

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (pp. 2-6)**

—

**JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A LA COMUNITAT VALENCIANA (pp. 7-11)**

MARTA OLLER RUBERT

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo / Professora contractada  
doctora de Dret Administratiu*

*Universitat Jaume I*

**Sumario:** 1. Informes hídricos: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 5421/2013, de 15 de octubre, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 5448/2013, de 31 de octubre. 2. Restauración de la legalidad: prevalencia de la protección ambiental sobre el planeamiento urbanístico: STSJCVC 5451/2013, de 31 de octubre, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 6221/2013, de 20 de diciembre. 3. Participación ciudadana: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 6550/2013, de 30 de diciembre. 4. Canteras: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 6516/2013, de 18 de diciembre.

Seguidamente pasan a exponerse por orden cronológico las sentencias más relevantes dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, además de identificarse según la temática tratada.

### **1. Informes hídricos: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 5421/2013, de 15 de octubre, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 5448/2013, de 31 de octubre**

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana conoce en la Sentencia 5421/2013, de 15 de octubre, del recurso interpuesto por el abogado del Estado contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo por el que se aprueba el Plan Parcial de Mejora del “Sector II” del Ayuntamiento de Cheste (Valencia) de 2009, ante la existencia de informes desfavorables de la Confederación Hidrográfica del Júcar en los que se manifestaba la falta de recursos hídricos para hacer frente a las necesidades derivadas del incremento poblacional. De nuevo se trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que se destaca que los informes desfavorables son determinantes, lo que, desde la perspectiva material, supone que condicionan la aprobación o no posterior del plan urbanístico, según la previsión del artículo 15.3 del TRLS. No obstante, en el caso planteado, si bien no se aplica *ratione temporis* el citado texto refundido, el carácter vinculante del informe se desprende de la propia legislación autonómica valenciana. El TSJCVC estima así el recurso planteado de manera íntegra.

En este caso, la STJCVC 5448/2013, de 31 de octubre, resuelve el recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Dirección Territorial de Alicante por el que se denegaba la aprobación definitiva Homologación SAU el Cantalar de Parcent, del que se pretende su nulidad o subsidiaria anulabilidad. Entre los motivos principales que fundamentan la decisión de denegación de aprobación del Acuerdo se citan los informes desfavorables de la Confederación

Hidrográfica, ya que no se acredita la disponibilidad de recursos hídricos suficientes, así como el informe desfavorable de la Sección Forestal del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Alicante. En relación con estos informes de carácter ambiental, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana señala que la jurisprudencia se ha pronunciado reiteradamente (STS 3275/2012 y 2263/2009) sobre los informes de disponibilidad de recursos hídricos. Así, en primer lugar se destaca que la elaboración de esos informes no la puede asumir cualquier empresa, sino solo las entidades colaboradoras institucionalizadas, que en este caso no lo eran. En segundo lugar, se considera que la falta de ese informe ya es motivo suficiente para denegar la aprobación, de forma que, a pesar de su carácter no vinculante, su naturaleza de preceptivo conlleva que el fallo desestime el recurso presentado.

**2. Restauración de la legalidad: prevalencia de la protección ambiental sobre el planeamiento urbanístico: STSJCV 5451/2013, de 31 de octubre, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 6221/2013, de 20 de diciembre**

El pronunciamiento 5451/2013, de 31 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana analiza el supuesto de construcción de una vivienda unifamiliar en el marjal Nules-Burriana, en suelo calificado como “suelo no urbanizable protegido”. Una edificación que —dada su ilegalidad— se somete a restauración de la legalidad, competencia, recuerda el TSJCV, irrenunciable por la Administración autonómica, tal y como señala el artículo 220 LUV. La restauración de la legalidad comporta en este caso la demolición de la construcción ilegal, medida que en la actualidad y suponiendo un cambio en la jurisprudencia anterior del Tribunal Supremo debe ser preceptiva en aras al reconocimiento de los valores ecológicos y medioambientales que conllevan que el suelo esté clasificado como “suelo especialmente protegido”, por lo que resulta imposible la legalización de dichas construcciones. Estas argumentaciones de tinte claramente ambiental son las que llevan al TSJCV a desestimar el recurso. Por otro lado, se pone de relieve el valor ecológico de las zonas húmedas, como se califica el marjal Nules-Castellón, que en este caso viene avalado por dos circunstancias: la delimitación en el PATRICOVA del humedal marjal Nules-Castellón como zona de riesgo y su clasificación, acorde con el artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, como suelo no urbanizable de especial protección, lo cual supone para la

Administración el deber de adoptar las medidas y garantías que sean precisas para la conservación y el mantenimiento de los valores medioambientales. Esta última apreciación enlaza con la novedad legislativa que se ha producido en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, pues tras la reforma por la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, los humedales se han incluido en la enumeración que el artículo 3 hace de los espacios naturales protegidos.

