

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (pp. 2-
6)**

—

**JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A LA COMUNITAT VALENCIANA (pp. 7-
10)**

MARTA OLLER RUBERT

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo / Professora contractada
doctora de Dret Administratiu*

Universitat Jaume I

Sumario: 1. Protección del medio ambiente a través de normas urbanísticas: STSJCV 3707/2014, de 5 de junio. 2. Restauración de la legalidad: STSJCV 3702/2014, de 4 de junio, y STSJCV 4944/2014, de 19 de junio. 3. Acción popular en materia ambiental: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 3495/2014, de 7 de mayo. 4. Prevalencia del interés ambiental sobre el económico: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 4944/2014, de 19 de junio.

A continuación pasan a exponerse las sentencias más relevantes dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, además de identificarse según la temática tratada.

1. Protección del medio ambiente a través de normas urbanísticas: STSJCV 3707/2014, de 5 de junio

En este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana entra a dilucidar el recurso presentado por la empresa Cabañas Ahora, S. L., que pretende la apertura de un camping turístico en una parcela integrada en el Parque Natural de la Albufera, zona clasificada como “suelo no urbanizable protegido”, para lo cual solicita la preceptiva declaración de interés comunitario —pronunciamiento de la Administración competente sobre un uso determinado en suelo no urbanizable— a la Conselleria de Territorio y Vivienda. La legislación vigente, la Ley 10/2004, establecía que la DIC debía concederse en un plazo máximo de seis meses, siendo el silencio negativo en caso de que no hubiera habido pronunciamiento en el plazo señalado.

EL TSJCV entra especialmente a analizar el fondo del asunto otorgando y manifestando el especial valor ambiental que tiene el suelo no urbanizable, haciendo referencia a la exposición de motivos de la Ley anterior, en la que se destacan como fines propios de este los fines agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, los fines vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Ello conlleva que la edificabilidad en esta clase de suelo sea la excepción, adoptándose una postura restrictiva en cuanto a la posibilidad de usos y aprovechamientos urbanísticos. Al hilo de estas argumentaciones, debe destacarse que la zona en la que se pretende instalar el camping está calificada por el POGU como “de protección ecológica y medioambiental”, de forma que el uso predominante es forestal y de protección ambiental. Existe, pues, una evidente confrontación entre el uso que pretende el actor y las características del suelo, las cuales comportan que sea correcta la decisión de la Conselleria de denegar la DIC por silencio administrativo, y así se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia. Finalmente, debe

también destacarse la apreciación que el TSJCV realiza respecto a las relaciones entre los planes rectores de uso y gestión y los planes generales; así, entiende que es perfectamente posible que los planes generales determinen un mayor grado de protección que los planes rectores de uso y gestión, de forma tal que las determinaciones de estos últimos siempre serán determinaciones mínimas y siempre habrá que tener en cuenta el mecanismo que establezca los criterios de mayor protección ambiental.

2. Restauración de la legalidad: STJCV 3702/2014, de 4 de junio, y STSJCV 4944/2014, de 19 de junio

Varios son los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con la restauración de la legalidad urbanística en aras de la protección del suelo rural protegido, de entre las que destacaremos las que comentamos a continuación.

En la Sentencia 3702/2014, de 4 de junio, se trata de un supuesto de construcción ilegal de vivienda unifamiliar, denunciado por la Administración municipal, en relación con una construcción realizada en suelo no urbanizable de especial protección. En este caso, el expediente sancionador ordena la demolición, sin requerimiento previo de restauración de la legalidad por tratarse de suelo rural protegido. El propietario alega lo siguiente: “Que el terreno donde se ha llevado a cabo la construcción se trata de un terreno sobre el que el Ayuntamiento de Jarafuel tiene previsto realizar un plan urbanístico de ampliación de la zona de población y casco urbano, quedando por tanto dicha construcción fuera del suelo no urbanizable protegido. En consecuencia no debería resolverse mediante la demolición de lo construido sino a través de la legalización de la construcción a través de la solicitud de licencia”.

Sobre el recurso presentado en contra de la demolición ordenada, el TSJ señala que “la línea jurisprudencial que proclamó, tiempo atrás, el principio de proporcionalidad o menor demolición en materia de disciplina urbanística, ha sido superada por una nueva corriente de jurisprudencia que subraya el carácter preceptivo y no facultativo de la demolición como medida restauradora de los valores infringidos por la conducta ilícitamente realizada, en particular cuando se trata de suelos especialmente protegidos por su valores ecológicos y medioambientales en los que están prohibidos las

edificaciones destinadas a usos residenciales, en cuyo caso la demolición resulta una consecuencia obligada de la imposibilidad de legalización, pues es la Administración la que está obligada a restaurar la realidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal, y a la defensa de los valores protegidos con motivo de las clasificaciones y calificaciones urbanísticas, de manera que no existe la posibilidad de optar entre dos o más medios distintos y no es, por tanto, aplicable el principio de proporcionalidad”. Por estas razones se desestima el recurso.

