

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ANDALUCÍA (pp. 2-8)**

—

**JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A ANDALUSIA (pp. 9-15)**

LORENZO MELLADO RUIZ

*Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu*

*Universidad de Almería*

**Sumario:** 1. Deslinde de vías pecuarias y efectos de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores (STSJA de 29 de abril de 2011, rec. 2057/2004). 2. Deslinde de costas y obras de emergencia (STSJA de 23 de mayo de 2011, rec. 1163/2002). 3. Alcance de las determinaciones urbanísticas de los planes de ordenación territorial (STSJA de 27 de mayo de 2011, rec. 1685/2006). 4. Relación entre las competencias materiales (municipales) sobre autorización de actividades y las competencias formales sancionadoras (autonómicas o estatales) de protección de la calidad de las aguas (STSJA de 13 de junio de 2011, rec. 192/2006). 5. Efectos del deslinde provisional de costas y ocupación del demanio marítimo-terrestre (STSJA de 6 de junio de 2011, rec. 2196/2003).

La presente crónica abarca el período comprendido entre abril y octubre de 2011.

### **1. Deslinde de vías pecuarias y efectos de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores (STSJA de 29 de abril de 2011, rec. 2057/2004)**

La STSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sede de Málaga) de 29 de abril de 2011, rec. 2057/2004, que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una resolución de deslinde de vías pecuarias, tiene, además, singular importancia porque sistematiza y se pronuncia sobre los discutidos efectos de la declaración de caducidad de los procedimientos administrativos.

El fondo del asunto y la resolución de la pretensión material directa son, en principio, claros. Se declara la caducidad del procedimiento de deslinde de una vía pecuaria por el constatado transcurso del plazo máximo de este sin resolución y notificación (18 meses en el caso de Andalucía), declarándose además nula la resolución extemporánea dictada. Pero el Tribunal se plantea, además, los efectos de dicha declaración de perención o caducidad: archivo de las actuaciones y agotamiento, por prescripción, del ejercicio de la potestad sancionadora (requiriéndose, por lo tanto, iniciar los trámites de la revisión de oficio), o, tal y como sostiene la doctrina mayoritaria, archivo de las actuaciones y mera acumulación del tiempo transcurrido desde que se inició el procedimiento sancionador hasta el de prescripción. Para argumentar su decisión, el Tribunal recuerda, en primer lugar, la STS de 24 de abril de 1999, dictada en un recurso de casación en interés de ley, según la cual el artículo 63.3 LRJAP no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador. La caducidad o paralización de los procedimientos por causa imputable a la Administración no implicaría, pues, automáticamente, sin haber transcurrido lógicamente el plazo de prescripción, la nulidad del acto administrativo sancionador, no surgiendo en la esfera jurídica de los interesados

un derecho subjetivo pleno a su oposición. Pero esta doctrina sería más adelante corregida por el propio TS en la Sentencia de 11 de marzo de 2003, que fija como nueva doctrina legal la consecuencia inmediata de invalidez, y en concreto de nulidad de pleno derecho, de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado. El TSJA hace suyos estos últimos planteamientos y declara, junto a la caducidad del expediente, la nulidad de la aprobación del deslinde, como acto administrativo dictado sin seguir ningún procedimiento, al estar este ya caducado (art. 62.1.e LRJAP).

Cabe recordar, en este sentido, que la equívoca declaración legal del artículo 44 LRJAP —según la cual, en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, como mandato genérico del artículo 42 LRJAP— debe interpretarse, para no chocar con la última jurisprudencia reseñada, en el sentido de que la Ley no se refiere a la resolución en sentido estricto, que decide el fondo del asunto —tal y como sucede en los casos en los que es aplicable el silencio administrativo desestimatorio—, sino a la propia resolución formal de “declaración de la caducidad”, tal y como exige ahora, tras la Ley 4/1999, el artículo 42.1 LRJAP.

## **2. Deslinde de costas y obras de emergencia (STSJA de 23 de mayo de 2011, rec. 1163/2002)**

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, Sede de Granada) de 23 de mayo de 2011, rec. 3943/2002, resuelve el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del director general de Costas del Ministerio de Medio Ambiente de 25 de junio de 2002, que imponía a la parte recurrente diversas obligaciones en relación con una terraza y escollera situadas en el dominio público marítimo-terrestre (solicitud de concesión, presentación de un estudio de dinámica del litoral y constitución de aval o fianza), pero durante la tramitación del oportuno deslinde en cuanto obras de emergencia amparadas en el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Costas.

La cuestión central a la que se enfrenta el TSJA sería si a la situación creada como consecuencia de las obras ejecutadas, amparadas en la oportuna autorización administrativa, se le podría aplicar el contenido del artículo 36 LC, que determina que

“en los supuestos de usos que puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración del Estado estará facultada para exigir al solicitante la presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen reglamentariamente para la prevención de aquellos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes”. Y señala el Tribunal que, en efecto, no hay aquí afectación al dominio público marítimo-terrestre, al abarcar la zona afectada solo los espacios de servidumbre y tránsito, y, además, porque ya la Administración había resuelto con anterioridad con expedientes sancionadores las consecuencias del exceso en la autorización concedida, aunque fuese con carácter de emergencia. No cabría, pues, la revocación de la autorización concedida, sino la apertura del correspondiente procedimiento sancionador por incumplimiento de sus condiciones.

### **3. Alcance de las determinaciones urbanísticas de los planes de ordenación territorial (STSJA de 27 de mayo de 2011, rec. 1685/2006)**

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.<sup>a</sup>, Sede de Málaga) de 27 de mayo de 2011, rec. 1685/2006, se enfrenta a la cuestión de la posibilidad de inclusión de determinaciones o previsiones de contenido urbanístico dentro de los instrumentos o planes de ordenación territorial, problema en el que confluyen no solo aspectos de indudable calado competencial, como la salvaguarda del núcleo mínimo propio de la garantía institucional de la autonomía local o la capacidad de planificación específica de planes de ordenación supramunicipal, sino también de interacción material entre las diversas instancias de planificación del territorio.

Recuerda el TSJA en primer lugar la doctrina general, ya consolidada, de los límites (reflejados en la existencia de intereses supralocales) de la garantía institucional de la autonomía local, pero, a la vez, las igualmente evidentes limitaciones competenciales (sustantivas) de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, que habrían de limitarse, en principio, a la planificación y ordenación estratégica —de ámbito autonómico o de ámbito subregional—, sin inclusión de determinaciones “directa” o “específicamente” urbanísticas. Es cierto, no obstante, que no hay en realidad una separación estricta y rígida ni de los intereses generales existentes ni de los “ámbitos de interés propio” de cada entidad territorial, sobre todo en el caso de la ordenación del espacio físico, en donde confluyen todo tipo de actividades —públicas y

privadas— y múltiples e interconectados títulos de intervención. No hay, realmente, asuntos “exclusivamente urbanísticos”, constituyendo la normativa sobre ordenación del territorio, igual que las exigencias de protección ambiental, más bien fórmulas transversales de integración y resolución de los intereses y bienes jurídicos afectados. Señala en este sentido el TSJA que entre los objetivos de la ordenación del territorio, en cuanto competencia exclusiva autonómica (aunque evidentemente no excluyente de otros títulos, también estatales, de carácter ancilar), se incluye de forma destacada en el caso de Andalucía la “distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural” (art. 2.2.b de la Ley 1/1994), imbricación entre racionalidad supramunicipal en la ocupación del suelo y protección ambiental que inspira hoy, como es evidente, toda la regulación básica estatal sobre suelo (texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Y concluye, entonces, el TSJA: “Es evidente, pues, que las determinaciones a que se refiere la demanda, dirigidas básicamente a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afectan de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que, por lo tanto, pueden y deben ser abordados por los instrumentos que el ordenamiento contempla a estos efectos, los cuales, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística” (FJ 5.º).

Se asiste, así, a una profunda conmixtión entre el urbanismo y la ordenación del territorio, fundamentalmente en el caso de la afectación a intereses supralocales. Pero la cuestión realmente dista de estar clara: es evidente que un plan subregional de ordenación del territorio no puede clasificar el suelo (función propia de los instrumentos generales de ordenación urbana), pero su declaración, posiblemente justificada, como zona de interés territorial y, por lo tanto, la prohibición de su reclasificación como suelo urbanizable conllevan en el fondo las mismas consecuencias. Sería necesario clarificar, por lo tanto, el alcance de las competencias regionales de ordenación territorial-ambiental, que lógicamente sí tendrían su máxima expresión en la preservación como suelos protegidos de determinadas zonas (y su obligatoria asunción como suelos no urbanizables por parte de la planificación urbanística general), pero sin llegar a anular o hacer irreconocible la competencia (claramente incluida en el núcleo de asuntos propios y, por lo tanto, garantizada constitucionalmente) de ordenación singular de la ciudad,

propia de los planes urbanísticos, sobre todo teniendo en cuenta las facultades de verificación y control posteriores (aprobación definitiva) de la Administración autonómica con respecto a los planes generales de ordenación urbanística en todo lo referido a las cuestiones regladas relativas a intereses supralocales.

Conviene recordar, además, que entre las funciones públicas de ordenación del territorio y urbanismo, y, en segundo plano, entre los instrumentos de planificación espacial fruto de ambas, no hay una relación jurídica de prevalencia o primacía material. Se trata de funciones públicas atribuidas a diferentes entes territoriales, y el principio constitucional de garantía de la autonomía local exige, aun dentro de la necesaria adaptación y ajustamiento de contenidos, el respeto de las ineludibles competencias urbanísticas locales. La lógica imbricación material de los instrumentos de ordenación del territorio no puede conllevar la incidencia urbanística ilimitada de las determinaciones de gestión territorial. Es necesario, en todo caso, motivar con base legal suficiente el interés supralocal subyacente a los posibles contenidos urbanísticos presentes en un plan territorial, y hasta la misma dimensión de articulación o vertebración territorial general de estos. Los planes generales de ordenación urbana deben elaborarse “en el marco” de los planes territoriales, es decir, integrar racionalmente su contenido de acuerdo con estos. Y aunque no se trate de un mero mandato de “no contradicción”, sino de “adecuación positiva” o de cooperación sustantiva o material de contenidos, no hay, a mi juicio, una prevalencia absoluta sobre la planificación urbanística por la que puedan incluirse en los planes territoriales cualesquiera determinaciones de directa afectación urbanística sobre la ordenación local, como es el caso de las operaciones de clasificación o desclasificación del suelo. El límite debe venir dado por el propio alcance material de las competencias correspondientes, es decir, que se trate de medidas “urbanístico-territoriales” realmente apoyadas o demandadas por el modelo territorial a implantar en el desarrollo del plan.

En el caso analizado, y como se ha reseñado, el TSJA avala dichas consideraciones territoriales, por cuanto además la concreta determinación de los suelos a los que se atribuyen estas quedaría en cualquier caso justificada por la propia ordenación urbanística, que no viene a alterarse realmente por tales determinaciones territorial-ambientales (FJ 7.º).

