



Roj: **STSJ CANT 40/2008 - ECLI: ES:TSJCANT:2008:40**

Id Cendoj: **39075330012008100036**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Santander**

Sección: **1**

Fecha: **17/01/2008**

Nº de Recurso: **601/2006**

Nº de Resolución: **41/2008**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **CLARA PENIN ALEGRE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CANTABRIA SALA CON/AD

SANTANDER

SENTENCIA: 00041/2008

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANTABRIA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

S E N T E N C I A

Ilma. Sra. Presidente

Doña María Teresa Marijuán Arias

Ilmas. Sras. Magistradas

Doña Clara Penín Alegre

Doña María Josefa Artaza Bilbao

En la ciudad de Santander, a diecisiete de enero de dos mil ocho.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha visto el recurso número 601/06, interpuesto por los **Ayuntamientos** de **Anievas**, Cabezón de Liébana, Liendo, Miera, Penagos, Pesquera, Rasines, Rionansa, Udías y Valdáliga, parte representada por la Procuradora Sra. Esther Gómez Baldonado y defendida por el Letrado Sr. Francisco Javier Fernández González, contra Gobierno de Cantabria, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

La cuantía del recurso quedó fijada en indeterminada.

Es Ponente la Iltrma. Sra. Doña Clara Penín Alegre, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El recurso se tuvo por interpuesto el día 6 de septiembre de 2006 contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria 57/2006, de 25 de mayo, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales, publicado en el BOC de 26 de mayo de 2006.

SEGUNDO: En su escrito de demanda, la parte actora interesa de la Sala dicte sentencia por la que se declare la nulidad de la resolución combatida, por ser contraria al ordenamiento jurídico.

TERCERO: En su escrito de contestación a la demanda la Administración demandada solicita de la Sala la desestimación del recurso, por ser conforme a Derecho el acto administrativo que se impugna.

CUARTO: Recibido el proceso a prueba se practicaron las que constan en autos.



QUINTO: Evacuados los correspondientes escritos de conclusiones se señaló fecha para la deliberación, votación y fallo, que tuvo lugar el día 10 de enero de 2008, en que efectivamente se deliberó, votó y falló.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Es objeto del presente recurso el Decreto del Consejo de Gobierno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria 57/2006, de 25 de mayo, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), publicado en el BOC de 26 de mayo de 2006.

Básicamente impugna la parte recurrente dos aspectos del citado Decreto. En primer término, la ausencia de información pública individualizada del Informe de impacto ambiental y la falta de requisitos formales exigibles al mismo. En segundo lugar, y con carácter subsidiario, la ausencia de habilitación legal o la contrariedad a la Ley de determinados preceptos, concretamente, los artículos 7.5, 8.4.2º y 8.5, 9.1 (inciso «renovación de las redes»), 10, 11.1 y 11.2 (inciso «estableciendo las medidas necesarias para la adecuada gestión»), 12.3, 14.4, 15.1.1º y 15.2 y 3, 22, 25.2, 32, 137.3 y 138.2.a (inciso «y una superficie construida no inferior a 50 metros cuadrados»). Argumenta en este sentido sobre la necesidad de habilitación legal caso de afectación patrimonial, que en este caso se encontraría en los artículos 19, 20 y 43.2 de la Ley 2/2001 fundamentalmente. Alega que la materia urbanística jugaría como límite de la habilitación por tener las NUR como función la de sustituir o complementar Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), sin que pueda entrar a regular otras materias, siquiera como medidas de conservación de los recursos naturales, medio ambiente y patrimonio cultural. Sin embargo, el Título I funcionaría como instrumento de control de los PGOU. Los límites de la habilitación dentro del ámbito urbanístico serían los artículos 19 y 20 de la LOTRUSCA (fijar criterios y pautas en relación al uso del suelo y la edificación). Igualmente considera que las NUR invaden competencias municipales de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando sólo puede establecer criterios y orientaciones de los PGOU relativos a la clasificación del suelo y elementos fundamentales de la estructura general del territorio (entendiendo por tales los sistemas generales) de conformidad con el artículo 43.2, 30.3 y 42 de la LOTRUSCA, sin que puedan prevalecer sobre un PGOU ni condicionar su contenido, lo que se confirmaría por la Exposición de Motivos. De ahí que se sustituyera la obligatoriedad establecida por el artículo 4.1 de las NUR en su aprobación inicial (carpeta 5/8) por el carácter orientador que recoge el actual. Tampoco podrían establecer el contenido documental, justificativo y normativo que definiera un Plan General pues no serían normas de aplicación directa.

Por el Gobierno de Cantabria se defiende la legalidad de las Normas Urbanísticas Regionales. En cuanto al primer motivo, por no estar sujeto a información pública el Informe de Impacto Ambiental, habiéndose sometido en cualquier caso conjuntamente con las NUR y sin que exista infracción de procedimiento. Y en cuanto a su contenido, y en relación a los preceptos concretamente impugnados, contaría con la necesaria habilitación legal al ser un instrumento de ordenación territorial (artículo 10.1 de la LOTRUSCA) y servir de complemento a las normas de aplicación directa de la Ley 2/2001 (artículo 19, párrafo 2º en relación con la Secc. 2ª del Capítulo III del Título I). Concretamente defiende, en primer término, su carácter de instrumento de ordenación del territorio (artículo 10.1 LOTRUSCA) por lo que incide sobre política económica, social, cultura y ecológica (STC 147/1991, de 4 de julio y STS de 7 de julio de 2004). Y como tal sería complemento de las normas de aplicación directa (NAD) según expresamente recoge el artículo 19. De ahí la remisión a la Secc 2ª, del Capítulo III del Título I (normas de aplicación directa y estándares urbanísticos en el planeamiento municipal), teniendo en cuenta los principios del artículo 32 (protección del medio ambiente como objetivo prioritario) y la exigencia de los planos de información para tener en cuenta la situación real del territorio (artículo 52 LOTRUSCA en relación con el artículo 38 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) por la fuerza normativa de lo fáctico como límite del planificador. El artículo 42 partiría de la idea de que las NUR se suman o complementan a los artículos 32 a 41. En segundo lugar, apela al contenido de los Planes Especiales (artículo 59 LOTRUSCA), en desarrollo de las NUR, lo que confirmaría la posibilidad de entrar en dichos ámbitos. De ahí el 43.2 y el respeto a las determinaciones vinculantes del PLOT, Planes Especiales y de los criterios, orientaciones y estándares de la LOTRUSCA y de las NUR (función de orientación al planificador) no incompatible con supletoriedad del artículo 30 y 42, y por ende la diferencia contenida en el artículo 4 de las NUR. Por último, invoca que la utilización del término «procurará» evidencia que en los supuestos en que se emplea, las normas no son imperativas.