También en la Sentencia 1791/2014, de 8 de abril, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana resuelve un recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del *conseller* de Medio Ambiente, Agua y Urbanismo y Vivienda por la que se desestima un recurso de alzada interpuesto con resolución dictada por la Secretaría Autonómica que ordena la restauración de la legalidad urbanística para una construcción en suelo no urbanizable protegido con protección agrícola. En este caso, el Tribunal Superior de Justicia recuerda que la protección del suelo agrícola no está vinculada exclusivamente a la productividad agrícola, sino también a otros factores como el paisaje. Se desestima, en consecuencia, el recurso, haciendo hincapié además el Tribunal en que la revisión de una futura modificación del planeamiento del municipio no es circunstancia que permita considerar que la Resolución por la que se ordena la restauración de la legalidad sea inadecuada, ni tampoco supondría la legalización *ex post facto* de la edificación ilegalmente construida, aunque la edificación resultara conforme al nuevo planeamiento.

3. Acción popular en materia ambiental: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 3495/2014, de 7 de mayo

En este pronunciamiento analiza el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el recurso interpuesto por la Asociación de Usuarios de Servicios Generales de Banca y Bolsa (AUGE) contra la Sentencia núm. 358/2009 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 10 de Valencia, de 20 de octubre, que inadmite el recurso frente a la Resolución de 10 de julio de 2008 de la Secretaría Autonómica de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. El motivo de inadmisión es que no se cumplen los requisitos establecidos en 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, para interponer la llamada “acción pública” allí prevista.

En efecto, el Tribunal Superior de Justicia analiza la acción pública, fijándose en los requisitos necesarios según la Ley para poder hacer uso de esta. En primer lugar, se hace hincapié en que dicha acción como tal no existe en materia ambiental y así lo ha reconocido también el Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de junio de 2013, puesto que la legitimación para su interposición no se reconoce a cualquier ciudadano, sino solo a asociaciones en las que concurren determinados requisitos, entre ellos el “ejercicio efectivo de los fines de protección medioambiental” (art. 23 de la Ley 27/2006). Es precisamente este requisito el motivo que fundamenta la desestimación del recurso presentado por AUGE, ya que en este caso la finalidad principal de la asociación actora es “la protección de los usuarios de servicios generales de banca y bolsa”, si bien la protección del medio ambiente también figura entre sus fines, en el artículo 5 de sus Estatutos, motivo por el cual se desestima el recurso.

4. Prevalencia del interés ambiental sobre el económico: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 4944/2014, de 19 de junio

En este caso, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Consell de la Mancomunidad de Municipios de la Vall d’Albaida contra el Auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia por el que se acordaba la adopción de medidas cautelares y se suspendía el acto impugnado.

La Conselleria aprobó un plan zonal de residuos para determinadas zonas del Plan Integral de Residuos (PIR) de la Comunidad Valenciana en 2004, en el marco del cual el Consorcio del Plan Zonal concedió un contrato de gestión de residuos —que diferenciaba un período transitorio y un período definitivo— que suponía la puesta en marcha de una planta de tratamiento, valoración y eliminación.

La Mancomunidad de Municipios de la Vall d’Albaida interpuso recurso de reposición —que es desestimado— contra el Acuerdo por el que se iniciaba el período transitorio del proyecto de gestión, y adoptó un acuerdo por el que decidió no entregar los residuos urbanos en la planta de transferencia establecida por el Consorcio. Esta decisión fue

objeto de recurso por el Consorcio, adoptándose por Auto del Juzgado medidas cautelares por las que suspendía el Acuerdo, puesto que la no realización de los vertidos en el lugar establecido podría causar perjuicios de difícil reparación para el interés general, sobre todo para el medio ambiente. Así, entre otras cuestiones, el Tribunal entra a ponderar los intereses en conflicto y considera que la gravedad y la imposibilidad de reparación de los perjuicios causados al medio ambiente deben prevalecer por encima de los perjuicios económicos.

