



Roj: **STSJ CAT 7327/2016 - ECLI:ES:TSCAT:2016:7327**

Id Cendoj: **08019330032016100413**

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

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **07/06/2016**

Nº de Recurso: **91/2012**

Nº de Resolución: **383/2016**

Procedimiento: **Recurso ordinario (Ley 1998)**

Ponente: **FRANCISCO LOPEZ VAZQUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección Tercera

Recurso ordinario número 91/2012

Partes: "JOSEL, SL" contra la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Viladecans

SENTENCIA Nº 383

Ilmos. Sres. Magistrados

Manuel Táboas Bentanachs

Francisco López Vázquez

Eduardo Rodríguez Laplaza

En la ciudad de Barcelona, a siete de junio de dos mil dieciséis.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de S.M. el Rey, el recurso contencioso administrativo seguido ante la misma con el número de referencia, promovido a instancia de "JOSEL, SL", representada por el procurador de los tribunales Sr. Ranera Cahís y defendida por el letrado Sr. Saura Lluvià, contra la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por su letrada, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Viladecans, representado por el procurador Sr. Manjarín Albert y defendido por la letrada Sra. Simorra Oliver, en relación con disposiciones generales en materia de planeamiento, siendo la cuantía del recurso indeterminada, y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo y, una vez recibido el expediente administrativo, le fue entregado para que dedujese escrito de demanda, donde, tras consignar los hechos y fundamentos jurídicos que estimó de aplicación, solicitó se dictase sentencia estimatoria de las pretensiones en ella deducidas.

SEGUNDO. Conferido traslado a las partes demandadas, contestaron la demanda, consignando los hechos y fundamentos de derecho que entendieron aplicables, solicitando la desestimación de las pretensiones de la parte actora.

TERCERO. Recibidos los autos a prueba, fueron practicadas las consideradas pertinentes de entre las propuestas, con el resultado que es de ver en autos, continuando el proceso sus trámites, hasta finalizar con el de conclusiones, donde las partes presentaron sucintas alegaciones en defensa de sus pretensiones



respectivas, quedando el pleito concluso para sentencia y señalándose finalmente la votación y fallo para el día 24 de mayo de 2.016.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez, quien expresa el parecer del Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 15 de diciembre de 2.011, aprobando definitivamente el Plan especial de protección del ámbito forestal de Viladecans, promovido y tramitado por el ayuntamiento, incorporando las correcciones de los artículos 5, 9, 10, 11, 16, 25, 39, 42, 43, 44 y disposiciones transitorias 1 y 2 (DOGC. 10-2-12), cuya anulación se interesa en la demanda.

SEGUNDO. Expone la actora que es propietaria de la finca "La Verdera", incluida en su integridad en el ámbito del plan especial que impugna, cuyo plano de ordenación P1 señala tres ámbitos de protección, denominados en la memoria "zonas" (ámbito de protección de rieras o cursos hídricos, de consolidación forestal y de compatibilidad con el uso agrícola), fijando la superficie de cada una de ellas, pero careciendo de desarrollo normativo ulterior en el propio plan, salvo la zona de protección de rieras, disponiendo su artículo 24 lo siguiente: "1. Los suelos calificados por el vigente Plan General Metropolitano con la clave 24, rústico protegido de valor agrícola, se regularán por los artículos 151 a 160 del Plan General Metropolitano, así como por la presente normativa. 2. Los suelos calificados por el vigente Plan General Metropolitano con la clave 26, libre protegido, se regularán por los artículos 161 a 162 del Plan General Metropolitano, así como por la presente normativa. 3. Los suelos calificados de parques forestales que es necesario conservar en áreas de bosque existente (clave 27) y parques forestales que es necesario repoblar (clave 28) se regularán por los artículos 205 a 210 del Plan General Metropolitano, así como por la presente normativa."

Esta regulación, en opinión de la actora, representa una contradicción ente el Plan General Metropolitano y el plan especial de autos, en primer lugar porque no hay ningún plano normativo donde se recojan las zonas del Plan General Metropolitano, si es que realmente el plan especial pretende mantenerlas y, en segundo término, porque la normativa de aplicación debería haberse recogido en un texto refundido de las normas de aquel plan general, con las regulaciones y disposiciones complementarias introducidas por el plan especial, al objeto de que pudiese verificarse su congruencia. En definitiva, el plan especial no oculta que la regulación del suelo no urbanizable es insuficiente y que su finalidad es la protección de los valores naturales y paisajísticos, no constituyendo su objetivo la regulación de los usos forestales sino, como señala la memoria, "La ordenación del ocio y el uso público en todo el ámbito del espacio".

TERCERO. Como la actora, sin impugnarlo indirectamente, cita la conexión de este recurso con la impugnación ante esta misma Sala del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, seguida en relación con la misma finca (recurso ordinario número 261/2010), cuando prevé su protección especial por su interés natural y agrario, y reproduce en parte los argumentos que allí se expusieron en orden a atacar tal consideración (remitiéndose también las demandadas a sus argumentos contrarios entonces expuestos), cabe recordar que el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona constituye una figura de planeamiento territorial con la naturaleza de plan territorial parcial, con cobertura en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña y en la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña, cuyo artículo 2.2, para el ámbito metropolitano, establece que comprende las comarcas de L'Alt Penedès, El Baix Llobregat, El Barcelonès, El Garraf, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales.

De otro lado, en el ordenamiento de la conurbación de Barcelona, la cobertura de esa figura de planeamiento territorial deriva especialmente del Capítulo I del Título II de la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la "Conurbación" de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

La relación existente entre el planeamiento territorial y el urbanístico se funda en el principio de coherencia que se pone de manifiesto en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, artículos 11.1 y 4 y 19 bis.4, como en los artículos 13.2, 55.5, 60.2, 61.2 y 85.3.a) tanto de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, como del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba su texto refundido -aplicable al caso por razones temporales-, como en los artículos 13.2, 55.5, 60.2, 61.2, 87.3.a) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba un nuevo texto refundido de la Ley de Urbanismo.

