

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA

(PRIMER SEMESTRE 2017)

AITANA DE LA VARGA PASTOR

Professora agregada

Universitat Rovira i Virgili

Sumari: 1. Visió general; 1.1. Les autoritzacions d'abocaments. La conflictivitat competencial entre ACA i CHE; 1.2. Autoritzacions i llicències ambientals i la seva relació amb el planejament urbanístic; 1.3. El Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge dels Aiguamolls de l'Alt Empordà.

1. VISIÓ GENERAL

Durant aquest període el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) s'ha pronunciat en nombroses sentències en les quals s'han dirimit qüestions relacionades amb el medi ambient. Gran part de la prolífera jurisprudència d'aquest període ha resolt el conflicte competencial entre la Conferència Hidrogràfica de l'Ebre (CHE) i l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) pel que fa a l'autorització d'abocaments. D'altra banda, trobem diverses sentències relatives a autoritzacions ambientals integrades o llicències ambientals que s'han atorgat sense tenir en compte el planejament urbanístic corresponent. Finalment, també ens aturarem en la sentència que analitza la legalitat del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge dels Aiguamolls de l'Alt Empordà.

1.1. Les autoritzacions d'abocaments. La conflictivitat competencial entre ACA i CHE

Durant aquest període trobem moltes sentències que dirimeixen la competència en l'atorgament d'autoritzacions d'abocament en la conca del riu Ebre. La discussió és d'ordre competencial, entre l'Estat i la comunitat autònoma. En tots els pronunciaments el Tribunal recorre a les sentències del Tribunal Constitucional (STC) per resoldre que la competència, d'acord amb la unitat de conca, ha de ser de l'Estat i, per tant, de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, coneguda com a CHE.

Les STC que fonamenten les decisions són especialment les SSTC 30/2011 i 32/2011, que resol, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, pel que fa als articles 110, 111, 112 i 117 i 144 i altres sentències del Tribunal Constitucional¹.

1.2. Autoritzacions i llicències ambientals i la seva relació amb el planejament urbanístic

En aquest període les sentències en les quals es discuteix la nul·litat d'autoritzacions ambientals integrades i llicències ambientals són diverses. En destaquem algunes que tenen implicacions no només ambientals sinó també urbanístiques i els són aplicables la Llei 3/1998, d'intervenció integral de l'administració ambiental, coneguda com a LIAA, avui derogada per la Llei 20/2009. En aquests supòsits ens trobem davant de sòls que disposen de protecció especial segons el planejament urbanístic.

¹ Entre altres, esmentem les referències d'algunes sentències del TSJC que resolen sobre aquesta qüestió: Sentència de 28 de novembre de 2016, Roj: STSJ CAT 11602/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:11602. Ponent: Manuel Taboas Benatanachs; Sentència de 21 de desembre de 2016, Roj: STSJ CAT 12290/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12290. Ponent: Héctor García Morago; Sentències de 30 de desembre de 2016, Roj: STSJ CAT 12315/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12315; Roj: STSJ CAT 12317/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12317; Roj: STSJ CAT 12310/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12310; Roj: STSJ CAT 12316/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12316; Roj: STSJ CAT 12322/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12322; Roj: STSJ CAT 12320/2016 – ECLI:ES:TSJCAT:2016:12320. Ponent: Eduardo Rodríguez Laplaza; Sentència de 13 de gener de 2017, Roj: STSJ CAT 353/2017 – ECLI:ES:TSJCAT:2017:353. Ponent: Eduardo Rodríguez Laplaza; Sentència de 23 de gener de 2017, Roj: STSJ CAT 349/2017 – ECLI:ES:TSJCAT:2017:349. Ponent: Héctor García Morago.

En la Sentència 9 de febrer de 2017² del Consell Comarcal del Segrià (CCS), sol·licita mitjançant recurs contenciós administratiu el dictat d'una sentència que invalidi l'autorització ambiental que es va concedir a Dipòsits Controlats de Catalunya (DCC) respecte del projecte de dipòsit controlat de residus no perillosos que s'havia d'ubicar a l'indret conegut com el Collet. El Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya (DTS) i la titular de l'autorització s'oposen a la pretensió. Els oponents al·leguen causa d'inadmissibilitat que és desestimada. La part recurrent al·lega diverses qüestions, la majoria de les quals són desestimades excepte les últimes que s'estimen i com a conseqüència s'estima el recurs contenciós administratiu i es declaren nul·les de ple dret les resolucions administratives objecte del procés, és a dir, l'autorització ambiental. Les qüestions analitzades i sobre les quals el tribunal es pronuncia es relacionen amb el grau de compatibilitat de l'activitat amb les característiques del sòl que ha d'ocupar; la possible incompetència de l'Administració que va emetre l'autorització d'abocaments al domini públic hidràulic; l'incompliment eventual de les distàncies mínimes previstes pel RD 324/2000, de 3 de març, pel qual es van establir normes bàsiques per a l'ordenació de les explotacions porcínes; el grau de precisió de l'estudi d'impacte ambiental de l'EIA; el grau de cobertura urbanística de l'activitat autoritzada i, finalment, la possible infracció del Pla Territorial Parcial de Ponent (PTPP), així com l'article 47 del Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU).

L'autorització es regeix per la Llei 3/1998, coneguda com a LIIAA, i no per la Llei 20/2009, la qual cosa comporta que ens trobem davant autoritzacions ambientals i títols habilitants de naturalesa mixta (ambiental i urbanística). L'argumentació es recolza en la STS de 14 de febrer de 2014 per afirmar que "la perspectiva urbanística no només no queda exempta de consideració, sinó que cal atendre-la". Així mateix, considera que l'autorització es va concedir havent infringit l'article 2 del PTPP, ja que la instal·lació autoritzada, un dipòsit de residus, "mereix de

² Roj: STSJ BAL 1653/2017 - ECLI:ES:TSJBAL:2017:1653. Ponent: Héctor García Morago. És similar la Sentència de 26 de novembre de 2016 Roj: STSJ CAT 12337/2016 – ECLI: ES:TSJCAT:2016:12337. Ponent: Manuel Taboas Benatanachs.

ser considerada prima facie com a incompatible amb el règim de protecció màxima al qual es troba subjecte el SNUEP” (FJ 8).