Sumari: 1. Protecció del medi ambient per mitjà de normes urbanístiques: Sentència del TSJCV 3707/2014, de 5 de juny. 2. Restauració de la legalitat per motius ambientals: Sentències del TSJCV 3702/2014, de 4 de juny, i 4944/2014, de 19 de juny. 3. Acció popular amb relació al medi ambient: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 3495/2014, de 7 de maig. 4. Prevalença de l'interès ambiental sobre l'econòmic: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 4944/2014, de 19 de juny.

Seguidament exposarem les sentències més rellevants dictades pel Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana i les identificarem segons la temàtica que tracten.

1. Protecció del medi ambient per mitjà de normes urbanístiques: STSJCVCV 3707/2014, de 5 de juny

En aquest supòsit el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana dilucida el recurs presentat per l'empresa "Cabañas ahora S.L", que pretén obrir un càmping turístic en una parcel·la integrada al parc natural de l'Albufera, zona classificada com a "sòl no urbanitzable protegit", per la qual cosa sol·licita la preceptiva Declaració d'interès comunitari (DIC) —pronunciament de l'Administració competent sobre l'ús determinat en sòl no urbanitzable— a la Conselleria de Territori i Habitatge. La legislació vigent, la Llei 10/2004, estableix que la DIC s'ha de concedir en un termini màxim de sis mesos, amb silenci negatiu, en cas que no hi hagi cap pronunciament en el termini assenyalat.

El Tribunal Superior de Justícia de la CV analitza especialment el fons de l'assumpte i atorga i manifesta l'especial valor ambiental que té el sòl no urbanitzable, també fa referència a l'exposició de motius de la llei anterior, que destaca com a finalitats pròpies del sòl l'agrícola, la forestal, la ramadera, la cinegètica i, en general, finalitats vinculades a la utilització racional dels recursos naturals. Això fa que l'edificabilitat en aquesta mena de sòl en sigui excepció, i s'adopta una postura restrictiva quant a la possibilitat d'usos i aprofitaments urbanístics. Al costat d'aquestes argumentacions, cal destacar que el POGU qualifica "de protecció ecològica i mediambiental" la zona en la qual es pretén instal·lar el càmping, de manera que l'ús predominant és forestal i de protecció ambiental. Existeix, doncs, una confrontació evident entre l'ús que pretén la part actora i les característiques del sòl, que fan que la decisió de la Conselleria que denega la DIC per silenci administratiu sigui correcta, i així es pronuncia el Tribunal Superior de Justícia. Finalment, cal destacar també l'apreciació que fa el TSJCV sobre

les relacions entre els plans rectors d'ús i gestió i els plans generals, sobre els quals entén que és perfectament possible que els plans generals determinin un grau més elevat de protecció que els plans rectors d'ús i gestió, de manera que les determinacions d'aquests últims plans sempre són determinacions mínimes, i que sempre caldrà ajustar-se al mecanisme que estableixi criteris de protecció ambiental més gran.

2. Restauració de la legalitat: STJCV 3702/2014, de 4 de juny, i *STSJCV 4944/2014, de 19 de juny

Els pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana amb relació a la restauració de la legalitat urbanística amb l'objecte de preservar el sòl rural protegit, són diversos, entre els quals destacarem els següents:

La Sentència 3702/2014, de 4 de juny, tracta d'un supòsit de construcció il·legal d'un habitatge unifamiliar, que denuncia l'Administració municipal amb relació a una construcció en sòl no urbanitzable d'especial protecció. En aquest cas l'expedient sancionador n'ordena la demolició, sense requeriment previ de restauració de legalitat, perquè es tracta de sòl rural protegit. El propietari al·lega "Que el terreny on s'ha construït és un terreny sobre el qual l'Ajuntament de Xarafull té previst realitzar un pla urbanístic d'ampliació de la zona de població i nucli urbà; per tant, aquesta construcció queda fora del sòl no urbanitzable protegit. En conseqüència no hauria de resoldre's mitjançant la demolició de la construcció sinó per mitjà de la legalització de la construcció per mitjà de la sol·licitud de llicència".

Sobre el recurs presentat en contra de la demolició que s'ha ordenat, el TSJ assenyala que "la línia jurisprudencial que va proclamar, temps enrere, el principi de proporcionalitat o menor demolició pel que fa a la disciplina urbanística, ha estat superada per un nou corrent de jurisprudència que subratlla el caràcter preceptiu i no facultatiu de la demolició com a mesura restauradora dels valors infringits per la conducta il·lícitament realitzada, en particular quan es tracta de sòls especialment protegits pels valors ecològics i mediambientals en els quals estan prohibides les edificacions destinades a usos residencials, en aquest cas la demolició resulta conseqüència obligada de la impossibilitat de legalització, ja que és l'Administració la que està obligada a restaurar la realitat física alterada o transformada per mitjà de l'acció il·legal, i a la defensa dels valors protegits amb motiu de les classificacions i

qualificacions urbanístiques, de manera que no hi ha possibilitat d'optar entre dos o més mitjans diferents, i, per tant, no és aplicable el principi de proporcionalitat". Raons per les quals es desestima el recurs.

