

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO
(PRIMER SEMESTRE 2020)

ANNA PALLARES SERRANO
Profesora Contratada Doctor
Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. Necesidad de que la administración utilice de forma correcta sus potestades de acuerdo con el principio del derecho a una buena administración. 2. Limitación/prohibición de determinadas actividades por los ayuntamientos para luchar contra la contaminación acústica. 3. Sobre el alcance de las actuaciones de renovación, reforma y rehabilitación urbanísticas en la categorización del suelo.

1.NECESIDAD DE QUE LA ADMINISTRACIÓN UTILICE DE FORMA CORRECTA SUS POTESTADES DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

La STS con la referencia ECLI:ES:TS:2020:73 trae causa de un recurso de casación, interpuesto por la entidad Postes y Maderas S.A., que impugna la sentencia 135/2018, de 20 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestima el recurso contencioso administrativo promovido por la entidad Postes y Maderas S.A. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manresa, adoptado en la sesión de 19 de marzo de 2015, por el que se aprobó definitivamente el Mapa de capacidad acústica de Manresa.

El ámbito territorial al que se contrae la pretensión anulatoria afecta a las dos parcelas catastrales ocupadas (1) por la entidad recurrente Postes y Maderas S.A. (a la que se considera zona de sensibilidad acústica moderada de la clase B-1), y (2) por los edificios de viviendas de la calle Jorbetes, 34, 36 y 38-42 (parcela a la que se considera zona de sensibilidad acústica alta de la clase A-4). La recurrente pretendía, al impugnar el acuerdo del Ayuntamiento, que la parcela catastral ocupada por ella misma fuese considerada zona de sensibilidad acústica baja de la clase C-2, y, que la de las viviendas, lo fuere como zona de sensibilidad acústica moderada de la clase B-3. La sentencia recurrida en casación desestimó tal pretensión argumentando que ni en la demanda se indica que preceptos de la normativa aplicable quedan vulnerados por el mapa de capacidad acústica impugnado ni de la prueba practicada se puede llegar a la convicción de que con tal mapa se incumple la normativa, afirmando:

“(…) con carácter general que todas las actividades y usos futuros y preexistentes, deben ser contemplados en el mapa, y el hecho de que la actividad de la actora se encuentre en un ámbito aún no desarrollado urbanísticamente no impide al mapa contemplar su

necesario desarrollo futuro ni, desde luego, la existencia de ámbitos contiguos e inmediatos ya consolidados como residenciales a los que la actividad desarrollada por la actora puede afectar en forma directa por consecuencia de su misma proximidad”.

Ante tal resultado, la entidad Postes y Maderas S.A. en el recurso de casación considera que se ha vulnerado:

-el artículo 7.1 de la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido que determina que “las áreas acústicas se clasificarán, en atención al *uso predominante del suelo*”.

-el artículo 5 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, de desarrollo de la Ley del Ruido, en referencia a los criterios fijados para la zonificación acústica del suelo. En el último párrafo del artículo 5.1 se afirma que “la delimitación territorial de las áreas acústicas y su clasificación se basará en los *usos actuales o previstos* del suelo. Por tanto, la zonificación acústica de un término municipal únicamente afectará, (...), a las *áreas urbanizadas y a los nuevos desarrollos urbanísticos*” y en el apartado 2 del artículo 5 se expresa: “para el establecimiento y delimitación de un sector del territorio como de un tipo de área acústica determinada, se tendrán en cuenta los *criterios y directrices que se describen en el anexo V*”.

-el Anexo V del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, de desarrollo de la Ley del Ruido, del que señalamos que los criterios y directrices a tener en cuenta para delimitar un sector del territorio como de un tipo de área acústica determinada son “el uso predominante *actual o previsto* para el mismo en la planificación (...)” y cuando coexistan o vayan a coexistir varios usos se determinará el uso predominante con arreglo al “porcentaje de superficie del suelo *ocupada o a utilizar* en usos diferenciados con carácter excluyente”.

El meollo de este conflicto consiste en determinar qué criterio se ha de utilizar a la hora de elaborar el Mapa de capacidad acústica de Manresa, el criterio de los usos predominantes actualmente o el criterio de los usos futuros determinados en la planificación urbanística. La sentencia recurrida ha utilizado el criterio de los usos futuros residenciales y la entidad recurrente defiende el criterio de los

usos actuales industriales. La normativa es ambigua al respecto y no nos da una solución clara ante la discrepancia entre los usos actuales o futuros.