La Sentència de 14 de desembre de 2016³ resol el recurs contenciós administratiu. I s’hi discuteix, en primer lloc, la legitimitat de la part recurrent, que el Tribunal confirma basant-se en l’acció pública mediambiental fonamentada en la jurisprudència que esmenta. També es fonamenta en l’acció pública urbanística, ja que el cas té motius marcadament urbanístics (FJ 3). En aquest cas som davant una llicència de discoteca atorgada en precari i incompatible amb el règim urbanístic previst pel Pla Director del Sistema Urbanístic Costaner.

Destaquem els extractes següents de la sentència:

“Però és que, s’examini com s’examini el cas, malgrat el relaxament i la redirecció dels tràmits en aquestes disposicions transitòries, no cal arribar a la conclusió que en l’accentuació del règim ambiental que es desplega a partir de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l’administració ambiental, calgués dispensar i eximir les activitats existents del seu ajust a l’ordenament juridicourbanístic.” (FJ 4)

“CINQUÈ: En essència, la llicència ambiental d’adequació va ser declarada nul·la de ple dret perquè s’havia concedit —en contra de la llei i del planejament territorial i urbanístic— per autoritzar una activitat de discoteca en sòl no urbanitzable d’especial protecció (SNUEP); d’especial protecció per perquè aquest sòl es trobava subjecte a les determinacions tuitives d’ordre ambiental que conté el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner de 2005 (PDUSC) i del Pla d’Ordenació Urbanística Municipal de Sitges, de l’any 2006 (POUM). POUM, aquest últim, que no feia altra cosa que recepcionar les previsions del PDUSC esmentat en primer lloc, que classificava el sòl dels fets com a sòl no urbanitzable costaner C1, o remetres’hi. I aquest estat de coses és el que encertadament va valorar el Jutjat d’Instància.

Dit tot això, no sense afegir que el sòl afectat se situava a cavall de la zona de domini públic maritimoterrestre i de la zona de servitud de protecció d’aquesta última, i que estava afectat, segons refereixen els apel·lats, pel règim de protecció associat al planejament sobre espais d’interès natural; i

³ Roj: STSJ CAT 12330/2010 – ECLI: ES: TSJCAT:2016:12330. Ponent: Héctor García Morago.

això, en haver-se declarat ZEPA, les Costes del Garraf, per mor de l'Acord adoptat pel Govern català el 5 de setembre de 2006 (DOGC 4735, de 6 d'octubre de 2006).

Ens trobem, a la fi, davant d'una part de sòl rústic que no admetia —com veurem més endavant— l'ús de discoteca que pretenia la part apel·lant. I així les coses, cal corroborar que amb la llicència es consumà primordialment la causa de nul·litat de ple dret prevista en l'art. 62.1.g LPAC (a saber: incórrer en un vici de nul·litat especialment previst com a tal en una disposició de rang legal); per remissió, en el nostre cas, als articles 202.1 i 32.a TRLU de 2005, perquè era vigent en el moment que l'actual part apel·lant va presentar l'últim document que completava la sol·licitud de llicència (13 de febrer de 2007).

El primer dels preceptes legals esmentats (que correspon amb l'art. 210 del TRLU de 2010) qualificava de radicalment nul·les les llicències contra legem que afecten l'SNU al qual es referia l'art. 32.a) del mateix text legal (i que s'ha mantingut invariable en el TRLU de 2010); sòl, que no era un altre que el SNUEP.” (FJ 5).

“SETÈ: La part apel·lant considera que les previsions restrictives o de caràcter tuitiu i mediambiental previstes pel PDUSC, només són aplicables o exigibles en sòl ras o verge; no, en canvi, en els espais en els quals, com és el cas segons ella, preexisteixen edificacions autoritzades que impossibiliten adoptar amb eficàcia qualsevol mesura protectora en aquest concret lloc.

La part recurrent oblida que planificar és preveure també per al futur; i que precisament la presència de determinades edificacions o instal·lacions en paratges costaners de considerable valor ambiental, pot constituir un veritable esperó perquè el planejament urbanístic o territorial reaccionï davant d'aquesta situació, i s'estableixin mesures adequades o s'afavoreixi la desaparició immediata o progressiva de qualsevol obstacle físic o material que s'interposi al camí.

Així mateix —i com ha assenyalat encertadament la defensa lletrada de l'Ajuntament—, la discoteca Atlántida (amb un edifici aïllat, però en gran part al descobert), no constitueix precisament un exemple de transformació urbanística consolidada que, considerada en si mateixa, pugui excloure conceptualment, en aquest espai del territori costaner, la presència de valors mediambientals compromesos, dignes de protecció.” (FJ 7)

“VUITÈ: Com ja hem apuntat, la part recurrent entén que la llicència ambiental dels fets no s’hauria d’haver declarat nul·la perquè, a la seva manera de veure, l’art. 47.4.a TRLU permetia i permet la instal·lació de discoteques en SNU.

Per al senyor Pablo Jesús, una discoteca és una activitat recreativa d’interès públic prevista expressament en el precepte legal que acabem de citar; però aquesta és una interpretació fora de context, i que pugna amb el veritable significat d’un precepte que, per afegitò, s’ha d’interpretar amb veritable rigor. Una discoteca es pot considerar una activitat recreativa en l’estricta context de la normativa reguladora de la policia d’espectacles; però no en el de l’article 47.4.a TRLU, que en enllaçar la noció d’interès públic amb les activitats col·lectives de caràcter esportiu, cultural, d’educació en el lleure i d’esbarjo, ha pretès donar a aquests conceptes un biaix molt precís i limitat, en el qual resulta francament difícil inserir una discoteca, per més que dugui a terme les seves activitats fonamentalment a l’aire lliure.

Entenem que les activitats recreatives a les quals es refereix l’article 47.4.a TRLU són les que aporten o difonen valors cívics de certa rellevància; i una discoteca, tot i ser una activitat econòmica legítima i respectable, es limita a propiciar o a afavorir estrictament l’oci, sobretot nocturn.

Però encara més, l’art. 47.4 TRLU estableix un requisit essencial que la part apel·lant ha defugit i que, per descomptat, la discoteca dels fets no ha acreditat; a saber: que es tracti d’una activitat que calgui emplaçar en el medi rural (que s’hagi d’emplaçar, diu i exigeix el TRLU).

