ambientales, en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio">>.

Esta misma norma justifica en su exposición de motivos la existencia de estos Planes para suplir las deficiencias del planeamiento urbanístico en materia de espacios naturales.

SEXTO

Como ya hemos señalado, a tenor del contenido del Auto de admisión, dos son las cuestiones que plantea la parte recurrente:

1º) <<La Sentencia dictada infringe el [artículo 45.4](#) de la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , la [Directiva 2001/42CE \(LCEur 2001, 2530\)](#) , del Parlamento Europeo y del Consejo, la [Ley estatal 9/2006 \(RCL 2006, 885\)](#) (art-3.2.b)) y la [Ley 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) -Anexo I-, así como la jurisprudencia, que ha declarado que una interpretación armonizada de la [Directiva 2001/42 CE \(LCEur 2001, 2530\)](#) , del Parlamento Europeo y del Consejo, de la [Ley estatal 9/2006 \(RCL 2006, 885\)](#) (art-3.2.b)) y de la [Ley 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) -Anexo I-, determina que los planes especiales que disciplinan un espacio de interés natural, con categorización interna de su suelo y con repercusión en cuanto al régimen protector de todo su ámbito, no pueden considerarse simples planes de gestión de los recursos naturales sino planes de ordenación de los recursos naturales y deben ser sometidos, consecuentemente, a Evaluación Ambiental Estratégica con carácter previo a su aprobación.

2º) La Sentencia dictada infringe también el [artículo 37](#) de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , que tiene naturaleza de legislación básica (disposición final segunda) y la jurisprudencia aplicable, que determinan que la creación de una zona periférica de protección debe efectuarse mediante una norma con rango de Ley, y no a través de un Plan especial, de rango inferior y naturaleza

reglamentaria, máxime cuando el espacio natural fue creado mediante una norma de rango legal: la [Ley 21/1983 \(LCAT 1983, 1824\)](#) , del Parlament de Catalunya de declaración de los Aiguamolls del Empordá paraje natural de interés nacional , ley que sigue vigente y anterior a la entrada en vigor del Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN), instrumento de planificación territorial con categoría de plan territorial sectorial aprobado por [Decreto 328/92 \(LCAT 1993, 99\)](#) (DOGC 1714, de 1/3/1993). [...]>>

SÉPTIMO

De acuerdo con la [Ley 12/1985, de 13 de junio \(LCAT 1985, 1757\)](#) , de espacios naturales (artículo 5), la figura del Plan especial es una de las formas previstas para la protección del medio natural y del paisaje, junto con las figuras los espacios naturales de protección especial y el Plan de espacios de interés natural (PEIN).

El Plan especial de protección del medio natural y del paisaje es uno de los instrumentos previstos para el desarrollo del PEIN. En este sentido, el Plan especial es una de las figuras mediante la cual se puede establecer la delimitación definitiva de los espacios incluidos en el PEIN (artículo 16). Asimismo, pueden incluir normas de ordenación y protección específicas que completen el régimen básico de protección establecido por el PEIN.

En el caso de espacios naturales de protección especial (Parque Nacional, parques naturales, etc), el Plan especial permite igualmente establecer la ordenación global de su ámbito y concretar o completar su regulación de usos y sus normas de protección.

Estos planes especiales de protección del medio natural y del paisaje se formulan y tramitan de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística, aunque con algunas particularidades determinadas por la legislación de espacios naturales. Su aprobación definitiva se hace por Acuerdo del Gobierno y el planeamiento urbanístico debe adecuarse a sus directrices.

OCTAVO

Como con claridad refleja la sentencia de instancia, el primer artículo que la apelante considera infringido por omisión de evaluación ambiental es el [artículo 45](#) de la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de patrimonio natural y de la biodiversidad, en relación con el artículo 3, apartados 1º y 2º b) de la [Ley 9/2006, de 28 de abril \(RCL 2006, 885\)](#) , sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente. Con arreglo al artículo 1 de la [Ley 9/2006 \(RCL 2006, 885\)](#) , <<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 medioambiente (...)>>, y 2º, <<se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: (...) b) Los

que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la [Ley 4/1989, de 27 de marzo \(RCL 1989, 660\)](#) , de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres>>.

La [Ley 4/1989, de 27 de marzo \(RCL 1989, 660\)](#) , resultó derogada por la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de Patrimonio Natural y Biodiversidad, de conformidad con su Disposición derogatoria.

El artículo 45.2 de esta última [Ley 42/2007 \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , invocado por la actora, a la fecha de la aprobación del Plan especial impugnado dispone:

<<2. Igualmente, las administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitat de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Ley>> (...)