Los tipos de espacios que se regulan en el Plan Territorial Metropolitano de que se trata se identifican en sus artículos 2.1, 2.2 y 2.4, definiéndose el denominado "Espais de protecció especial pel seu interès natural i agrari" -artículo 2.4.1.a) de la normativa territorial- en el artículo 2.5 y la regulación general establecida en el 2.6. Para la categoría de los "Espais de protecció especial" -artículo 2.5.2 de la normativa territorial- correspondiente a los "Espais de protecció especial de la vinya" en el 2.7, desarrollándose el régimen de los "Espais Oberts" en el Título II, concretamente el tipo denominado "Espais de protecció preventiva" -artículo 2.4.1-, que se definen en el 2.8, con la regulación establecida en los 2.9 y 2.10.

Se considera el sistema de espacios abiertos como un componente fundamental de la ordenación del territorio y sus determinaciones se califican como básicas para el desarrollo del Plan Territorial Parcial. En cuya perspectiva se prescribe que sus normas son de aplicación directa y ejecutivas a partir de la entrada en vigor del plan y prevalecen sobre el planeamiento territorial y urbanístico vigente en los aspectos que sean más restrictivos en relación a obras, edificaciones e implantación de actividades que puedan afectar los valores que motivan la protección. En todo caso las finalidades y objetivos del artículo 2.2 de la normativa territorial tienen el rango de principios rectores y, a falta de determinaciones más específicas, deben informar la toma de decisiones en el planeamiento urbanístico, las infraestructuras y el medio ambiente, comprendiéndose como tal sistema de espacios abiertos los suelos clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable en el momento de aprobación del plan.

Es decir, la técnica seguida ha sido partir de la clasificación urbanística de suelo preexistente y, eligiendo tan sólo los suelos clasificados urbanísticamente de no urbanizables, estimarlos a los efectos territoriales como compresivos del denominado sistema de espacios abiertos, en sus tipos básicos de suelo. Lo que impide entender que en ese sistema de espacios abiertos quepa incluir otros terrenos, ni urbanísticamente urbanizables ni urbanos, al carecer de sentido esa ampliación.

En el sistema de espacios abiertos se distinguen tres tipos básicos de suelo, sin perjuicio de la posible existencia de subtipos: los espacios de protección especial por su interés natural y agrario, los espacios de protección especial de la viña y los espacios de protección preventiva, estableciéndose una ordenación caracterizada porque el nivel de protección puede ser superior al establecido por el plan territorial parcial, pero en ningún caso inferior, no considerándose contradictorias las disposiciones que pretendan un mayor grado de protección o una mayor restricción de las posibles transformaciones.

De los tres tipos básicos de suelo en el ámbito del sistema de espacios abiertos se contemplan dos espacios de protección especial que, a su vez, se configuran como categorías (los espacios de protección especial por su interés natural y agrario y los espacios de protección especial de la viña).

Los espacios de protección especial por su interés natural y agrario se definen, en esencia, en razón al estado de los correspondientes terrenos en cuanto a sus valores naturales y agrarios o bien por su localización, al ser el más adecuados para integrar una red permanente y continua de espacios abiertos que ha de garantizar la biodiversidad y vertebrar el conjunto de espacios abiertos del territorio con sus diferentes caracteres y funciones.

Los espacios de protección especial de la viña se definen, sustancialmente, como aquéllos con presencia dominante de ese cultivo, constituyendo en conjunto el espacio agrario de mayor dimensión del territorio.

Fuera ya de los espacios de protección especial y sólo como último tipo básico de suelo se prevén los espacios de protección preventiva, que se definen de forma residual como los espacios clasificados como suelo no urbanizable que no hayan sido considerados de protección especial a los que se reconoce, en conjunto, un valor ambiental o paisajístico, así como su condición de espacio de transición entre los asentamientos urbanos y los espacios abiertos de protección especial.

No cabe duda de que la precisión en la delimitación de los tipos básicos de suelo en el ámbito del sistema de espacios abiertos depende de los planos del plan que se concretan a escala 1/50.000, y en el artículo 2.10 de la normativa territorial, donde se prevé alguna posible modificación o variación de las delimitaciones a justificar, que es destacada y acentuadamente rígida en materia de exclusión de espacios de protección especial por su interés natural y agrario, como resulta de los supuestos que se contemplan en el mismo, para los que no se alcanza puedan llegar a superficies de más de 30 Has.

En todo caso y para la caracterización de los denominados conectores ecológicos en la figura de planeamiento territorial, el artículo 2.23 de su normativa, en relación con el artículo 2.5, recuerdan de alguna forma lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Diversidad, en cuanto define el corredor ecológico en su artículo 3 como el "territorio, de extensión y configuración variables que, debido a su disposición y a su estado de conservación, conecta funcionalmente espacios naturales de singular relevancia para la flora o la fauna silvestres, separados entre sí, permitiendo, entre otros procesos ecológicos,



el intercambio genético entre poblaciones de especies silvestres o la migración de especímenes de esas especies".

Llegados a este punto y en materia de planeamiento territorial, interesa reiterar lo argumentado ya en nuestras sentencias número 424, de 6 de junio de 2.012 (en relación con el Acord GOV/155/2008, de 16 de septiembre , "pel qual s'aprova definitivament el Pla director territorial de l'Alt Penedès") y 687, de 2 de octubre de 2.012, 829, de 15 de noviembre de 2.012, 861, de 27 de noviembre de 2.012 y 883, de 4 de diciembre de 2.012 (en razón del Acuerdo GOV/77/2010, de 20 de abril, por el que se aprobó definitivamente el Pla territorial metropolità de Barcelona), o en las número 769, de 30 de octubre de 2.012, 37, de 22 de enero de 2.013, y 62, de 29 de enero de 2.013 (respecto al Acord GOV/4/2010, de 12 de enero, "pel qual s'aprova definitivament el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona"), tanto por lo que hace referencia a desarrollo urbanístico y territorial sostenible y sus modelos como al ámbito general del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico sentada en su momento por el Tribunal Supremo y seguida en su misma línea por este tribunal a los efectos del derecho urbanístico autonómico y a la misma potestad discrecional en materia de planeamiento territorial.

