

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª), de 13 de julio de 2012 (ROJ STS 5214/2012)

Medio Ambiente

La Sentencia que comentamos resuelve el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de las Canarias, sede de Las Palmas de Gran Canaria, de 1 de abril de 2009, dictada con motivo de la resolución del recurso contencioso-administrativo presentado contra el Acuerdo adoptado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en cuya virtud se aprobó definitivamente el Plan Director de la Reserva Natural Integral de los Islotes (Lanzarote).

La Sala de instancia desestimó el recurso presentado por particular contra el Plan Director, atendiendo a dos cuestiones fundamentales: por un lado, la recurrente pedía la nulidad del Plan por considerar que se había causado indefensión en el trámite de información pública en el curso del procedimiento de aprobación de dicho Plan, ya que la dependencia administrativa en la que se exponía dicho documento no estaba accesible los sábados, pese a la articulación de un plazo de un mes para la realización de la información pública. La Sala entendió a este respecto que no se había producido tal indefensión, en la medida en que la Administración competente había garantizado suficientemente la exhibición del expediente y, por extensión, la participación de los ciudadanos (F.J. 1). Por otro lado, la recurrente alegaba que el Plan le privaba de su derecho de propiedad, sin identificar los usos que, efectivamente, se hubieran visto suprimidos por el mismo. Desde esta perspectiva, la Sala, considerando Jurisprudencia específica del Tribunal Supremo (S. 27 de abril de 2005) y la STC de 26 de marzo de 1987, entiende que, en efecto, no es posible la limitación de usos que hagan impracticables el derecho de propiedad sin indemnización, pero afirma que ello no puede apreciarse en el caso de la recurrente, porque no se especifican qué facultades han sido sustraídas con ocasión del Plan (F.J. *in fine*).

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Las Canarias es objeto de recurso de casación por la recurrente, en virtud del artículo 88.1.d) Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, alegando, por una parte, la vulneración de los artículos 128.3 del Reglamento de Planeamiento y 48.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y, por otra, la lesión de los artículos 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, 33.1 y 33.2 CE y 43 de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones (F.J. 2). En ambos casos, el Tribunal Supremo desestima el recurso:

Respecto del primer grupo de artículos considerados, la recurrente vuelve a plantear la indefensión causada en el trámite de información pública, en los términos expuestos. A juicio del Tribunal, la falta de apertura de la dependencia administrativa no puede percibirse como una situación que provoque «indefensión real y efectiva», ya que la Administración «puso a disposición de los interesados el expediente para su examen a lo largo del plazo establecido en la norma y facilitó los medios adecuados para que los ciudadanos pudieran acceder a la documentación sin limitaciones de tal entidad que pudieran dejarles en situación real de indefensión» (F.J. 4).

En relación con el segundo bloque de normas examinadas por el Tribunal Supremo en la casación, resulta interesante la argumentación empleada para poner de manifiesto que, a la postre, las limitaciones o, en su caso, supresión de facultades derivadas de la propiedad

privada deben conectarse al sistema de protección ambiental previsto para un espacio que, desde 1986, y por decisión del Gobierno autonómico, ha sido considerado como espacio protegido, en las categorías previstas en la legislación sectorial aplicable y, finalmente, ha sido declarado Reserva Natural Integral (Fs. Js 5 y 6). A juicio del Tribunal, las restricciones a la propiedad privada por efecto de la declaración de un espacio como protegido y el establecimiento de limitaciones en los instrumentos de planificación del espacio que procedan deben originar las correspondientes indemnizaciones si se producen restricciones singulares del derecho de propiedad por razones de utilidad pública (F.J. 8). El matiz en el supuesto de hecho estriba en que las pretendidas restricciones a la propiedad de la recurrente no son consecuencia del Plan objeto de impugnación en el recurso contencioso inicial, sino del régimen jurídico del espacio creado con anterioridad por Planes de mayor rango, sin que ello hubiera sido puesto en cuestión. En este sentido, el Tribunal destaca que la protección del Islote creada por el Plan impugnado es «la culminación de la acción protectora continuada, plasmada en distintas normas y planes sucedidos a lo largo de los años precedentes» (F.J. 6).

La Sentencia que acabamos de exponer resulta interesante desde la perspectiva del Derecho Administrativo ambiental por poner el acento en dos aspectos esenciales de este Ordenamiento, a saber: la participación de los ciudadanos en los asuntos de carácter ambiental, como la aprobación del Plan impugnado; y la especialidad de la legislación protectora de los espacios naturales, especialmente en lo que respecta a la limitación de derechos relativos a los terrenos integrantes del espacio.

La primera de las cuestiones a las que nos hemos referido nos sitúa en un elemento de carácter general para el Derecho Administrativo Ambiental, cual es el reconocimiento del derecho de participación de los ciudadanos en la aprobación de Planes de relevancia ambiental y en el establecimiento de condiciones para el ejercicio de tal derecho. A nuestro juicio, la Sentencia de instancia, y, por extensión, la del Tribunal Supremo podrían haber insistido en la relevancia de este derecho y en la delimitación legal del mismo en nuestro Ordenamiento desde la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia, puesto que el artículo 3.2 de esta norma precisa, así, que el derecho de participación pública supone, en primer lugar, «participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de la Ley», y, en segundo término, «acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a estos planes, pudiendo realizar alegaciones y observaciones». En otros términos, lo que queremos significar es que la información pública se convierte en una pieza clave en la aprobación de planes con repercusión en el medio ambiente, y, en consecuencia, a las garantías de una participación real y efectiva que han sido valoradas en la Sentencia debería sumarse la finalidad del trámite cuando se desenvuelve en el ámbito de la protección del medio ambiente, para valorar la validez de dicho trámite, puesto que ello añade una cierta cualificación a una información pública que ha de orientarse hacia la tutela de este bien jurídico.

En segundo término, la Sentencia pone el acento en el modo en que las normas ambientales de carácter sectorial proceden a la protección de los espacios naturales, en el sentido de configurar un sistema normativo, en el que unas normas concretan a las anteriores progresivamente, no en el objetivo de protección del espacio, sino en las fórmulas específicas de protección. Desde esta perspectiva, y este es uno de los aspectos destacables de la Sentencia la planificación que se efectúa a través del Plan Director impugnado no puede considerarse de forma aislada, sino en el conjunto de planes que se han aprobado para la tutela del espacio en cuestión.

Además, la protección de los espacios naturales se presenta como una cuestión compleja, que no tiene una única solución, cuando los instrumentos de protección se contraponen a los derechos de propiedad, tal y como demuestra el supuesto de hecho.

MANUELA MORA RUIZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva