

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

c/ San Roque, 4 -5ª Planta

Pamplona/Iruña

Teléfono: 848.42.40.73

Fax.: 848.42.40.07

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Nº Procedimiento: 0000582/2010

Materia: **Urbanismos y Ordenación del Territorio**

NIG: 3120133320100000580

Intervención:	Interviniente:	Procurador:
Demandante	FUNDACION SUSTRAI ERAKUNTZA	RICARDO BELTRÁN GARCÍA
Demandado	DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE	
Codemandado	AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA	JAVIER ARAIZ RODRÍGUEZ

**SENTENCIA Nº 000028/2012**

**ILTMOS. SRES.:**

PRESIDENTE,

**D. JOAQUIN GALVE SAURAS**

MAGISTRADOS,

**D. IGNACIO MERINO ZALBA**

**D. ANTONIO RUBIO PEREZ**

En Pamplona a,  
dieciseis de enero de dos  
mil doce

Vistos por la Sala  
de lo Contencioso-  
Administrativo de este

Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los Señores Magistrados expresados, los autos del recurso **número 0000582/2010**, promovido contra Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha dieciocho de enero de dos mil diez por el que se aprueba el "Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal para el desarrollo del Area de la Nueva Estación de Tren de Pamplona" promovido por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, publicada en el Boletín Oficial de Navarra el 26 de febrero de 2010., siendo en ello partes: como **recurrente FUNDACION SUSTRAI ERAKUNTZA**, representada por el Procurador D. Ricardo Beltrán García y dirigida por la Letrada Dña

Teresa Idoya Zulet Gale, como **demandado EL GOBIERNO DE NAVARRA** representado y dirigido por su Asesor jurídico Letrado y como **codemandada LA ADMINISTRACION DEL ESTADO** representada y dirigida por el Sr. Abogado del Estado,

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- En el presente contencioso se impugna la resolución reseñada en el encabezamiento que precede, solicitándose su nulidad por hallarla en disconformidad al Ordenamiento Jurídico, según los razonamientos que luego serán objeto de estudio.

**SEGUNDO.**- La representación procesal de las partes demandada y codemandada se oponen a todo ello sustentando la legalidad del acuerdo impugnados, siguiendo la línea marcada por las resoluciones combatidas en vía administrativa y en atención a las razones que da en sus escritos correspondientes que constan a disposición de las partes y que no vamos a reproducir para evitar inútiles reiteraciones, ya que, también a continuación van a ser objeto de estudio.

**TERCERO.**- Seguido el pleito por todos sus trámites se entregaron al Ilmo. Sr. Magistrado Ponente para señalamiento en votación y fallo, el que tuvo lugar el día 11 de noviembre de 2011

Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **D. IGNACIO MERINO ZALBA.**

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.**- Son diversas las cuestiones que plantea la parte actora en aras a la pretensión deducida de la declaración de nulidad del acuerdo hoy impugnado emanado, como ya se ha indicado arriba, del Gobierno de Navarra en 18 de enero de 2010 (B.O.N nº26-26 febrero 2010) por el que se aprueba el Plan Sectorial de Incidencia

Supramunicipal para el Desarrollo del Área de Nueva Estación del Tren de Alta Velocidad y del Área de la Antigua Estación de Tren de Pamplona promovido por el Departamento de Obras Públicas Transportes y Comunicaciones.

Es conveniente hacer resaltar tres prevenciones antes de examinar las motivaciones planteadas:

- a) La primera es la de que estamos ante un “Plan Sectorial” y no ante un “Proyecto Sectorial”, lo cual tiene una incidencia no solo relevante sino determinante en la resolución de uno de los puntos nucleares de la cuestión litis.
- b) La segunda es la que la parte actora, pudiendo intervenir en el amplio, y dado a conocer de forma extensiva y publicitaria, período de alegaciones no lo hizo, acudiendo ex post. factum a la vía jurisdiccional.
- c) La tercera (de carácter meramente estructurante de la sentencia) es que se dará respuesta por separado o bien de forma conjunta a cuestiones y motivaciones, separables, o inter relacionadas, respectivamente. Así bien, “iura novit curia”.

