

**DESCLASIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS: VALIDACIÓN LEGISLATIVA Y PRINCIPIOS
FUNDAMENTALES DEL DERECHO**

CASO CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE-SORIA*

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular I. de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

obouazza@der.ucm.es

SUMARIO: I. CONTEXTO. II. LEY APLICABLE AL PARAJE «SOTO DE GARRAY»: 1. *Naturaleza del «Soto de Garray»*. 2. *Ley aplicable*. III. LEY APLICABLE A LA CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE: LA LEY 6/2007, DE 28 DE MARZO, DE APROBACIÓN DEL PROYECTO REGIONAL «CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE». SU CONFORMIDAD A DERECHO: 1. *El problema de la adecuación a Derecho de los cambios de régimen del suelo*. 2. *El problema de la adecuación a Derecho de la convalidación legislativa y de la desclasificación por Ley de la zona protegida*. IV. CONCLUSIONES.

I. CONTEXTO

En los últimos tiempos viene siendo cada vez más frecuente utilizar conceptos como el de desarrollo sostenible, turismo de calidad o ciudad medioambiental para maquillar proyectos urbanísticos en áreas de especial valor ecológico. Bajo el signo de la calidad turística, por ejemplo, se alienta la construcción de campos de golf y de puertos deportivos en zonas

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia “El reto de los derechos fundamentales en el seno de una sociedad pluralista” (SEJ-08538) que dirige el Prof. Dr. D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

protegidas que, en muchas ocasiones, responden exclusivamente a determinadas expectativas urbanísticas creadas, a criterios de desarrollo económico, despreciando los valores ambientales, paisajísticos o arqueológicos que puedan resultar afectados. Igualmente, en base a la actual preocupación por la despoblación de zonas del interior utilizando la necesidad de desarrollar objetivos vinculados a la educación e investigación ambiental, se encubren proyectos de desarrollo urbanístico insostenibles.

En este contexto debe situarse la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Ahora quiero señalar dos aspectos fundamentales, a modo de introducción:

- El valor ecológico del territorio en el que se asienta este proyecto.
- El procedimiento seguido para aprobarlo.

En la exposición de motivos de la Ley se indica que tiene por objeto *“la creación de un espacio singular que integre instituciones de I+D+I, en especial en el campo de la preservación del medio ambiente, junto con actividades empresariales y de servicios y usos residenciales, tomando como criterios rectores la máxima integración en el entorno y la sostenibilidad del desarrollo”*.

El Proyecto Regional se desarrolla en el paraje “Soto de Garray”, situado a lo largo del curso del río Duero, al noroeste de la ciudad de Soria. Es una zona incluida en el Lugar de Interés Comunitario (LIC) “Riberas del río Duero y afluentes”, declarado así bien poco antes por la Comisión Europea, a propuesta del Gobierno autonómico, por Decisión de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea. Además, el Proyecto incluye zonas del término municipal de Garray definidas en las Normas Subsidiarias como suelo rústico especialmente protegido, por lo que, para poder desarrollar la urbanización del suelo prevista y alcanzar así los objetivos del Proyecto, se habrán tenido que modificar parcialmente las Normas Subsidiarias, convirtiendo suelo rústico especialmente protegido en suelo urbanizable. Esta desclasificación se ha realizado por la Disposición adicional de la Ley por la que se aprueba el Proyecto.

Antes de continuar con la exposición del caso, es necesario retener tres datos fundamentales:

- Nos encontramos ante un proyecto urbanístico de una magnitud considerable que incluye equipamientos residenciales, empresariales y de investigación.
- El proyecto urbanístico se desarrolla en una zona de especial valor ecológico protegida por la Unión Europea como LIC e implica la desclasificación de zonas especialmente protegidas por las Normas Subsidiarias del término municipal.
- La aprobación del Proyecto se ha realizado por Ley, lo que planteará problemas de destacada relevancia a la hora de impugnar ante los Tribunales este desarrollo urbanístico.

Una vez subrayados estos tres aspectos centrales, continuaré con la argumentación diciendo que la declaración de la zona como LIC implica un compromiso adquirido por la Comunidad autónoma de aplicar las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o restablecimiento del hábitat, en un estado de conservación favorable, en función de las amenazas de destrucción o deterioro que afecten a la zona protegida (artículo 5 RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres, que transpone la Directiva 92/43/CEE del Consejo-Directiva Hábitats). Tales medidas implicarán, en su caso, el establecimiento de **adecuados planes de gestión**, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las **apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales**, que respondan a las exigencias del tipo de hábitat (art. 6.1 RD 1997/1995). Por consiguiente, la Comunidad autónoma tiene el deber de **protección preventiva y protección activa de los hábitats naturales y de las especies incluidas en el LIC**.

Hay que decir que los LIC forman parte de la Red NATURA 2000, con la que se pretende garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

Pasando ya a la Ley objeto de nuestro estudio, el procedimiento de aprobación de este Proyecto puede sintetizarse en tres fases fundamentales.

En primer lugar, como se refleja en la exposición de motivos de la Ley, con fecha 23 de junio de 2006, el Consorcio para la Promoción, Desarrollo y Gestión “Ciudad del Medio Ambiente”, constituido por la Junta de Castilla y León, la Diputación Provincial de Soria y el Ayuntamiento de Garray, presentó en la Consejería de Fomento el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Por Orden FOM/1094/2006, de 28 de junio, tal y como se establece en la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León (LOT), se inició el procedimiento de aprobación del Proyecto Regional y se abrió un periodo de información pública y de audiencia a las Administraciones públicas por el plazo de un mes. La Orden se publicó en el Boletín Oficial de Castilla y León de 30 de junio de 2006 y en 2 periódicos de gran difusión en el ámbito de la provincia (“El Diario de Soria” y “El Herald de Soria”, ambos de 4 de julio de 2006). Asimismo se remitió a 41 organismos públicos y otras entidades potencialmente afectadas. Durante el periodo de información pública y audiencia se presentaron 13 escritos de alegación o informe.

