JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Revisión de oficio de un acto administrativo a instancia de una asociación de defensa medioambiental: el asunto de la Plataforma Torrolate para la conservación y defensa del Toloño y su entorno y el proyecto de campo de golf en Labastida. 2. Licencia de actividades clasificadas, distancias entre establecimientos de hostelería y aplicación de la Directiva de Servicios. 3. Licencia de actividades clasificadas y edificaciones fuera de ordenación. 4. Licencia municipal de obras y estaciones de telefonía móvil. 5. Licencia de actividades clasificadas y actividad de serrería.

1. Revisión de oficio de un acto administrativo a instancia de una asociación de defensa medioambiental: el asunto de la Plataforma Torrolate para la conservación y defensa del Toloño y su entorno y el proyecto de campo de golf en Labastida

La STSJPV 436/2013, de 17 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, ponente: Fernández Fernández), una decisión interesante y bien fundamentada en lo relativo a la defensa de los intereses medioambientales, resuelve los recursos de apelación planteados por Torrolate Plataforma para la conservación y defensa del Toloño y de su entorno y por el Ayuntamiento de Labastida contra una sentencia previa del Juzgado de lo Contencioso de Vitoria. El asunto es un tanto complejo y gira en torno a la creación, discutida socialmente y legalmente polémica, de un campo de golf de titularidad privada en el marco de una más amplia operación urbanizadora de una zona (750 viviendas, en una localidad de unos 1.500 habitantes) sobre parcelas que constituyen monte de utilidad pública, sin previa desafectación, y en un área próxima a una zona de especial protección de aves. En 2007 la plataforma contraria al proyecto presentó ante el Ayuntamiento un escrito en el que solicitaba que se declarase la nulidad de ciertas decisiones municipales tomadas anteriormente en torno al proyecto (el acuerdo en el que se declaraba estratégico el proyecto de campo de golf, la constitución de la sociedad instrumental municipal para la gestión del proyecto, etc.). El Ayuntamiento admitió a trámite la solicitud y formuló propuesta de resolución favorable a esta, remitiéndola a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Coincidiendo temporalmente con ello, y como consecuencia del transfuguismo, triunfó una moción de censura en el Ayuntamiento que implicó un cambio en el gobierno municipal; esta nueva corporación decidió anular la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio planteada por la plataforma y (¡dos años más tarde!) resolver expresamente sobre la solicitud, inadmitiéndola. Es contra estas últimas decisiones contra las que la plataforma plantea recurso contencioso. El juzgado resolvería parcialmente el recurso en su favor, declarando no ajustados a derecho los dos acuerdos adoptados después de la

moción de censura y ordenando que se retrotrajesen las actuaciones a fin de que se recabase a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el dictamen previo antes de dictar la resolución que procediera. Contra esta decisión judicial se planteó recurso de apelación tanto por el Ayuntamiento de Labastida (que también cuestionaba la legitimación de la plataforma para solicitar la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos municipales adoptados, algo que a su juicio no había sido resuelto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo) como por la propia Torrolate Plataforma.

El TSJPV, con unos argumentos muy bien fundamentados, dicta una sentencia que estima el recurso de la plataforma y desestima el presentado por el Ayuntamiento. En relación con los argumentos de falta de legitimación de la plataforma, se afirma que “es evidente el interés legítimo ex artículo 19.1.b LJCA del recurrente en solicitar la revisión en esta sede del acto administrativo de inadmisión de su petición, esté o no fundada esta en la titularidad de un interés ex artículo 31.1 y 2 de la Ley 30/1992”. Con más claridad añade que “teniendo en cuenta que la asociación recurrente se constituyó, según dicen sus estatutos, con la finalidad de contribuir a la defensa de los valores que atesora el Monte Toloño y su entorno, su interés en solicitar la declaración de nulidad de los acuerdos municipales que afectan a la ordenación y gestión de ese espacio natural, incluso a su titularidad, no puede ser contemplado únicamente desde la perspectiva medio-ambiental (artículos 3.4 de la Ley 3/1998 del País Vasco, general de protección del medio ambiente y 22 y 23 de la Ley 27/2006) sino desde la general que marca la relación entre sus fines, que no se reducen a la protección de la naturaleza dado el carácter diverso y plurifuncional de los valores vinculados al patrimonio forestal (véase, p. ej., la exposición de motivos de la Ley 43/2003 de montes) y el objeto de esos acuerdos, y desde ese punto de vista hay que proclamar la condición de interesada de la asociación en el expediente de revisión del artículo 102 de la LPC como titular de un interés legítimo colectivo (artículo 31.1.a de la misma Ley), no en defensa de la legalidad por sí misma o en abstracto, sino en cuanto que afectada por los actos objeto de ese expediente, no en vano sus efectos conciernen a la propia actividad y fines de la asociación”.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, el TSJPV, por razones de tutela judicial, admite excepcionalmente la solución propugnada por la plataforma apelante, en el sentido de que, por el tiempo transcurrido (cuatro años entre el ejercicio de las acciones

