

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA (pp. 1-4)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA (pp. 5-8)

ANNA PALLARÈS SERRANO

*Profesora agregada de Derecho Administrativo / Professora agregada de Dret
Administratiu*

Universitat Rovira i Virgili

El objetivo de esta crónica es señalar los pronunciamientos más relevantes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que se han producido en materia medioambiental en el período situado entre el 27 de octubre de 2014 y el 29 de abril de 2015. Básicamente, merecen nuestra atención las sentencias que pasamos a comentar a continuación.

En el ámbito del urbanismo, nos parece interesante mencionar la STSJ CAT 672/2014, de 24 de noviembre. Esta sentencia es fruto de un recurso ordinario en el que se impugnan, por una parte, el Acuerdo adoptado por la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, de 5 de noviembre de 2009, por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Llinars del Vallès para la implantación de un centro dedicado a la práctica de deportes del motor en un ámbito situado entre el “Torrent del Fou” y el “Torrent de la Figuera”, y, por otra, también se impugna la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto por las entidades actoras contra dicho Acuerdo de modificación puntual del Plan General. La parte actora o demandante (la Asociación Plataforma Stop Karting para la Defensa Cultural, Social y Ambiental del Territorio, la Asociación para la Defensa del Corredor Montnegre y Baix Montseny, la Asociación para la Defensa y el Estudio de la Naturaleza en Cataluña y la Asociación Amigos del Mall) interpone dicho recurso con el propósito de que el Tribunal declare nula de pleno derecho la aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General o, por lo menos, nula con retroacción de actuaciones. A esta pretensión invalidatoria se ha opuesto la parte demandada: el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Llinars del Vallès y la Federación Catalana de Automovilismo.

A través de la modificación puntual del Plan General objeto de controversia “se pretende hacer posible la implantación de un centro para el aprendizaje y la práctica de deportes de motor, con especial incidencia en la modalidad conocida como ‘karting’; para lo cual, la nueva ordenación prevé la construcción de la correspondiente pista, amén de instalaciones asociadas, auxiliares o inducidas por la actividad principal. Todo ello, en un paraje rural situado entre el ‘Torrent del Fou’ y el ‘Torrent de la Figuera’”.

Son varios los extremos que analiza el Tribunal para acabar decidiendo estimar el recurso contencioso-administrativo ordinario, declarando nulo de pleno derecho el expediente de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Llinars del Vallès (aprobado definitivamente por la Comissió Territorial

d'Urbanisme de Barcelona el 5 de noviembre de 2009) a partir del trámite de información pública previo a la aprobación provisional de la modificación puntual. Por ello, el procedimiento deberá retrotraerse para que en el expediente se incluyan determinadas exigencias legales y se prosigan los diferentes trámites hasta su aprobación definitiva.

Pues bien, de los aspectos que analiza el Tribunal, es la opacidad en el expediente de las titularidades dominicales y de otros derechos reales en los cinco años previos a la iniciación del expediente la cuestión que acaba determinando el fallo. Vamos a adentrarnos en esta cuestión. Al respecto, las recurrentes señalan que “el expediente habría omitido una información fundamental, de preceptiva incorporación a cualquier modificación puntual del planeamiento general conforme a lo dispuesto en los art. 70.ter, punto 3, de la Ley básica de régimen local (LBRL)¹ y 94.1.c) TRLU²; a saber: la relativa a los titulares dominicales y de otros derechos reales en los cinco años previos a la incoación del expediente”. Sobre esta cuestión la parte demandada no se pronuncia en el escrito de contestación a la demanda.

Tal como nos recuerda la STS de 2 de septiembre de 2010 (casación 476/2006), en su FJ 3.º, el objetivo de los mandatos legales citados es “incrementar la transparencia del proceso urbanístico, previniendo el tráfico de influencias y otros supuestos de corrupción vinculados a las recalificaciones de fincas realizadas mediante modificaciones puntuales del planeamiento”. En esta misma línea, la sentencia objeto de análisis afirma que este requisito legal no era menor cuando fue establecido ni lo es ahora. Actualmente, ante el panorama de alarma social por los numerosos casos de corrupción, este requisito ve aumentada su importancia “a la luz del canon hermenéutico que nos obliga a todos a interpretar las normas jurídicas de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (art 3.1 del Código civil)”. Sobre esta obligación legal, establecida en la normativa mencionada, el Tribunal señala que, en el supuesto de autos, ha sido eludida a pesar de ser de plena aplicación al caso:

¹ Este precepto dice: “Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o *modifique los usos del suelo*, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia”. La cursiva es nuestra para señalar lo que sucede en la sentencia comentada.

² Este segundo precepto deriva del primero arriba transcrito.

[...] toda vez que la modificación puntual del plan general objeto de esta litis fue el resultado de el “ejercicio no pleno” de la potestad de ordenación (no nos hallamos frente a un supuesto de “revisión” o de aprobación “ex novo” e “in integrum” de un Plan general municipal o de un Plan municipal de ordenación urbana), y la tramitación del expediente se saldó con la transformación radical de los usos del suelo concernido; y no precisamente —dicho sea de paso— en una dirección descendente en cuanto a su valor, toda vez que de un suelo rural protegido y, por ende, susceptible de un aprovechamiento muy limitado, se pasó a un suelo no urbanizable sin protección especial, apto para desarrollar una actividad principal, unos usos inducidos, auxiliares o complementarios y una (mayor) edificabilidad —todo ello de carácter excepcional— que sin lugar a dudas debía o podía llevar aparejada una clara revalorización del suelo.

Por esta razón, el Ayuntamiento estaba obligado a incluir en el expediente la relación de propietarios y de titulares de otros derechos reales sobre los terrenos objeto de ordenación, que lo hubiesen sido durante los cinco años previos, al objeto de que todos —vecinos, concejales y cualquier interesado— pudieran cerciorarse del contenido de esta relación y formular reparos, alegaciones u observaciones; o, simplemente, alcanzar la certeza de que la modificación puntual del plan general no obedecía a impulsos o a fines espurios en general, o particularmente contrarios al designio constitucional de impedir la especulación en torno al suelo (art 47 CE).

Finalmente, en materia de suelos contaminados destacamos la STSJ CAT 813/2014, de 29 de diciembre. En la citada Sentencia, la parte demandante, Alcoholes Montplet, S. A., interpone recurso contra el Acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya de 1 de junio de 2010, por el que se aprobó definitivamente la Modificación del Plan General Metropolitano en el sector de Prim en Barcelona. Por lo tanto, son parte demandada la Subcomisión de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona. La Sala de lo Contencioso-Administrativo falla estimando en parte el recurso al declarar la nulidad del apartado 3.º y del segundo párrafo del apartado 2.º de la disposición adicional primera de la Modificación del Plan General Metropolitano objeto de este recurso. Este fallo se basa en que un plan de urbanismo no puede establecer las responsabilidades y tramitaciones en relación con los suelos contaminados, sustituyendo a la legislación sectorial correspondiente. En este sentido, en el fundamento de derecho cuarto se expresa: “El acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo de la Generalitat de Cataluña que aprobó el acuerdo impugnado no puede modificar ni el artículo 27.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, en relación con la responsabilidad de limpiar y recuperar los suelos contaminados, ni los artículos

del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, relativos a los informes debidos por los titulares de las actividades determinadas en el mismo para la declaración de suelos contaminados, todos ellos legislación básica, por lo que procede estimar el recurso contencioso-administrativo en relación con la anulación de las disposiciones adicionales impugnadas, debiéndose regir la responsabilidad por contaminación de suelos y la tramitación de la declaración de suelo contaminado por las referidas disposiciones legal y reglamentaria”.

L'objectiu d'aquesta crònica és assenyalar els pronunciaments més rellevants del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que s'han dut a terme pel que fa a medi ambient entre el 27 d'octubre de 2014 i el 29 d'abril de 2015. Bàsicament, mereixen la nostra atenció les sentències que comentarem a continuació.

