

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

ÍÑIGO LAZCANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Introducción. 2. Demolición en suelo no urbanizable de edificaciones no vinculadas a explotaciones agropecuarias y delimitación competencial. 3. Suspensión de licencias y aprobación inicial del Plan Especial de ordenación de una zona portuaria: disputas competenciales. 4. Un conflicto en ciernes: la responsabilidad patrimonial por la prohibición legal de actividades extractivas en espacios protegidos.

1. Introducción

No han sido demasiadas las sentencias en materia ambiental dictadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (en adelante, TSJPV) en el período al que se refiere esta crónica. Aunque sí ha existido una cierta conflictividad en asuntos, por ejemplo, relacionados con licencias de actividades clasificadas, los pleitos se han resuelto aplicando categorías genéricas del ordenamiento jurídico-administrativo (el silencio administrativo, la caducidad del procedimiento, etc.) sin referencias específicas a la problemática particular que pretende abordar este trabajo. Esta situación es un tanto particular, porque es previsible que en un futuro muy próximo tenga que afrontar el TSJPV cuestiones medioambientales de notable envergadura (como la que tratamos en el apartado cuarto).

Aunque no se trata propiamente de una sentencia del TSJPV, merece la pena destacar en este período la confirmación por el Tribunal Supremo (mediante STS de 19 de enero de 2012) de la sentencia dictada por el TSJPV el 26 de octubre de 2007 que declaró la nulidad parcial del Decreto 32/2006, por el que se aprobaba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa). Se trataba de un caso en que dicho instrumento de ordenación territorial había calificado como “área de interés naturalístico” el terreno que ocupaba la llamada segunda fase de un polígono industrial de proyección comarcal, algo declarado disconforme a derecho por el TSJPV, lo cual es corroborado por la sentencia del TS (cuyo fallo ha sido publicado por Edicto en el BOPV nº 69, de 4 de abril de 2012).

2. Demolición en suelo no urbanizable de edificaciones no vinculadas a explotaciones agropecuarias y delimitación competencial

La STSJPV de 30 de junio de 2011 (Arzdi. JUR/2011/29864, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal) resuelve un tema vinculado al régimen particular que la legislación urbanística establece para la construcción de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, siempre que se hallen

vinculadas a una explotación de carácter agropecuario. El Ayuntamiento de Orduña ordenó la demolición de unas obras realizadas sin licencia en una parcela de suelo urbanizable, que en el catastro aparecía en el apartado de rústica, así como la reposición de los bienes a su estado anterior, a costa de los afectados. Éstos emprendieron una acción judicial (tras la oportuna vía administrativa) que, en primera instancia, fue desestimada por el juzgado de lo contencioso. Contra esa resolución interpusieron recurso de apelación, que provoca la sentencia que estamos comentando.

La cuestión esencial que se planteó fue la siguiente. Ante la orden municipal de demolición y reposición los interesados solicitaron del propio Ayuntamiento la legalización de las obras, algo que fue desestimado por no acreditar la vinculación de la vivienda que se pretendía construir a una explotación agropecuaria (lo que exige la Ley del Suelo del País Vasco, como en otras CCAA, para las edificaciones aisladas en suelo rural). Pero simultáneamente se estaba tramitando un procedimiento ante el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Vizcaya para obtener la autorización previa al otorgamiento de ese tipo de licencias municipales. Esa autorización foral es esencial, pues acredita que se es titular de una explotación agrícola para cuya atención es posible la construcción en suelo no urbanizable de una vivienda vinculada. Su otorgamiento (como efectivamente se produjo) hacía carecer de sentido (a juicio de los recurrentes) la conformidad a derecho de la demolición acordada.

Sin embargo, el problema que se planteó era básicamente temporal. El decreto de alcaldía por el que se ordenó la demolición es un acto reglado de ejecución de actos administrativos que, además, en su momento ya fueron confirmados por sentencia firme. Además, la orden foral referida se dictó con posterioridad a la decisión municipal (aunque antes de que el juzgado de lo contencioso dictase resolución en primera instancia) por lo que carecía de efectos a la hora de enjuiciar la legalidad de la decisión municipal. La distancia temporal es reveladora de que se trataba de situaciones diferentes las que se abordaban en la licencia municipal y en la autorización foral, y nada obligaba a otorgar prevalencia a esta última. Lo relevante es si existía o no la vinculación entre la vivienda edificada sin licencia en suelo no urbanizable y la explotación agraria en la fecha en que aquella se dictó, sin que tuviera virtualidad para impedir la ejecución de la demolición acordada el hecho de que con posterioridad se cumplieran las condiciones de vinculación a la explotación agraria.