En definitiva, de todo ello y concretamente del planeamiento urbanístico en lo que puede aprovechar al planeamiento territorial, sin olvidar desde luego su diferenciada naturaleza y características, esta Sala debe reiterar su apreciación seguida por nuestras sentencias número 17, de 13 de enero de 2.009 , 360, de 21 de abril de 2.009 , 1056, de 17 de noviembre de 2.009 , en los siguientes términos:

"Quizá se está pensando en la órbita del desarrollo urbanístico sostenible del artículo 3 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña -que reproduce el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña- como supuesto que puede permitir en todo caso hacer prevalecer el criterio autonómico frente al ejercicio de competencias municipales urbanísticas.

No es esa la tesis correcta ya que este tribunal por lo que hace referencia al desarrollo urbanístico sostenible ha ido centrando el concepto en el halo del ejercicio de la potestad discrecional del planeamiento urbanístico al punto de negar la posibilidad de un único modelo de desarrollo urbanístico cuando en la realidad cabe la perfecta posibilidad que se justifiquen, acrediten y avalen, en principio, pluralidad de ellos."

Por emplear los mismos términos de nuestra Sentencia nº 992, de 22 de noviembre de 2007 , reiterados en nuestra Sentencia nº 630, de 15 de julio de 2008 , debe señalarse lo siguiente:

"Pues bien, con tales elementos y a no dudar con el estado de los conocimientos que se han vertido en este proceso, llegados a este punto debe señalarse que el convencimiento no puede recaer en otro punto que no sea que nos hallamos ante un supuesto -desarrollo urbanístico sostenible- que como se trasluce en el artículo 3 de la ley urbanística de Cataluña que por más que se trate de definir como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y que comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, inescindiblemente comporta que existan o puedan existir diversas apreciaciones igualmente justas y aceptables jurídicamente y como dice el precepto invocado que comportan la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

Siendo ello así bien se puede comprender que lejos de hallarnos ante un único modelo a estimar procedente caben diversas soluciones y modelos de sostenibilidad de tal suerte que evidenciado y justificado un determinado modelo frente a otros posibles e igualmente justificados, la problemática a depurar debe ser la de cuál debe ser el que prevalezca. Y esa determinación debe pivotar inexcusablemente en las técnicas de control de la discrecionalidad ordenadora en ese ámbito y muy especialmente en materia de competencias medioambientales a no dudar en el marco del ejercicio de competencias urbanísticas y en su caso en el halo de intereses locales y autonómicos. Y todo ello sin olvidar y sin perjuicio de cualesquiera planos superiores como los derivados del planeamiento territorial o/y sectorial y cualesquiera ejercicio de competencias inclusive comunitarias como en el presente caso pudieran resultar o de mayor entidad internacional medioambiental.

Pero es que ante esos varios modelos el planteamiento correcto obliga a dirigir la atención sobre si el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento que debe prevalecer debe reconocerse a la Administración Municipal o Autonómica y ello debe descansar sobre la apreciación si el desarrollo urbanístico sostenible se centra en un ámbito municipal o autonómico como se ha ido argumentando en nuestras Sentencias nº 992, de 22 de noviembre de 2007 , nº 630, de 15 de julio de 2008 y nº 1043, de 30 de diciembre de 2008 ."



Efectivamente, ello es así tanto en la vertiente ya expuesta del desarrollo urbanístico sostenible como, si así se prefiere, en el ámbito general del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico sentada en su momento por el Tribunal Supremo y seguida en su misma línea por este tribunal a los efectos del derecho urbanístico autonómico. Baste a los presentes efectos con remitirnos a lo reiteradamente establecido por este tribunal, ya conocido de las partes, en relación con la reiterada doctrina relativa a la problemática referida a la autonomía municipal y competencias de la administración autonómica a la luz de los nuevos principios organizativos introducidos por los artículos 137 y 140 de nuestra Constitución, por todas en nuestras sentencias número 340, de 29 de abril de 2008 y número 1043, de 30 de diciembre de 2008.

CUARTO. Denuncia a continuación la actora que el plan especial de autos excede del ámbito urbanístico, vulnerando los artículos 2, 21 y 25 de la Ley autonómica 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales protegidos, al no concurrir los requisitos legales que justifiquen la protección dada a la finca de autos, pretendiéndose la introducción de una protección medioambiental al margen del planeamiento sectorial medioambiental y de las leyes de protección de los espacios de interés natural y de su trámite a iniciativa del organismo competente, lo que choca con la propia memoria del plan especial, donde se admite que no hay ningún espacio protegido, así como con ciertos informes obrantes en el expediente administrativo, a cuyo tenor el plan no afectaría espacios de interés natural, "Natura 2000", zonas húmedas, acuíferos protegidos, bosques de utilidad pública o espacios de interés geológico, no obstante lo cual la totalidad del ámbito se identifica en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona como espacio de protección especial por su interés natural y agrario. El plan especial confunde la protección que merece el suelo no urbanizable con la protección de unos espacios por su supuesto interés natural o medioambiental, que es cosa diferente. La memoria del plan especial lo justifica en la insuficiencia protectora del Plan General Metropolitano, pero no hay datos objetivos de que los terrenos tengan valores naturales a proteger, pues son corredores de líneas de alta tensión, lo que hace inviable su reforestación, no existiendo masas forestales estructurales, no habiéndose demostrado que la finca de autos presente valores naturales cualificados.