SEGUNDO: El iter procedimental seguido y sobre el que no existe discusión es el siguiente:

1º Las NUR fueron aprobadas inicialmente con fecha 21 de julio de 2005 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU).



2º Con fecha 22 de julio de 2005 se publica en el Boletín Oficial de Cantabria (BOC) el anuncio de su información pública por el plazo de dos meses pudiendo consultarse el expediente en la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

3º A los distintos **Ayuntamientos** se les remitió el texto normativo, memoria y planos de las NUR, pero no el Informe de Impacto Ambiental.

4º Con fecha 22 de febrero de 2006, la CROTU aprobó provisionalmente las NUR.

5º La aprobación definitiva se produjo el 25 de mayo por Decreto del Consejo de Gobierno publicándose en el BOC al día siguiente.

TERCERO: Se insta la nulidad radical de la totalidad del Decreto 57/2006 por ausencia de un trámite que se considera esencial. Concretamente, el defecto de forma se predica en relación con la correspondiente Estimación de impacto ambiental, que requiere el previo Informe suscrito por sus autores, con especificación de la materia de la que se haya hecho cargo, sometido a trámite individualizado de información pública. De ahí que deba abordarse con carácter previo este motivo de impugnación, invocado de forma principal.

Existe conformidad en cuanto a la necesidad de Estimación de Impacto Ambiental, derivada del hecho de ser un instrumento de planificación territorial (artículo 10.1 y 19 a 25 de la Ley 2/2001) en aplicación del artículo 2.1 de la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, en cuanto marco para la autorización en el futuro de los proyectos enumerados en los Anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE. Entienden ambas partes que la tramitación a seguir sería la correspondiente al Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental para Cantabria, y a la Directiva 2001/42/CEE. Afirma la parte recurrente que así lo entendió el Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo (folio 22 del expediente), la Ponencia Técnica de la CROTU (folio 47 del expediente) y la propia Estimación de Impacto Ambiental (folios 322 a 325 del expediente).

El punto de partida es la sumisión al proceso de Evaluación Ambiental de la normativa combatida, con la elaboración efectiva de la Estimación previo Informe al efecto. De ahí que la Sala se vea en la obligación de extremar las cautelas al examinar los defectos formales invocados, pues así se desprende de la propia jurisprudencia del TS. Como recuerda la S.T.S. Sala 3ª, sección 3ª, de 15 de Marzo de 2006, recurso 5/2004: «Sólo ante la ausencia del mencionado estudio, o ante una formulación de éste en términos tan vacíos e indeterminados que no pudieran ni siquiera ser suplidos a lo largo del procedimiento de evaluación de impacto, sería posible plantear si tales defectos determinarían, en su caso, la nulidad de la declaración final. Por el contrario, la mera omisión de algún dato (o incluso de alguna parte reglamentariamente exigible cuya ausencia pudiera ser suplida por otras) no tendrá dicho carácter invalidante. No es otro el criterio sentado en la sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 2000 (recurso 18/1993) a tenor de la cual la falta del programa de vigilancia ambiental "constituye un mero defecto de forma del estudio de impacto ambiental, defecto que no puede ocasionar su invalidez». En sentido similar se pronuncia la STS Sala 3ª, sec. 3ª, de 11 de febrero de 2004, rec.15/2003.

Bajo esta óptica han de ser rechazados los óbices referidos a la autoría del Informe y a la identificación de la materia asumida por cada experto participante en la redacción. Cierto es que el artículo 17 del Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental para Cantabria, hoy derogado por la Disposición Derogatoria Única, de la Ley autonómica 17/2006, de 11 de diciembre, control ambiental integrado, exigía en dicho precepto tales requisitos. Pero no lo es menos que, primero, dichas exigencias resultaban dudosas al introducirse por un mero Reglamento sin dar efectivo cumplimiento al principio de legalidad y en cuanto referidas al Anexo II, razón invocada incluso en el preámbulo de la vigente normativa autonómica ambiental por referencia expresa a la Sentencia de esta Sala dictada en el recurso 134/2001; segundo, sería difícil considerar tales vicios como constitutivos de un defecto invalidante; tercero, y principal, convierte en ociosa cualquier otra disquisición no determinante de la resolución, que la propia prueba aportada por el Gobierno de Cantabria avala la existencia de suscripción del Informe aportado en un principio de mediante mera fotocopia, tal y como consta al folio 511 de las actuaciones. La autoría es de la Dirección General y de ahí la firma de la Directora General y el Jefe de Sección. A su vez, dicha Dirección ha contado con la colaboración de un equipo, en el que se determina la identificación individual de los mismos y la concreta área de experiencia. En estas circunstancias, la ausencia de determinación de la materia de la que se han hecho respectivamente cargo no puede considerarse en ningún caso como trámite esencial invalidante, que en cualquier caso podría ser objeto de subsanación si existiese alguna duda con suficiente relevancia al respecto.

CUARTO: Dicho lo anterior, la principal discrepancia surge en cuanto a la necesidad de sumisión al trámite de información pública del Informe de Impacto Ambiental y, en su caso, si ha de serlo conjunto o individualizado al de las NUR. Entienden los **Ayuntamientos** recurrentes que dicho trámite de información pública es preceptivo, y que debería haberlo sido separado del expediente de las NUR en virtud de lo establecido en el artículo 31.1



del Decreto 50/1991 en relación con el artículo 16 del mismo y 6 de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001 .

El artículo 31.1 del Decreto 50/1991 establece que «el órgano competente por razón de la materia someterá el Informe de Impacto Ambiental a información pública, conjuntamente con el proyecto, cuando el procedimiento sustantivo aplicable así lo requiera», siendo éste el artículo 23.b de la Ley 2/2001 , que prevé la sumisión a información pública de la aprobación inicial de las NUR, pero no así para el Informe ambiental. Ciertamente es que el artículo 2 de la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio prevé que como preceptivo el instrumento de evaluación medioambiental. Pero nada dice sobre que el mismo deba ser sometido a información pública, sino que tan sólo prevé el momento en que deberá emitirse, una vez finalizado este trámite pero sin especificar que la audiencia ciudadana deba extenderse al documento ambiental además y no sólo al instrumento de planificación. De ahí la postura inicial del Gobierno de Cantabria en cuanto a la falta de previsión de este trámite de información pública por la legislación sustantiva, invocando la propia doctrina de la Sala en relación a un Plan Parcial.

Sin embargo, el argumento esgrimido en la sentencia de fecha 29 de marzo de 2007 dictada el recurso 454/04 no resulta de aplicación al supuesto de autos. En primer lugar, las Normas Urbanísticas Regionales no son equiparables a un Plan Parcial. Las mismas se conciben en la LOTRUSCA como un instrumento de ordenación del territorio (artículo 10.1 y concordantes) que, además de la función de complementar las normas de aplicación directa defendida por la Administración autonómica en base a la dicción literal del artículo 19, párrafo 2º , complementan o suplen en caso de ausencia el correspondiente PGOU. Y para este instrumento la propia sentencia reconoce una regulación dispar a la luz de los artículos 68 y ss de la LOTRUSCA, incluida la exigencia expresa del sometimiento a información pública conjunta del acuerdo de aprobación inicial y el documento ambiental. Tampoco se dan las circunstancias resaltadas igualmente en la misma, en que se niega indefensión de la parte actora al habersele trasladado completa información sobre el Informe de Impacto Ambiental y la oportuna Estimación Medioambiental emitida por el órgano sectorial competente. Y la ausencia de indefensión es considerada como elemento esencial para la resolución de los procedimientos en que se invocan defectos en la evaluación ambiental (ver SSTS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 21 de marzo de 2006, rec.7865/2002, sec. 5ª, de 15 de diciembre de 2005, rec. 7376/2002 y sec. 6ª, de 27 de octubre de 2005, rec. 2732/2002).

Pero el principal argumento para impedir la extrapolación del criterio sostenido en aquella sentencia por la Sala es el relativo a la legislación vigente en cada uno de los supuestos. En el recurso 454/04 se impugnaba el Acuerdo del Pleno del **Ayuntamiento** de Piélagos de fecha 23 de marzo de 2004 por el que se aprobaba definitivamente el Plan Parcial del Sector 2, Alto del Cuco. A dicha fecha, la regulación estrictamente aplicable era la aludida por la Sala. Ciertamente es que ya se había dictado la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001 , relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, directiva que incorpora la denominada «evaluación estratégica», que supone extender la técnica de evaluación de impacto ambiental a los planes y programas adoptados por los Estados miembros en materia de Ordenación del Territorio. Su importancia resulta capital, puesto que para que los planes puedan incorporar la variable ambiental, resulta imprescindible el conocimiento, delimitación y evaluación de los recursos naturales y ecosistemas existentes. Sin embargo, el artículo 13 de la misma otorgaba como margen para su trasposición el 21 de julio de 2004 , fecha ésta posterior a la aprobación del Plan Parcial, por lo que aún no podía invocarse el efecto directo de la Directiva. También lo es que la Ley autonómica 5/2002, de 24 de julio sometía los instrumentos de planeamiento al preceptivo informe de evaluación medioambiental. Pero en su articulado nada se decía sobre la necesidad de someterlo al trámite de información pública, por lo que debía estarse a la interpretación estricta de la normativa entonces vigente, el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental para Cantabria, (aplicable *ratione temporis* pese a haber sido declarado parcialmente ilegal por falta de habilitación legal en su Anexo II.8 mediante sentencia de la Sala de fecha 4 de abril de 2002, rec. 134/01). Por tanto y a la fecha de aprobación del Plan Parcial, España estaba aún en plazo para trasponer la Directiva con todas sus consecuencias.

Sin embargo y a partir del 21 de julio de 2004, la trasposición resultaba obligatoria. De ahí las distintas Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que han declarado el incumplimiento por parte de distintos Estados Miembros de las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001 , al no haber puesto en vigor, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva. Así, las SSTJCE de 8 de noviembre de 2007 , asunto C-40/07, respecto de Italia; de 24 de mayo de 2007, asunto C-376, de Portugal; de 7 de diciembre de 2006, asunto C-54/06, de Bélgica; de 26 de octubre de 2006, asunto C-159/06, de Finlandia; de la misma fecha, asunto C-77/06, de Luxemburgo. Las NUR, a diferencia del Plan Parcial examinado en aquella sentencia, se aprueban inicialmente el día 21 de julio de 2005 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Es decir, expirado ya el plazo de trasposición que ofrecía la Directiva 2001/42/CEE , por lo que no sólo estaba obligado a efectuar una interpretación, a la luz del tenor



literal y de la finalidad de la Directiva, para alcanzar el resultado a que se refiere, aprobada ésta (ver en este sentido las SSTJCE de 13 de julio de 2000, nº C-456/1998 , caso Centrosteeel y la jurisprudencia citada en la misma). Ya cabía la invocación del posible efecto directo de la directiva en caso de que no se hubiera llevado a cabo su trasposición. Efecto directo que supone el que en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva se presenten, desde el punto de vista de su contenido, como incondicionales y lo bastante precisas, los particulares están legitimados para invocarlas frente al Estado, bien cuando éste se abstenga de adaptar en el plazo debido el Derecho nacional a la Directiva, bien porque haya realizado al respecto una adaptación incorrecta (ver SSTJCE, la de 2 de junio de 2005, nº C-136/2003 , caso Dörr y Ünal; de 17 de febrero de 2005, nº C-453/2002 y C-462/2002, caso Linneweber; de 12 de octubre de 2004, nº C-222/2002, caso Paul y otros; de 5 de octubre de 2004, nº C-397/2001 a C-403/2001, caso Pfeiffer; de 29 de octubre de 1998, nº C-230/1997, caso Awoyemi; y una larga lista de sentencias). Y esta Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001, en su artículo 6.2 , prevé que a las autoridades y al público que los Estados Miembros determinen, se les dará «la posibilidad real de expresar... su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe medioambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa».