Antes de apuntar la segunda fase trascendental en el procedimiento de aprobación de este polémico Proyecto es necesario señalar, sin perjuicio de que más adelante vuelva sobre ello, que 3 meses después de iniciarse el procedimiento de aprobación del Proyecto, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma de Castilla y León dictó una sentencia sobre un supuesto de hecho similar. Me refiero a la sentencia de 29 de septiembre de 2006, en la que el Tribunal anulará un Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila de 30 de abril de 2003, que aprobó definitivamente la Revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de Las Navas del Marqués (Ávila). El Acuerdo clasificaba como suelo urbanizable delimitado una zona de especial valor ecológico para poder llevar a término un proyecto de carácter turístico-deportivo denominado “Ciudad Golf”. Debe apuntarse que la zona que nosotros estudiamos goza de una mayor protección que la zona en la que se pretendía ubicar la Ciudad del Golf pues respecto de esta última únicamente se había propuesto su clasificación como LIC, mientras que el Soto de Garray pertenece a un LIC ya declarado por la Comisión, como he tenido ocasión de apuntar.

Da la impresión de que el Gobierno castellano-leonés tomó buena nota del papel de centinela o auténtico perro guardián que asumió el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la protección de las zonas de especial valor ecológico frente a proyectos urbanísticos desmedidos y, aprovechando su mayoría absoluta, decidiría cambiar la legislación para, probablemente, poder desarrollar su política territorial de una manera más cómoda. La solución ante el problema que podía ocasionar la impugnación por los particulares de este tipo de proyectos de gran magnitud pasaría por aprobarlos por Ley. Para ello, y entramos en la **2ª fase del proceso de aprobación de la Ley** de la Ciudad del Medio Ambiente, se tenía que modificar la Ley castellano-leonesa de ordenación del territorio. En efecto, tal y como estaba redactada cuando se ideó la “Ciudad del Medio Ambiente”, los Proyectos Regionales debían ser aprobados por Decreto, lo que permitía su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Para soslayar este obstáculo, la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, modificaría el art. 24.6 de la LOT, permitiendo que **“(…) cuando se trate de un ... Proyecto regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como Proyecto de Ley (...)”**. Que un Proyecto Regional se apruebe por Ley significará que únicamente podrán impugnarlo ante el Tribunal Constitucional aquellos órganos constitucionales que estén legitimados al efecto, a través del recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de amparo en interés de la autonomía local, vedando esta posibilidad a los simples particulares y organizaciones no gubernamentales, con lo que se vulnera el Convenio de Aarhus, el Derecho Comunitario y la legislación básica estatal en materia de acceso a la justicia en temas ambientales, así como principios y derechos fundamentales de nuestra Constitución. Sobre este tema profundizaré más adelante. Nos encontramos, por tanto, ante una reforma legislativa motivada por una sentencia judicial con la que se intenta evitar sentencias judiciales similares reduciendo las posibilidades de impugnar este tipo de Proyectos Regionales.

La **3ª fase del proceso** viene dada por la puesta en pie de la Ley, lo que se ha producido, como ya he dicho, a través de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Se trata de una Ley *ad hoc*, creada para dar respuesta a un supuesto de hecho específico, a una problemática concreta y singular anterior a su aprobación. Es decir, se trata de una Ley creada al efecto para este caso concreto. Sobre las características de esta Ley me referiré más adelante.

II. LEY APLICABLE AL PARAJE «SOTO DE GARRAY»

1. Naturaleza del «Soto de Garray»

El «Soto de Garray», como he dicho, se incluye en un LIC. Los LIC, a su vez, forman parte de la Red Natura 2000. Habrá que ver en qué consiste esta Red.

La Red NATURA 2000 es una red de áreas naturales de alto valor ecológico dentro de la Unión Europea, establecida de conformidad con la Directiva 92/43/CEE, sobre la conservación de hábitats naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres de 1992 (Directiva Habitats). Incluye, además, las zonas declaradas en virtud de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres de 1979 (Directiva Aves). La Red NATURA 2000 tiene como fin esencial garantizar la durabilidad a largo plazo de los hábitats y de las especies más valiosas y amenazadas en el ámbito de la Unión Europea.

La Red NATURA 2000 surgió como una necesidad, como una reacción ante la destrucción y la fragmentación que durante décadas estaban sufriendo los espacios naturales. Estos hábitats y ecosistemas están sometidos a presiones como, por ejemplo, cambios de uso del suelo, incendios, planteamiento de nuevas infraestructuras, intensificación del turismo y determinadas formas de ocio, expansión urbanística, etc.

La Red NATURA 2000 está formada, como digo, por:

- Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), que se incorporan directamente a la Red y que están declaradas en virtud de la aplicación de la Directiva AVES;
- Y por las Zonas de Especial Conservación (ZEC), que se declaran a partir de las listas de Lugares de Interés Comunitario (LIC) presentados por los Estados miembros, tras un proceso de selección de los lugares y especies de interés comunitario. La legislación española establece que son las Comunidades autónomas las que deben elaborar las listas de Lugares de Interés Comunitario que pueden ser declaradas Zonas de Especial Conservación.

2. Ley aplicable

- Artículo 45 CE y Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, transposición de la Directiva Hábitats.

Como el “Soto de Garray” está incluido en un Lugar de Interés Comunitario, como he señalado antes, la normativa aplicable al espacio sobre el que se asienta el Proyecto de la Ciudad del Medio Ambiente, será la **Directiva 92/43/CEE, que se ha transpuesto al ordenamiento español a través del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.** Siempre se deberá tener como parámetro previo el art. 45 CE, que tras consagrar en su párrafo 1º que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, en el 2º párrafo establece que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de **proteger y mejorar** la calidad de la vida y **defender y restaurar el medio ambiente,** apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Por consiguiente, en la propia Constitución se contempla el deber de los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente. En ningún caso se establece la posibilidad de deteriorar el medio ambiente para mejorar una supuesta calidad de vida contemplada desde una perspectiva exclusivamente economicista, fundamentada en la hipoteca de nuestro futuro común permitiendo el deterioro del territorio. El planteamiento constitucional queda reforzado en este caso concreto, al encontrarnos en una zona que, por su especial valor natural, está clasificada por la Unión Europea.