#### **4. Relación entre las competencias materiales (municipales) sobre autorización de actividades y las competencias formales sancionadoras (autonómicas o estatales) de protección de la calidad de las aguas (STSJA de 13 de junio de 2011, rec. 192/2006)**

Recuerda la STSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, Sede de Granada) de 13 de junio de 2011, rec. 182/2006, que aunque evidentemente los ayuntamientos tienen la facultad de autorizar determinadas actividades industriales, si estas se encuentran sometidas también a otras autorizaciones o permisos de naturaleza ambiental, no desaparece la potestad de sancionar del organismo competente en materia de aguas cuando se detecte alguna conducta prevista como infracción en la legislación aplicable. Y ello aunque los desagües de la empresa, como es el caso planteado, se realicen al alcantarillado municipal y no directamente a cauces específicos del demanio hidráulico, y se cuente con autorización de vertidos a este (intentando trasladar, entonces, la responsabilidad por mal funcionamiento de los servicios públicos al Ayuntamiento).

Entiende el TSJA, siguiendo los parámetros clásicos del derecho sancionador administrativo, que en el caso en cuestión, y frente a los argumentos de falta de prueba y de verificación del nexo causal entre las actividades y el daño ambiental producido, sí hay una actividad probatoria sobre la que el órgano competente ha fundado un juicio razonable de culpabilidad, pudiéndose destruir, por lo tanto, la premisa de la presunción de inocencia.

Ahora bien, lo que no se acredita es el daño efectivo al dominio público hidráulico, siendo este uno de los elementos básicos del tipo administrativo aplicable. Por lo tanto, la infracción se transforma en leve, y, además, se reduce la sanción pecuniaria puesto que, en virtud del principio de legalidad temporal, no se había producido la actualización de las sanciones administrativas en esta materia en el momento de la comisión de los hechos juzgados.

#### **5. Efectos del deslinde provisional de costas y ocupación del demanio marítimo-terrestre (STSJA de 6 de junio de 2011, rec. 2196/2003)**

La STSJA (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, Sede de Granada) de 6 de junio de 2011, rec. 2196/2003, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra diversas resoluciones sancionadoras por ocupación y uso del dominio

público marítimo-terrestre antes, no obstante, de haberse verificado el deslinde definitivo de la porción de costa afectada.

Pero entiende el TSJA, en primer lugar, que no puede caber aquí la aplicación de la DT 1.<sup>a</sup> de la Ley de Costas, a los efectos de afirmar un derecho de ocupación de los terrenos por su consideración “privada”, puesto que dicha disposición se refiere a los titulares que hubieran sido declarados como tales por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley, lo que no es el caso planteado. Y en todo caso, dicho derecho de ocupación transitoria quedaría condicionado a la solicitud de la correspondiente concesión en el plazo de un año (desde la fecha de entrada en vigor de la Ley), independientemente de las resoluciones autorizatorias derivadas de otras administraciones como la local. Pero es que, además, aunque no haya sido aprobado el deslinde definitivo, ello no debe ser obstáculo, de forma lógica a mi juicio, para la interdicción de la potestad sancionadora y de control en manos de las administraciones públicas competentes. Si bien el deslinde provisional no tiene eficacia en relación con la declaración de titularidad de los terrenos, ello no implica, dice el TSJA, que deba negársele todo tipo de efecto, puesto que, al contrario, la existencia de tal deslinde provisional impone ya la necesidad de someter a autorización o concesión administrativa —dependiendo del tipo de ocupación y de los elementos a utilizar— las actividades sometidas a estas a tenor de la Ley y que afecten al dominio público conforme al deslinde provisional realizado. No existe, pues, inseguridad jurídica o indefensión procedimental, puesto que, a pesar de la provisionalidad, el deslinde ha seguido el procedimiento (y dentro de él, la contradicción correspondiente) exigido por el grupo normativo correspondiente. Y como consecuencia de todo ello, no cabe sino afirmar la competencia de la Administración estatal para la protección del demanio provisionalmente deslindado.