Señalamos las circunstancias físicas y urbanísticas de las parcelas para arrojar luz sobre la controversia que se plantea:

“1º. Desde una perspectiva física las dos parcelas integran una misma área acústica del Mapa impugnado, con una dimensión de 11.478 m²; la parcela de la entidad recurrente, de 9.301 m² (81,03% del total) cuenta con un actual uso industrial, y la otra parcela, de 2.177 m² (18,97%), con un uso residencial.

2º. El ámbito al que se extiende el área acústica, desde una perspectiva urbanística, de conformidad con el Plan General de Manresa, desarrollado por el Plan de Mejora Urbana (P3, 13, MOSEN VALL), tiene la consideración de suelo urbano, de uso predominantemente residencial, aunque el mismo no se encuentra consolidado por estar pendiente de ejecución.

3º. Esto es, que el planeamiento urbanístico mismo no se encuentra desarrollado, pese a encontrarse también aprobado un Plan de Mejora Urbana, desde el año 2008, en el que se contemplaba la indemnización a la entidad recurrente por el cese y traslado de su actividad industrial.

4º. La realidad física de la parcela de la recurrente es distinta, pues, en la actualidad, del destino contemplado en el planeamiento vigente aprobado, aunque no desarrollado, pues es el uso industrial el que se lleva ---se sigue llevando--- a cabo en la parte del área acústica ocupada por las instalaciones de la recurrente.

5º. Esto es, dicho de otra forma, el uso futuro previsto por el planeamiento es el residencial, pero la ausencia de desarrollo del mismo determina ---de forma claramente predominante--- que el actual destino del sector siga siendo el industrial”.

En este caso nos encontramos ante el problema vecinal que se genera cuando el crecimiento de las ciudades llega a zonas industriales, que antaño estaban muy alejadas del núcleo urbano, y la actuación municipal no ha utilizado sus

potestades correctamente, ejecutando las previsiones del planeamiento urbanístico y garantizando la indemnización correspondiente a la recurrente para hacer viable su traslado a un polígono industrial. Ante la presión vecinal, y la traducción en votos que significa, algunos ayuntamientos han pretendido utilizar atajos para sacarse el muerto de encima. En el caso que nos ocupa se pretende utilizar la potestad de determinar los tipos de área acústica con el objeto de impedir la continuidad de la actividad industrial, menoscabando los legítimos derechos de la entidad Postes y Maderas S.A.

Por ello, la sala en el fundamento de derecho séptimo afirma:

“El Mapa de Capacidad Acústica es - como regla general - el reflejo de la realidad sonora de una zona, pero no constituye un mecanismo de anticipo e imposición de niveles acústicos correspondientes a unos usos que la propia administración no ha posibilitado desarrollar; la conexión entre la realidad sonora de una zona y las previsiones urbanísticas previstas resultan imprescindibles y necesarias, pero la aprobación del Mapa acústico no puede convertirse en un mecanismo o instrumento de ejecución del planeamiento, para lo cual la Administración cuenta con otros instrumentos adecuados y específicos. Como decíamos, estaríamos, posiblemente, ante una inadecuada alteración de potestades administrativas”.

Por ello el TS falla estimando el recurso de casación anulando y casando la Sentencia 135/2018, de 20 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, en consecuencia, se estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Postes y Maderas, S. A., promovido contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manresa, adoptado en su sesión de 19 de marzo de 2015, por el que se aprobó definitivamente el Mapa de Capacidad Acústica de Manresa; Acuerdo y Mapa que anulamos en el particular relativo a la parcela catastral ocupada por las instalaciones de la entidad recurrente.

2. LIMITACIÓN/PROHIBICIÓN DE DETERMINADAS ACTIVIDADES POR LOS AYUNTAMIENTOS PARA LUCHAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

La STS que identificamos a través de la referencia ECLI:ES:TS:2019:3408 es el resultado de la interposición de un recurso de casación por la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia Illes Balears, de 5 de abril de 2016, estimatoria del recurso contencioso administrativo, interpuesto por la Asociación de Constructores de Baleares contra el Ayuntamiento de Andratx y la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca, por la que se declara nulo el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Andratx de 27 de marzo de 2014, a través del cual se aprueba la modificación del artículo 23.3 de la Ordenanza reguladora de Ruidos y Vibraciones, que establece la siguiente redacción:

"El horario de trabajo deberá estar comprendido entre las 8 y las 18 horas de lunes a viernes, y entre las 10 horas y las 18 horas los sábados. Como excepción a dicha norma general, el horario de trabajo de las máquinas picadoras será el siguiente: a) En los meses de julio y agosto, no se podrán usar máquinas picadoras, sin que esto implique la prohibición de obras, edificaciones y trabajos en la vía pública, que podrán ejecutarse en el horario de trabajo, pero sin el uso de las mencionadas máquinas. b) En los meses de mayo, junio, septiembre y octubre, de lunes a viernes, de 930 a 1800 horas. c) En el resto de meses, se aplicará el horario de trabajo general".