Así las cosas, al momento de comenzar la tramitación de las NUR y someter la aprobación inicial a información pública, la anterior Directiva no se había traspuesto al ordenamiento español, pese a haber expirado su plazo. El Gobierno de Cantabria, no obstante, pudo interpretar la normativa vigente de conformidad con la anterior Directiva y, sobre todo, prever la posible invocación de su efecto directo de la misma. Como indica su preámbulo, «a fin de contribuir a dotar de mayor transparencia el proceso decisorio y a fin de garantizar que la información presentada para la evaluación sea exhaustiva y fidedigna, es necesario establecer que las autoridades competentes en la cuestión medioambiental de que se trate y el público sean consultados durante la evaluación de los planes y programas y, además, deben fijarse unos plazos adecuados con tiempo suficiente para las consultas, incluida la expresión de opiniones... El informe medioambiental y las opiniones manifestadas por las autoridades competentes y el público, así como los resultados de toda consulta transfronteriza, deben tenerse en cuenta durante la preparación y antes de la adopción o de la presentación al procedimiento legislativo del plan o programa. Los Estados miembros garantizarán que, cuando se adopte un plan o programa, las autoridades competentes y el público estén informados y tengan acceso a la información pertinente». No obstante, también se reconoce que el cierto margen de discrecionalidad que se otorga a los Estados Miembros para determinar a qué autoridades y público se les va a aplicar dicho precepto jugaba en contra de las requeridas precisión e incondicionalidad aludidas.

Por su parte, tampoco estaban traspuestas otras dos Directivas comunitarias esenciales en la materia y cuyo plazo expiró a lo largo del 2005. En primer lugar, la Directiva 2003/4 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 , relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, consecuencia de la firma el 25 de junio de 1998 por parte de la Comunidad Europea del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus). Su incorporación al derecho interno debió hacerse antes del 14 de febrero de 2005 (artículo 10). En segundo lugar, la Directiva 2003/35 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 , por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/ CE del Consejo. En este caso el artículo 6 establecía como fecha límite el 25 de junio de 2005 . Sin embargo, no es sino hasta la Ley 27/2006, de 18 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que se incorporan a nuestro derecho las Directivas 2003/4/ CE y 2003/35 /CE. Ley posterior a la aprobación de las NUR y, por ende, no aplicable al procedimiento de autos, introduciendo nuevamente el posible efecto interpretativo y directo de las normas comunitarias.

Por su parte, dos instrumentos especialmente significativos en materia ambiental vieron la luz en nuestro país el mes de febrero de 2005. De una parte, en el BOE de 8 de febrero se publicó el Instrumento de Ratificación, de 10 mayo 2002, del Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho el Kyoto el 11 de diciembre de 1997 , con la finalidad de promover el desarrollo sostenible. De otra parte, en el BOE de 16 febrero 2005, se publica el Instrumento de Ratificación de 15 de diciembre de 2004, del Convenio sobre el acceso a la Información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho el Aarhus (Dinamarca), el 25 junio 1998, siendo su finalidad «contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar». España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005 . En el mismo se regula de forma pormenorizada la recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente, la participación del público en la decisiones relativas



a actividades específicas, así como la participación en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente (ver concretamente los artículos 4 y ss del mismo), señalando al respecto que «cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias» (artículo 7). Es el mismo Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala 3ª, sec. 5ª, de 29 de noviembre de 2006, rec.933/2003) el que recuerda que debería tenerse en cuenta dicha Convención.

Sin embargo, todos los problemas de interpretación sobre el alcance del derecho de participación ciudadana en los Informes ambientales y del trámite de información pública se disipan el 29 de abril de 2006, al publicarse la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Cierto es que dicha ley se publica una vez se había emitido la Estimación de Impacto Ambiental y la aprobación provisional por la CROTU. Sin embargo, la Disposición Transitoria 1ª extiende su aplicación a los planes y programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (al día siguiente de su publicación conforme a la Disposición Final Sexta). Concretamente, establece que la obligación del artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004 (fecha en que vencía el plazo de trasposición de la Directiva 2001/42). Y esta Ley tiene carácter de legislación básica al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución Española, según expresa la Disposición Final Tercera de la misma.

Esta ley introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, e incorpora a nuestro derecho interno la Directiva 2001/42 / CE. Concretamente, su artículo 7 prevé la introducción en el procedimiento de elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrará los aspectos ambientales y que constará de las siguientes actuaciones:

- a) La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental.
- b) La celebración de consultas.
- c) La elaboración de la memoria ambiental.
- d) La consideración del informe de sostenibilidad ambiental, del resultado de las consultas y de la memoria ambiental en la toma de decisiones.
- e) La publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa.

Aun sin procedimiento, las Administraciones públicas competentes establecerán los procedimientos que garanticen el cumplimiento de esta ley (apartado 2º) debiendo asegurarse que la evaluación ambiental siempre se realice durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de la aprobación (apartado 3º).

En su artículo 10 y en relación a la previsión del artículo 7.1 .b) especifica que «la fase de consultas sobre la versión preliminar del plan o programa, que incluye el informe de sostenibilidad ambiental, implica las siguientes actuaciones:

- a) Puesta a disposición del público.
- b) Consulta a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones».

Por tanto la consulta al público en general, con toda la extensión que determina el artículo 2.f) de la Ley («cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones o grupos») del Informe ambiental y sin necesidad de entrar en si el mismo cumplía o no con lo estipulado en la nueva legislación, pasaba a ser necesaria y preceptiva por razón de la nueva normativa estatal básica, aplicable al supuesto de autos en virtud de la DT 1ª dada la fecha de aprobación inicial posterior al 21 de julio de 2004. Ha de rechazarse, pues, el planteamiento inicial del Gobierno de Cantabria en cuanto a que no resultaba necesario el trámite de información pública del Informe ambiental.

QUINTO: Entiende la parte recurrente que la forma en que debe ser sometido a este trámite de consulta sería la recogida en el artículo 16, que impone la individualidad del Estudio o Informe de Impacto Ambiental. Dicho precepto establece que «El Estudio o Informe de Impacto Ambiental se considerará un documento técnico distinto e independiente de los documentos técnicos que definen el desarrollo de la actuación a que se refiere el proyecto. En consecuencia, se han de presentar individualizadamente y por separado del resto de la documentación técnica que desarrolla la actuación sometida al procedimiento administrativo que se



determina en este Decreto, y de esta manera individualizada será sometido al trámite de información pública, cuando proceda».