Las demandadas, por su parte, sostienen que el nivel de protección otorgado a la finca por el plan especial puede ser superior al del territorial metropolitano, aunque nunca inferior. El artículo 4.2 de este plan territorial permite a los planes especiales urbanísticos establecer los subtipos de espacios no urbanizables de protección que consideren adecuados en función de sus objetivos y su ámbito de actuación, sin contradecir sus determinaciones, lo que no ocurre cuando se da mayor protección o se restringen las transformaciones del suelo. El plan territorial citado incluye los terrenos en su mayor parte dentro de la protección especial por su interés natural y agrario, dejando un resto de protección preventiva en la parte baja de la finca de autos, sin que declare la finca parque natural, con lo que ni se vulnera ni resulta de aplicación la Ley 12/1985, al regularse el plan especial por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña y el Decreto 305/2006, de 18 de julio, aprobando su Reglamento de desarrollo, considerando sus preceptos sobre suelo no urbanizable y el 208 del Plan General Metropolitano que permite, en desarrollo de sus previsiones, elaborar planes especiales para cada uno de los parques forestales

QUINTO. Nos hallamos en presencia de un plan especial que atribuye a la finca de autos la condición de suelo no urbanizable especialmente protegido, clase de suelo cuya protección puede derivar, en hipotética tesis general, de diversas disposiciones legales y sus respectivos instrumentos de desarrollo, cada uno con sus peculiares exigencias procedimentales, a saber: a) Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales Protegidos; b) Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial; c) Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, d) Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (de temporal aplicación al caso, vista la fecha de aprobación inicial del plan especial).

En el caso concreto no resulta de aplicación la Ley 12/1985, de 13 de junio, ni vulnerados sus preceptos citados por la actora, dado que la finca de autos no ha sido declarada como parque natural ni quedado sujeta a la protección derivada de cualesquiera otras de las modalidades de espacio de interés natural en ella previstas, ni el plan especial de autos se ha elaborado por exigencia de dicha ley, al constituir un plan de naturaleza estrictamente urbanística, que utiliza su terminología propia al referirse al suelo no urbanizable de especial protección.

La finca de autos quedó ya especialmente protegida, por su interés natural y agrario, en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que constituye un instrumento de desarrollo no del planeamiento urbanístico, sino del "territorial", en los términos prevenidos en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, en cuyo artículo 12.1 se dispone que los planes territoriales parciales definen los objetivos de "equilibrio de una parte del territorio" de Cataluña y son el "marco orientador" de las acciones que se emprendan, mientras que su artículo 11.4 establece, como ya antes se ha apuntado, que los planes de ordenación urbanística serán coherentes con las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento.



Sin que la posterior Ley 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, estableciese ninguna peculiaridad en cuanto a una eventual ordenación jerárquica entre tales clases de planes, urbanísticos unos y territoriales otros, no siendo hasta el momento de la refundición llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, cuando en sus artículos 17.1 y 18 se establecieron ciertas consideraciones o matizaciones al respecto, al disponer el último precepto citado la necesidad de que los planes de ordenación urbanística fuesen "coherentes" con las determinaciones del plan territorial general y de los planes territoriales parciales, facilitando su cumplimiento. Coherencia también perseguida, en similares términos, por los respectivos artículos 13.2, tanto de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, como del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, al disponer que los planes urbanísticos deben ser coherentes con las determinaciones del plan territorial general y de los planes territoriales parciales y sectoriales y facilitar su cumplimiento.

Criterio este de "coherencia" que si bien no supone sin más el establecimiento de una relación estricta de carácter exclusiva y meramente jerárquico entre los planes territoriales y los urbanísticos, impone en cualquier caso que la misma relación jerárquica existente entre las diversas especies de planes territoriales también asista a estos respecto de los urbanísticos, siquiera sea en cuanto derivada de la indicada relación de coherencia entre unos y otros que, como no podría ser de otra manera, va de abajo hacia arriba, y no a la inversa.

Dicho de otra manera, son los planes urbanísticos los que deben resultar coherentes con los territoriales y adaptarse a las determinaciones de estos, y no a la inversa, coherencia que, desde luego, mantiene el plan especial de autos al considerar el suelo de que se trata.

En cualquiera de los casos, sin perjuicio del mantenimiento de la indicada coherencia, un plan especial de contenido estrictamente urbanístico puede establecer sus propios mecanismos de protección cuando detecte valores en el suelo no urbanizable, sin perjuicio de la protección que al mismo suelo otorguen ya en su caso otros instrumentos diferentes, urbanísticos, territoriales o medioambientales, pues la máxima protección puede alcanzarse mediante la aplicación de cualquiera de las normativas antes indicadas. Dicho de otra forma, la coherencia que el plan especial de autos debe mantener respecto del territorial no le impide otorgar a los terrenos mayor protección que la contenida en este o en cualquier otra normativa de aplicación, de forma que puede considerar como especialmente protegidos, no sólo los suelos que considere como tales el plan territorial, sino incluso otros diferentes cuando así se considere oportuno desde un punto de vista estrictamente urbanístico y previa su evaluación ambiental, sin que tenga así el plan especial urbanístico que sujetarse estrictamente en ese punto a las determinaciones del territorial.

Imponiendo el plan de autos una protección de naturaleza estrictamente urbanística, no propia de un espacio de interés natural, sin que su artículo 46, con independencia de su tenor literal, cree ningún órgano gestor específico, limitándose a atribuir la gestión del plan al ayuntamiento, como es de rigor en materia de planeamiento urbanístico, lo que no obsta la posibilidad de intervención de las entidades urbanísticas especiales y colaboradoras (artículos 22 y siguientes y 117 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio), configuradas en nuestro ordenamiento jurídico como típicas figuras de autoadministración descentralizada o de gestión autónoma por los mismos interesados de funciones públicas y poderes de decisión inicialmente administrativos.

SEXTO. Como destaca la jurisprudencia, las relaciones entre el plan general y el especial urbanísticos derivan no sólo del principio de jerarquía normativa, sino que deben atender también a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que los especiales gocen de cierta autonomía respecto a las demás instrumentos de planeamiento ordenados desde un punto de vista estrictamente jerárquico, pues, a diferencia de los demás, los planes especiales no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, presentando un punto de vista más limitado o sesgado, al atender a un sector concreto y determinado, diferencia que tiene su lógica consecuencia en sus relaciones con el plan general, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que debería así limitarse a reproducir lo ya ordenado en el general, cuando el especial precisa de un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto.