## **SEGUNDO.-**

A) Comenzando por el tema de la publicidad e información versus intervención en la misma, y su período legalmente conferido al efecto, cierto es que la parte hoy actora no presentó incidencia alegacional alguna, lo que no obsta a que esté perfectamente legitimado para impugnar en vía jurisdiccional el acuerdo de aprobación del Plan ( P.S.I.S), pues en definitiva éste es el que se combate; máxime, téngase en cuenta la naturaleza de pública que le concede a esta acción la Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Pero no deja de ser algo más que significativo que se venga a atacar el P.S.I.S de referencia (siempre Plan, no Proyecto) en materia de publicidad e información, en los términos que posteriormente veremos, cuando la parte, precisamente en ese período no dijo nada, ni se dignó a plantear tema.

B) Ahora bien, entrando ya en materia de infracción de normativa constitucional, comunitaria, foral y estatal en relación con la publicidad del P.S.I.S. en su período de elaboración y de información apertura de periodo público de alegaciones, dígasenos por dicha parte donde está la infracción por el órgano elaborador del Plan en detrimento de este necesario y esencial principio de publicidad y/o información pública. Nada mas lejos de todo ello (por cuanto el Gobierno de Navarra conjuntamente con el Ministerio de Fomento (estatal) y ellos conjuntamente con los Ayuntamientos (implicados territorialmente) de Pamplona de Zizur Mayor y Cendea de Galar, y RENFE., dieron la mas amplia y conocida publicidad a este Plan, con llamada (con jornada abierta al público y a la prensa) en aras a la mayor intervención ciudadana y de entes, entidades y organismos. Así, se presentaron 145 alegaciones, todas respondidas (véase el mismo Acuerdo que aporta la propia parte) período en que la entidad hoy actora no se dignó a intervenir (en su derecho, es verdad, estaba).

Por esta vía, ninguna tacha de nulidad se puede achacar en materia de publicidad e información y ninguna nulidad procedimental puede apreciarse ex artículo 62.a) y e) de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento 30/1992 de 26 de noviembre.

C) Ya descendiendo a un plano mas concreto, se nos dice que la Declaración de Impacto Ambiental, así como otras determinaciones en relación con el Plan, conllevaron determinados condicionamientos a cumplir con ese P.S.I.S. inicialmente proyectado y que finalmente motivaron y causaron los reajustes correspondientes, de forma y manera que esa nueva reestructuración ( piénsese en la intervención del Departamento de Medio Ambiente, Fomento, RENFE, Ayuntamientos, AENA, la Confederación Hidrográfica del Ebro, Iberdrola....) debió ser objeto de nueva información pública y período correspondiente de alegaciones.

Veamos: las condiciones impuestas por los centros y departamentos especializados, en tanto en cuanto sean jurisdiccionalmente aceptables y aceptados con arreglo a la norma

específica del ramo, se incorporan al Plan que se está desarrollando, de la misma forma que las alegaciones de otros entes, entidades o personas particulares que sean jurídicamente, también, aceptadas y aceptables. Lo cual no implica que si el Plan en sí mismo no es alterado en su estructura, programación y finalidad, es decir sino surge una alteración esencial sustancial y/o estructurante, nada nuevo hay que exponer a nuevas alegaciones. El paso esta dado y las modificaciones a introducir han sido incorporadas. La pretensión de una nueva y otra y además terceras informaciones, no tienen razón de ser sino se da tal alteración estructurante y finalística del Plan proyectado inicialmente, que lo haga nuevo. De seguir en esta tesitura la elaboración no tendría fin; la seguridad jurídica se resquebraja y cae.

Precisamente este criterio es mantenido por esta sala (en armónica concepción del derecho-deber de información en la elaboración de planes y proyectos en general) según la Ley Foral 35/2002 en múltiples sentencias, ad exemplum las de 25 de marzo de 2010 dictas en R.C.272/08 y la de 2 de junio de 2010 en R.C. 447/08. Veamos lo que dice la primera de ellas a este respecto, en su fundamento de derecho cuarto y en lo que aquí concierne:

*“La alteración sustancial de una planificación urbanística en general y de ésta en concreto, P.S.I.S., a efectos de que se exija una nueva fase de información pública, no es ni puede ser meramente cuántica sino de concepto. Así, si se nos hace referencia a nuestra sentencia plenaria de 30 de abril de 2007 dictada en .C. 652/05, zona deportiva de Oncineta en Estella, veremos como se atendía al criterio de modificación de cuantía, en metros cuadrados, como cualitativa. Y era esa modificación cualitativa (y la cuantitativa tan sólo y en cuanto era un elemento determinante de la anterior) la que determinó el pronunciamiento de la Sala en su fundamento de derecho tercero relativo a la exigencia de una nueva información pública ya que allí, esa alteración, esa modificación afectaba a elementos estructurales, básicos medioambientales y personales, entre otros, tales como nuevas afecciones a superficies y masas forestales y cambio de ubicación del plan en sí. En este caso no; en el presente supuesto lo único que se ha hecho ha sido reducir la extensión del P.S.I.S., a menos de la*

*mitad, es cierto, pero no se altera su ubicación ni contiene otras afecciones que antes no se tuvieran, sino que por el contrario se restringen, tal como al punto de las zonas de riego nacidas ex Canal de Navarra.*

*También es cierto que en la primitiva extensión del Plan se afectaba a terrenos propios del Ayuntamiento de Obanos y ahora no abarca a ninguno de los pertenecidos de este ente local. No obstante (y ésto lo recalca en conclusiones este Ayuntamiento demandante) su misión específica en vía de alegaciones era la de que no se aprobara el Plan, y en tanto en cuanto su municipio no queda afecto en la actualidad, en cierto modo medida o manera ha conseguida parte de su logro; esta afirmación no puede negarse en cuanto este P.S.I.S. territorialmente no le afecta. La reducción en cuanto a la extensión del Plan se refiere, en tanto no cambie de ubicación, insistimos, no supone alteración sustancial del mismo.*

*De la misma forma debemos entender el tema en cuanto a la configuración de las parcelas ahora resultantes. Se ha modificado la distribución interna y se han creado tres grandes parcelas y otras de menor tamaño según se ha indicado antes, pero estas determinaciones, son propias de la estrategia del Departamento promovente o sustentador del Plan y no hacen sino obedecer al criterio de oportunidad técnica y política a llevar a cabo (no podemos aventurar meras hipótesis aunque puedan confluir ciertas sospechas) en este Área de Actividades Económicas de Valdizarbe. En todo caso no afecta en modo alguno a terrenos del Ayuntamiento demandante, ni por tal configuración se nos puede afirmar que ahora se han alterado circunstancias básicas que afecten a elementos tales como tipo de suelos o medio ambiente, sino que lejos de empeorar la situación, la nueva distribución se hace en un ámbito más reducido, reducción que opera en beneficio de zonas cultivables de regadío.*

*Por lógica consecuencia, al verse reducida el área del Plan a menos de la mitad del espacio inicialmente proyectado la modificación de “sistemas” internos, viales y entronques a la autovía del Camino deben variar necesariamente, pero siempre dentro del mismo contexto y lo que conducirá y conduce, inexorablemente, a que viales y entronques se reduzcan.*

*Es en este contexto en el que la Sala estima que estas variaciones surgidas no hagan precisa una nueva fase de información pública exigida*

*por la parte actora y cuyo entronque legal se halla en el artículo 45.2 d) de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo 35/2002 de 20 de diciembre, con lo que ninguna vulneración de estos preceptos se aprecia.”*

Lo dicho allí, aplíquese aquí mutatis mutandis.

Tal motivo de oposición, por tanto, no puede ser aceptado.

### **TERCERO.-**

A) Se nos habla de infracción del art. 53.3 del Decreto Foral 93/2006 dictado en desarrollo de la Ley Foral 4/2005 de 22 de marzo sobre Intervención para la Protección Medio Ambiental, como causa determinante de nulidad radical por incumplimiento de plazos en la declaración de incidencia ambiental.

Este art. del citado Decreto Foral en su numeral 3 establece:”*La declaración de impacto ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de seis meses a contar desde la admisión del estudio de impacto ambiental y se publicará en el Boletín Oficial de Navarra “.*

Pero mismo precepto, en su numeral 4 hace referencia a “proyectos”, según vemos en su redacción que dice así: ” *Los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental no podrán autorizarse o ejecutarse sin haberse formulado la correspondiente declaración de impacto ambiental”.*

Entiende la parte impugnante, que al no haberse emitido la declaración de impacto medio ambiental en ese plazo de seis meses, se han quebrantado las reglas esenciales de procedimiento con efectos de nulidad radical.