Por ello, tendremos que ver los preceptos relevantes a los efectos del estudio de la validez de la desclasificación del Soto de Garray.

De conformidad con el Real Decreto de transposición de la Directiva, la Red NATURA deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural (art. 3.2 RD).

La declaración de un Lugar de Interés Comunitario implicará, según el artículo 6 RD, las siguientes obligaciones para el ente territorial competente:

- Adoptar medidas de conservación;
- Opcionalmente, adoptar planes de gestión específicos o bien integrados en otros planes, como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
- Evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies;
- Someter a evaluación los planes y proyectos;
- Adoptar las medidas compensatorias que sean oportunas ante planes o proyectos que se deban realizar por razones imperiosas de interés público.

- *Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN)*

Adicionalmente, es preciso tomar en consideración otras normas sectoriales. Así, recordemos que la **Ley estatal 4/1989** establece con carácter general y básico toda una serie de previsiones en materia de protección de la flora y fauna silvestres. En este sentido, el art. 26 señala que:

“1. Las Administraciones públicas adoptarán las medidas para garantizar la conservación de las especies, de la flora y la fauna que viven en estado silvestre en el territorio español, con especial atención a las especies autóctonas.

2. Se atenderá preferentemente a la preservación de sus hábitat y se establecerán regímenes específicos de protección para las especies, comunidades y poblaciones cuya situación así lo requiera, incluyéndolas en alguna de las categorías mencionadas en el artículo 29 de la presente Ley.

3. Las Administraciones competentes velarán por preservar, mantener y restablecer superficies de suficiente amplitud y diversidad como hábitats para las especies de animales y plantas silvestres no comprendidas en el apartado anterior.”

Y finalmente, el párrafo 4º del mismo precepto, de acuerdo con la redacción dada por la Ley estatal 43/2003, de 21 de diciembre, de Montes, indica en relación con la Red Natura 2000, que: “queda prohibido alterar y destruir la vegetación (...)”.

El siguiente precepto, el art. 27, reforzará lo ya establecido, añadiendo que **la actuación de las Administraciones Públicas a favor de la preservación de la diversidad genética del patrimonio natural se basará principalmente en el criterio de dar preferencia a las medidas de conservación y preservación en el hábitat natural de cada especie**, considerando la posibilidad de establecer medidas complementarias fuera del mismo. Por consiguiente, ante una concurrencia de intereses prevalecerá el de conservación y preservación, lo que proscribire, por tanto, la desclasificación de zonas protegidas.

- *Ley estatal 43/2003, de 21 de diciembre, de Montes (LM)*

También es aplicable a nivel básico la Ley de montes estatal que en su art. 4 (*Función social de los montes*) establece que:

“Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; del depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje.

El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento”

La mejora, entendemos que, en ningún caso, vendrá dada por una artificialización del suelo pues impide que produzca esas externalidades como consecuencia de su uso conforme a su naturaleza.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León

Junto a la normativa sectorial se deberá tener en cuenta la normativa general. Así, la Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, destaca en su art. 9 que **“el uso del suelo, y en especial su urbanización y edificación, deberá adaptarse a las características naturales y culturales de su ambiente”**. En este sentido, el art. 36.2 prevé en la misma línea que **“el planeamiento asumirá como objetivo la protección del**

medio ambiente y a tal efecto incluirá las determinaciones necesarias para la conservación y en su caso recuperación de condiciones ambientales adecuadas: (...) c) en suelo rústico se establecerán las medidas necesarias para la conservación, y en su caso, recuperación, de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres”. A ello debe añadirse que el art. 15 sentencia que tendrán la consideración de suelo rústico los terrenos que deban ser preservados de su urbanización.

Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

A esta relación de normas vinculadas a nuestro caso hay que añadir, por último, lo establecido recientemente en la nueva Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, que ofrece una solución expresa al problema aquí planteado. Prevé en su art. 13.4 que:

“(…) la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”

Aunque esta Ley no sea aplicable a nuestro caso, pues es posterior al mismo, es necesario traerla a colación pues, dado el carácter básico de norma básica del precepto citado (según la Disposición final primera), nos permite observar cuál va a ser el régimen jurídico básico aplicable a partir de este momento. Implica, además, un reforzamiento del régimen de protección establecido por el RD de transposición de la Directiva Hábitats y de esta misma. Recordemos que las Directivas comunitarias establecen unas bases mínimas, sin perjuicio de que las legislaciones de los Estados establezcan normas adicionales de protección.

III. LEY APLICABLE A LA CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE: LA LEY 6/2007, DE 28 DE MARZO, DE APROBACIÓN DEL PROYECTO REGIONAL «CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE». SU CONFORMIDAD A DERECHO.

1. El problema de la adecuación a Derecho de los cambios de régimen del suelo.

«El objeto de los cambios de régimen de suelo relacionados con la ordenación es establecer la posibilidad de desarrollar, urbanizar y edificar los “campus”, edificación, zonas verdes y viales que constituyen la “Ciudad del Medio Ambiente” de manera sensible, preservando las amplias zonas naturales a proteger del territorio y del entorno de la ribera del río Duero para salvaguardar sus valores naturales y paisajísticos, y todo ello con la clara intención de su ejecución inmediata»¹

La aprobación de este Proyecto Regional implica la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Garray, de forma que en el ámbito del Proyecto Regional las determinaciones urbanísticas serán las previstas en el propio Proyecto Regional (*Disposición adicional de la Ley- Modificación del planeamiento vigente*).

El Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente clasifica el suelo en rústico y urbanizable, con calificaciones de “rústico común”, “rústico con protección cultural” y “rústico con protección natural de interés paisajístico y forestal”, para el suelo rústico; y de “suelo urbanizable ordenado”, “sistemas generales” y “dotaciones y equipamientos” para el resto (Memoria. B1. Justificación de los criterios de ordenación).

El cambio de clasificación de suelo rústico a suelo urbanizable se realiza, *“como respuesta a una actuación singular, especial, idónea para Soria, con un alto atractivo para localizar*

¹ Memoria del Proyecto de Ley de aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”, “Justificación de la conveniencia de la elaboración del Proyecto Regional”, *Boletín Oficial de Castilla y León* de 15 de febrero de 2007, p. 26574. Vuelve a repetirse esta justificación en la pág. 26587, en el apartado “En cuanto a la conveniencia del Proyecto Regional”. Parece, como veremos, un exceso en el ejercicio de los poderes de discrecionalidad. Los criterios de oportunidad chocan con la clasificación de la zona como Lugar de Interés Comunitario. Recordemos que el ejercicio de la potestad discrecional se realiza precisamente porque la Ley habilita a la Administración a ello, a hacer lo mejor para el interés público. Precisamente por ello, no podrá actuar en contra de lo que se haya establecido legalmente. En este caso, la Unión Europea, a propuesta de la propia Comunidad autónoma que ahora hace la Ley en sentido contrario y sin que haya habido cambio del color político de los responsables, ha dicho que esta zona se debe proteger y, por consiguiente, los usos que se realicen en ella deberán ser conformes a su naturaleza.

actividades empresariales, que generarán una dinámica positiva en su economía, y un exigente e innovador planteamiento plurifuncional que, además, inducirá mejoras en un entorno de gran calidad ambiental, intentando convertirse en una referencia internacional de un modelo de desarrollo sostenible e integrado” (Memoria. B1. Justificación de los criterios de ordenación, pág. 26577). En este contexto hay que subrayar lo que se establece en la página 26571 de la Memoria, en el punto 2, sobre los objetivos generales del Proyecto Regional, justificando la desclasificación del suelo argumentando que “del estudio del planeamiento vigente en el área –Normas Subsidiarias de Garray- se desprende la no especificación en la actualidad de los valores que justificarían la calificación de áreas como suelo rústico especialmente protegido y, en consecuencia, se presenta una oportunidad –por medio del Proyecto Regional- para clasificar y calificar sus suelos rústicos no por exclusión sino poniendo en valor sus características (*sic!*). Se considera de interés, y por dicho motivo es argumentado aquí, el establecimiento de criterios precisos que permitan tanto concretar como también en la medida de lo posible ampliar la potencia de protección ejecutiva del proyecto regional”.

En cualquier caso, lo que es cierto es que la conversión de suelo protegido en suelo urbanizable, de acuerdo con los objetivos específicos del proyecto (punto 3, pág. 26572 y ss de la Memoria) se realiza para construir -y, por consiguiente, degradar el estado natural del suelo y alterar las condiciones de vida adecuadas para la vida de las especies y organismos del Lugar- equipamientos deportivos, equipamientos institucionales, equipamientos docentes y de investigación, -paradójicamente, orientados al fomento de la investigación y educación ambiental-, equipamiento residencial, previendo la construcción de viviendas uní y plurifamiliares, viviendas de protección oficial, viviendas destinadas al alojamiento de los investigadores de los equipamientos de investigación así como viviendas destinadas a su uso temporal, es decir, hoteles, así como equipamientos industriales, cuyo objetivo primordial es proveer del espacio necesario y sensible para ubicar iniciativas de industria limpia (*sic!*). A todo ello, debe añadirse el fomento del uso del transporte privado que implica todo nuevo desarrollo urbanístico, lo que significará, también, la necesidad de construir aparcamientos y la congestión de las vías de acceso, disminuyendo, por consiguiente, la calidad ambiental de la zona². Me pregunto si es necesario realizar todas estas actuaciones urbanísticas en una zona de especial valor ecológico así declarada por la Unión Europea. En verdad, parece un contrasentido. No obstante, se intentará justificar la

² Ello aunque en el interior de la Ciudad del Medio Ambiente se prevean sistemas de transporte limpios, bien que no se descarta el uso del tráfico rodado contaminante, tal y como se prevé en la pág. 26580 de la Memoria (Definición de viales y aparcamientos).

utilidad pública e interés social y la incidencia supramunicipal de este Proyecto, de la siguiente manera (página 26574 de la Memoria):

- En primer lugar, los usos principales de investigación industrial y educación ambiental planteados por el Proyecto se consideran usos de interés social que conllevan un uso público de los espacios;
- En segundo lugar, el uso residencial asociado a esos usos, aunque tiene un carácter eminentemente privado en los casos de viviendas unifamiliares y plurifamiliares, pretende ejemplificar, según la Memoria de la Ley, una nueva manera de asentamiento habitacional en armonía con el medio ambiente y por lo tanto tiene un interés social en cuanto experiencia novedosa y de investigación sobre nuevas formas de habitar, siendo este último un planteamiento básico subyacente al Proyecto.

La utilidad pública e interés social también se justifican en la previsión de alcanzar los objetivos institucionales que, a su vez, son de interés público, y son los siguientes:

- El impulso social, cultural y económico de Soria;
- La incidencia del Proyecto Regional en la atracción de nuevas actividades empresariales para la zona;
- El valor de modelo de la planificación;
- Los aspectos asociados de catalogación y/o protección de elementos y entornos naturales y culturales de interés;
- La mejora y puesta en valor del entorno medioambiental;
- La dotación de vivienda, y vivienda de protección oficial, como elemento social y aglutinante de la implantación.

Ciertamente es muy importante tender al desarrollo del territorio y facilitar las legítimas aspiraciones de ir a más, considerando además que se trata de una provincia de escasa densidad de población. Pero hay que hacer las cosas bien pues el Derecho tiene unas exigencias inexcusables.