La individualidad que requiere este precepto, sin embargo, no impide que la sumisión a información se efectúe de forma conjunta, como prevé expresamente el artículo 31 del Decreto 50/1991 «...someterá el Informe de Impacto Ambiental a información pública, conjuntamente con el proyecto...». Lo mismo cabe deducir de la nueva legislación básica, Ley 9/2006, cuando su artículo 8.4 prevé «el informe de sostenibilidad ambiental, como parte integrante de la documentación del plan o programa». No empecé dicha conclusión (sumisión conjunta al trámite de información pública), el artículo 16, cuya individualidad se refiere a la tramitación de este Estudio dentro del proyecto de referencia, pero en todo caso integrado en su conjunto, a modo de pieza separada pero unida al expediente.

SEXTO: Llegados a este punto, entra en juego la segunda de las argumentaciones seguidas por el Gobierno de Cantabria: la efectiva sumisión de dicho Informe ambiental como parte integrante del expediente de las NUR y pese a la deficiencia formal del anuncio en el BOC. Consta éste al folio 55 del expediente, carpeta 1/8, en que tras aludir a la aprobación inicial de las NUR, establece que «en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23.b de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo, se someten a información pública dentro del plazo de dos meses al objeto de que puedan formularse las alegaciones que se estimen pertinentes», pudiendo consultarse el expediente en la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la página web del Gobierno de Cantabria. Se ha acreditado cómo otros anuncios en relación a planes y proyectos sí especifican la existencia del Informe de Impacto Ambiental de cara al trámite de información pública conjunto (folios 401 y ss del procedimiento). El defecto formal, no obstante, es aceptado lisa y llanamente por el Gobierno de Cantabria, considerando el mismo irrelevante por cuanto materialmente sí se sometió a dicho trámite. No se discute que la página aludida no contuviera documento ambiental alguno, como tampoco que no se diera traslado del mismo a las administraciones consultadas por considerar no era preceptiva su remisión. Así se deduce, por lo demás, de los certificados emitidos por los distintos **Ayuntamientos**, sobre la ausencia de traslado de documento alguno que contemplase los aspectos ambientales de las NUR (folios 390 y ss del procedimiento aportados con la demanda). Sin embargo, ningún precepto del Decreto 50/1991, impone dicha exigencia, siendo así que la consulta prevista en el artículo 10 de la Ley 9/2006 a las Administraciones afectadas a de interpretarse conforme al artículo 9.1 párrafo 2º, de la misma. Es decir, «se considerarán Administraciones públicas afectadas, exclusivamente a los efectos de esta ley, aquellas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, paisaje, la ordenación del territorio y el urbanismo».

En cualquier caso, dejar sentado que la doctrina invocada por el Gobierno de Cantabria en relación a la publicación de dos de los anuncios del PGOU de Colindres sin dicha especificación (BOC de 19 de mayo de 1994 y 8 de noviembre de 1996, folios 471 y 472 del procedimiento), carece de efecto alguno, pues en los mismos no se planteó el problema aquí debatido sobre la consulta pública. Efectivamente, en dicha tramitación fueron tres los anuncios que se produjeron, respondiendo los adjuntados por el Gobierno de Cantabria a los dos primeros. Y en dicho recurso sólo se examinó el segundo de éstos en relación a si se había cumplido el plazo de información pública de un mes. El único en que se planteaba el trámite de información pública era el tercero y sobre éste no se adjunta documento alguno que permita determinar los términos del anuncio. No obstante, podría plantearse la efectividad de la consulta si en el expediente constase, a modo de pieza separada, el Informe ambiental, de forma que la consulta pública del proyecto alcanzase igualmente a este documento, que es la tesis afirmada en definitiva por el Gobierno de Cantabria.

Todo ello advirtiendo desde el primer momento que sólo la fatalidad de la fecha en que se aprueban las NUR, apenas unos días después de la publicación de la Ley estatal 9/2006 cuya disposición transitoria retrotrae los efectos a los planes y programas a aquéllos cuyo primer acto formal hubiera sido posterior al 21 de julio de 2004 (reiterando que ésta era fecha límite para la transposición de la Directiva 2001/42 /CE), ha propiciado esta paradójica situación. Que un Gobierno como el de Cantabria, que viene dando muestras sobradas de sensibilidad en materia medioambiental (baste como botón de muestra la Ley autonómica 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, con la amplitud que a la participación social se reconoce en la misma, haciéndose eco tanto de la normativa comunitaria como del criterio de la Sala), y que incluso antes de que fuera obligatorio para los diversos Estados Miembros de la Unión Europea requirió la correspondiente evaluación de impacto ambiental para los instrumentos de planificación (precisamente a través del invocado artículo 2 de la Ley 5/2002), pueda ver anulado un Decreto que incrementa la protección en este ámbito por haber sido tramitado conforme a una normativa, que justo se ve superada unos días antes de la aprobación definitiva pero con efectos retroactivos.