**Sumari:** 1. Delimitació de vies pecuàries i efectes de la caducitat dels procediments administratius sancionadors (STSJA de 29 d'abril de 2011, Rec. 2057/2004). 2. Delimitació de costes i obres d'emergència (STSJA de 23 de maig de 2011, rec. 1163/2002). 3. Abast de les determinacions urbanístiques dels plans d'ordenació territorial (STSJA de 27 de maig de 2011, rec. 1685/2006). 4. Relació entre les competències materials (municipals) sobre autorització d'activitats i les competències formals sancionadores (autonòmiques o estatals) de protecció de la qualitat de les aigües (STSJA de 13 de juny de 2011, rec. 192/2006). 5. Efectes de la delimitació provisional de costes i ocupació del demani marítimoterrestre (STSJA de 6 de juny de 2011, rec. 2196/2003).

La present crònica conté el període comprès entre abril i octubre de 2011.

### **1. Delimitació de vies pecuàries i efectes de la caducitat dels procediments administratius sancionadors (STSJA de 29 d'abril de 2011, Rec. 2057/2004)**

La Sentència del Tribunal Superior d'Andalusia (Sala Contenciosa Administrativa, seu de Màlaga, Secció 1a) de 29 d'abril de 2011, Rec. 2057/2004, que resol el recurs contenciós administratiu interposat contra la resolució de delimitació de vies pecuàries, té, a més, singular importància perquè sistematitza els discutits efectes de la declaració de caducitat dels procediments administratius i s'hi pronuncia.

El fons de l'assumpte, i la resolució de la pretensió material directa, és, en principi, clar. Es declara la caducitat del procediment de delimitació d'una via pecuària pel constatat transcurs del termini màxim del procediment sense resolució i notificació (divuit mesos en el cas d'Andalusia), i, a més, es declara nul·la la resolució extemporània dictada. Però el Tribunal es planteja, a més, els efectes d'aquesta declaració de perempció o caducitat: arxiu de les actuacions i esgotament, per prescripció, de l'exercici de la potestat sancionadora (per tant, es requereix iniciar els tràmits de la revisió d'ofici) o, tal com sosté la doctrina majoritària, arxiu de les actuacions i mera acumulació del temps transcorregut des que es va iniciar el procediment sancionador al de prescripció. Per argumentar la seva decisió, el Tribunal recorda, en primer lloc, la STS de 24 d'abril de 1999, dictada en un recurs de cassació en interès de llei, segons la qual l'article 63.3 LRJAP no implica la nul·litat de l'acte d'imposició d'una sanció administrativa fora del termini legalment previst per tramitar l'expedient sancionador. La caducitat, o paralització dels procediments per causa imputable a l'Administració no implicaria, doncs, automàticament, sense haver transcorregut lògicament el termini de prescripció, la nul·litat de l'acte administratiu sancionador, sense sorgir en l'esfera jurídica de les parts interessades el dret subjectiu ple a la seva oposició. Però aquesta doctrina més

endavant és corregida pel mateix Tribunal Suprem en la Sentència d'11 de març de 2003, que fixa com a nova doctrina legal la conseqüència immediata d'invalidesa, i en concret de nul·litat de ple dret de les resolucions administratives dictades en el procediment caducat. El TSJA fa seus aquests últims plantejaments i declara, junt amb la caducitat de l'expedient, la nul·litat de l'aprovació del delimitació, com a acte administratiu dictat sense seguir cap procediment, ja que està caducat (art. 62.1.e LRJAP).

Cal recordar, en aquest sentit, que l'equívoca declaració legal de l'article 44 LRJAP, segons la qual, en els procediments iniciats d'ofici, el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat i notificat cap resolució expressa no eximeix l'Administració del compliment de l'obligació legal de resoldre, com a mandat genèric de l'article 42 LRJAP, ha d'interpretar-se, per no xocar amb l'última jurisprudència ressenyada, en el sentit que la llei no es refereix a la resolució en sentit estricte, que decideix el fons de l'assumpte —tal com succeeix en els casos en què és aplicable el silenci administratiu desestimatori—, sinó a la pròpia resolució formal de “declaració de la caducitat”, tal com exigeix ara, després de la Llei 4/1999, l'article 42.1 LRJAP.