També en la Sentència 1791/2014, de 8 d'abril, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana resol un recurs contenciós administratiu contra la resolució del conseller de Medi Ambient, Aigua i Urbanisme i Habitatge, pel qual es desestima un recurs d'alçada interposat amb la resolució dictada per la Secretaria Autònoma que ordena restaurar la legalitat urbanística d'una construcció en sòl no urbanitzable protegit amb protecció agrícola. En aquest cas el Tribunal Superior de Justícia recorda que la protecció del sòl agrícola no està vinculada exclusivament a la productivitat agrícola, sinó també a altres factors com el paisatge. En conseqüència, es desestima el recurs i el Tribunal, a més, subratlla que la revisió d'una futura modificació del planejament del municipi no és circumstància que permeti considerar que la resolució per la qual s'ordena la restauració de la legalitat sigui inadequada, ni tampoc suposaria la legalització ex post facto de l'edificació il·legalment construïda, encara que l'edificació resultés d'acord amb el nou planejament.

3. Acció popular amb relació al medi ambient: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 3495/2014, de 7 de maig

En aquest pronunciament el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana analitza el recurs interposat per l'ASOCIACIÓN DE USUSARIOS DE SERVICIOS GENERALES DE BANCA Y BOLSA (AUGE) contra la Sentència dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu n. 10 de València, n. 358/2009, de 20 d'octubre del 2009, que inadmet el recurs enfront de la Resolució de 10 de juliol de 2008 de la Secretaria Autònoma de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge. El motiu de la inadmissió és que no es compleixen els requisits que estableix la Llei 27/2006, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia pel que fa al medi ambient per interposar l'anomenada "acció pública" que s'hi preveu.

En efecte, el Tribunal Superior de Justícia analitza l'acció pública, i es fixa en els requisits necessaris segons la llei per poder fer-ne ús. En primer lloc, es posa l'accent que aquesta acció com a tal no existeix pel que fa al medi ambient, i així els ha

reconegut també el Tribunal Suprem en la Sentència de 7 de juny de 2013, ja que la legitimació per a la seva interposició no es reconeix a qualsevol ciutadà, sinó solament a associacions en què concorren determinats requisits, entre els quals l'“exercici efectiu de les finalitats de protecció mediambiental” (art. 23 Llei 27/2006). És precisament aquest requisit el motiu que fonamenta la desestimació del recurs presentat per AUGE, ja que en aquest cas la finalitat principal de l'associació actora és “protegir els usuaris de serveis generals de banca i borsa”, si bé protegir el medi ambient també figura entre les seves finalitats, en l'article 5 dels Estatuts, motiu pel qual es desestima el recurs.

4. Prevalença de l'interès ambiental sobre l'econòmic: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 4944/2014, de 19 de juny

En aquest cas el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana resol el recurs d'apel·lació interposat pel Consell de la Mancomunitat de Municipis de la Vall d'Albaida contra la interlocutòria dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 7 de València per la qual s'acorda adoptar mesures cautelars i se suspèn l'acte impugnat.

El 2004 la Conselleria va aprovar el Pla Zonal de Residus per a determinades zones del Pla Integral de Residus (PIR) de la Comunitat Valenciana, en el marc del qual el Consorci del Pla Zonal va concedir un contracte de gestió de residus —que diferenciava un període transitori i un període definitiu— que suposava la posada en funcionament d'una planta de tractament, valoració i eliminació.

La Mancomunitat de Municipis de la Vall d'Albaida va interposar un recurs de reposició —que és desestimat— contra l'acord pel qual s'iniciava el període transitori del projecte de gestió, i va adoptar un acord pel qual va decidir no dipositar els residus urbans en la planta de transferència establerta pel Consorci. Aquesta decisió va ser objecte de recurs pel Consorci i per la interlocutòria del Jutjat es van adoptar mesures cautelars, per les quals suspenia l'acord, ja que la no-realització dels abocaments en el lloc establert podria causar perjudicis difícils de reparar per a l'interès general, sobretot per al medi ambient. Així, entre altres qüestions, el Tribunal pondera els interessos en conflicte i considera que la gravetat i la impossibilitat de reparar els perjudicis causats al medi ambient han de preponderar per sobre dels perjudicis econòmics.