Si bien es cierto el principio de especialidad no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del plan especial sea plena, pues el ámbito sectorial que regula éste no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento integral en la función que le es propia, ha establecido la jurisprudencia como único límite de los especiales la imposibilidad de modificar la estructura fundamental del plan general sustituyéndolo en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, habiendo recordado que, respecto del plan general, el plan especial no es homologable al plan parcial, pues es mayor la dependencia de éste respecto al general que la del plan especial, ya que el primero es simple desarrollo y concreción del general, mientras que al especial le está permitido un mayor margen de apreciación de determinados objetivos singulares.

Hasta el punto que nada impide que los planes especiales puedan modificar las previsiones del general, siempre sin alterar su estructura orgánica fundamental, en los términos señalados, pudiendo incluso cambiar concretas calificaciones urbanísticas. Lo que hace que, en ocasiones, los aspectos susceptibles de consideración y ordenación por un plan especial sean tan amplios que resulte difícil diferenciarlo de los planes de ordenación integral del territorio, existiendo planes especiales en que la diferencia entre la ordenación integral hecha por el plan general y la que se hace en ellos radica únicamente en la especificidad del objeto que tienen, una determinada y concreta operación urbanística al servicio de una concreta finalidad: protección, reforma interior, saneamiento.

No pudiendo apreciarse por ello la contradicción que observa la recurrente, no corroborada por actividad probatoria alguna, entre el Plan General Metropolitano y el plan especial de autos, como derivada del hecho de que aquel, en sus determinaciones normativas de la clave de parque forestal (204 a 210) admita usos recreativos y culturales, mientras que el plan especial no recoge íntegramente esa posibilidad. Como, por iguales razones, tampoco cabe apreciar que el plan especial vacíe de contenido la propiedad privada y no dote a los suelos privados ni de un contenido mínimo que al suelo no urbanizable viene atribuido ya por disposición legal, no afectándose así la seguridad jurídica.

SÉPTIMO. Los terrenos de la finca "La Verdera" están clasificados en el Plan General Metropolitano de 1.976 como suelo no urbanizable, con las claves 27, "Sistemas. Parques forestales de conservación" y 28 "Sistemas. Parques forestales de repoblación". El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona los califica territorialmente en parte como "Sistema de Espacios Abiertos" y como "Espacio de protección especial por su interés natural y agrario", y en parte como "Sistema de Espacios Abiertos" y como "Espacio de protección preventiva". El plan especial de autos los incluye en el ámbito de "consolidación forestal", mientras que la franja alrededor de los torrentes de la Verdera que hace de límite de la finca y de Can Picó se consideran como ámbito de protección de rieras.

Pues bien, en atención a lo dictaminado por la perito procesal ambientóloga Sra. Antonieta y a los elementos fácticos que aprecia, no se ha desvirtuado la corrección de la protección otorgada por el plan especial urbanístico de autos (en coherencia, además, con el plan territorial) a la indicada finca, donde se observan diversos hábitats (encinar mediterráneo, robledales, pinedas de pino blanco, etc.), concluyendo la perito en que la finca presenta valores naturales y paisajísticos merecedores de protección, con base tanto en sus aspectos intrínsecos (grado de naturalidad elevada, presencia de elementos de distribución reducida, diversidad) como funcionales (conexión ecológica, continuidad visual, paisajística y funcional con la sierra de Marina i Montbaig, protección del suelo en zonas de elevada pendiente).

Valores que en buena parte considera también atribuibles a las zonas yermas desde un punto de vista estrictamente agrónomo (desde el punto de vista fitosociológico considera que no existen zonas de tal clase), zonas que se integran en un conjunto constituido por un mosaico agroforestal, que presenta continuidad hasta el límite del suelo urbano actual del municipio, al que aportan un componente de rareza los elementos forestales que presenta de distribución reducida. Cierto es que por la finca transcurren los corredores de dos líneas de alta tensión, pero la reforestación de los terrenos no la considera incompatible con ellas, siempre que la vegetación resultante de su repoblación mantenga las distancias de seguridad fijadas por la normativa.

OCTAVO. Expone la demanda que el plan especial de autos establece para todos los suelos de su ámbito un derecho de tanteo y retracto a favor de la administración, cuando ni el Plan General Metropolitano ni la ley de urbanismo admiten tal derecho para terrenos agrícolas o forestales de Cataluña, disponiendo el propio artículo 206 del Plan General Metropolitano que el destino de terrenos en virtud del mismo a parques forestales no requiere necesariamente de la titularidad pública, careciendo por ello de sentido el establecimiento de esos derechos, al disponer el plan especial en su artículo 36 la actividad de esparcimiento y el uso público de los terrenos, pero no que estos sean públicos, pues son privados y dedicados a usos agrícolas.

Argumento que debe ser rechazado pues, como sostienen las demandadas, si bien la afectación a parque forestal no exige necesariamente la titularidad pública de los terrenos, ello no impide a la administración ejercer los derechos de tanteo y retracto si lo considera oportuno, con base en el contenido del artículo 164 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, a tenor de cuyo apartado 1 los ayuntamientos, a efectos de constituir o incrementar el patrimonio municipal de suelo y de vivienda y de facilitar el cumplimiento de sus objetivos, pueden delimitar áreas en las cuales las transmisiones onerosas quedan sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, que corresponde al mismo ayuntamiento, a las entidades urbanísticas especiales o a la administración actuante. Disponiendo su apartado 2 que en las delimitación de esas áreas deben concretarse los tipos de fincas cuya transmisión queda sujeta al ejercicio de los indicados derechos de tanteo y retracto, que pueden ser los terrenos sin edificar, tanto los que son solares como los que no lo son, y los terrenos con edificaciones ruinosas o totalmente desocupadas. Pudiendo tal delimitación de áreas referirse también al



suelo clasificado como no urbanizable, a los efectos de lo que establece el 153.4.d (es decir, a los de formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable).

NOVENO. Mejor suerte debe correr la pretendida nulidad de pleno derecho del plan de autos por falta de evaluación económica y financiera que, en versión de las demandadas, resultaría innecesaria, al no llevar implícita el plan ninguna gestión económica, siendo su único objetivo el proteger los valores, instrumentándose su repercusión económica en los correspondientes planes de gestión forestal.