Habrá que ver si, por consiguiente, un proyecto urbanístico que tiene tan loables objetivos encaja en una zona de especial valor ecológico. En este sentido, teniendo en consideración

la normativa aplicable y la configuración y objetivos del Proyecto, analizaré si se ajusta o no al Derecho aplicable. Para ello, será necesario valorar los siguientes aspectos, siguiendo los criterios elaborados por la STSJCyL de 29 de septiembre de 2006:

a) Se trata de un área de gran valor ecológico, ambiental, cultural y arqueológico así declarado por la Unión Europea, perteneciendo así, el Soto de Garray, al catálogo de Lugares de Interés Comunitario. Algunas de sus zonas estaban clasificadas como suelo rústico de especial protección por las Normas Subsidiarias del término municipal de Garray.

b) La normativa urbanística y ambiental prevé la obligación de conservación, protección, restauración y mejora para este tipo de espacios protegidos. Se establece, en todo caso, la obligación de dar preferencia a las medidas de conservación de los hábitats (véase, por ejemplo, los arts. 27 LCEN y 4 LM)

c) El Proyecto Urbanístico “Ciudad del Medio Ambiente” implicará un irremediable deterioro ambiental de la zona sensible, lo que conllevará la pérdida de hábitats amenazados que, precisamente por ello, ha querido proteger la Unión Europea.

d) El planeamiento sigue como objetivo central la protección del medio ambiente³. Además, el planeamiento ecológico en nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con la legislación básica estatal, prevalece sobre el resto de instrumentos de planificación territorial. En este caso, nos encontramos ante un proyecto urbanístico, una actuación urbanística puntual, que desclasifica una zona especialmente protegida, lo cual viene vedado por la normativa ambiental. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la LCEN en su exposición de motivos y en su art. 5.2 establece que, para garantizar los objetivos de la conservación de los recursos naturales, el planeamiento ecológico prevalecerá sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial, no pudiendo éstos alterar o modificar las disposiciones del planeamiento ecológico. Los terrenos incluidos en la zona en la que se implante la Ciudad del Medio Ambiente, son, en su mayor parte, suelo rústico de especial protección, por sus valores ambientales, ecológicos y culturales, lo que impide su desclasificación por este Proyecto Regional, en aplicación, también, de los arts. 9,

³ En este sentido, el art. 2.2 LOT, establece que “serán objetivos generales de la Ordenación del Territorio en la Comunidad de Castilla y León la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, **así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural**”.

15.b) y 16.1.f) y g) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en el bien entendido de que el uso del suelo debe adaptarse a las características de su ambiente y el suelo rústico de especial valor ambiental, ecológico, cultural y arqueológico, como es el caso, debe protegerse para facilitar su recuperación. Se trata de una serie de valores que, dada la prevalencia del planeamiento ecológico sobre el territorial, impiden la desclasificación de la zona, lo que la convierte en una desclasificación al margen de la ley. El legislador, por ello, ha excedido el ámbito de discrecionalidad permitida, situándose en el terreno de la arbitrariedad.

e) Todo ello nos conduce a concluir que la desclasificación del suelo operada por la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente, al no garantizar la ordenación y gestión de los recursos según su naturaleza, infringe los objetivos de protección del medio ambiente que debe guiar todo planeamiento y actuación urbanística, incumpliendo las medidas de conservación y protección del hábitat que integran dichos terrenos impuestas por las Directivas comunitarias, así como por la normativa estatal y autonómica tanto general como sectorial. Desde la perspectiva de lo comunitario hay que tener muy presente siempre la importante exigencia marcada por el art. 6 TCE, en el sentido de que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones. Así, la clasificación como suelo urbanizable delimitado de espacios anteriormente clasificados como suelo rústico de especial protección por sus valores ambientales, ecológicos, paisajísticos y culturales contradice los criterios reglados de clasificación del suelo rústico establecidos en los artículos 15 y 16 de la Ley Urbanística de Castilla y León. Se trata de espacios que, por concurrir valores ambientales, culturales y ecológicos, deben ser protegidos de todo proceso de urbanización, en el ámbito de la limitada discrecionalidad que otorga la legislación en este ámbito. El artículo 15 es claro al respecto, al comenzar su enunciado indicando que ***“tendrán la condición de suelo rústico los terrenos que deban ser preservados de su urbanización (...)*”**, como he indicado antes. Ni la sostenibilidad de los edificios proyectados ni la finalidad de estudio e investigación ambiental justificarán, por lo tanto, el deterioro del territorio pues en estas zonas, como se ha indicado, se debe dar preferencia a la conservación, con lo que el ámbito de discrecionalidad queda especialmente constreñido.

En efecto, la limitada discrecionalidad que permite la legislación nos conduce a determinar como arbitraria la desclasificación del Paraje en base a otros intereses públicos como el impulso social, económico y cultural de Soria así como la capacidad para atraer nuevas actividades empresariales. Al ser clasificado el suelo como no urbanizable de especial protección el interés público prevalente es su preservación de procesos de urbanización, tal y como se señala en el art. 15 de la Ley de Urbanismo, por lo que el Proyecto debería realizarse en otra zona para evitar el deterioro de los valores ecológicos y culturales del Paraje Soto de Garray. Por consiguiente, la urbanización de una zona protegida de especial valor ecológico no es un interés público prevalente al de su conservación. Actualmente estas actuaciones no quedarían amparadas por el concepto jurídico indeterminado “interés general”. En este caso concreto, la protección de la biodiversidad de la zona frente a modificaciones del uso del suelo es un interés que afecta a capas más amplias de población, frente a proyectos de desarrollo socioeconómico, aunque tengan fines de educación e investigación ambiental. No es lógico pensar que para la mejora del medio ambiente se deba destruir un espacio protegido. El interés general a una adecuada ordenación territorial prevalece sobre los intereses particulares, como reiteradamente ha manifestado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Un caso reciente y bien relevante es la **Decisión de inadmisión *Haider c. Austria*, de 29 de enero de 2004**, en la que se argumenta que la utilización racional de los recursos naturales es una limitación justificada del mero interés económico, en un caso en el que el demandante habrá solicitado una licencia para la construcción de un hotel en una zona urbanizable, se clasifica la zona, tras el informe de un experto urbanístico y se deniega, consiguientemente, la autorización. La clasificación protectora de una determinada zona para desactivar la amenaza que hubiera alterado ese paisaje de cierto valor paisajístico no protegido, es considerada adecuada por el TEDH pues tenía el fin legítimo de la protección del medio ambiente. Prevalecería también sobre la confianza legítima del propietario de edificar al adquirir la parcela.