Per això, també en aquest punt, ens veurem obligats a compartir el criteri de les parts apel·lades, del qual s’hauria fet ressò la Sentència *a quo*.” (FJ 8)

“Amb això es vol assenyalar que, tot i que l’article 83 de les NNSS admetia els usos recreatius en el litoral no urbanitzable limítrof amb les platges (això sí, en els termes que admet la Llei de costes), ens veiem en la tessitura d’haver de descartar-ne l’aplicació en aquest cas per les raons que acabem d’exposar. I no sense afegir que l’esmentada Llei 6/1998, de 13 d’abril sobre règim del sòl i valoracions (vigent des del 4 de maig de 1998), en l’article 20 restringeix els usos no naturals en SNU, en circumscriure’ls a les actuacions específiques d’interès públic, prèvia justificació de la no concurrència d’un règim d’especial protecció. I aquesta interdicció s’ha mantingut fins avui (vegeu l’art. 13.1, últim paràgraf, del Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d’octubre),

i es posa especial èmfasi que l'autorització d'aquests usos per raons d'interès públic o social, només és possible si amb això es contribueix a l'ordenació o el desenvolupament "rurals", o es justifica que aquests usos hagin d'emplaçar-se en el "medi rural".

El fet que la llicència d'activitats molestes esgrimida per la part apel·lant li hagués estat concedida "provisionalment" el 28 d'abril de 1982, i "definitivament" el 15 de juliol de 1983, podria originar certa confusió. No obstant això, considerant el context específic, els termes "provisionalment" i "definitivament" emprats per l'Ajuntament, no pretenien alterar el claudicant l'estatus urbanístic de l'activitat, sinó ressaltar dos moments diferenciats en el marc estricte del règim d'activitats; a saber: l'"abans" i el "després" a les envistes de la comprovació amb resultat favorable, com a conseqüència de la verificació de les mesures correctores de rigor.

Així les coses, no hi ha dubte que l'Ajuntament va ometre ordenar el desmantellament de la discoteca, sense dret a indemnització —com hauria pogut fer perquè el PDUSC hagués vist plenament satisfets els seus dissenys—; i de comú acord, en haver concedit la llicència ambiental va incórrer en nul·litat de ple dret. I ho va fer per tramitar una autorització que, per les raons que acabem de veure, no era rea del passat i havia de sotmetre's, sense pal·liatius, a les determinacions del PDUSC, del POUM i, com no, del TRLU en primer lloc, que impedié salvar la discoteca amb una llicència de nou encuny, tant definitiva com provisional.

Certament, en virtut de l'article 102.5 TRLU de 2005 (108.5 TR de 2010), la incompatibilitat de l'ús i la precarietat dels seus títols habilitants, haurien permès a l'Ajuntament ordenar la desaparició física de la discoteca, sense cap dret de l'actual part apel·lant a percebre una indemnització. Amb més raó, si cal, si es constaten diferències substancials entre el que s'ha autoritzat amb anterioritat i el que s'ha sol·licitat en l'expedient d'adaptació a la LIIAA.

Pels mateixos motius, hauria estat del tot impossible acudir al règim de tolerància de les edificacions i usos en situació de "fora d'ordenació", dissenyat —tant en la DT3a PDUSC, com en l'article 102.1 a 3 TRLU de 2005 (art. 108.1 a 3 TRLU de 2010)— per a escenaris diferents del nostre." (FJ 9).

"Certament, la discoteca ha funcionat durant molts anys; però ho ha fet a l'empara d'autoritzacions ancorades en el règim de provisionalitat o

precarietat al qual ja ens hem referit; sense que tampoc calgui portar a col·lació el principi de vinculació als «actes propis» (els de l'Ajuntament), perquè precisament l'acció de nul·litat té per objecte actes d'aquesta índole, i sense límit temporal (art. 102 LPAC).

En aquesta tessitura, han de prevaler els interessos generals d'ordre urbanístic i mediambiental, lligats al planejament i a la legislació que ha servit de base i fonament de la nul·litat impugnada.” (FJ 10)

També destaca la Sentència de 21 de desembre de 2016⁴, en què es discuteix sobre la legalitat de la instal·lació d'una planta de separació i transferència d'enderrocs. En aquesta ocasió s'al·lega que s'ha afectat sòl categoritzat com a sòl no urbanitzable d'especial protecció amb valor de connector reconegut en el Pla Director Territorial de l'Empordà (PDTE) i posteriorment en el Pla Territorial Parcial de les Comarques de Girona (PTPCG), que vincula els espais PEIN Gavarres i Castell Cap Roig, inclosos a la Xarxa Europea Natura 2000. El Tribunal es remet a la Sentència de 21 de juliol de 2016 per resoldre el recurs. En aquest cas, la planta en qüestió impedeix, efectivament, la realització de connector dels terrenys afectats per les instal·lacions, amb una afectació negativa els valors naturals de la finca i a la seva connectivitat.

Així mateix s'ordena l'enderrocament de totes les construccions i instal·lacions que s'han construït a l'empara d'aquesta autorització, així com el cessament d'usos autoritzats per aquesta resolució.

Així mateix, cal esmentar la Sentència de 16 de gener de 2017⁵, en relació amb la legalitat de la llicència d'obres i ambiental per construir un remuntador mecànic d'accés a les pistes d'esquí des de l'aparcament de la UA-2 RUDA, al municipi de Naut Aran. En aquest cas som davant d'una apel·lació per part de quatre recurrents d'un recurs contenciós administratiu que es va estimar i que va declarar la nul·litat de ple dret perquè era contrari a dret l'acord pel qual es va atorgar la llicència ambiental. En aquest supòsit també entra en joc el Pla

⁴ Roj: STSJC CAT 12332/2016 – ECLI.ES.STSJCAT:2016:12332. Ponent: Isabel Hernández Pascual.

⁵ Roj: STSJC CAT 497/2017 – ECLI.ES.STSJCAT:2017:497. Ponent: Manuel Taboas Bentanachs.