Posición esta última inaceptable, a la sola vista del establecimiento de los derechos de tanteo y retracto antes aludidos y de constante jurisprudencia del Tribunal Supremo de la que es reflejo la sentencia de 25 de febrero de 2.015 (Sala Tercera, Sección Quinta, recurso 858/2013), con cita de las de 17 de julio de 2.014 (recurso de casación 488/2012) y 19 de abril de 2.012 (recurso de casación 51/2009), que extracta en lo pertinente la jurisprudencia recaída al efecto, en el siguiente sentido:

"CUARTO (...) 1º. La jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del estudio económico financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento.

Así, en nuestras SSTS de fechas 4 de diciembre de 2009 (RC 6301/2006), 9 de diciembre de 2009 -2- (RC 7334 y 7385 de 2005) y 17 de diciembre de 2009- también 2- (RC 4370/2006 y 4762/2005) todas ellas, sobre el Plan Insular de Lanzarote, señalamos:

"Cuando esta Sala ha afirmado que la importancia del llamado Estudio Económico Financiero ha sido devaluada por la jurisprudencia (sentencias de 11 de marzo de 1999 , 31 de mayo de 2001 y 13 de noviembre de 2003 , por todas), lo ha dicho en el sentido de que para su validez no es necesario que consten en él las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las previsiones del plan (detalle que es propio de los concretos proyectos en que aquéllas se plasmen), sino que lo que se quiere decir es que, a fin de que los planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el plan.

Desde este punto de vista, no ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del Estudio Económico Financiero, entre otras razones porque el ordenamiento jurídico urbanístico no lo permite, pues la exigencia de Estudio Económico Financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico , aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio, exige que la documentación de los planes directores territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los programas de actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los planes generales ; el artículo 57.6 lo impone para los planes parciales ; el artículo 77.2, g) lo requiere para los planes especiales ; el artículo 74.1.f) lo establece para los programas de actuación urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las normas subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia (sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 , 28 de octubre de 2009 -r.c. 4098/2005 - y 30 de octubre de 2009 -r. c. 4621/2005).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

Ya con anterioridad se venía señalando (STS de 13 de noviembre de 2003, RC 5663/2000):

"Respecto del Estudio Económico Financiero, este Tribunal Supremo en sentencia de 31 de mayo de 2001 tiene dicho lo siguiente, repitiendo lo que razonó en la de 11 de marzo de 1999: "El significado del Estudio Económico Financiero de los planes de urbanismo ha sido precisado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de los artículos 42 del Reglamento de Planeamiento (para los planes generales municipales), 63 (para los planes parciales), 74.1.j) (para los proyectos de urbanización), 77.1.g) (para los planes especiales en general) y 83.4 (para los planes especiales de reforma interior)"; señalando, de forma expresa -tras razonar sobre los motivos de los que podía deducirse la devaluación del Estudio Económico Financiero- que: "Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha afirmado -pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero- que se pueda prescindir completamente de ese documento, sino sólo que no es necesario que en el mismo "consten cantidades concretas de ingresos y gastos, sino que es suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del plan, de



acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización" (sentencias de 23 de enero de 1995 y 6 de junio de 1.995).

Por su parte, en la STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) se vino a insistir en que:

"No ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del referido Estudio, entre otras razones, porque el ordenamiento urbanístico no lo permite: La exigencia del Estudio económico financiero -ha dicho, por todas, la sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009 - es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio exige que la documentación de los planes directores territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los programas de actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los planes generales ; el artículo 57.6 lo impone para los planes parciales ; el artículo 77.2, g) lo requiere para los planes especiales ; el artículo 74.1.f) lo establece para los programas de actuación urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992 , 31 de mayo de 2001 , 28 de octubre de 2009 , 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

La STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) igualmente recalcó:

"La jurisprudencia de esta Sala -sirvan de muestra las Sentencias de 16 de febrero de 2011 (casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (casación 4762/2005)- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las Normas Subsidiarias- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

En la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007), que cita la anterior, hemos realizado una evolutiva síntesis de esta línea jurisprudencial, que hemos reiterado en las SSTS de 4 y 23 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008 y RC 6276/2008).

2º.Ninguno de los instrumentos de planeamiento está exceptuado del estudio económico financiero; ni siquiera -como hemos expresado- las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia, normas subsidiarias.

Efectivamente, la doctrina jurisprudencial ha precisado el significado y alcance de los artículo 71 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLS76), y 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, en el sentido de que los mismos no contienen una enumeración exhaustiva de los documentos que han de acompañar a las NNSS; y que si legalmente es exigible que se acompañen los documentos justificativos de las determinaciones que adopten, será preciso dicho documento si se trata de NNSS que cumplen la función del Plan General...

...3º. Ciertamente, las conclusiones alcanzadas dejan abierta la posibilidad de su modulación, relativización o adaptación al caso concreto.

(...)

Por su parte, en la STS de 17 de septiembre de 2010 (RC 2239/2006) que cita la STS de 19 de octubre de 2011 (RC 5795/2007), indicamos:

"Esta Sala exige que se acompañen, en el caso del plan especial, el estudio económico-financiero en el que efectivamente no es preciso que se hagan profundas operaciones aritméticas y evaluaciones matemáticas. Basta simplemente que se proporcionen las fuentes de financiación que pongan de manifiesto la viabilidad y seriedad de la actuación urbanística, pues así lo exige el interés general. No se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para



garantizar su ejecución..., a lo que añadimos más adelante que "hemos distinguido entre la diferente función que cumple la exigencia del estudio económico financiero en los planes generales y en los especiales, siendo en este último caso más intensa al precisar de un mayor detalle, pues señalamos que dicho estudio es un elemento común entre el plan general y el plan especial, ha de existir entre ambos casos, pese a la diferencia esencial existente entre ellos, habida cuenta que en el primer supuesto, plan general, bastará acreditar desde una perspectiva amplia y general las posibilidades económico financieras del territorio y de la población que garanticen (...) mientras que el segundo, plan especial, resulta necesario un mayor y mejor detalle de los medios (...) (STS de 17 de julio de 1991 que cita la Sentencia de 26 de enero de 2004 dictada en el recurso de casación num. 2655/2001)".