Volviendo al caso que nos ocupa, precisamente, los “Lugares de Interés Comunitario” surgen como consecuencia de la necesidad de proteger espacios valiosos desde el punto de vista ambiental frente a actuaciones que amenazan su mantenimiento como, por ejemplo, las derivadas de los cambios del uso del suelo. Tal es el caso del actual supuesto, pues, como bien se señala en la Disposición adicional, las disposiciones de este Proyecto prevalecerán sobre las del planeamiento vigente, con lo que se procede a la desclasificación de la zona protegida para permitir las nuevas construcciones y usos. No es congruente que

se elija un lugar protegido, edificándolo, para proteger el medio ambiente. La finalidad del impacto no lo justifica. No se justifica su interés social en base a argumentos como los siguientes, planteados en la Exposición de Motivos:

“- Los usos principales, investigación industrial y educación dirigida al desarrollo del medio ambiente, tienen en sí mismos interés social e implican un uso público del espacio; y los usos residenciales asociados pretenden ejemplificar una nueva manera de asentamiento habitacional en armonía con el medio ambiente y por tanto tienen interés social como experiencia novedosa y de investigación sobre nuevas formas de habitar”

Además, si la Ciudad del Medio Ambiente es un Proyecto sostenible, ¿porqué no se aprueba por Decreto permitiendo su impugnación por los interesados y el público en general? A ello paso a referirme a continuación.

2. El problema de la adecuación a Derecho de la convalidación legislativa y de la desclasificación por Ley de la zona protegida.

Como he dicho antes, a los pocos meses de iniciarse el procedimiento de aprobación del Proyecto Ciudad del Medio Ambiente, un proyecto similar fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En efecto, la citada sentencia de 29 de septiembre de 2006 anuló el Acuerdo por el que se desclasificaba una zona de especial valor ecológico, para instalar el Proyecto “Ciudad del Golf” en el municipio de las Navas del Marqués (Ávila).

Ante esta sentencia y para evitar que el Proyecto Ciudad del Medio Ambiente se paralizase, a iniciativa del Ejecutivo se modifica la Ley de Ordenación del Territorio para permitir que por motivos de excepcional interés económico o social los Proyectos de Interés Regional puedan ser aprobados por Ley. Es decir, nos encontramos ante una especie de Ley de convalidación (la Ley por la que se modifica la Ley de Ordenación del Territorio), en la que el legislador legitima la sustitución del Ejecutivo para adoptar una actuación típicamente administrativa mediante la aprobación de leyes *ad hoc* (Ley de la Ciudad del Medio Ambiente, en nuestro caso). Es decir, nos encontramos ante una Ley mediante la que se pretende solucionar un problema práctico: dar salida a un caso complicado, haciendo uso de la soberanía del Legislador evitando, por consiguiente, el control que podría ejercer la

jurisdicción contencioso-administrativa si el Proyecto se aprobase por Decreto. De esta manera, se limita la legitimación para impugnar las medidas previstas por la Ley *ad hoc* a sujetos muy cualificados a través del ejercicio, como se sabe, del recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de amparo en defensa de la autonomía local.

La consecuencia de todo ello ha sido que tras la modificación de la Ley de Ordenación del Territorio permitiendo que determinados Proyectos Regionales se aprueben por Ley, la Ciudad del Medio Ambiente se ha aprobado por esta vía, procediendo a la desclasificación de zonas protegidas, como hemos visto antes. Se trata de una norma que contiene la intencionalidad jurídico-política de regular por ley una situación de hecho concreta que preexiste a la misma –la voluntad de desarrollar un proyecto que puede ser anulado por los tribunales como consecuencia del ejercicio de los recursos ordinarios- y que, por lo tanto, puede ser regulada por una norma típicamente administrativa, esto es, un reglamento. Es decir, mediante una ley se regulan medidas concretas de actuación administrativa.

La pretensión de actuar mediante leyes *ad hoc* debería apoyarse en causas de gran significado y, por ende, excepcionales. Así como a la posibilidad del Gobierno de formular normas con valor de ley –como los decretos-leyes- se le exigen determinados requisitos, la extraordinaria y urgente necesidad, al Parlamento se le debe exigir igualmente una cualificación para aprobar por ley una actuación de contenido exclusivamente administrativo, que se puede llevar a la práctica a través de otras normas de nuestro sistema de fuentes. Se exigiría una especial necesidad basada, por ejemplo, en la importancia del supuesto de hecho, para justificar la excepción a la regla de que las leyes deben ser abstractas y de aplicación a toda una serie de situaciones, no única y exclusivamente a un caso concreto. Así lo ha señalado la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre, al establecer que el Poder legislativo puede aprobar leyes singulares en los supuestos que por su “extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular”. A ello, debemos añadir que no sólo se justificará la ley *ad hoc* en base a la importancia del supuesto de hecho, sino que además, la aprobación por Ley no deberá contravenir el ordenamiento jurídico.

No hay razón, por tanto, para aprobar por ley el proyecto Ciudad del Medio Ambiente porque:

- a) Existen otros instrumentos normativos más adecuados y ajustados al tipo de actuación que se aprueba;
- b) Se violan numerosos principios y preceptos constitucionales y legales precisamente por su aprobación por ley, como destacaré a continuación.

A pesar de que las leyes de convalidación y las leyes *ad hoc* son criticadas por la doctrina, no están proscritas en nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, en este caso, aunque pueda resultar muy eficaz una ley de este tipo a la hora de llevar a término un determinado modelo territorial de desarrollo para la Comunidad autónoma, esta clase de leyes, en materias que afectan al territorio y a lo medioambiental, pueden violar principios fundamentales de derecho, preceptos de nuestra Constitución y el Derecho Internacional y Comunitario.