## **2. Delimitació de costes i obres d'emergència (STSJA de 23 de maig de 2011, rec. 1163/2002)**

La Sentència del TSJA (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a, seu de Granada) de 23 de maig de 2011, Rec. 3943/2002, resol el recurs contenciós administratiu contra la Resolució del director general de Costes del Ministeri de Medi Ambient de 25 de juny de 2002 que imposava a la part recurrent diverses obligacions en relació amb la terrassa i escullera situada en el domini públic marítim terrestre (sol·licitud de concessió, presentació de l'estudi de dinàmica del litoral i constitució d'aval o de fiança), però durant la tramitació de l'oportuna delimitació, com a obres d'emergència emparades en l'article 9 del Reglament de la Llei de costes.

La qüestió central a què s'enfronta el TSJA és si a la situació creada com a conseqüència de les obres executades, disposades en l'oportuna autorització administrativa, es podria aplicar el contingut de l'article 36 LC, que determina que “*en los supuestos de usos que puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración del Estado estará facultada para exigir al solicitante la*

*presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen reglamentariamente para la prevención de aquellos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes*". I el Tribunal assenyala que, en efecte, aquí no hi ha afecció al domini públic maritimoterrestre, ja que la zona afectada només comprèn els espais de servitud i trànsit, i, a més, perquè l'Administració ja havia resolt anteriorment amb expedients sancionadors les conseqüències de l'excés en l'autorització concedida, encara que fos amb caràcter d'emergència. No és possible, doncs, la revocació de l'autorització concedida, sinó l'obertura del corresponent procediment sancionador per incompliment de les seves condicions.

### **3. Abast de les determinacions urbanístiques dels plans d'ordenació territorial (STSJA de 27 de maig de 2011, rec. 1685/2006)**

La Sentència del TSJA (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a, seu de Màlaga) de 27 de maig de 2011, Rec. 1685/2006, s'enfronta a la qüestió de la possibilitat d'incloure determinacions o previsions de contingut urbanístic en els instruments o plans d'ordenació territorial, problema en què conflueixen no només aspectes de calat competencial indubtable, com és la salvaguarda del nucli mínim propi de la garantia institucional de l'autonomia local, o la capacitat de planificació específica de plans d'ordenació supramunicipal, sinó també d'interacció material entre les diverses instàncies de planificació del territori.

El TSJA recorda, en primer lloc, la doctrina general, ja consolidada, dels límits (reflectits en l'existència d'interessos supralocals) de la garantia institucional de l'autonomia local, però, al mateix temps, les limitacions competencials (substantives) igualment evidents de les competències autonòmiques sobre ordenació del territori, que haurien de limitar-se, en principi, a la planificació i l'ordenació estratègica —d'àmbit autonòmic o d'àmbit subregional— sense inclusió de determinacions “directament” o “específicament” urbanístiques. No obstant això, és cert que, en realitat, no hi ha cap separació estricta i rígida ni dels interessos generals existents ni dels “àmbits d'interès propi” de cada entitat territorial, sobretot en el cas de l'ordenació de l'espai físic, en què conflueixen tota mena d'activitats —públiques i privades— i múltiples i interconnectades títols d'intervenció. No hi ha, realment, assumptes “exclusivament urbanístics”, que constitueixen la normativa sobre ordenació del territori, igual com les

exigències de protecció ambiental, més aviat fórmules transversals d'integració i resolució dels interessos i béns jurídics afectats. El TSJA assenyala, en aquest sentit, que entre els objectius de l'ordenació del territori, com a competència exclusiva autonòmica (encara que evidentment no excloent d'altres títols, també estatals, de caràcter auxiliar), s'inclou de forma destacada en el cas d'Andalusia la *“distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural”* (art. 2.2.b de la Llei 1/1994), imbricació entre racionalitat supramunicipal en l'ocupació del sòl i protecció ambiental que inspira avui, com és evident, tota la regulació bàsica estatal sobre sòl (Text refós de la llei del sòl, aprovat pel RD legislatiu 2/2008, de 20 de juny). I, aleshores, el TSJA conclou: *“Es evidente, pues, que las determinaciones a que se refiere la demanda, dirigidas básicamente a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afectan de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que, por lo tanto, pueden y deben ser abordados por los instrumentos que el ordenamiento contempla a estos efectos, los cuáles, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística”* (FJ 5è).