También en la STS 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) dijimos:

"Es indudable que la exigencia de estudio económico financiero debe acomodarse a las circunstancias del caso, no sólo en atención al tipo de instrumento de planeamiento de que se trate -extremo al que ya nos hemos referido- sino tomando también todos los factores concurrentes, como, por citar algunos de los que están presentes en el caso que nos ocupa, que no se trata de una aprobación ex novo ni de una revisión de las Normas sino de una modificación, que no hay prevista, en principio, una afectación directa para la Hacienda Pública pues la gestión de la actuación es a través del sistema de compensación, que la mayor parte de los terrenos pertenecen a un único propietario quien, aparte de haber solicitado la modificación de las Normas, había firmado un convenio de gestión con el Ayuntamiento. Tales factores deben sin duda orientar y modular el contenido del estudio económico financiero, pero no pueden llevar a prescindir de él. Como señala la sentencia recurrida, la modificación controvertida debía haber incorporado una justificación económica "... por cuanto que el diseño de una unidad de actuación debe permitir su viabilidad económica", añadiendo que de lo contrario no estaría garantizada la ejecución del planeamiento.

(...) En definitiva, es indudable que las circunstancias concurrentes deben encontrar reflejo en el contenido del estudio económico financiero, pues aunque en este caso no sea necesario justificar la suficiencia de recursos públicos -en la medida en que la ejecución no los demande- sí habrá de ofrecer los datos económicos y previsiones de gestión que pongan de manifiesto la viabilidad económica de la ejecución del ámbito afectado por la nueva ordenación".

En la STS de 4 de noviembre de 2011 (RC 5896/2008) vino a indicarse:

"La representación del ayuntamiento considera incorrecta la interpretación del precepto y jurisprudencia invocados, pues la necesidad de un estudio económico- financiero debe ser determinada "en cada concreto supuesto"; y corresponde a quien denuncia la inexistencia del estudio acreditar que su omisión determinaría la falta de viabilidad de la normativa aprobada, que es lo que justifica su exigencia, no habiéndose acreditado en el proceso de instancia que la falta de estudio financiero haga inviable la normativa aprobada.

El motivo así planteado debe ser desestimado.

La jurisprudencia de esta Sala -sirvan de muestra las sentencias de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), 16 de febrero de 2011 (casación 1210/2007) y 17 de diciembre de 2009 (casación 4762/2005)- señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las Normas Subsidiarias- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista"...

4º. Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia expuesta hasta ahora, no cabe acoger el motivo esgrimido por el ayuntamiento recurrente, que se fundamenta en la inexistencia e innecesidad formal de estudio económico financiero para la modificación que se aprueba de las Normas Subsidiarias de R..., debiendo, en consecuencia, ratificarse la sentencia de instancia que, por el contrario, exige la concurrencia del mismo...

... La viabilidad económica -con toda la relativización que se quiera y con toda la particularización propia del caso concreto- debe apreciarse en la modificación misma, y el estudio financiero debiera figurar en la documentación adjunta a ella (tampoco serviría, por ejemplo, que para soslayar los efectos dimanantes de su omisión pudiera aportarse en el curso del litigio correspondiente). Así, pues, la remisión al plan parcial puede resultar habilitada en el terreno de la concreción, mas no en el de la absoluta sustitución.

DÉCIMO. También debe aceptarse el recurso en cuanto denuncia la falta de sumisión del expediente al trámite de evaluación ambiental estratégica, exigible en el caso ya desde la perspectiva comunitaria por la Directiva



85/337/CE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La citada Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, de aplicación directa en los estados miembros, estableció en su artículo 3 la necesidad de la evaluación medioambiental en relación con los planes y programas a que se refieren sus apartados 2 y 4 que pudiesen tener efectos significativos en el medio ambiente, evaluación que por disposición del 4.1 debía efectuarse durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa, imponiéndose en su artículo 13 a los Estados miembros el deber de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva antes del 21 de julio de 2004, de tal forma que la obligación se aplicaría a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal fuese posterior a la mencionada fecha.

El contenido de la indicada Directiva, a nivel de la legislación estatal española, fue asumido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, estableció en su disposición transitoria primera lo siguiente:

"Disposición Transitoria Primera. Planes y programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

1. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.

2. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable.

En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada.

3. A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación".

Por su parte, en el ordenamiento autonómico de Cataluña, la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de reforma de la Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, introdujo en aquella una disposición transitoria décima a cuyo tenor, mientras no se traspusiese la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial, se establecía un régimen de evaluación ambiental aplicable a las figuras de planeamiento urbanístico no resueltas definitivamente en el momento de su entrada en vigor.

Los apartados 2 a 4 de la misma disposición transitoria establecieron que la documentación de tales figuras de planeamiento debía incluir un informe ambiental con el contenido establecido por el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE, informe ambiental que debía someterse a información pública junto con el plan o el programa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 83.6, debiendo el plan y el informe ambiental enviarse al departamento competente en materia de medio ambiente para su valoración, en trámite regido por lo establecido en el artículo 83.5 (a cuyo tenor, simultáneamente al trámite de información pública de un plan de ordenación urbanística municipal debía solicitarse un informe a los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales).

Se estableció así un informe medioambiental, "mientras no se trasponga la Directiva 2001/42/CE", absolutamente insuficiente por ello mismo, en los términos de esta, cuya trasposición debía haberse ya llevado a cabo antes del 21 de julio de 2004.

En similar e insuficiente sentido, sin iniciativa estatal alguna, el posterior Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, nuevamente introdujo una disposición transitoria sexta, titulada "Evaluación ambiental de los planes urbanísticos", que se pronuncia en igual sentido, mientras no se trasponga la Directiva 2001/42/CE, sin colmar ni agotar la regulación comunitaria, por falta de incorporación de la referida Directiva por la legislación estatal.

Efectivamente desde la perspectiva de la legislación española, como se ha indicado, la incorporación de la Directiva 2001/42/CE se trata de operar con la Ley 9/2006, de 28 de abril, que impone en su artículo 7 que



la legislación reguladora de los planes y programas introdujese en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrase los aspectos ambientales y que constase 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.