En primer lugar, me referiré a los principios fundamentales de derecho afectados por esta Ley.

Uno. La Ley por la que se aprueba la Ciudad del Medio Ambiente rompe con la regla de oro de que las leyes deben ser *abstractas*. Esta Ley no responde a una idea de justicia abstracta, no prevé su aplicación a multitud de supuestos de hecho que encajen en el supuesto de la norma, sino que pretende la búsqueda de la eficacia concreta en relación a un supuesto de hecho determinado. No pretende su aplicabilidad a casos diferentes de la Ciudad del Medio Ambiente. Se aprueba única y exclusivamente para sacar adelante este Proyecto. No es aplicable a toda una serie de Proyectos. Se regula con carácter específico y concreto un solo Proyecto. Esta Ley se aprueba, por consiguiente, para la solución práctica, y con la fuerza de ley, de circunstancias concretas por intervenir en ellas elementos de carácter político y socioeconómico. Lo que implicará su pérdida de eficacia con su aplicación al caso concreto, con lo que se producirá una derogación fáctica de la misma una vez que se culmine el proyecto. Por consiguiente, concluido el proyecto, la Ley deviene obsoleta. Su aplicación implicará su agotamiento.

Esta Ley rompe con el ***principio de separación de poderes*** pues regula una actuación concreta, típicamente administrativa, propia de un acto reglamentario. Interfiere, por lo tanto, en el ámbito propio del Ejecutivo, de las actuaciones meramente administrativas, de gestión. Se trata de una norma con un contenido exclusivamente administrativo que se puede aprobar a través de otros instrumentos de nuestro sistema de fuentes. No obstante, hay que decir, que esta inmisión se propicia desde el propio Ejecutivo. La aprobación por Ley, aprovechando una mayoría absoluta, se realiza con una determinada intencionalidad en materia de política territorial. El hecho de que sea el propio Ejecutivo el que promueve la aprobación por el Legislativo de una medida típicamente administrativa no legitima la Ley. En efecto, el Legislativo no puede asumir funciones judiciales ni administrativas si esa asunción implica una privación de un derecho reconocido en la Constitución. En caso contrario, nos encontramos ante una arbitrariedad del legislador.

También puede ser violado por la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente el ***principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos vinculado al principio de proporcionalidad***. La finalidad perseguida por la norma debe encontrar una justificación objetiva. Es decir, su contenido y el régimen singular que establece deben ser proporcionados al fin legítimo perseguido y, ante todo, dicho fin no debe ser contrario a ningún principio ni precepto constitucional como ocurriría, por ejemplo, si la Ley se dictase con este rango con objeto de excluir la garantía judicial artículo 24 CE. Lo que afectaría, además, al ***principio de seguridad jurídica***, en tanto que se impide a los ciudadanos utilizar los medios normales de defensa de sus derechos.

Esta Ley también supone una violación del ***principio de igualdad***, en el bien entendido de que se pueden impugnar unos proyectos (los que no se consideren de excepcional interés social o económico), pero, en cambio, otros no (los que sí tengan esa consideración).

Además se trata de una Ley claramente contraria al derecho a la defensa que tienen los ciudadanos y que por eso viola el Derecho Internacional y Comunitario en materia de acceso a la justicia en temas ambientales y viola nuestra Constitución en materia de acceso a la justicia. Vayamos por partes.

En relación con el Derecho Internacional y Comunitario, al aprobarse el Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente por Ley, se viola el Convenio de Åarhus (diciembre 2004) en materia de acceso a la justicia en temas ambientales. Es decir, se infringe el derecho de los particulares de acudir ante los Tribunales ante una situación irregular que afecte al medio ambiente. Este Convenio internacional ha sido asumido tanto por la Unión Europea como por el Estado español. En el ámbito de la Unión Europea, además, no hay que olvidar el reconocimiento del derecho a la protección del medio ambiente, previsto en el art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, derecho que se hace efectivo judicialmente a través del art. 47 del mismo Texto, que contempla el derecho a la tutela judicial efectiva de toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados. No hay que menospreciar el reconocido significado que ha obtenido este Texto.

En el caso concreto de España, hay que tener en cuenta sin falta la ratificación del Convenio de Åarhus y la transposición de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. **Esta Ley prevé expresamente el derecho a instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental [art. 1.c), 3.3.b) y art. 22 en relación con las ONGs] y, específicamente, establece el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en relación con la elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter general [art. 18.1.m)].**

Por consiguiente, con la aprobación por Ley del Proyecto, se produce una violación del derecho de los particulares de acceso a la justicia en temas ambientales. Se produce una privación de los particulares de defender sus derechos. Si fuese aprobado por una disposición de carácter general o un acto podría ser impugnado por cualquier persona o por cualquier ONG. Se modifica la Ley de Ordenación del Territorio, por lo tanto, para vedar el paso a los particulares en la denuncia ante la justicia de un proyecto urbanístico. Con ello, se están vulnerando los siguientes derechos, que implican la eliminación de las garantías formales más elementales:

- a) El derecho a un proceso equitativo, es decir, el derecho a la tutela judicial efectiva e igualdad de armas (art. 24 CE y 6 CEDH), extensible al procedimiento administrativo,

como ha señalado el TEDH en repetidas ocasiones. Se impide el derecho a un proceso en el que se discuta la legalidad del Proyecto.

b) El derecho a un recurso efectivo del art. 53.2 CE y 13 CEDH en relación con el art. 24 CE.

c) El derecho a un recurso efectivo del art. 53.3 CE y 13 CEDH, en relación con el art. 45 CE, reforzado a través de la Ley de acceso a la justicia en temas ambientales (se puede acceder a los tribunales impugnando un acto administrativo o norma reglamentaria que viole preceptos de normas ambientales, como ocurrió en el caso de la “Ciudad Golf”).