En l'àmbit d'urbanisme ens sembla interessant esmentar la STSJ CAT 672/2014, de 24 de novembre. Aquesta sentència és fruit d'un recurs ordinari en què s'impugnen, d'una banda, l'Acord adoptat per la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, de 5 de novembre de 2009, pel qual s'aprova definitivament la modificació puntual del Pla General d'Ordenació Urbana del municipi de Llinars del Vallès, per a la implantació d'un centre dedicat a la pràctica d'esports de motor en l'àmbit situat entre el "Torrent del Fou" i el "Torrent de la Figuera", i, també, s'impugna la desestimació presumpta del recurs d'alçada interposat per les entitats actores contra aquest acord de modificació puntual del Pla General. La part actora o demandant (l'Associació Plataforma Stop Karting per a la defensa cultural, social i ambiental del territori, l'Associació per a la Defensa del corredor Montnegre i Baix Montseny, l'Associació per a la Defensa i l'Estudi de la Naturalesa a Catalunya i l'associació Amics del Mall) interposa aquest recurs amb el propòsit que el Tribunal declari nul·la de ple dret l'aprovació definitiva de la modificació puntual del Pla General o, almenys, nul·la amb retroacció d'actuacions. Davant d'aquesta pretensió d'invalidació, la part demandada s'hi ha oposat: el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Llinars del Vallès i la Federació Catalana d'Automobilisme.

Per mitjà de la modificació puntual del pla general objecte de controvèrsia "es pretén fer possible la implantació d'un centre per a l'aprenentatge i la pràctica d'esports de motor, amb especial incidència en la modalitat coneguda com a *kàrting*; per a la qual cosa, la nova ordenació preveu la construcció de la pista corresponent, a més d'instal·lacions associades, auxiliars o induïdes per l'activitat principal. Tot això, en un paratge rural situat entre el «Torrent del Fou» i el «Torrent de la Figuera»".

Són diversos els extrems que analitza el Tribunal per acabar decidint que estima el recurs contenciós administratiu ordinari, i declara nul de ple dret l'expedient de modificació puntual del Pla General d'Ordenació Urbana del municipi de Llinars del Vallès (aprobat definitivament per la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, de 5 de novembre de 2009) a partir del tràmit d'informació pública previ a l'aprovació provisional de la modificació puntual. Per això, el procediment s'ha de retrotreure

perquè en l'expedient s'incloguin determinades exigències legals i prosseguir amb els diferents tràmits fins a la seva aprovació definitiva.

Doncs bé, dels aspectes que analitza el Tribunal, és l'opacitat en l'expedient de les titularitats dominicals i d'altres drets reals en els cinc anys previs a la iniciació de l'expedient la qüestió que acaba determinant la decisió. Endinsem-nos en aquesta qüestió. Respecte d'això, les parts recurrents assenyalen que “l'expedient hauria omès informació fonamental, de preceptiva incorporació a qualsevol modificació puntual del planejament general d'acord amb el que disposen els art. 70.ter, punt 3, de la Llei bàsica de règim local (LBRL)³ i 94.1.c) TRLU⁴; és a saber: la relativa als titulars dominicals i d'altres drets reals en els cinc anys previs a la incoació de l'expedient”. Sobre aquesta qüestió la part demandada no es pronuncia en l'escrit de contestació a la demanda.

Tal com ens recorda la STS, de 2 de setembre de 2010 (cassació 476/2006), en el FJ 3, l'objectiu dels mandats legals esmentats és “incrementar la transparència del procés urbanístic, i prevenir el tràfic d'influències i altres supòsits de corrupció vinculats a les requalificacions de finques realitzades mitjançant modificacions puntuals del planejament”. En aquesta mateixa línia, la sentència objecte d'anàlisi afirma que aquest requisit legal no era menor quan es va establir ni ho és ara. Actualment, davant del panorama d'alarma social pels nombrosos casos de corrupció, aquest requisit veu augmentada la seva importància “a la llum del cànon hermenèutic que ens obliga a tots a interpretar les normes jurídiques de conformitat amb la realitat social del temps en què han de ser aplicades (art 3.1 del Codi civil).