De ahí que la Sala haya extremado sus esfuerzos en orden a intentar determinar lo realmente sucedido respecto a este esencial trámite, abordando la cuestión con suma cautela, toda vez que consta realizado efectivamente la correspondiente evaluación de impacto ambiental, y rechazando de plano todos aquellos motivos de mera legalidad formal no constitutivos de nulidad radical. Máxime los términos en que se plantea esta cuestión por los **Ayuntamientos** recurrentes, pues ningún óbice de fondo esgrimen respecto a la Estimación de Impacto Ambiental, ni al previo Informe, ni invocan un déficit de protección en el Decreto por no haber considerado la evaluación concreta. Tampoco por estas administraciones, que no meros particulares, se efectuó advertencia al respecto en la fase de alegaciones ni, resueltas éstas y afirmando el Gobierno de Cantabria haber sometido a trámite de información pública el Informe ambiental, se puso en entredicho dicha aseveración. Y no resulta ocioso hacer mención a elogio efectuado por los consultados sobre el alto grado de participación y esfuerzos en este ámbito pese a las elevadas presiones económicas al que se han sometido las NUR y pese a las posibles discrepancias respecto al alcance y contenido de éstas. Véase que las únicas alegaciones realizadas por los **Ayuntamientos** recurrentes son tres: 1º, las del **Ayuntamiento** de Rasines con motivo de la exposición al público de la documentación sólo afectan a las normas de aplicación directa, concluyendo precisamente lo contrario a lo ahora sostenido: que no cabía declarar su ilegalidad al existir al menos una interpretación del artículo 4 y del Título I de las NUR, en base al artículo 19, párrafo 2º y 43.2 de la LOTRUSCA (folio 3, Caja 3/8, del expediente). 2º, por el **Ayuntamiento** de Valdáliga y en idéntica fase de información pública, igualmente realiza alegaciones sin entrar en motivos ambientales, poniendo en duda preceptos que en su mayoría no son objeto de discusión en el presente recurso y en sentido diferente al ahora defendido en el recurso (folios 305 y ss de la Caja 3/8). 3º, finalmente y por el **Ayuntamiento** de Udías, en virtud de la audiencia singularizada que se le efectúa, combate básicamente el hecho de quedar afectado por las NUR, al considerar tiene aprobado por silencio positivo el PGOU por resultar extemporánea su denegación de aprobación definitiva, con alegaciones a diversos preceptos que luego no son objeto de queja en el presente recurso (folios 420 y ss Caja 4/8). Y en cuanto los elogios, véanse las alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria, folios 49 y ss, Caja 3/8 del expediente).

En este contexto, consta en el Acta de la sesión conjunta celebrada el 23 de junio de 2005 (folios 21 y ss del expediente, Caja 1/8), cómo el Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo recuerda que además del procedimiento establecido en la Ley del Suelo, se seguirán los trámites de la pertinente Estimación de Impacto Ambiental. Y en la propuesta de la Ponencia Técnica de la CROTU, celebrada el 14 de julio de 2005, sobre aprobación inicial de las NUR, la indicación de la Presidenta sobre la existencia de «un documento ambiental que está a disposición de quien lo desee en las dependencias de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo». No existe, pues, duda acerca de su efectiva confección y existencia, así como la ubicación de las mismas. La duda surge en relación al hecho de que, pese a localizarse en las mismas dependencias que el expediente principal, materialmente estuviera unido al mismo. Cuestión que cobra especial relevancia toda vez que el anuncio y consultas singularizadas efectuadas silencian su existencia, por lo que sólo en el supuesto de que se produjera esta material unión podría plantearse la efectividad del trámite de información pública que resulta preceptivo.

Efectivamente ha de partirse de las afirmaciones contenidas en diversos informes del expediente, en principio documentos públicos, no del artículo 317 pero sí del 319, párrafo 2º, de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Conforme al artículo 46.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Pero, como recuerda la STS, Sala 3ª, sec. 6ª, de 24 de septiembre de 2004, rec. 3641/2000, este precepto «se limita a decir que tienen la consideración de documento público... absteniéndose, sin embargo, de pronunciarse sobre el problema de su eficacia probatoria». Documento público que, como indica la STS, Sala 3ª, sec. 4ª, de 18 de julio de 2005, rec. 7022/2002 «hace prueba, aún contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste, tanto en la redacción del Código Civil, art.1218, como de la vigente LEC 1/2000, art. 319». Y a renglón seguido especifica que «el documento público no tiene prevalencia sobre otras pruebas y por sí solo no basta para enervar una valoración probatoria conjunta, vinculando al Juez sólo respecto del hecho de su otorgamiento y su fecha, dado que el resto de su contenido puede ser sometido a la apreciación con otras pruebas». Por su parte, la STS, Sala 3ª, sec. 6ª, de 24 de septiembre de 2004, rec. 3641/2000, indica que «la fuerza probatoria de los documentos administrativos no comprendidos en los números 5 (los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones) y 6 (los que, con referencia a archivos y registros de órganos del Estado, de las Administraciones públicas o de otras Entidades de derecho público, sean expedidos por funcionarios facultados para dar fe de disposiciones y actuaciones de aquellos órganos, Administraciones o entidades) del artículo 317 a los que las leyes otorguen el carácter de públicos, será la que establezcan las leyes que les reconozca tal carácter. En defecto de disposición expresa en tales leyes, los hechos, actos o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos, a los efectos de la sentencia que se dicte, salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo



documentado" referencia clarísima al principio de la apreciación conjunta de la prueba, cuya incorporación a este texto guarda perfecta adecuación a la jurisprudencia constitucional y ordinaria, tanto contenciosa-administrativa como civil que aquí venimos citando". En el mismo sentido se pronuncian las SSTS, Sala 3ª, sec. 4ª, de 14 de julio de 2003, rec. 6801/1999, de 15 de abril de 2003, rec. 580/1999 y sec. 6ª, de 24 de septiembre de 2004, rec. 3641/2000. Máxime cuando, conforme a la STS, Sala 3ª, sec. 6ª, de 15 de marzo de 2007, rec. 9618/2003, el hecho de constar solo por fotocopia impediría reputar como documento público los informes esgrimidos, se trata de un hecho negativo, por lo que era la Administración quien estaba en disposición de acreditar la efectividad de la información pública y los distintos documentos que refieren la sumisión al trámite de información pública no contienen afirmación alguna sobre cómo se procedió a la práctica de dicho trámite, por lo que resulta una mera conclusión huérfana de explicación.

De la apreciación conjunta de la prueba se deriva precisamente lo contrario a lo afirmado por el Gobierno de Cantabria: que este Informe ambiental no se hallaba materialmente unido al expediente de las NUR, en cuanto documento independiente y pese a que se localizase en la misma Dirección General. Y ello se deduce de diversos datos obrantes en la causa.

1º Los repetidos recordatorios de la propia Administración sobre su existencia, incluida a la Ponencia Técnica, los cuales resultarían innecesarios si el Informe Ambiental se localizase en el expediente. De ahí el error inicial sobre su no confección, en el que incurre igualmente la autoridad ambiental al recabar un informe ya emitido (folios 286 Y 289 de la causa).

2º La no remisión del mismo ni a las administraciones y organismos consultados. La propia Administración del Estado, en el que reconoce audiencia singularizada, detalla los documentos de aprobación inicial, sin mencionar en ningún momento el Informe de Impacto Ambiental.