Assistim, així, a una commixió profunda entre urbanisme i ordenació del territori, fonamentalment en el cas de l'afecció a interessos supralocals. Però la qüestió realment dista d'estar clara: és evident que un pla subregional d'ordenació del territori no pot classificar sòl (funció pròpia dels instruments generals d'ordenació urbana), però la seva declaració, possiblement justificada, com a zona d'interès territorial, i, per tant, la prohibició de la seva reclassificació com a sòl urbanitzable, comporta en el fons les mateixes conseqüències. Caldria aclarir, per tant, l'abast de les competències regionals d'ordenació territorial ambiental, que, lògicament, sí que tindrien la màxima expressió en la preservació com a sòls protegits de determinades zones (i l'obligatòria assumpció com a sòls no urbanitzables per part de la planificació urbanística general), però sense arribar a anul·lar o fer irreconeixible la competència (clarament inclosa en el nucli d'assumptes propis, i, per tant, garantida constitucionalment) d'ordenació singular de la ciutat, pròpia dels plans urbanístics, sobretot tenint en compte les facultats de verificació i control posteriors (aprovació definitiva) de l'Administració autonòmica respecte als

plans generals d'ordenació urbanística, en tot el que fa referència a les qüestions reglades relatives a interessos supralocals.

Convé recordar, a més, que entre les funcions públiques d'ordenació del territori i urbanisme, i en segon pla, entre els instruments de planificació espacial fruit d'ambdues, no hi ha una relació jurídica de prevalença o primacia material. Es tracta de funcions públiques atribuïdes a diferents ens territorials, i el principi constitucional de garantia de l'autonomia local exigeix, encara dins de la necessària adaptació i ajustament de continguts, el respecte de les ineludibles competències urbanístiques locals. La lògica imbricació material dels instruments d'ordenació del territori no pot comportar la incidència urbanística il·limitada de les determinacions de gestió territorial. Cal, en tot cas, motivar, amb base legal suficient, l'interès supralocal subjacent als possibles continguts urbanístics presents en el pla territorial, i fins a la mateixa dimensió d'articulació o vertebració territorial general dels mateixos continguts. Els plans generals d'ordenació urbana han d'elaborar-se “en el marc” dels plans territorials, és a dir, integrar-ne racionalment el contingut d'acord amb aquests. I encara que no es tracti d'un mer mandat de “no-contradicció”, sinó “d'adequació positiva”, o de cooperació substantiva o material de continguts, no hi ha, al meu entendre, cap prevalença absoluta sobre la planificació urbanística, de tal forma que pugui incloure's en els plans territorials qualsevol determinació de directa afecció urbanística sobre l'ordenació local, com és el cas de les operacions de classificació o desclassificació del sòl. El límit ha d'estar establert pel propi abast material de les competències corresponents, és a dir, que es tracti de mesures “urbanisticoterritorials” realment recolzades o demandades pel model territorial que s'ha d'implantar en el desplegament del pla.

En el cas analitzat, i com hem ressenyat, el TSJA avala les consideracions territorials esmentades, mentre que, a més, la concreta determinació dels sòls a què s'atribueixen les consideracions, en qualsevol cas quedaria justificada per la pròpia ordenació urbanística, que no s'altera realment per aquestes determinacions territorials ambientals (FJ 7è).