El recurso de casación prospera por el segundo y el tercer motivo de casación al amparo del artículo 88.1.c) LJCA. En el Segundo se alega "incongruencia y falta de motivación, infringiendo lo dispuesto en el art.218.1 LEC" y en el tercer motivo se alega "falta de motivación e indefensión, infringiendo lo dispuesto en el art. 218.2 LEC y 24.1 CE. La Sala se basa en estos motivos de casación porque constata que en ningún punto de la sentencia recurrida en casación se definen de máquinas picadoras, en ningún punto se refiere a los efectos de las limitaciones de uso de dichas máquinas, tampoco se mencionan las consecuencias que todo el término municipal de Andratx se considere zona turística, ni la repercusión que tiene la limitación/prohibición de uso de las máquinas picadoras en la actividad edificatoria en general.

El fallo acaba declarando que ha lugar al recurso de casación - que se casa y anula la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears y se

confirma la conformidad a derecho de la modificación del art. 23.3 de la Ordenanza Municipal reguladora de ruidos y vibraciones, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Andratx el 27 de mayo de 2014 - sobre la base de los siguientes argumentos jurídicos:

- Los municipios tienen competencia para regular mediante ordenanza en materia de ruido (art. 6.3 Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Illes Balears).

- La tramitación de la modificación de la Ordenanza se realizó de acuerdo con los trámites establecidos en la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local

- La existencia de normativa que otorga poder a los poderes públicos (legislador y administraciones públicas) para limitar las emisiones sonoras de las máquinas de uso al aire libre: La directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre, se transpuso en nuestro ordenamiento a través Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre que se determinan en sus anexos (en el anexo I aparecen las máquinas picadoras que acreditan niveles muy altos de potencia acústica); la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, se ha transpuesto a través de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido; la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Illes Balears.

- La contaminación acústica pone en riesgo de una serie de derechos “del capítulo II (sección 1ª) a la intimidad personal y familiar -- artículo 18.1--, o bien como principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la CE, como la protección de la salud --artículo 43-- y el medio ambiente -- artículo 45-- que demandan una interpretación de las normas invocadas a la luz de los mentados derechos”.

- Se cita la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 16 de noviembre de 2004 (nº4143/2002) donde se declara que el ruido vulnera el

artículo 8 de la carta Europea de Derechos Humanos por infracción del derecho a la vida familiar.

Sobre cada una de las diferentes limitaciones se afirma que:

- No permitir el uso de máquinas picadoras en los meses turísticos de julio y agosto no implica prohibir la actividad constructora y de la edificación, solo afecta a la fase inicial de dichas actividades cuyo inconveniente se puede evitar planificando la obra. La DA única del RD 212/2002 permite limitar el funcionamiento de estas máquinas en zonas declaradas sensibles.
- Sobre la limitación horaria de los meses de mayo, junio, septiembre y octubre se confirma la ordenanza en base a un antecedente jurisprudencial del propio Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears.

3. SOBRE EL ALCANCE DE LAS ACTUACIONES DE RENOVACIÓN, REFORMA Y REHABILITACIÓN URBANÍSTICAS EN LA CATEGORIZACIÓN DEL SUELO

La STS con la identificación ECLI:ES:TS:2020:598 es fruto de un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Málaga contra la sentencia nº 1237/17, de 22 de junio, de la sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, en la que se estima parcialmente el recurso interpuesto declarando la nulidad de las determinaciones del documento de recisión parcial y adaptación a la LOUA del PGOU de Málaga, aprobado definitivamente por Orden de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de 21 de enero de 2011, en el particular que califica como Suelo Urbano No Consolidado la parcela X, declarando que se trata de Suelo Urbano.

El TS considera que el caso tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia para determinar si a partir de la Ley del suelo de 2007, y las que vinieron después, se ha de aplicar la jurisprudencia que establece que un nuevo planeamiento, que implique una transformación urbanística, no puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado. Se trata, en definitiva, de confirmar o puntualizar el criterio sostenido en la STS de 20 de julio de 2017.