3. Suspensión de licencias y aprobación inicial del Plan Especial de ordenación de una zona portuaria: disputas competenciales

Se va a hacer referencia también a un caso en que se entremezclan cuestiones relacionadas con el urbanismo (la aprobación inicial de un plan especial y la suspensión de licencias), las competencias sectoriales en ciertas franjas sensibles (las partes del litoral afectadas por la ocupación de infraestructuras portuarias) y algunos aspectos del medio ambiente (la suspensión del otorgamiento de licencias de actividades clasificadas). En el asunto resuelto por la STSJ PV 2293/2011, de 30 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), la empresa Iberdrola interpuso recurso contencioso contra la resolución del Ayuntamiento de Pasaia (Guipúzcoa) por la que se acordó la tramitación del Plan Especial de Ordenación del espacio portuario de Pasaia y la suspensión de licencias en algunos de sus ámbitos. El recurso se interpuso ante un juzgado de lo contencioso-administrativo pero el TSJPV declaró la competencia de su Sala de lo Contencioso para resolver el asunto.

En realidad, el conflicto se planteó solo en cuanto a la efectividad del acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias. El Ayuntamiento había alegado que parte del contenido del acto impugnado (el acuerdo de inicio de tramitación) constituía simplemente una mera declaración de intenciones y esta circunstancia fue admitida por el TSJPV como causa de inadmisibilidad (incluso el TSJPV había dictado ya con anterioridad una sentencia declarando la incompetencia al Ayuntamiento para adoptar ese acuerdo). Sin embargo, el proceso continuó con respecto a la otra cuestión (la suspensión de las licencias), pues la entidad recurrente interpretaba que si el Ayuntamiento era incompetente para el inicio de la tramitación del plan especial, no puede consecuentemente adoptar medida procedimental alguna que estuviere en relación medial con ello, algo que la corporación municipal no estaba dispuesta a admitir dado que entendía que se trataba de asuntos diferentes. El TSJPV da la razón a la empresa recurrente: “El hecho de que la fundamentación jurídica no haga un tratamiento diferenciado de este aspecto no puede considerarse óbice para la existencia de este pronunciamiento en la parte dispositiva. De la motivación de la sentencia se colige con claridad la falta de competencia del Ayuntamiento para tomar la decisión de inicio de la tramitación del Plan Especial de Ordenación del espacio portuario de Pasaia, y de ahí que la suspensión de licencias quede descausalizada, lo que no es admisible

pues, como es sabido, el régimen y la facultad de otorgamiento de licencias por el Ayuntamiento es un acto reglado, del que no se puede disponer sin causa, que es en lo que se convertiría el supuesto de autos en caso de subsistir el acuerdo de suspensión sin el de inicio de tramitación del plan”.

4. Un conflicto en ciernes: la responsabilidad patrimonial por la prohibición legal de actividades extractivas en espacios protegidos

Resultaba previsible que la aprobación en 2010 de la reforma de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en la que se establecía que “dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea”, iba a plantear problemas de responsabilidad patrimonial. En efecto, dos empresas dedicadas al sector de las canteras (una enclavada en los límites del Parque Natural de Urkiola, la otra en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai) han solicitado al Gobierno Vasco, respectivamente, una indemnización de 4,8 y 14,2 millones de euros en razón a la aplicación directa de esa norma legislativa, que les impide seguir continuando con su actividad. El Gobierno Vasco ha desestimado el 13 de marzo de 2012 ambas reclamaciones, basándose en un Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco (COJUA), de 29 de marzo de 2011, en el que se fundamenta la denegación en base a la aplicación al caso concreto de la teoría de la Comunidad Autónoma-Legisladora (y a la falta de derechos consolidados en la materia). Es seguro que este conflicto no acaba aquí y que serán los tribunales quienes tengan que dilucidar en un futuro próximo tan delicada cuestión.