NOVENO

A efectos de resolver la primera de las cuestiones planteadas conviene precisar que la figura de plan especial que se formula y aprueba es, como ya hemos aclarado, la prevista en el artículo 5-1º de la [Ley 12/1985 \(LCAT 1985, 1757\)](#) , que habilita a la Administración de la Generalitat de Cataluña a <<formular y tramitar planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística>>.

Su finalidad, de acuerdo con el artículo 1º de la citada [Ley 12/1985 \(LCAT 1985, 1757\)](#) , es la de <<proteger, conservar, gestionar y, en su caso, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y productividad de los espacios naturales de Cataluña, los cuales deberán ser compatibles con el desarrollo y utilización de los recursos naturales y ambientales, en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio>>.

Se explica en la exposición de motivos de la [Ley 12/1985 \(LCAT 1985, 1757\)](#) , en relación con el planeamiento urbanístico, que: <<Dichos instrumentos de planeamiento, y de modo especial la figura del plan especial, han sido generalmente los que han ofrecido mejores posibilidades de intervención sobre los espacios naturales con las finalidades mencionadas. Puede afirmarse que la definición de un régimen de suelo adecuado es una condición imprescindible para hacer plenamente viable cualquier otra forma de protección. La vía que ofrece la legislación del suelo presenta, sin embargo, lógicamente, ciertas limitaciones, ya que resulta insuficiente para la regulación efectiva de algunas actividades, y sobre todo, para el desarrollo

de una adecuada gestión de la naturaleza, que requiere un tratamiento legal propio (...)>>

DÉCIMO

Respecto de la exigencia de someter a Evaluación ambiental estratégica los planes, cuyo objeto principal sea la protección ambiental de un lugar o zona concretos, nuestra [Sentencia de 30 de septiembre de 2014 \(RJ 2014, 4862\)](#) excluye la exigencia de evaluación ambiental estratégica para aquellos planes que, como los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión, tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que los mismos colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas impone nuestro ordenamiento jurídico.

Decíamos en aquella sentencia que <<En el primer motivo de casación se reprocha a la Sala de instancia la conculcación de lo establecido por el artículo 7.3 y concordantes de la [Ley 9/2006 \(RCL 2006, 885\)](#) al considerar que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión impugnados no precisan de evaluación de impacto ambiental, lo que dicha Sala basa en una interpretación y aplicación indebida del [artículo 6.3](#) de la [Directiva 92/43/CEE \(LCEur 1992, 2415\)](#), sobre Hábitat y del [artículo 4.4 e\)](#) de la [Ley 4/1989, de 27 de marzo \(RCL 1989, 660\)](#), de Conservación de Espacios Naturales .

Este motivo de casación no puede prosperar porque la exigencia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas impuesta por el ordenamiento comunitario europeo e interno español excluye precisamente aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que, como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo, lo que, con toda lógica, deduce la Sala sentenciadora, entre otros, de los preceptos citados en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra y que damos por reproducido para desestimar este primer motivo de casación>>.

UNDÉCIMO

No obstante la anterior doctrina y para un supuesto similar al presente, nuestra [sentencia 2650/2016, de 16 de diciembre \(RJ 2016, 6596\)](#), declara que no ha lugar a los recursos de casación interpuestos por la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Catalunya contra la [Sentencia dictada el 26 de junio de 2015 \(PROV 2015, 264365\)](#) por la Sección 3 .a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de resultas del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil Polígono Industrial Can Sedó, S.L., contra la desestimación por acto presunto del recurso de reposición formulado contra la Resolución del Consejero de Política Territorial y Obras

Públicas, de 11 de diciembre de 2008, por la que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección del Medio Natural y del Paisaje del Parque de Montseny.