La administración no lo entiende así,precisamente, sino que pone ante la vista de la entidad actora la diferencia entre Planes y Proyectos; diferencia baladí para la actora.

B) Vayamos por partes, pues ya de inicio hemos dicho que nos encontramos ante un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal y no frente a un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal.

1- Antes de abordar este tema diferencial, esencial, que nos conduce a su vez a una diferencia de trato en plazos y aplicación de los mismos, nos vemos en la obligación de hacer notar que la pretendida nulidad

radical no lo sería tal por el mero incumplimiento de un plazo de emisión de “informe o declaración”, pues ello no conlleva per se la maldad jurídica de la prescripción total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.....(artículo 62.e de la Ley 30/92 de 26 de noviembre). Con volver o retrotraer el expediente, ello estaría salvado; ergo en todo caso anulabilidad totalmente rechazable por razones de economía procesal. Otra cosa muy distinta es que no se hubiera emitido la “declaración de impacto ambiental” ; pero ni aun así, ya que tratándose de un Plan, la declaración es de “Incidencia Ambiental” y con plazo bien distinto.

2- Nos dice la parte actora que la diferencia que establece la administración es baladí, inoperante, sin consistencia, pues en todo caso debe procederse a la declaración de impacto medio ambiental.

Se debe ser serio en esta ( y demás) materias y no amalgamar ni confundir lo que la Ley distingue y aclara diafanamente. Efectivamente:

- en primer término existe diferencia esencial y sustancial entre Plan y Proyecto de incidencia supramunicipal; basta con echar mano del texto , la L.F. 35/2002, como en su artículo 42 establece las definiciones distinguidas y separadas de los mismos: el numeral 1- “los Planes”, el numeral 2-“los Proyectos”; léaselos la parte actora.
- en segundo lugar solo decir y asentar que la Ley distingue ambos medios de “planificación” no lo hace “a baladí y sin consecuencias” sino que tiene su finalidad.
- en tercer lugar, señalar, que no es necesario acudir al Decreto de Desarrollo de la Ley Foral del medio Ambiente, por cuanto en esta última ya citada, 4/2005 de 22 de marzo, en su art.40 ya se establece el plazo de seis meses para la emisión de la declaración de impacto ambiental; pero para los proyectos no para los planes; léalo la parte actora.
- establecida la clara diferenciación, nos encontramos con que los “Proyectos”están sometidos a “Declaración de Impacto Ambiental” (art. 40 de la L.F. 4/2005), mientras que los “Planes” están sometidos a “Declaración de Incidencia Ambiental” (art. 34 misma L.F.).

- Sentado lo anterior, el art.34 últimamente citado dice bien a las claras :” *El plazo máximo para la emisión de la declaración de incidencia ambiental será el establecido para la aprobación definitiva del plan o programa en su legislación reguladora. En su defecto el plazo para la emisión de la declaración de incidencia ambiental será de cuatro meses desde la presentación completa del plan o programa de estudio de incidencia ambiental*” (sic).

La conclusión: al folio 1232 y ss del expediente administrativo ( y que ahora tenemos ante la vista) nos encontramos con la Resolución 2666/2009 de 30 de diciembre (BON nº 20 de 12 de febrero 2010 del Director General de Medio Ambiente y Agua por la que se formula la Declaración de Incidencia Ambiental sobre el Plan Sectorial.....Esta declaración se efectúa en plazo idóneo pues el Plan S.I.S. se aprobó en 18 enero 2010.

Por esta vía, enésima, tampoco asiste razón a la parte actora

**CUARTO.-** Faltan por tratar los temas relativos a estudios de nuevas alternativas, viabilidad económica, Directiva Marco del agua.

A) Con carácter previo y general debemos señalar el dato de no menor importancia relativo a que la parte actora, introduciéndose en cuestiones técnicas , plantea una serie de alegaciones e imputaciones de desajuste o contradicción a Derecho en el Plan en estos apartados netamente técnicos y de órganos especializados. Dígasenos que puede demostrarnos en contra de la especialización de los órganos intervinientes en la elaboración del Plan, desde el Gobierno de Navarra (y sus departamentos) hasta el Ministerio de Fomento, desde RENFE a AENA y Aviación Civil, y así en un largo enumerar. Pretende enervar este Plan desde el punto de vista técnico sin un informe pericial, no ya judicial, sino de parte siquiera que ponga en solfa las determinaciones técnicas del Plan.