Especial del remuntador mecànic d'accés a les pistes des de l'aparcament de la UA-2 Ruda Naut Aran (Lleida) i la seva modificació, que va ser declarat nul pels motius d'impugnació que es van al·legar. La sentència també considera necessari tractar les qüestions relatives a la manca d'avaluació d'impacte ambiental. La sentència d'instància va ser recorreguda en cassació. El TSJC en el FJ 7 considera que procedeix examinar la impugnació indirecta que s'ha efectuat contra la modificació del Pla Especial esmentat, aprovat definitivament el 25 de juny de 2007 per la Comissió Territorial d'Urbanisme de Lleida. Pel que fa al que resol el TS Sala 3 Secció 5a en la Interlocutòria de 8 de juny de 2016 i a la jurisprudència del mateix TSJC, conclou que:

Doncs bé, per a cadascun d'aquests supòsits estableix que:

a) No ha de quedar cap dubte que pel que fa als plans especials d'ordenació en desplegament del planejament general urbanístic ens trobem davant una figura de planejament urbanístic de desenvolupament, per la qual cosa els mateixos no han de vulnerar els dictats del planejament general que despleguen. Cal remetre's ara al que dicten els articles 13.1 i 55.4 de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme de Catalunya, i del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya. Una altra cosa és que la figura de planejament especial es pugui considerar aliena al mer desplegament del planejament urbanístic general.

b) Si ens trobem davant dels plans especials d'ordenació que no preveuen determinacions del planejament urbanístic general, cal convenir que, com s'ha establert reiteradament, en cap cas poden substituir el planejament urbanístic general com a instrument d'ordenació integral del territori o com a instrument vertebrador dels sistemes generals com a configuradors de l'estructura fonamental, orgànica i funcional del territori. O, dit en altres paraules, aquests plans especials no només han de justificar la seva necessitat, sinó que han de justificar la compatibilitat i la manca de contradicció amb el planejament general urbanístic —n'hi ha prou amb citar l'article 29 del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents a Catalunya en matèria d'urbanisme; l'article 55.3 de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme de Catalunya, i el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.

c) Finalment, si ens trobem davant dels plans especials per a l'execució directa d'obres corresponents a la infraestructura del territori o als elements determinants del desenvolupament urbà, cal tenir en compte que:

- No resulta ociós referir que a les altures pretèrites de la regulació del Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, en l'article 17.2, aquesta figura de planejament urbanístic especial estava prevista com a desplegament bé dels plans directors de coordinació bé com a desplegament dels plans generals municipals o de les normes complementàries o subsidiàries de planejament i és singularment revelador la remissió expressa als articles 8.2.d i 12.1.b del mateix Text refós.

- Quan s'arriba al Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents a Catalunya en matèria d'urbanisme, no hi ha d'haver cap dubte que se segueix el mateix plantejament, i les conclusions han de continuar sent les mateixes, ja que no es posa de manifest cap element innovador i continua havent-hi remissió expressa al planejament urbanístic general com invoca l'article 23.1.b del mateix Text refós.

- I així s'arriba a la regulació que estableix la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme de Catalunya, fins al Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme de Catalunya, que, es miri com es miri, o es tracta de plans especials d'ordenació en desplegament del planejament general urbanístic als quals són aplicables, o es tracta de plans especials d'ordenació que no recullen determinacions del planejament urbanístic general.

Per tant, en la primera perspectiva cal concloure que no els pertoca vulnerar els dictats del planejament general que recullen. I en la segona perspectiva, i de la mateixa manera, cal concloure que en cap cas poden substituir el planejament urbanístic general com a instrument d'ordenació integral del territori o com a instrument vertebrador dels sistemes generals com a configuradors de l'estructura fonamental, orgànica i funcional del territori, o, dit en altres paraules, aquests plans especials no només han de justificar la seva necessitat, sinó que n'han de justificar la compatibilitat i la manca de contradicció amb el planejament general urbanístic.

- En últim terme, cal destacar, per al present cas i tenint en compte la seva ubicació temporal, que si l'atenció es dirigeix al que dicta el Decret 305/2006, de 18 de juliol de 2006, pel qual s'aprova el Reglament de la llei d'urbanisme

de Catalunya, les conclusions anteriors es ratifiquen totalment, ja que, d'una banda, en la perspectiva del planejament urbanístic general —en el que ara interessa en els articles 63 i següents pels plans directores urbanístics, en els articles 65 i següents pels plans d'ordenació urbanística municipal, en l'article 77 per als programes d'actuació urbanística i en l'article 78 per a les normes de planejament urbanístic— resulta inconcussa la funció essencial que li correspon com a instruments d'ordenació integral del territori o com a instruments vertebradors dels sistemes generals com a configuradors de l'estructura fonamental, orgànica i funcional del territori.

I, de l'altra, per més esforços que s'intentin fer sobre els dictats dels preceptes reglamentaris, especialment de l'article 92 del Decret 305/2006, de 18 de juliol de 2006, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme de Catalunya, continua manifest, per les precisions expressives i tan expressives que s'exposen en aquest precepte, que per més rellevància que es vulgui buscar en els plans especials que no despleguen determinacions del planejament urbanístic general o els no previstos en el planejament urbanístic general o, si així es prefereix, en els plans especials per a l'execució directa d'obres corresponents a la infraestructura del territori o als elements determinants del desenvolupament urbà, en cap cas els mateixos poden substituir el planejament urbanístic general com a instrument d'ordenació integral del territori o com a instrument vertebrador dels sistemes generals com a configuradors de l'estructura fonamental, orgànica i funcional del territori, o, dit en altres paraules, aquests plans especials no només han de justificar la seva necessitat, sinó que han de justificar la compatibilitat i la falta de contradicció amb el planejament general urbanístic. I a tot això es pot afegir que s'ha anat decidint així tant pel que fa als ports i en les seves relacions de planejament general especial en la nostra Sentència núm. 889, de 10 de novembre de 2008, com pel que fa al centre penitenciari en la nostra Sentència núm. 310, de 3 d'abril de 2009 —quan a la mateixa resultava aplicable el règim de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme de Catalunya, amb les modificacions de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local.

Però és que tot el que hem dit anteriorment i la manera com s'ha anticipat resulta ratificat amb més força si és possible des de la perspectiva mediambiental derivada de la necessitat d'atendre els efectes de l'avaluació

ambiental dels plans urbanístics que exigeix la disposició transitòria 6a del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, com amb posterioritat al cas dels fets s'ha establert ja sigui en la disposició transitòria 12a del Decret 305/2006, de 18 de juliol de 2006, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme de Catalunya, o bé en la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes.

Avaluació ambiental en els termes de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny, del Parlament europeu i del Consell, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient, que exigeixen, com a mínim, els plans d'ordenació urbanística municipal, les seves revisions i les seves modificacions que en aquest últim cas alterin la classificació o qualificació urbanística del sòl no urbanitzable si la classificació o qualificació urbanística resultant comporta canviar els usos d'aquest sòl i, per descomptat, també totes les figures de planejament general d'anàloga significació, rellevància i efectes.

I es diu que es ratifica, ja que, es miri com es miri, i en síntesi abreujada, una cosa ha de ser l'estudi d'alternatives en atenció al component mediambiental amb ocasió, com a mínim, d'una figura de planejament general urbanístic, i una altra cosa és intentar devaluar, furar, desmerèixer i degenerar l'estudi corresponent d'alternatives que, havent d'estar a l'alçada del planejament urbanístic general, es tracta de desnaturalitzar davant una figura de planejament territorial i funcionalment ad hoc, i en aquest cas es requereix i específicament per a la construcció d'un centre específic en els terrenys puntuals dels fets.

Potser a tot l'anterior cal afegir que, sense perjudici de les modificacions rellevants efectuades per la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives, no aplicable al cas per raons temporals, i el paper rellevant que es vol que tinguin els plans especials pel que fa a sistemes generals, tot porta a pensar que el principi de jerarquia normativa continua tenint una transcendència innegable en la mesura que amb manifesta reiteració, en l'article 67, s'apunta, entre altres supòsits, que els plans especials en cap cas poden substituir el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal en la seva funció d'ordenació integral del territori, que han de ser compatibles amb el planejament urbanístic municipal, i que no han d'entrar en contradicció amb el planejament urbanístic general.

6. I nul·litat de la figura de planejament especial de 2007 que igualment s'aconsegueix des de la perspectiva de la imperativitat i necessitat de l'avaluació ambiental estratègica exigida no només per l'ordenament comunitari sinó per imperatiu de l'ordenament estatal.

En matèria mediambiental, aquest tribunal ja s'ha pronunciat en les nostres sentències núm. 40, de 19 de gener de 2010; núm. 56, de 27 de gener de 2010, i núm. 556, de 29 de juny de 2010, l'apreciació del qual en alguna forma desvirtuada en aquest procés ha de reiterar-se de la manera següent portant a col·lació la tercera sentència referida (F:J.7).

A continuació, analitza la resta de motius al·legats:

VUITÈ. En tot cas i encara en la tessitura d'haver de partir de les figures de planejament especial de 2005 i 2007, concretades anteriorment i tractant de donar resposta a totes les al·legacions en lliça i passant a examinar els restants motius d'impugnació referents a les llicències atorgades, tant en relació amb les distàncies de seguretat com amb les condicions de protecció d'incendis dels edificis, cal afegir que:

1. Ja d'entrada, aquest tribunal es troba amb una nodrida invocació de dictàmens pericials que fan referència a diversos processos contenciosos administratius. Fins i tot per les parts s'han anat apuntant a dictàmens pericials de part i dictàmens pericials practicats en el procés que s'ha seguit en primera instància.

Doncs bé, ja d'entrada i, d'una banda, cal destacar la limitada transcendència que cal reconèixer a les proves pericials que s'han practicat en altres processos que van tenir per objecte altres temàtiques i controvèrsies amb una ubicació subjectiva, objectiva, de règim jurídic i de temps i lloc característics respecte a les quals han d'ocupar-nos ara amb els canvis subjectius, objectius, d'ordenament jurídic i de temps i lloc i ara amb ocasió de la impugnació directa d'una llicència d'obres i ambiental, ja precisats amb anterioritat, i a la llum d'un planejament urbanístic especial de 2007. A tals efectes i respecte d'això, no ha de sorprendre que s'esmenti el dictamen del Sr. Ezequiel donat en el procés 343/2006 d'aquesta secció finalitzat per la nostra Sentència núm. 800, de 15 de setembre de 2009, i el dictamen del Sr. Gaspar en el Procés 242/2008 de la Secció 2a d'aquesta Sala en matèria expropiatòria.

I és que, d'altra banda, com és sobradament conegut i potser convé recordar, sense haver-hi dubte que a d'atenir-se als elements i raons tècniques que

es posin degudament de manifest per les proves pericials per atendre a les valoracions de la seva raó i sense perjudici del que fan constar els informes dels corresponents serveis tècnics de l'Administració, no ha d'oblidar-se que les màximes garanties existents, sobretot quan, lluny de trobar-nos davant una mera controvèrsia privada ens trobem davant l'òrbita dels drets i interessos juridicopúblics, radica en la prova pericial judicial adornada de les garanties processals i que, sense dubtar-ho, comptant amb les dades i els raonaments que han facilitat les parts amb els seus informes o dictàmens, permet aprofundir degudament sobre l'enjudiciament fins al punt d'assegurar l'encert en la decisió que s'adopti finalment.

Encara més, i en la perspectiva processal de la prova pericial, ha d'assenyalar-se que aquest tribunal reiteradament ja s'ha vist en la necessitat d'anar establint i donant compte de la situació resultant d'abandonar el tribunal a una prova practicada a instància mera i simplement d'una part o parts que trien perit, extrems i el seu resultat per, si escau, descartant perícies desfavorables o fins i tot no tan favorables, es procedeix a la seva aportació al procés, i això és especialment rellevant quan dels dictats i amb aquestes possibilitats concurrents no s'aconsegueix produir el convenciment necessari per viabilitzar les tesis de les parts que actuen d'aquesta manera —per a totes n'hi ha prou a esmentar les nostres sentències núm. 714, de 21 de setembre de 2010; núm. 500, de 14 de juny de 2011; núm. 870, de 16 de novembre de 2011; núm. 43, de 26 de gener de 2012; núm. 316, de 2 de maig de 2012; núm. 771, de 30 d'octubre de 2012; núm. 829, de 15 de novembre de 2012; núm. 861, de 27 de novembre de 2012; núm. 928, de 18 de desembre de 2012; núm. 929, de 18 de desembre de 2012; núm. 17, de 15 de gener de 2013; núm. 146, de 26 de febrer de 2013, i núm. 215 i núm. 216, de 19 de març de 2013.

2. Intentant incidir en les característiques fàctiques concretes del present cas, aquest tribunal forma complerta convicció de la manca d'ajust entre els elements fàctics que s'han posat de manifest entre la ubicació d'edificis i instal·lacions del remuntador que va tenint en consideració a les altures de 2005 per a telecadira de 4 places i de 2007 per a telecabina de 9 places, ja que el que estableix l'enginyer de camins, canals i ports, el senyor Leandro, resulta altament convincent pels arguments que empra.

Certament, del que ha dictaminat aquest dictamen, sense contradicció eficaç, s'ha d'arribar a apreciar que si no s'ha canviat l'eix de la traça dels remuntadors mecànics, ja que l'angle respecte del nord és de 32 graus en

tots dos projectes —el de 2005 de telecadira i el de 2007 de telecabina—, com s'hi refereix, no resulten explicables les distàncies als edificis en lliça, que tot i que han de ser les mateixes, no ho són.

Així, es detecta que respecte de l'edifici Solneu, a l'eix de la traça del telecadira és de 6,675 m i en el del telecabina és de 7,68 m, que augmenta en 1,005 m i pel que fa a l'edifici Port de la Bonaigua a l'eix de la traça del telecadira és de 15,000 m i en el del telecabina és de 15,100 m, que augmenta en 0,1 m, i que la distància entre l'edifici Solneu i l'edifici Port de la Bonaigua mesurada en sentit perpendicular a la traça del remuntador en el projecte del telecadira és de 21,700 m, i en el projecte de telecabina és de 22,780 m, amb una diferència d'1,080 m.

En definitiva, amb les altres precisions que es van exposant en aquest dictamen s'arriba a la conclusió que en els projectes tècnics per a telecadira de 2005 i per a telecabina de 2007 es parteix de supòsits topogràfics diferents dels edificis i de la traça del remuntador o que es tracta de traçats diversos del remuntador, per descomptat de rellevància gens baladí ni ociosa o de correccions petites i irrellevants.

I això és transcendent en grau substancial quan es troben en lliça, entre altres, temàtiques de distàncies de seguretat i de condicions de protecció d'incendis dels edificis, i és inacceptable que es trobi en aquest estat d'imprecisió, incertesa i ambigüitat el projecte que ha donat lloc a les llicències d'obres i ambiental d'actuacions del telecabina de 2007 que resulta contradictori i desautoritzat en les seves apreciacions fàctiques per l'anterior projecte de telecadira de 2005.

3. Per anar perfilant l'ordenament aplicable, aquest tribunal ha de ressaltar que no hi ha cap equívoc o desencert a atendre la normativa de distàncies entre edificis (sic) per al cas dels fets, ja que en l'examen que correspon a aquest moment no pot passar-se per alt el que norma el Pla Especial de 2007 en l'exercici de la potestat discrecional de planejament urbanístic i que, com es destaca especialment en el dictamen de l'arquitecte superior senyor Domingo en la seva memòria, en els folis 19 i següents, s'argumenta i es disposa que, davant la manca de normativa de distàncies de separació del traçat del remuntador en relació amb les edificacions de l'entorn, s'assumeix i prescriu la similitud d'aquest remuntador a un edifici aïllat i així a l'efecte de vistes rectes mínimes que les obertures a espais lliures han de gaudir, requisits mínims d'habitabilitat, distàncies entre unitats constructives a la zona d'ordenació específica i seguretat contra incendis.

Efectivament, no ens trobem davant el supòsit en què no hi ha exercici de la potestat de planejament urbanístic i s'abandona el cas a l'ordenació sectorial del transport per cable, sinó que davant aquest exercici, que no es qüestiona de cap manera, l'ordenació urbanística ha d'aplicar-se i en tot cas en raó dels elements interpretatius de l'article 10 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, i especialment en raó a la màxima protecció ambiental i aplicant el principi general d'interpretació integrada de les normes i en atenció a diversos graus de preservació, ha de ponderar-se l'interès públic que hagi de prevaler i buscar la utilització més racional possible del territori, fet que implica accentuar la potencialitat del règim d'edifici aïllat amb les conseqüències que això comporta.

Com que això és així, i centrant l'examen en l'anomenada subzona 3e.1 d'ordenació específica, on se situen els edificis existents —Cap d'Aran, Solneu i Port de la Boniagua—, cal atènr-se al que disposa l'article 109 de les normes urbanístiques de les Normes subsidiàries de planejament aplicables i en el denominat Pla Parcial Turístic, en l'article 70, que obliga a respectar una distància en tot cas de 4,00 m en totes les fites, és a dir, de 8,00 m entre edificis.

Per tant, seguint aquest dictamen, que tampoc s'ha desvirtuat tècnicament, resulta que, abundant-se en les distàncies diferents que ha esmentat anteriorment el que ha dictaminat l'enginyer de camins, canals i ports senyor Leandro, en tot cas atenint a les cotes del projecte de telecabina que ha d'ocupar-nos, resulta que la distància de l'edifici al final de la semiampada de la zona de telecabina és de 2,61 m menor dels 8,00 m establerts urbanísticament, per la qual cosa no es compleixen els dictats sinó que es vulneren. Dit de forma negativa, no s'aprecia més rellevància en el dictamen del perit arquitecte superior senyor Fulgencio quan no atén la discrepància fàctica que s'exposa ni el règim jurídic aplicable.

Des d'aquesta perspectiva, també procedeix estimar la disconformitat a dret de les llicències d'obres i ambiental impugnades directament.

Al seu torn, aquest tribunal no es pot permetre banalitzar ni tampoc fer-se el desentès del fet que segons el que disposa el Reial decret 596/2002, de 28 de juny, pel qual es regulen els requisits que han de complir-se per a la projecció, construcció, posada en servei i explotació de les instal·lacions de transport de persones per cable, en sentit del que s'ha dictaminat, ja que havent-hi una simple distància a l'edifici Solneu de 2,61 m, pot concórrer que

en el seu ús i manteniment, en procedir a una activitat de manteniment o reparació de façana amb les bastides i les eines dels treballadors —amb cairats de fins a 2 metres— sigui possible tocar el telecabina en moviment amb les eines o amb la mà, i es dictamina que el projecte impugnat no compleix el requisit fonamental de seguretat a tercers que és obligatori.

4. Quan es tracta d'examinar el cas des de les condicions de protecció d'incendis dels edificis, aquest tribunal ha d'emfatitzar que en línia amb el que s'ha exposat precedentement, no ens trobem davant el supòsit en què no hi ha exercici de la potestat de planejament urbanístic i s'abandona el cas a l'ordenació sectorial del transport per cable, sinó que davant aquest exercici, que no es qüestiona de cap manera, ha d'aplicar-se l'ordenació urbanística i en tot cas en raó dels elements interpretatius de l'article 10 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme, i especialment en raó a la màxima protecció ambiental i aplicant el principi general d'interpretació integrada de les normes i en atenció a diversos graus de preservació, ha de ponderar-se l'interès públic que hagi de prevaler i buscar la utilització més racional possible del territori, fet que comporta accentuar la potencialitat del règim d'edifici aïllat amb les conseqüències que això implica.

I és que en aquest punt, com destaca especialment el dictamen de l'arquitecte superior senyor Domingo, en la memòria al foli 20, s'argumenta i es disposa que, davant la manca de normativa de distàncies de separació del traçat del remuntador en relació amb les edificacions de l'entorn, s'assumeix i es prescriu que la distància mínima del telecabina a l'edifici ha de ser de 3 m per similitud a la classificació d'edifici aïllat (tipus C) de l'article 2.1 de l'annex I del Reial decret 2267/2004, de 3 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de seguretat contra incendis en els establiments industrials.

Per tant, seguint aquest dictamen, que tampoc s'ha desvirtuat tècnicament, i sense perjudici de les distàncies diferents esmentades anteriorment en el que ha dictaminat l'enginyer de camins, canals i ports senyor Leandro, en tot cas atenent a les cotes del projecte de telecabina que ha d'ocupar-nos, resulta que la distància de l'edifici al final de la semiampurada de la zona de telecabina és de 2,61 m menor dels 3,00 m establerts urbanísticament, per la qual cosa els dictats no es compleixen sinó que es vulneren. Dit de manera negativa, tampoc no s'aprecia més rellevància ni més força de convenciment en el dictamen del perit arquitecte superior senyor Fulgencio

quan no atén a la discrepància fàctica que s'ha exposat ni al règim jurídic aplicable.

Des d'aquesta perspectiva, també procedeix estimar la disconformitat a dret de les llicències d'obres i ambiental impugnades directament.

En conseqüència, també des d'aquestes perspectives, procedeix desestimar les al·legacions d'apel·lació que hi fan referència.

1.3. El Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge dels Aiguamolls de l'Alt Empordà

L'aprovació d'aquest pla ha estat objecte de diversos recursos que ha resolt la Secció Tercera del TSJC. Per mitjà de les sentències de 16 de desembre de 2016⁶, resol recurs contenciós administratiu contra el Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge dels Aiguamolls de l'Empordà. El Recurs número 407/2011 entén que és nul per manca d'avaluació ambiental. Considera que s'han infringit alguns articles de la Llei 42/2007, de patrimoni natural i biodiversitat i de la Llei catalana 6/2009, d'avaluació ambiental estratègica. També al·lega arbitrietat i manca de competència. No obstant això, el Tribunal considera que els articles invocats no li són aplicables per la naturalesa del pla, o no s'infringeixen. Vegem alguns paràgrafs de fonaments jurídics significatius:

El primer motiu pel qual es pretén la declaració de nul·litat de ple dret del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge dels Aiguamolls de l'Alt Empordà és la manca d'avaluació ambiental.

[...] No s'acredita l'incompliment d'aquest apartat 2n de l'article 45 de la Llei 42/2007, pel Pla Especial dels Aiguamolls de l'Alt Empordà.

[...] Per això, el Pla Especial no encaixa en el supòsit previst en l'article 45.4 de la Llei 42/2007, relatiu al pla, programa o projecte que ha de sotmetre's a avaluació ambiental, ja que el precepte requereix com a pressupòsits de tal obligació, d'una banda, que no tingui relació directa amb la gestió del lloc o no calgui, la qual cosa no es dóna en el cas que ens ocupa, atès que el Pla Especial té per objecte l'ordenació, recollint un programa d'actuació, amb les directrius de gestió i les accions necessàries per assolir els seus

⁶ Roj: STSJC CAT 12276/2016 – ECLI.ES.STSJCAT:2016:12276; Roj: STSJC CAT 12275/2016 – ECLI.ES.STSJCAT:2016:12275. Ponent: Isabel Hernández Pascual.

objectius, i, d'altra banda, no s'ha presentat cap prova que pugui afectar les àrees d'hàbitats, i de la normativa en resulta, per contra, una àmplia protecció d'aquests hàbitats, en els termes que ja s'han exposat anteriorment.

La part actora també considera que el Pla Especial ha vulnerat els articles 5.1, a i b, i 6.1 i 6.2 a, b i c de la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de Catalunya.

Invoca l'article 5.1.a de la Llei 6/2009, d'acord amb el qual els plans i programes relacionats en l'annex 1 han de sotmetre's a avaluació ambiental, però no assenjala l'apartat de l'annex que preveu el Pla especial que ens ocupa, i l'única cosa que podria estar-hi relacionada és l'apartat 3.11.a de l'annex I, que inclou el Pla d'Espais d'Interès Natural, en el qual no encaixa el Pla Especial, ja que no és un PEIN, l'objecte del qual, segons l'article 15 de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals protegits de Catalunya, és la delimitació i l'establiment de les determinacions necessàries per a la protecció bàsica dels espais naturals, sinó que es tracta d'un pla especial de desenvolupament i delimitació definitiva de l'espai protegit, d'acord amb l'article 5.1 de la Llei d'espais naturals, d'acord amb el qual, l'Administració de la Generalitat "pot formular i tramitar plans especials per a la protecció del medi natural i del paisatge", i l'article 16.2 de la mateixa llei, segons el qual, "la delimitació definitiva de cada espai s'ha de fer segons les modalitats de l'article 21.1, o bé mitjançant el planejament especial al qual fa referència l'article 5", que no és una modificació de la delimitació, sinó una "simple adaptació cartogràfica, a escales gràfiques més detallades, dels límits que estableix el Pla", d'acord amb l'article 8, 2n del Decret 328/1992, que aprova el Pla d'Espais d'Interès Natural.

[...]

Com es pot veure, el precepte citat, a fi d'establir els plans que tenen efectes significatius sobre el medi ambient, i com a conseqüència d'això, se sotmeten a avaluació ambiental, requereix com a primera suposició, abans d'enumerar les figures concretes de planejament que s'hi preveuen, que "estableixin el marc per autoritzar projectes sotmesos a avaluació d'impacte ambiental", i la part actora ni al·lega ni acredita que el pla especial qüestionat estableixi el marc per autoritzar tals projectes, per la qual cosa no pot entendre's comprès en el supòsit de l'article 6.2 de la llei esmentada i, per tant, en cap dels subapartats d'aquest article (FJ 3).

La nul·litat del pla especial es motiva també en la demanda per infracció de l'article 37 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, de patrimoni natural i biodiversitat [...]