de nulidad y el acuerdo municipal último de inadmisión, y dos años entre este y la revocación previa de los acuerdos anteriores estimatorios de la acción), esta “dilación y/o torpeza procedimental denota más que indiciariamente un ejercicio desviado de poder cuya sanción no se aviene con una dilación —redundante— de un procedimiento de revisión tardía e indebidamente inadmitido”. Añade el TSJPV que “la defensa de las competencias del Pleno municipal podía justificar la revocación de los Decretos de la Alcaldía, salvo exceso o ejercicio abusivo de poder, pero en ningún caso la inadmisión ‘a posteriori’ de las acciones de nulidad”. Por ello, el órgano judicial entra al fondo del asunto: valorar si los acuerdos municipales originarios del problema (el que declaraba estratégico el proyecto de campo de golf, el de constitución de la sociedad instrumental municipal para la gestión del proyecto, etc.) se acomodan o no a derecho, y, adoptando una respuesta negativa (por incompetencia manifiesta y omisión del procedimiento legalmente establecido), declara su nulidad. La resolución es plenamente acertada pues, si se hubiera retrotraído de nuevo todo el expediente al momento previo a la adopción de los actos que se impugnaban (que, recuérdese, no eran los originales del conflicto, sino que los hacía inadmisibles la acción de nulidad presentada por la plataforma), se hubiera beneficiado lo que, según el tribunal, tenía “visos de constituir una estrategia dilatoria del infractor”.

2. Licencia de actividades clasificadas, distancias entre establecimientos de hostelería y aplicación de la Directiva de Servicios

Es de particular interés el contenido de la STSJPV 319/2013, de 8 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, ponente: Ruiz Ruiz). La Asociación de Comerciantes de Hostelería del País Vasco impugnó la Ordenanza municipal de Bilbao sobre establecimientos de hostelería. Aunque se impugnaban varias previsiones de esa norma por un supuesto incumplimiento de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, algunas de las cuestiones (las relativas a los requisitos para el inicio de las actividades y la necesidad obligatoria de licencia) perdieron su objeto procesal al ser transpuesta en el ínterin dicha normativa europea al ordenamiento autonómico vasco por la Ley 7/2012, de 23 de abril, del Parlamento Vasco. El recurso quedó centrado, por lo tanto, en un único punto: si el establecimiento en la Ordenanza local de un régimen de distancias mínimas entre establecimientos de hostelería es compatible con la Directiva 2006/123/CE. El TSJPV remite a una reciente decisión

anterior (la STSJPV 256/2013, de 6 de mayo, dictada en un proceso similar en relación con la impugnación de una ordenanza municipal similar de Vitoria) y admite la excepcionalidad de este tipo de medidas si son: a) no discriminatorias; b) proporcionadas; y c) justificadas por una razón imperiosa de interés general. Y en ambos casos (ordenanzas de Vitoria y Bilbao) se cumplen tales circunstancias porque:

a) La clasificación de los locales se ajusta a los grupos establecidos en la normativa autonómica que determina los horarios de los espectáculos públicos y las actividades recreativas y otros aspectos relativos a estas actividades, tratando de cohonestar la actividad empresarial con la necesidad de preservar el descanso y la tranquilidad de los demás ciudadanos (porque no todas las actividades que se desarrollan tienen el mismo impacto desde la perspectiva medioambiental y/o urbanística).

b) En cuanto a la proporcionalidad, cuando se afirma que se está hablando del medio de vida de muchas personas, empresarios y trabajadores, hay que indicar que el establecimiento de restricciones y límites no significa que no se puedan desarrollar en absoluto las actividades.

c) Y, respecto de la razón de interés general, “se trata de evitar o controlar que existan zonas saturadas con determinadas actividades que constituyen focos potenciales de inmisiones sonoras, y excesiva alteración del entorno de acuerdo con el uso del mismo, lo que resulta determinante cuando se trata de un suelo de uso residencial” (esto explica que no se establezcan distancias para la instalación de una chocolatería, pero sí para la instalación de un bar —50 metros— o de una discoteca —200 metros— respecto de otra preexistente).

Como, además, la Ordenanza suponía una reducción significativa de las restricciones respecto de la situación anterior y, por otro lado, la comunicación necesaria a la Comisión Europea se encontraba en curso a través de la Administración del Estado, el TSJPV desestima el recurso. En suma, para el órgano judicial, la limitación por distancias, y lo que supone de restricción cuantitativa de establecimientos de hostelería, está amparada en la defensa y protección del medio ambiente, debiéndose considerar, asimismo, que se está ante una decisión no discriminatoria y que debe considerarse proporcionada.