El motivo de casación más trascendental que plantearon dichas administraciones era que el Tribunal anula el Plan Especial de Montseny, por infracción del [artículo 3.2.b\)](#) de la [Ley 9/2006, de 28 de abril \(RCL 2006, 885\)](#) , sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Al respecto, este Tribunal Supremo afirma: <<[...] en contra del parecer de las Administraciones recurrentes, la Sala sentenciadora declara abiertamente que el Plan Especial de Montseny no es un simple plan de gestión y tiene la naturaleza de plan territorial sectorial, aun cuando su procedimiento de aprobación sea el urbanístico, en el que se reordenan los usos compatibles y no compatibles y se acomete una nueva categorización del suelo, y, para sostener estas conclusiones, transcribe textualmente varios preceptos del propio Plan Especial, entre ellos el artículo 11, que, entre sus determinaciones, contempla la redacción de planes especiales urbanísticos, algunos de los que tendrán por objeto la implantación de usos, actividades y construcciones en suelo no urbanizable, las medidas correctoras y las condiciones de carácter urbanístico exigible, previéndose, entre otras, la implantación en suelo no urbanizable de construcciones destinadas a las actividades de cámpines, así como para equipamientos, red viaria, instalaciones y obras necesarias para la prestación de servicios técnicos. De las normas autonómicas del propio Plan Especial, así como de la [Ley 12/1985 \(LCAT 1985, 1757\)](#) , perteneciente al ordenamiento jurídico de Cataluña, la Sala de instancia, interpretando y aplicando el ordenamiento propio de esa Comunidad Autónoma, llega a la conclusión de que el Plan Especial del Montseny no es un simple Plan Especial de Ordenación de Recursos Naturales, por lo que no queda excluido de evaluación ambiental conforme a lo dispuesto en el [artículo 45.4](#) de la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) , de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , que derogó la [Ley 4/1989, de 27 de marzo \(RCL 1989, 660\)](#) , de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Según lo expuesto, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la sentencia recurrida no sólo ha cumplido lo ordenado por esta Sala del Tribunal Supremo en la mencionada sentencia sino que ha explicado, de modo suficiente, la razón de su decisión, que no está en lo dispuesto por la [Ley catalana 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) sino en lo establecido por el artículo 45.4 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, dado que el instrumento enjuiciado (Plan Especial de Montseny) "rebasaba con mucho los límites de la simple gestión de recursos para definir el propio ámbito de espacio de interés natural y reorganizarlo internamente con significativo alcance", en definitiva, el fin propio de los Planes Territoriales.

Como hemos apuntado, la cita que se hace en la sentencia recurrida de la [Ley catalana 6/2009 \(LCAT 2009, 306\)](#) , no lo es porque la Sala sentenciadora la considere aplicable sino para hacer patente que el propio ordenamiento jurídico de

Cataluña, después de haberse aprobado el Plan Especial del Montseny, ha recogido el mismo criterio de someter a evaluación ambiental los Planes de Ordenación de Espacios de Interés Natural cuando se produce la situación que previamente ha descrito, es decir que no se trate de un mero plan de gestión de los recursos naturales, y, por ello señala que, en cualquier caso, el efecto directo de la [Directiva 2001/42/CE \(LCEur 2001, 2530\)](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, que esa Ley catalana ha incorporado, hubiera obligado a someter previamente la aprobación del Plan Especial del Montseny a evaluación ambiental estratégica.>>

DÉCIMO SEGUNDO

Sobre la segunda de las cuestiones planteadas, esto es, si la Sentencia dictada infringe también el [artículo 37](#) de la [Ley 42/2007 \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como señalamos en nuestra [sentencia de 30 de noviembre de 2017 \(RJ 2017, 5644\)](#): <<Al amparo del [art. 88.1.d\) LJCA \(RCL 1998, 1741\)](#), al haberse producido la vulneración de los [artículos 51 y 62.2](#) de la [Ley 30/92 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#), de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del [artículo 37](#) de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que tiene naturaleza de legislación básica (disposición final segunda) y de la jurisprudencia aplicable, que determinan que la creación de la zona periférica de protección debe efectuarse mediante una norma con rango de Ley.

A los efectos de resolver dicho motivo, conviene empezar por recordar que tal conclusión no se deriva sin más del tenor literal de la Ley, en cuanto en su redacción original, lo que establecía era que "En las declaraciones de los espacios naturales protegidos podrán establecerse zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior. Cuando proceda, en la propia norma de creación, se establecerán las limitaciones necesarias."

Por otra parte, pese a que el escrito de interposición formula el motivo tal y como lo acabamos de reseñar, sin embargo, al razonar su alegación, se desvía de dicha formulación para situarse en una perspectiva diferente, imputando a la sentencia una incongruencia omisiva, en cuanto afirma que la "Sentencia de instancia desestima la vulneración del [artículo 37](#) de la Ley 42/2007 con base a que no se trata de una modificación del PEIN ni de la modificación de la Declaración del parque natural y reservas naturales de los Aiguamolls de l'Empordà, considerando que la potestad de delimitar una zona de protección periférica -la zona 6 del Plan Especial- se ampara en lo dispuesto en el artículo 1 de la [Ley 12/1985 \(LCAT 1985, 1757\)](#), de espacios naturales, conforme a lo ya declarado en su [Sentencia núm.212 de 27 de marzo de 2015 \(PROV 2015, 178907\)](#), que transcribe.