#### **4. Relació entre les competències materials (municipals) sobre autorització d'activitats i les competències formals sancionadores (autonòmiques o estatals) de protecció de la qualitat de les aigües (STSJA de 13 de juny de 2011, rec. 192/2006)**

La STSJA (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a, seu de Granada) de 13 de juny de 2011, Rec. 182/2006, recorda que tot i que, evidentment, els ajuntaments tenen la facultat d'autoritzar determinades activitats industrials, si aquestes també es troben sotmeses a altres autoritzacions o permisos de naturalesa ambiental, la potestat de sancionar de l'organisme competent en matèria d'aigües no desapareix, quan es detecta alguna conducta prevista com a infracció en la legislació aplicable. I encara que els desguassos de l'empresa, com és el cas plantejat, es realitzin al clavegueram municipal, i no directament als llits específics del demani hidràulic, i tinguin autorització d'abocaments (llavors, intenten traslladar la responsabilitat per mal funcionament dels serveis públics a l'Ajuntament).

El TSJA entén, seguint els paràmetres clàssics del dret sancionador administratiu, que en el cas en qüestió, i enfront dels arguments de falta de prova i de verificació del nexa causal entre les activitats i el dany ambiental produït, sí que hi ha una activitat probatòria sobre la qual l'òrgan competent ha fundat un judici raonable de culpabilitat; per tant, es pot destruir la premissa de la presumpció d'innocència.

Ara bé, el que no s'acredita és el dany efectiu al domini públic hidràulic, i aquest és un dels elements bàsics del tipus administratiu aplicable. La infracció, per tant, es transforma en lleu, i a més es redueix la sanció pecuniària, ja que, en virtut del principi de legalitat temporal, no s'havien actualitzat les sancions administratives en aquesta matèria en el moment de la comissió dels fets jutjats.

#### **5. Efectes de la delimitació provisional de costes i ocupació del demani maritimoterrestre (STSJA de 6 de juny de 2011, rec. 2196/2003)**

La STSJA (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a, seu de Granada) de 6 de juny de 2011, Rec. 2196/2003, resol el recurs contenciós administratiu interposat contra diverses resolucions sancionadores per ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, abans d'haver-se verificat la delimitació definitiva de la part de costa afectada.

Però el TSJA entén, en primer lloc, que aquí no és possible aplicar la DT 1a de la llei de costes, als efectes d'afirmar el dret d'ocupació dels terrenys per la seva consideració "privada", ja que aquesta disposició es refereix als titulars que hagin estat declarats com a tals per la sentència judicial ferma anterior a l'entrada en vigor de la llei, la qual cosa no és el cas plantejat. I en tot cas, aquest dret d'ocupació transitòria quedaria condicionat a la sol·licitud de la concessió corresponent en el termini d'un any (des de la data de l'entrada en vigor de la llei), independentment de les resolucions autoritzatòries derivades d'altres administracions com la local. Però és que, a més, encara que no s'hagi aprovat la delimitació definitiva, això no ha de ser obstacle, de forma lògica, al meu entendre, per a la interdicció de la potestat sancionadora i de control en mans de les administracions públiques competents. Si bé la delimitació provisional no té eficàcia en relació amb la declaració de titularitat dels terrenys, això no implica, segons el TSJA, que hagi de negar-se-li tot tipus d'efecte, ja que, al contrari, l'existència d'aquesta delimitació provisional imposa la necessitat de sotmetre a autorització o concessió administrativa —depenent del tipus d'ocupació i dels elements que s'han d'utilitzar— les activitats sotmeses a les mateixes autoritzacions o concessions segons la llei i que afectin el domini públic d'acord amb la delimitació provisional realitzada. No hi ha, doncs, inseguretat jurídica o indefensió procedimental, ja que a pesar de la provisionalitat, la delimitació ha seguit el procediment (i dins la contradicció corresponent) exigint pel grup normatiu corresponent. I com a conseqüència de tot això, no ens queda sinó afirmar la competència de l'Administració estatal per a la protecció del demani provisionalment delimitat.