Sobre aquesta obligació legal, que estableix la normativa esmentada, el Tribunal assenyalava que, en el supòsit d'interlocutòries, ha estat eludida a pesar de ser de plena aplicació al cas, “atès que la modificació puntual del pla general objecte d'aquest litigi va ser el resultat «de l'exercici no ple» de la potestat d'ordenació (no ens trobem enfront d'un supòsit de «revisió» o d'aprovació «ex novo» i «in integrum» d'un pla general municipal o d'un pla municipal d'ordenació urbana), i la tramitació de l'expedient es va saldar amb la transformació radical dels usos del sòl concernit; i no precisament —dit

³ Aquest precepte diu: “Quan una alteració de l'ordenació urbanística, que no s'ha efectuat en el marc d'un exercici ple de la potestat d'ordenació, incrementa l'edificabilitat o la densitat o *modifica els usos del sòl*, s'ha de fer constar en l'expedient la identitat de tots els propietaris o titulars d'altres drets reals sobre les finques afectades durant els cinc anys anteriors a la seva iniciació, segons consti en el registre o instrument utilitzat als efectes de notificacions a la part interessada de conformitat amb la legislació en la matèria”. La cursiva és nostra per assenyalar el que succeeix en la sentència comentada.

⁴ Aquest segon precepte deriva del primer, transcrit més amunt.

sigui de passada— en una direcció descendent quant al seu valor, atès que d'un sòl rural protegit i, per tant, susceptible d'un aprofitament molt limitat, es va passar a un sòl no urbanitzable sense protecció especial, apte per dur-hi a terme una activitat principal, uns usos induïts, auxiliars o complementaris i una edificabilitat (més gran) —tot això de caràcter excepcional— que sense cap dubte devia o podia comportar una clara revaloració del sòl.

Per aquesta raó, l'Ajuntament estava obligat a incloure en l'expedient la relació de propietaris i de titulars d'altres drets reals sobre els terrenys objecte d'ordenació, que ho haguessin estat durant els cinc anys previs, a fi que tots —veïns, regidors i qualsevol persona interessada— poguessin cerciorar-se del contingut d'aquesta relació i formular inconvenients, al·legacions o observacions; o, simplement, assolir la certesa que la modificació puntual del pla general no obeeïa a impulsos o a fins espuris en general, o particularment contraris al disseny constitucional d'impedir l'especulació entorn del sòl (art. 47 CE).”

Finalment, pel que fa als sòls contaminats, destaquem la STSJ CAT 813/2014, de 29 de desembre. En aquesta sentència la part demandant, Alcohols Montplet, SA, interposa un recurs contra l'Acord de la Subcomissió d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya, d'1 de juny de 2010, pel qual s'aprova definitivament la Modificació del Pla General Metropolità en el sector de Prim a Barcelona. Per tant, la Subcomissió d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona són la part demandada. La Sala Contenciosa Administrativa decideix estimar en part el recurs i declara la nul·litat de l'apartat tercer i del segon paràgraf de l'apartat segon de la disposició addicional primera de la modificació del Pla General Metropolitana objecte d'aquest recurs. Aquesta decisió es basa que un pla d'urbanisme no pot establir les responsabilitats i tramitacions amb relació als sòls contaminats, i substituir la legislació sectorial corresponent. En aquest sentit, en el fonament de dret quart s'expressa: “L'acord de la Subcomissió d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya que va aprovar l'acord impugnat no pot modificar ni l'article 27.2 de la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus, en relació amb la responsabilitat de netejar i recuperar els sòls contaminats, ni els articles del Reial decret 9/2005, de 14 de gener, relatius als informes deguts pels titulars de les activitats que s'hi determinen per a la declaració de sòls contaminats, tots legislació bàsica, per la qual cosa s'estima el recurs contenciós administratiu en relació amb l'anul·lació de les disposicions addicionals impugnades, i la responsabilitat per

contaminació de sòls i la tramitació de la declaració de sòl contaminat s'han de regir per les disposicions legal i reglamentària esmentades”.