En contra de dicho pronunciamiento, debe remarcarse que no se ha planteado en la presente litis que la vía procedimental adecuada fuera la modificación del PEIN,

como parece ser que se planteó en dicha Sentencia, ni que se pretenda que la zona de protección deba imponer un nivel de protección PEIN. Lo que se plantea, y que no obtiene respuesta en la Sentencia, es la vulneración del [artículo 37](#) de la Ley 42/2007 -legislación básica- en su exigencia de que las zonas periféricas de protección deben crearse mediante una modificación de la norma de creación de dicho espacio natural, mediante una norma con rango de ley, puesto que el parque de los Aiguamolls fue creado mediante la [Ley 21/1983 \(LCAT 1983, 1824\)](#) >>.

En cualquier caso, como sostiene la sentencia recurrida la Generalitat de Catalunya no optó por una modificación del PEIN, que ha delimitado definitivamente, mediante la correspondiente adaptación cartográfica, ni por una modificación del Parque Natural y Reservas Naturales, cuyas delimitaciones ha mantenido, sino por la formulación de un plan de protección del medio natural y del paisaje, a lo que le habilita el [artículo 5.1](#) de la [Ley 12/1985, de 13 de junio \(LCAT 1985, 1757\)](#) , de Espacios Naturales , cuando establece que <<La Administración de la Generalidad deberá adoptar las medidas procedentes para la elaboración y actualización de los estudios básicos sobre el medio natural necesarios para una protección y gestión adecuadas. Asimismo, podrá formular y tramitar planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística.>>

En definitiva, al amparo de una norma autonómica, se ha procedido a la aprobación de un Plan especial, sin que dicha aprobación haya supuesto ni la modificación del PEIN, ni la de la Declaración de Parque y Reservas Naturales, sino que como concluye la sentencia de instancia, sobre tres ámbitos superpuestos aparecen regímenes de protección de distinta intensidad en función de los valores concurrentes en cada uno de ellos.

En este sentido la [Ley 42/2007 \(RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348\)](#) dispone en su artículo 28.2 , en su redacción original, que <<si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente>>.

DÉCIMO TERCERO

De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial:

1º) Los planes especiales de interés natural previstos en la normativa autonómica catalana no son un simple plan de gestión y tiene la naturaleza de plan territorial sectorial, aun cuando su procedimiento de aprobación sea el urbanístico, en el que se reordenan los usos compatibles y no compatibles y se acomete una nueva categorización del suelo, por lo que están sujetos a evaluación ambiental

estratégica.

2º) Que no se ha producido la vulneración del artículo 37 de la LPNB, que dispone que la limitación y ampliación del espacio del PEIN debe establecerse en la norma de creación del espacio natural protegido, porque la aprobación del Plan especial no ha supuesto la modificación del PEIN.

DÉCIMO CUARTO

La interpretación que se acaba de establecer conduce a la estimación de las pretensiones que la parte deduce y precisa en el escrito de interposición del recurso, con apoyo en la interpretación defendida por la misma, en lo referente al sometimiento del plan al procedimiento de Evaluación ambiental estratégica. De conformidad con esta declaración y colocándonos en la situación de la sala de instancia, debemos estimar el recurso contencioso administrativo y declarar la nulidad del plan impugnado.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, sin que proceda hacer especial declaración de las costas causadas en la instancia.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico décimo tercero:

1º) Que debemos estimar el recurso de casación nº 2568/2018, interpuesto por Asociación de Campings de Sant Pere Pescador contra la [sentencia dictada el quince de diciembre de dos mil diecisiete \(RJCA 2018, 942\)](#), por la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con sede en Barcelona, en el recurso nº 402/2011.

2ª) Que debemos estimar y estimamos el citado recurso sostenido contra el [acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, GOV/254/2010, de 23 de noviembre \(LCAT 2010, 851\)](#), por el que se aprobó definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje "Aiguamolls de l'Alt Empordà", en los términos municipales de Armentera, Castelló d'Empúries, la Escala, Palau-saverdera, Pau, Pedret i Marzá, Peralada, Roses, Sant Pere Pescador y Torroella de Fluviá, que fue publicado el 21 de diciembre de 2010, en el DOGC núm. 5779, declarando su nulidad por ser contrario al ordenamiento jurídico.

3º) Estar en materia de costas a lo establecido en el Fundamento de derecho décimo cuarto.

4º) Ordenar la publicación del presente fallo en el mismo periódico oficial en el que fue publicado el Plan anulado.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez. Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso,
Cesar Tolosa Tribiño, Francisco Javier Borrego Borrego.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, D. Cesar Tolosa Tribiño , estando la Sala reunida en audiencia pública; Doy fe.