Según su artículo 8, en el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables incluida, entre otras, la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, a cuyos efectos se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa. Tal informe de sostenibilidad ambiental debe contener la información especificada en el anexo I, así como aquella que se considere razonablemente necesaria para asegurar su calidad.

La disposición transitoria primera de la indicada ley estableció que la obligación referida en su artículo 7 se aplicaría a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal fuese posterior al 21 de julio de 2004, entendiéndose a sus efectos por primer acto preparatorio formal el documento oficial de una administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación.

Y cuando se opera el desarrollo reglamentario de la legislación urbanística de Cataluña mediante el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, no deja de sorprender, junto al contenido de su artículo 115, el de su disposición transitoria duodécima, titulada "Evaluación ambiental de los planes urbanísticos", que dice lo siguiente:

"1. Mientras no se apruebe la Ley autonómica que desarrolle la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, tienen que ser objeto de evaluación ambiental los instrumentos de planeamiento que señala el apartado 1 de la disposición transitoria sexta de la Ley de urbanismo, sin perjuicio de la decisión previa que corresponda adoptar, caso a caso, respecto a la sujeción a evaluación ambiental de aquellos planes directores urbanísticos que se prevea que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente y de los planes parciales urbanísticos que desarrollen planeamiento urbanístico general que no ha sido objeto de evaluación ambiental.

2. Los planes sometidos a evaluación ambiental, que estén en trámite en el momento de la entrada en vigor de este Reglamento, se han de sujetar a las reglas que establece el artículo 115, en los sucesivos trámites que se hayan de efectuar. En todo caso, los planes que se hayan aprobado inicialmente con posterioridad al 30 de abril de 2006, fecha de entrada en vigor de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, si ya han efectuado la información pública, habrán de completarla hasta el plazo de 45 días y dar cumplimiento a las reglas que establecen las letras d) y e) del art. 115 de este Reglamento".

Por su parte la Ley autonómica 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas, viene a establecer un régimen jurídico trascendentemente incisivo, que va más allá de la precedente regulación contenida en el Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación de impacto ambiental y demás normativa citada, al adaptar finalmente la normativa catalana a la tan citada Directiva 2001/42/CE, estableciendo la sujeción a la indicada evaluación en tesis general tanto de los instrumentos de planeamiento territorial como urbanístico y fijando en su anexo III el contenido del informe de sostenibilidad ambiental de los planes y programas.

UNDÉCIMO. Ciertamente es que en el anexo 1 de la indicada ley no aparecen específicamente relacionados los planes especiales, pero sí que aparece el planeamiento general, los planes parciales de delimitación y el planeamiento derivado para la realización de ciertas instalaciones en suelo no urbanizable, clases de planes estos dos últimos de inferior entidad y alcance jurídico que la de un plan especial, que se aproxima más en su contenido y efectos a los generales, hasta el punto de venir declarando la jurisprudencia, al tratar de las relaciones entre el planeamiento general y el especial, como ya se ha expuesto, que no sólo derivan del principio de jerarquía normativa, sino que deben atender también a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que los especiales gocen de cierta autonomía respecto a las demás instrumentos de planeamiento ordenados desde un punto de vista estrictamente jerárquico. De manera que la autonomía e independencia del plan especial es casi plena, pese a no poder sustituir al general en la función que le es propia.

De donde deriva la necesidad de sumisión de los planes especiales al trámite de que ahora se trata pues, se mire como se mire la normativa antes expuesta, resulta evidente a su tenor que las exigencias sobre el particular contenidas ya originariamente en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de julio, son aplicables al plan



de autos (afectante a un sistema general, como lo es el forestal), por así haberlo establecido la disposición transitoria primera de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ley que es precisamente la que incorporó al ordenamiento jurídico español, con el indicado efecto retroactivo, el contenido de aquella Directiva Comunitaria y cuyo artículo 6 entiende que producen efectos significativos sobre el medio ambiente todos los planes urbanísticos.

Resultando por ello insuficiente la documentación medioambiental incorporada al plan, que incide por ello, como en el caso de la falta de evaluación económica y financiera, en causa de nulidad de pleno derecho, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse omitido un trámite esencial del mismo, como lo es el de la evaluación ambiental estratégica, de la que constituye un mero elemento el catálogo de bienes y del paisaje.

DUODÉCIMO. Visto el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional y la estimación parcial de las pretensiones de la actora, no procede imposición de costas.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación y resolviendo dentro del límite de las estrictas pretensiones formuladas por las partes y de los específicos motivos fundamentadores del recurso y de la oposición, siempre atendido el resultado de la prueba obrante en autos

FALLAMOS

ESTIMAMOS EN PARTE el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de "JOSEL, SL" contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 15 de diciembre de 2.011, aprobando definitivamente el Plan especial de protección del ámbito forestal de Viladecans, acuerdo e instrumento de planeamiento que declaramos NULOS DE PLENO DERECHO EN SU INTEGRIDAD, por falta de evaluación económica y financiera y de evaluación ambiental estratégica, DESESTIMANDO el recurso en todo lo demás. Sin imposición de costas.

Firme que sea esta sentencia, procédase a la publicación de su parte dispositiva, por parte de la administración demandada, en los mismos periódicos oficiales donde en su momento fue publicada la resolución anulada.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciendo saber que no es firme, pudiendo interponerse frente a ella (sin que puedan simultanearse ambos recursos y en los términos establecidos en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª Sección 1ª y de Pleno, de 30 de noviembre de 2.007), bien recurso de casación ordinario ante el Tribunal Supremo, siempre que pretenda fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido y hubiesen sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala, recurso que deberá prepararse ante esta misma Sala dentro de los diez días siguientes al de su notificación, mediante escrito en los términos establecidos en los artículos 88 y 89 de la ley jurisdiccional, bien recurso de casación para la unificación de doctrina, que deberá interponerse directamente ante esta misma Sala en el plazo de los treinta días siguientes al de su notificación, en los términos prevenidos en los 96 y siguientes.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación literal a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, constituido en audiencia pública. Doy fe.