3. Licencia de actividades clasificadas y edificaciones fuera de ordenación

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección General del Medio Ambiente del País Vasco, establece que los ayuntamientos no pueden otorgar la licencia de obras para actividades sujetas a licencia de actividad clasificada mientras no se haya concedido esta última. En la STSJPV 233/2013, de 10 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, ponente: Rodrigo Landazabal), se resuelve el caso de una actividad que ya se está desarrollando (consistente en la recogida y clasificación de chatarra y productos de desecho) y cuyo titular presenta una solicitud de legalización. El Ayuntamiento se la deniega porque la solicitud no se limitaba a instar dicha legalización, sino que incluía también la realización de una cubierta de cerramiento, a través de las obras correspondientes, lo que resultaba no conforme a derecho, pues las instalaciones estaban urbanísticamente bajo la categoría de “fuera de ordenación”, al estar prevista su demolición por la ejecución de una actuación urbanística integrada. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo afirmó la legalidad de la decisión municipal adoptada, y el titular de la actividad planteó recurso de apelación contra esa resolución judicial. El TSJPV estima parcialmente este recurso, pues con posterioridad a la decisión judicial de instancia el Tribunal Supremo vino a confirmar la nulidad de las Normas Subsidiarias municipales (que habían sido objeto de otra impugnación diferente), que catalogaban esa instalación como fuera de ordenación. En consecuencia, la decisión municipal adoptada en su momento carecía de cobertura jurídica en el planeamiento urbanístico.

4. Licencia municipal de obras y estaciones de telefonía móvil

El sometimiento o no de la colocación de estaciones base de telefonía móvil a licencia municipal es una causa frecuente de conflicto entre las operadoras y las corporaciones locales. En la STSJPV 463/2013, de 24 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, ponente: Alberdi Larizgoitia), el origen de la disputa se halla en el silencio de la Junta de Gobierno Local de un ayuntamiento ante la solicitud de licencia de obras y actividad exenta presentada por una operadora, pese a la existencia de un acuerdo foral que declaraba el interés público de la instalación (al recaer en suelo no urbanizable). La empresa interesada solicitó entonces certificación del acto presunto,

que fue denegada por el Ayuntamiento al entender este que no podía obtenerse por silencio administrativo la licencia al carecer el lugar de ordenación urbanística estructural y pormenorizada. El TSJPV confirma en apelación la decisión judicial ya adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo: el derecho del propietario a realizar en su terreno construcciones, instalaciones o edificaciones se halla condicionado a que esté permitido por la normativa urbanística, no a que esté prohibido. En ausencia de previsiones expresas del planeamiento que impidan la colocación de instalaciones de telefonía móvil en el suelo no urbanizable, bien con carácter general o en ámbitos concretos de él, porque prevean soluciones alternativas concretas de instalación en otros sitios o clases de suelo (lo que no es el caso), es obligado concluir que la colocación de la instalación de telefonía litigiosa venía autorizada.

5. Licencia de actividades clasificadas y actividad de serrería

En el asunto resuelto por la STSJPV 378/2013, de 20 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, ponente: Rodrigo Landazabal), se desestima la apelación contra la Sentencia de un juzgado de lo contencioso que, a su vez, había desestimado el recurso interpuesto contra el otorgamiento de la licencia de actividad impuesta a una serrería. El recurso resultaba un tanto genérico e inconcreto puesto que, aludiendo a una eventual prejudicialidad de otros recursos interpuestos por el afectado en relación con el mismo tema, se solicitaba la anulación de la licencia al entender que los condicionantes impuestos en esta resultaban ser contrarios a derecho. Lo cierto es que en el recurso no se concretaban dichos condicionantes. Esto es, se podía “conocer de qué se discrepa, pero no los motivos de impugnación; es decir, qué preceptos se vulneran, pero no por qué las medidas impuestas no son ajustadas a derecho”. Y es que el problema consistió en que se alegaba que dichas medidas correctoras conllevaban forzosamente el cierre definitivo de la empresa, pero con un evidente déficit argumentativo.

La demanda no planteaba hechos que debieran ser acreditados (el TSJPV señala que la formulación de un interrogatorio en el proceso no sustituye la carga alegatoria). Como afirmó el juez de instancia (y ratifica el TSJPV), en la concesión de licencia se diferenciaban claramente las distancias a carreteras, caminos y colindantes y a los ríos, y se explicaban las razones de su establecimiento. No se trata, concluye la Sentencia, de

que se fijaran unos límites “por ser vos quien sois”. Si se discrepaba de los argumentos, estos debieron ser rebatidos, lo que no se hizo suficientemente.