L'article 37 de la Llei 42/2007 disposa que "en les declaracions dels espais naturals protegits poden establir-se zones perifèriques de protecció destinades a evitar impactes ecològics o paisatgístics procedents [...]. En conseqüència, el Pla Especial tampoc modifica la delimitació del parc natural i de les reserves naturals per a la creació d'una zona de protecció d'aquests espais.

Pel que fa a l'àmbit del Pla Especial, l'article 2 disposa que:

"L'àmbit d'aplicació del Pla és el que determinen els plànols d'ordenació (plànols 0-1 i O-2). Això inclou la totalitat de l'espai PEIN «Aiguamolls de l'Alt Empordà», que coincideix amb la zona d'especial protecció per a les aus (ZEPA) i lloc d'importància comunitària (codi S0000019), i incorpora el Parc Natural i les Reserves Naturals dels Aiguamolls de l'Empordà. També s'inclouen els terrenys de l'entorn de l'espai atesa la seva funció rellevant per a la connexió ecològica i paisatgística entre les diverses unitats del Parc, i entre aquest i el Parc Natural de Cap de Creus i l'espai del Montgrí.

Així, doncs, no ens trobem davant la modificació del PEIN ni davant la modificació de la declaració de Parc Natural i de Reserves Naturals dels Aiguamolls de l'Empordà, sinó, com va declarar aquesta Sala i Secció en la Sentència núm. 212, de 27 de març de 2015, en el Recurs número 87/2011, que es va seguir contra el mateix Pla Especial, som "davant un pla especial de protecció del medi natural i del paisatge de l'article 5.1 de la Llei 12/1985, d'espais naturals protegits, que atribueix la seva formulació i tramitació a la Generalitat de Catalunya [...]", el Govern de la qual, "que pot modificar la delimitació de l'espai, fins i tot mitjançant modificacions que comportin alteracions substancials, i subjectar aquest nou espai al règim previst pel PEIN, [exerceix] la potestat de delimitar una zona de protecció perifèrica de l'espai natural, amb la finalitat de protegir aquest espai de conformitat amb el que disposa l'article 1 de la Llei 12/1985, amb un règim de protecció diferent del PEIN, pel que fa a les circumstàncies concurrents, que permeti el desenvolupament i la utilització dels recursos naturals i ambientals fins on sigui possible, de conformitat amb l'esmentat article 1 sense necessitat d'imposar un nivell de protecció PEIN, per no considerar-lo com a necessari per a tal finalitat".

La Generalitat no ha optat per modificar el PEIN, que ha delimitat definitivament mitjançant la corresponent adaptació cartogràfica, ni per modificar el Parc Natural i Reserves Naturals, les delimitacions del qual ha mantingut, sinó per la formulació d'un pla de protecció del medi natural i del paisatge, per a la qual cosa l'habilita l'article 5.1 de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, a fi de complir els objectius enunciats en l'article 1 del Pla Especial, "d'establiment dels aspectes globals i estratègics de l'ordenació d'aquest espai protegit, inclòs en el Pla d'Espais d'Interès natural", sobre tres àmbits superposats amb règims de protecció d'intensitat diferent en funció dels valors concurrents en cadascun: a) Pla Especial, que comprèn el PEIN i la zona perifèrica de protecció i de connexió; b) PEIN, que inclou el Parc Natural i les Reserves Naturals, i c) aquests últims, amb àmbit menor, però amb la màxima protecció, la qual cosa no resulta contradictori amb la Llei 42/2007, l'article de la qual 28.2 disposa que "si se superposen en un mateix lloc diverses figures d'espais protegits, les normes reguladores dels mateixos espais així com els mecanismes de planificació, s'han de coordinar, a fi que els diversos règims aplicables en funció de cada categoria conformin un tot coherent". (FJ 4) Com s'ha dit, la figura de pla especial que es formula i s'aprova és la que preveu l'article 5.1 de la Llei 12/1985, que habilita l'Administració de la Generalitat de Catalunya a "formular i tramitar plans especials per a la protecció del medi natural i del paisatge d'acord amb el que estableix la legislació urbanística".

La seva finalitat, d'acord amb l'article 1 de la Llei 12/1985, és "protegir, conservar, gestionar i, si escau, restaurar i millorar la diversitat genètica, la riquesa i productivitat dels espais naturals de Catalunya, els quals han de ser compatibles amb el desenvolupament i utilització dels recursos naturals i ambientals, en el marc de la protecció del medi i de l'ordenació racional i equilibrada del territori".

[...] Així, doncs, la mateixa Llei 12/1985, en l'exposició de motius, respon a l'al·legació de la suficiència de la legislació urbanística per a la consecució dels objectius que persegueix aquesta llei, la qual cosa excusa una resposta més gran, ja que, d'una banda, és decisió del legislador perseguir els objectius mitjançant l'esmentada figura de planejament, com a complement de la protecció establerta pel planejament urbanístic als valors que pretén preservar i recuperar, enfront de la qual no pot prevaler l'al·legació interessada d'un particular, que, a més, i encara que fos irrellevant, tampoc ha desvirtuat el fonament d'aquesta decisió, de la insuficiència del

planejament urbanístic per a la consecució de les finalitats del legislador sectorial pel que fa a espais naturals.

[...] Doncs bé, d'acord amb el que disposa l'article 2.2.2 del Pla Director Territorial:

“Aquests objectius tenen el rang de principis rectors i, en absència de determinacions normatives més específiques, han d'informar de la presa de decisions en els planejaments urbanístics, de les infraestructures i del medi ambient”.

Per tant, els objectius del Pla Especial no són de lliure elecció per al planificador mediambiental, sinó que són principis rectors que han d'informar del seu planejament, raó per la qual tampoc es poden qüestionar com a arbitraris en aquest recurs, ja que els imposa el planejament territorial.

Finalment, el mateix Pla Director Territorial de l'Empordà dona proves de la realitat del valor dels terrenys “com a peces i connectors d'interès natural, com a àrees d'usos agraris i també per la seva funció específica en l'equilibri mediambiental, com és el cas de les àrees de recàrrega dels aquífers” — article 2.3 del Pla Director Territorial—, la realitat que no ha estat desvirtuada per cap prova de sentit contrari. (FJ 5).

El Recurs 408/2011 persegueix la mateixa pretensió, declarar nul de ple dret l'Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya GV/254/2010, de 23 de novembre, pel qual es va aprovar definitivament el pla especial objecte de comentari. Els motius que s'al·leguen són els mateixos.