Se utiliza, en definitiva, el *imperium* del Estado para menoscabar las garantías ofrecidas por la Constitución Española y el Derecho Internacional y Comunitario ante actuaciones de contenido puramente administrativo. Se podría hablar de fraude a la Constitución dado que se trata de eludir las garantías formales que establece la Carta Magna utilizando la vestidura de una Ley. La Ley serviría para violar la Constitución. Nos encontramos, por lo tanto, ante una Ley inconstitucional por haberse dictado para restringir arbitrariamente los derechos fundamentales y principios constitucionales que he mencionado.

Esta línea argumentativa encuentra apoyo en la jurisprudencia constitucional. Me referiré, en concreto, a la STC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la expropiación por ley de determinados edificios para ampliar la sede del Parlamento de las Islas Canarias. Se trata de una Ley de características similares, al reducir las posibilidades de defensa de los particulares. Será de interés extraer algunos puntos de su línea argumentativa para sostener la inconstitucionalidad de la Ley que ha aprobado el caso que nos ocupa (FJ 6º):

“Desde una consideración de conjunto, **es evidente que el afectado vería entonces mermada la posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley, pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían frente a una actuación administrativa (...).**

(...) **la intervención legislativa en un procedimiento expropiatorio [en nuestro caso, en el procedimiento de aprobación de un proyecto urbanístico] sólo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional -**

importando sólo que se trate de una tutela material y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional.

Esto supone que el problema deba abordarse, no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada. En otras palabras, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso.

(...) Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumental que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular.”

Está claro, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional, que la aprobación por Ley de una actuación típicamente administrativa implica una restricción de las garantías jurisdiccionales de los interesados ya que, si los órganos constitucionales legitimados no impugnan la norma, no encuentran otra vía para discutir la legalidad de sus disposiciones.

Se podría cuestionar, al hilo de la sentencia del Tribunal Constitucional, el problema de la legitimación: en una expropiación hay un afectado patente y claro. ¿En lo medioambiental? En esta línea debo subrayar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido la especial importancia que tiene la participación, el acceso a la justicia, para denunciar proyectos que afectan al entorno. Así, es de interés destacar la Decisión de Admisión *COLLECTIF NATIONAL D'INFORMATION ET D'OPPOSITION A L'USINE MELOX-COLLECTIF STOP MELOX ET MOX c. Francia*, de 28 de marzo de 2006. La asociación demandante, el “Colectivo nacional de información y de oposición a la fábrica Melox –Colectivo stop Melox y Mox” interpuso un recurso contra el Decreto de 20 de

julio de 1999, por el que se autorizaba la ampliación de la instalación nuclear “Melox” que fabrica combustibles nucleares a base de óxidos mixtos de uranio y plutonio, sin haberse dado participación. **Los tribunales internos** rechazarán la demanda. **Dicen que la asociación demandante no tiene legitimación.** El TEDH recordará que en toda sociedad democrática en el ámbito del Convenio, el derecho a una buena administración de justicia ocupa un lugar tan eminente que una interpretación restrictiva del art. 6.1 (Derecho a un proceso equitativo-Derecho a la tutela judicial efectiva en nuestra Constitución, art. 24) no se correspondería con el fin de esta disposición. En el centro de las reivindicaciones del interesado se encontraba la cuestión del derecho del público a la información y a la **participación en el proceso decisional al tratarse de una actividad que presentaba un riesgo para la salud y el medio ambiente.** En este sentido, el Tribunal trae a colación el Convenio de Aarhus y dice que este instrumento internacional incluye en el término “público” a las organizaciones no gubernamentales. A continuación, **el TEDH indica que si el objeto del proceso litigioso era esencialmente la defensa del interés general, la protesta de la asociación demandante tenía un vínculo suficiente con un derecho del que se podía considerar titular.** Además, *los textos comunitarios e internacionales relativos al derecho a la información y a la participación son suficientes para el Tribunal para concluir que se puede sostener “al menos de manera defendible” que ese “derecho” se reconocía en el derecho interno y que la protesta era real y seria.* Por ello, está fuera de duda de que el acceso al proceso era completamente determinante para ese “derecho”. Concluirá admitiendo la demanda y declarando la aplicabilidad del artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) a este caso. Es decir, el derecho de acceso a un procedimiento judicial por parte de una ONG para denunciar actuaciones que afectan al medio ambiente. Por otra parte, debe señalarse que al tratarse de una Decisión de Admisión, habrá que esperar a lo que diga el Tribunal en cuanto al fondo.

IV. CONCLUSIONES

Tras analizar jurídicamente el caso del Proyecto Ciudad del Medio Ambiente, podemos concluir:

- a) Que la desclasificación de suelo rústico especialmente protegido para pasarlo a suelo urbanizable delimitado es contrario al art. 45 CE, al Derecho comunitario (Directiva

Hábitats) y a las leyes generales de urbanismo y ordenación del territorio así como a las sectoriales en materia de conservación de espacios y montes.

b) Que si se hubiese aprobado el Proyecto Regional por Decreto, como se preveía inicialmente, los particulares hubiesen podido denunciar en base al art. 45 CE en relación con el art. 53.3, alegando los preceptos de las leyes que viola, tal y como he subrayado al hilo de la argumentación.

c) Que la modificación de la Ley castellano-leonesa de Ordenación del Territorio permitiendo que en casos excepcionales los Proyectos Regionales puedan aprobarse por Ley, y la aprobación del Proyecto Ciudad del Medio Ambiente por una Ley *ad hoc*, es decir, para este caso concreto, ha implicado una interferencia en principios y derechos fundamentales. Concretamente, ha impedido el acceso a la justicia al que antes me he referido, derecho que ahora viene reforzado por la Ley estatal 27/2006, que incorpora en nuestro ordenamiento el Convenio de Aarhus y las Directivas comunitarias 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Estas conclusiones nos permiten afirmar que nos encontramos ante una Ley -la Ley por la que se aprueba el Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente- inconstitucional.