3º La no remisión a la Sala junto con el expediente de referencia. Consta al folio 288 la solicitud de ampliación respecto al Informe de Impacto Ambiental y del anuncio de sometimiento a información pública, siendo entonces cuando se remite por la Administración el mismo.

4º Y ,significativamente, la no mención por ninguna de las alegaciones formuladas a las NUR, pese a que algunas de ellas guardan relación directa con el contenido del Informe y pese a la extensión del mismo, 38 folios. Todo ello, pese al alto contenido ambiental de las NUR. Así, las alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria aluden a una recopilación diversa de espacios protegidos que no tienen un claro y posterior reflejo en el documento normativo, efectuando diversas críticas al contenido medioambiental del texto. Concretamente se hace referencia a la ausencia de definición del concepto de paisaje, considerando que no está suficientemente estudiado este extremo, concluyendo la necesita depuración y modificación del documento de las NUR para conseguir el «objetivo del aumento de la Excelencia Territorial» (ver folios 49 y ss, Caja 3/8, del expediente). El Colegio de geógrafos también se pronuncia sobre el documento sometido a información pública, precisamente en el sentido de reclamar una mayor atención a la conservación de los recursos naturales, que deberían fijarse como objetivo de las NUR en el artículo 1, indicando la necesidad de definición de determinados conceptos, como el de «sostenibilidad», llegando a reclamar una suerte de «glosario», acudiendo a la Memoria de las NUR a modo de complemento y señalando la descoordinación entre ésta y el texto normativo de las NUR (folios 248 y ss Caja 3/8 del expediente). El Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos realiza una queja por la inclusión de palabras que no se incluyen en el vocabulario cántabro tradicional, como la de terrazgo, «que todavía a los cántabros nos la deben explicar para saber qué significa, con la peligrosidad que tiene al estar incluida en una ley» y de ahí la reclamación, al igual que hiciera el colegio de geógrafos, de un «glosario tal como aparece en la memoria, que ayude a la interpretación de esta normativa» (folios 447 y ss, Caja 4/8 del expediente). La Federación de Municipios de Cantabria a las NUR efectúa su queja por la que se considera excesiva extensión del artículo 4 y, en consecuencia, de la concreta regulación en relación con las funciones asignadas por la LOTRUSCA, aludiendo al excesivo tecnicismo y ausencia de regulación en cuestiones ambientales (495 y ss, Caja 4/8). Sin embargo, el Informe contiene tanto definiciones como explicaciones ambientales al efecto que, de haberse dado lecturas a las mismas, lo lógico hubiera sido mencionarlas al igual que se hace con la memoria. La falta de alusión a las mismas sugiere que no han podido ser consultadas por no obrar en el expediente.

Pese a estos indicios y ser la Administración quien estaba en disposición de acreditar la realización efectiva de este trámite, opta por argumentar no es necesario dicho trámite y se ampara, de modo subsidiario, en la presunción de sus informes que concluyen el cumplimiento del mismo. De hecho, sólo instó prueba testifical respecto a la autoría del Informe de Impacto Ambiental, pero no en relación al trámite de información pública, ni a su localización en las Dependencias conjuntamente con el expediente, ni sobre el hecho de haber advertido en su caso de su existencia cuando el público acudió a la correspondiente consulta. Todo ello consciente de los defectos del anuncio en el Boletín Oficial de Cantabria.



Lo cierto es que junto a esta ausencia de referencia en las alegaciones, éstas contienen quejas en relación a las NUR por déficit ambiental. Además de las expuestas, véase las alegaciones llevadas a cabo por la asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC), sobre la creación de un organismo para la preservación del patrimonio arquitectónico y paisajístico de la comunidad y considerando que el texto de las NUR se quedaba corto al respecto en la protección de dichos valores (folios 69 y ss Caja 3/8). Los Ingenieros Agrónomos de Cantabria, quienes afirman haber analizado el documento íntegro, se quejan de lo que consideran ignorancia de los colectivos agrarios y ganaderos actuales, suponiendo el éxodo rural y abandono agrario una degradación medioambiental, mientras que el paisaje no daría sino una idea falsa de la salud económica y medioambiental de un territorio. Tan sólo se menciona el estudio de impacto ambiental para requerir la necesidad de que el mismo se elabore en la redacción y ejecución de proyectos de concentración parcelaria (folios 88 y ss Caja 3/8). Finalmente y en cuanto a las alegaciones de los particulares, también se efectúa una denuncia sobre la atención prioritaria que ha de darse al suelo rústico y su preservación del desarrollo urbano en relación a la que consideran necesaria posibilidad de autorizar viviendas aisladas no vinculadas a explotaciones agropecuarias en suelo rústico de protección ordinaria (ver folios 13 y ss y concordantes de la Caja 3/8 del expediente).

SÉPTIMO: Resta determinar el carácter o no esencial de este trámite, a los efectos de concluir la nulidad del Decreto por ausencia del mismo o, como sostiene el Gobierno de Cantabria, considerar el mismo como mero defecto formal no invalidante.

Hace referencia la STS, Sala 3ª, sec. 3ª, de 19 de diciembre de 2006, rec.3878/2004, a la Evaluación de Impacto Ambiental como técnica singular que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, que supone y garantiza una visión más completa e integrada de las actuaciones sobre el medio en que vivimos y, en definitiva, una mayor reflexión en los procesos de planificación y de toma de decisiones; se trata de tener en cuenta a priori las incidencias que puedan derivarse de los procesos técnicos de planificación y de decisión, de tal manera que no se ejecute ninguna actividad que conlleve incidencias notables, sin que previamente se haya realizado un estudio evaluatorio de las mismas. La Evaluación de impacto ambiental plasma un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la Autoridad competente de medio ambiente, que determina, en relación con un proyecto dado, y a los solos efectos ambientales, si su realización es o no conveniente y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales. Por su parte, la STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 15 de marzo de 2006, rec.8394/2002, efectúa una exposición sobre la inicial trasposición de la inicial directiva, sus incumplimientos y modificaciones, mientras que los antecedentes de la normativa actual se exponen en la STS, Sala 3ª, sección 5ª, de 7 de Julio de 2004, recurso 1355/2002.