Para dar respuesta a esta pretensión, la sentencia que presentamos, en sus fundamentos de derecho sexto y séptimo, analiza los objetivos y pretensiones

de la normativa de urbanismo a partir de 2007, con el correspondiente cambio de modelo de intervención urbanística. En este sentido en el fundamento de derecho sexto se afirma:

“tanto la Ley estatal 8/2007, del Suelo, como en el posterior Texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/08, y el vigente Real Decreto Legislativo 7/15, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, tratan de implantar un modelo de desarrollo que desplace la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado, por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo. (...) La Ley del suelo estatal establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo. En la propia Ley, el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las de reforma o renovación del suelo ya urbanizado como las de primera transformación del suelo rural, si bien estas últimas en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas. Como señala el preámbulo de la Ley: "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente””.

Y en el fundamento de derecho séptimo se expresa:

“Según la nueva regulación, las obligaciones de los propietarios no van a venir ya determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo (...) los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y a la existencia de un verdadero y justificado

proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado.”

En base a estas fundamentaciones, la Sala acaba concluyendo que la aplicación de la STS de 20 de julio de 2017 al caso que nos ocupa se ha de matizar, ya que un nuevo planeamiento que establece transformaciones urbanísticas de regeneración, renovación o rehabilitación “puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales”. Ahora bien, el caso enjuiciado en la sentencia - la apertura de una calle- no tiene entidad suficiente para considerarse una rehabilitación, ni una regeneración, ni una reforma que provoque la modificación de la categorización que tenía el suelo afectado. En consecuencia, se acaba fallando que se estima el recurso de casación revocando la sentencia recurrida salvo la declaración de la parcela X como suelo urbano consolidado.

4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS

Las sentencias con la referencia ECLI:TS:2019:3819, de 2 de diciembre, y ECLI:ES:TS:2020:367, de 11 de febrero, resuelven litigios sobre la existencia de responsabilidad patrimonial ante daños producidos por lobos. La segunda sentencia citada reproduce la doctrina establecida en la primera, de manera que al comentar la doctrina de la segunda abarcamos también la primera sentencia.

La STS de 11 de febrero de 2020 se dicta a resultas de la interposición de un recurso de casación por la Comunidad de Madrid contra la sentencia 659/2018, de 2 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid como consecuencia de un recurso en el que se impugna la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada a la Consejería de Medio Ambiente por los daños y perjuicios provocados por ataques de lobos a la explotación ganadera X. La sentencia recurrida estima parcialmente el recurso anulando la actividad administrativa impugnada, declarando la responsabilidad patrimonial de la administración demandada y reconociendo el derecho de la recurrente a ser indemnizada por la administración demandada en la suma de 12.298 €. A través

de un auto de 29 de abril de 2019, dictado como podemos constatar antes de la STS de 2 de diciembre, se reconoce interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en relación a la interpretación que haya de darse al inciso "excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica" que se prevé como excepción al régimen general contenido en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el que no se atribuye responsabilidad a las administraciones por los daños ocasionados por la especies de fauna silvestre.

La STS de 11 de febrero de 2020 desestima el recurso de casación apoyándose, básicamente, en la respuesta interpretativa que se ha de dar a la excepción de la regla general que desarrolla la STC de 2 de diciembre de 2019, cuya doctrina reproducimos:

"(...) las posiciones enfrentadas pueden sintetizarse en los siguientes términos: la Sala de instancia considera que basta con que la normativa sectorial específica declare que una especie es tributaria de algún régimen especial de protección para entender que, si uno de sus ejemplares causa un daño, deba declararse la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, siguiendo al efecto el criterio establecido en la sentencia de este Tribunal de 22 de marzo de 2013, según el cual, cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medio-ambiental para la conservación y protección de la especie, ello determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, pues corresponde a la Administración adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del "canis lupus" en esa zona, por lo que no puede excluirse la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Frente a ello, la Comunidad Autónoma recurrente entiende que para declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre se debe exigir una previsión expresa y completa de la normativa sectorial específica.

Para la resolución de la controversia conviene tener en cuenta el fundamento y finalidad de esta institución, que se dirige a garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos, por la actividad de la Administración, que, en el ejercicio de sus competencias y dirigida a la consecución de los objetivos que en cada caso le son propios, afecta además de manera concurrente, específica y negativa a los derechos e intereses del administrado, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar. La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla. Como dice el art. 34.1 de la Ley 40/2015, solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

(...)resulta razonable entender que el art. 54.6 de la Ley 42/2007, cuando establece que, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, viene a imponer a los afectados el deber de soportar tales perjuicios genéricos y en congruencia con ello, la excepción respecto de los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica, alude a los perjuicios derivados de la actuación

administrativa que responde al desarrollo y efectividad de la normativa sectorial, que resultarán indemnizables en cuanto dicha normativa no imponga al perjudicado el deber de soportar el daño imputable a la actuación administrativa derivada o exigible conforme a esa específica regulación".