B) En materia de Evaluación Económica, por tanto, no encontramos elementos probatorios que nos hagan anular el Plan por su inviabilidad (hoy por hoy) en el ámbito económico; otra cosa sería su posposición a mejor momento presupuestario ( art. 43.1 de la LFOTU).

C) Id en materia de alternativas. Díguese a presentar un Plan completo con esas alternativas y que, a su vez sean viables y mejoren las hoy aprobadas. En todo caso veríamos el juego de oportunidad social y/o política.

D) El Marco del Agua. Mírese, no puede oponerse a fundada intervención de la Confederación Hidrográfica del Ebro una especie o a modo de opinión de un entre llamado el “Foro del Agua”. Preséntese en todo caso la prueba pericial pertinente, que enerven las determinaciones y condicionamientos tomados en este apartado.

**QUINTO.-** En fin, a virtud de todo lo que antecede, se está en el caso de desestimar el presente recurso al hallar el acuerdo impugnado en conformidad al Ordenamiento Jurídico.

**SEXTO.-** En materia de costas, pese a lo dicho, la Sala no se inclina total y definitivamente por hacer condena en las mismas (art.139 de la Ley Jurisdiccional).

En nombre de Su Majestad El Rey y por la autoridad que nos confiere El Pueblo Español,

## **F A L L A M O S**

Desestimando el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de FUNDACION SUSTRAI ERAKUNTZA frente al acuerdo ya identificado en el encabezamiento de esta resolución al hallarlos en conformidad al Ordenamiento Jurídico.

No se hace condena en costas.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se unirá certificación a los autos, y contra la que cabe interponer RECURSO DE CASACIÓN, el que

podrá prepararse ante esta misma Sala en el plazo de DIEZ DIAS, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Joaquín Galve Sauras.- Ignacio Merino Zalba.- Antonio Rubio Pérez.-  
Rubricados.

**DILIGENCIA:** En Pamplona a veintidós de diciembre de dos mil once. La extiendo yo, la Secretaria M<sup>a</sup> Ángeles Ederra Sanz, para hacer constar que en el día de la fecha, me ha sido entregada la precedente sentencia debidamente firmada para su notificación a las partes y publicidad establecida legalmente, uniendo a los autos certificación literal de la misma y archivando el original. Doy fe. M<sup>a</sup> Ángeles Ederra Sanz.- Rubricado.-

Y para su unión a las actuaciones, expido y firmo el presente en Pamplona a diecinueve de diciembre de dos mil once. Doy fe.

#### LA SECRETARIA DE SALA

**NOTIFICACION.-** Yo, el funcionario de auxilio judicial, notifiqué en forma legal la anterior resolución al Procurador D. RICARDO BELTRÁN GARCÍA , haciéndole saber que contra la misma, cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** el que se podrá preparar ante esta Sala en el plazo de **DIEZ DIAS; con la advertencia de que si recurren, deberán depositar la cantidad de 50€** en la cuenta N<sup>o</sup> 1153 0000 24 0582 10 abierta por la Sección Segunda de esta Sala en entidad bancaria Banesto, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre que modifica la Ley Orgánica 6/1995 de 1 de julio del Poder Judicial y que ha sido publicada en el BOE el día 4 de noviembre 2009. No se admitirá a trámite ningún recurso cuyo depósito no esté constituido”. Notificado y enterado, firma.

**NOTIFICACION.-** Yo, el funcionario de auxilio judicial, notifiqué en forma legal la anterior resolución al SR. ASESOR JURÍDICO DEL GOBIERNO DE NAVARRA , haciéndole saber que contra la misma, cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** el que se podrá preparar ante esta Sala en el plazo de **DIEZ DIAS**. Notificado y enterado, firma.

**NOTIFICACION.-** Yo, el funcionario de auxilio judicial, notifiqué en forma legal la anterior resolución al Procurador D. JAVIER ARAIZ RODRÍGUEZ haciéndole saber que contra la misma, cabe

interponer **RECURSO DE CASACIÓN** el que se podrá preparar ante esta Sala en el plazo de **DIEZ DIAS**. Notificado y enterado, firma.