La misma STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 15 de marzo de 2006, rec.8394/2002, anteriormente citada, remarcar la naturaleza previa e insubsanable de la Declaración de impacto ambiental, extensible a todo instrumento de Evaluación ambiental precepto. Así, indica cómo la ausencia de audiencia procedimental podría contar con apoyo en la artículo 24 del texto constitucional y, sobre todo, en el 105 .c) del mismo. Por otra parte, también señala cómo dicha Sala «viene manteniendo una ya larga línea argumental en relación con la naturaleza de la Declaración de Impacto Ambiental que la hace incompatible con lo expuesto por la Sala de instancia sobre su consideración como requisito susceptible de posterior subsanación» (en el mismo sentido, STS sección 6ª, del 20 de Diciembre de 2006, recurso: 765/2004).

Como recuerda la SAN, sec. 8ª, de 18 de mayo de 2007, rec.727/2006, «la solidaridad colectiva, consecuencia del derecho-deber que tienen los ciudadanos a disfrutar del medio ambiente (artículo 45.1) exige la participación ciudadana, conjuntamente con la función pública de la protección ambiental, participación que está prevista tanto en el ámbito del derecho comunitario como en el derecho estatal. La legislación estatal establece la obligación de someter el estudio de impacto ambiental, dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en él mismo se establezcan (artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 1302/86, trámite que reitera en idénticos términos el artículo 15 del Real Decreto 1131/88. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 13/1998, analiza el carácter participativo de la evaluación de impacto ambiental, señalando como uno de los elementos esenciales el sometimiento preceptivo del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública para que las personas y los interesados puedan expresar su opinión.

Efectivamente, la STC 13/1998, de 22 de enero, al analizar la normativa ambiental que instaura una serie de cautelas para salvaguardar el instrumento de evaluación de impacto ambiental, mecanismos de control de las obligaciones medioambientales (STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 29 de noviembre de 2006, rec.933/2003) afirma que éste «se formula a partir de varios elementos esenciales: el estudio técnico, que debe proporcionar el organismo o la empresa que impulsa el proyecto; la información pública, que permite a la población afectada y a los particulares interesados formular sus opiniones sobre el proyecto y su impacto ambiental; y una serie de informes, que incluyen los emitidos por otras Administraciones públicas... La finalidad propia de la evaluación



de impacto ambiental "es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente... Para que esas finalidades se vean satisfechas, la norma impone a las Administraciones públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador. Para llevar a cabo esa valoración, la autoridad competente debe contar necesariamente con tres elementos: el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado, y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto».

Dada la importancia tanto de la Evaluación como de los trámites previos y por su incidencia en la necesaria transparencia y participación ciudadana, también el trámite de información pública supone un requisito esencial para el Tribunal Supremo. La STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 2 de noviembre de 2005, rec. 6995/2002, alude al trámite de información pública, como fórmula que garantiza la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de la norma de planeamiento en defensa de sus intereses y como contribución crítica al desiderátum de oportunidad, legalidad y acierto de la misma». Y así se concluye expresamente en la STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 12 de abril de 2005, rec.7207/2000. Conforme a esta sentencia, cuando una normativa exige la publicación del estudio de impacto ecológico como un trámite de ineludible observancia, su defecto pasa a ser vicio invalidante «ya que asegura la participación de los ciudadanos y otros organismos en las materias que afectan a la conservación y defensa del medio natural, pues, de lo contrario, se le priva de la posibilidad de exponer razones o motivos de fondo y de forma para oponerse al proyecto y proponer, en su caso, una localización alternativa, sin que tal publicidad sea la contemplada en el artículo citado como infringido, al regularse por la Ley 30/1992 el trámite de audiencia de los interesados en un expediente administrativo...». En el mismo sentido, la STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 6 de junio de 2007, rec.7376/2003, la cual apostilla que la falta de información pública «es susceptible de causar indefensión a los afectados y su omisión no está justificada por el principio de celeridad..., sin que exista otro modo de subsanar el defecto de publicación que anulando la aprobación definitiva del indicado Proyecto para que se someta al preceptivo trámite de información pública». Y ello por cuanto, como indica la STS, Sala 3ª, sec. 3ª, de 24 de octubre de 2007, rec.8663/2003 «según es doctrina del Tribunal Constitucional referida en la sentencia 119/1995, de 17 de julio, el trámite de información pública tiene el significado de dotar de cierta legitimación popular a la actividad administrativa planificadora, mediante el llamamiento que se efectúa a las personas o colectivos interesados, al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento y expresen sus opiniones que sirvan de fuente de información a la Administración, favoreciendo el acierto y la oportunidad de la decisión que se vaya a adoptar». En el mismo sentido cabría citar una larga lista de Sentencias que, incluso con las normativa ambiental anterior, apostaban por la nulidad del instrumento de planeamiento si se había omitido la publicidad del estudio o informe de impacto ambiental cuando el mismo resulta preceptivo (SSTS Sala 3ª, sec. 5ª, de 15 de marzo de 2006, rec. 8394/2002, de 12 de noviembre de 1998, rec.8136/1992, sec. 4ª, de 11 de julio de 1986, etc).

Por todo ello, no cabe sino concluir la estimación del recurso por falta de información pública del Informe de Impacto Ambiental. Finalmente, señalar que la Sala lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable *ratione temporis*, y que siquiera invocada por los **Ayuntamientos** recurrentes.

OCTAVO: De conformidad con el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no procede la condena de ninguna de las partes al pago de las costas pues no han actuado con temeridad o mala fe procesales en la defensa de sus respectivas pretensiones.

FALLAMOS

Que debemos estimar el recurso contencioso-administrativo promovido por la Procuradora Sra. Esther Gómez Baldonado, en nombre y representación de los **Ayuntamientos** de **Anievas**, Cabezón de Liébana, Liendo, Miera, Penagos, Pesquera, Rasines, Rionansa, Udías y Valdáliga, contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria 57/2006, de 25 de mayo, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales, publicado en el BOC de 26 de mayo de 2006 declarando su nulidad, y sin que proceda hacer mención expresa acerca de las costas procesales causadas, al no haber méritos para su imposición.

Así, por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes con expresión de los recursos que en su caso procedan frente a ella, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



Intégrese esta Resolución en el Libro correspondiente. Una vez firme la sentencia, remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, al lugar de origen de éste.

PUBLICACIÓN: En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

DILIGENCIA: Seguidamente se procede a cumplimentar la notificación de la anterior resolución. Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