En el pronunciamiento 6221/2013, de 20 de diciembre, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con ocasión del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución de la Conselleria de Infraestructuras desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente por la que se ordena la restauración de la legalidad urbanística en relación con unas obras consistentes en la instalación de una vivienda prefabricada de madera y vallado en suelo no urbanizable en la zona Marjal Nules-Burriana, pone de manifiesto la prevalencia de la protección ambiental frente a la ordenación territorial y urbanística sobre la base de lo establecido tanto en la Ley 11/1994 como en la Ley 42/007 (arts. 2.f y 18.2), previsiones legales que, además, vienen avaladas y así entendidas por la jurisprudencia, como expresa la STS de 22 de octubre de 2010. Por todo ello se desestima el recurso presentado.

### **3. Participación ciudadana: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 6550/2013, de 30 de diciembre**

A nuestro entender, la importancia de este pronunciamiento, la Sentencia 6550/2013, de 30 de diciembre, radica en la valoración que se hace de la necesaria participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes urbanísticos en el caso de que se produzcan modificaciones de estos. En efecto, la legislación urbanística valenciana, tanto la que ya está derogada como la vigente, contiene previsiones sobre esta cuestión totalmente contrarias al principio de participación que propugna el artículo 105.a) CE, y así lo entiende el Tribunal Superior de Justicia en el FJ 4.º. Tanto en la anterior Ley 6/1994, derogada pero aplicable al caso, como en la Ley 16/2005 se considera que “no será preceptivo reiterar el trámite de información pública cuando se introduzcan modificaciones, aunque fueran sustanciales,

en el proyectos [...]”. Esta es la línea jurisprudencial también seguida por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 9 de diciembre de 2008, que considera que estamos ante una norma procedimental básica cuya finalidad es garantizar la participación pública en los procesos de planeamiento. Con todo, en este caso se considera que la modificación denunciada consistente en “cambio de ubicación de la subestación El Campo” no tiene el expresado carácter sustancial al no tratarse de una alteración global del plan ni afectar a ninguno de sus elementos esenciales, que es la definición que de “modificación sustancial” da el TS en la Sentencia de 11 de mayo de 2009. En todo caso, destaca la especial sensibilidad que cada vez más tienen los tribunales en relación con este trámite, y así se manifiesta el TSJCV.

#### **4. Canteras: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 6516/2013, de 18 de diciembre**

De nuevo nos enfrentamos aquí al análisis que el TSJCV debe realizar de la confrontación entre urbanismo y medio ambiente, en este caso en relación con la impugnación de la aprobación en 2008, por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo, de la homologación zonificativa de cantera en suelo no urbanizable en Llombai, basándose los actores —Asociación de Vecinos de Llombai y Asociación Cultural Fum de Botja— en numerosos motivos de carácter ambiental como la necesaria tramitación de una “declaración de interés comunitario” en la zona afectada —en lugar de un expediente de homologación del suelo no urbanizable—, la omisión del estudio de paisaje, la insuficiencia de la DIA vigente o la ausencia de un plan de restauración integral. Finalmente, se aduce que la resolución impugnada es incompatible, arbitraria, irracional, incoherente y desproporcionada respecto al colindante Paraje Natural Municipal El Tello.

La primera de las cuestiones relevantes que aborda el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana está relacionada con el ejercicio por los demandantes de la acción popular, al señalar que esta es admisible porque lo que se impugna es un plan urbanístico, puesto que en materia ambiental la acción popular pública reconocida en la Ley 27/2006 es una acción pública peculiar; en este caso, solo se reconoce la legitimación a personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección ambiental, no a cualquier persona.

En cuanto a la necesidad de que se hubiera tramitado una “declaración de interés comunitario” en lugar de un expediente de homologación del suelo no urbanizable, el motivo es desestimado por cuanto la legislación aplicable, entiende el Tribunal, establece claramente que la explotación de canteras y áridos se regulará mediante planes de acción territoriales.

Respecto a la omisión del estudio de paisaje sobre la base de lo dispuesto en el apartado 4 DT 2.<sup>a</sup> de la Ley Valenciana del Paisaje (Ley 4/2004), estima el TSJCV que la reclasificación del suelo no causa ningún impacto paisajístico.

En relación con la insuficiencia de la DIA y la ausencia de un plan de restauración integral —en concreto, si la DIA debe contener un plan de restauración integral conforme a lo que exige el Decreto 82/2005—, el TSJCV entiende que no es necesario, por lo que desestima el recurso.

Finalmente, el análisis medioambiental que realiza el TSJCV en relación con la manifiesta incompatibilidad, arbitrariedad e irracionalidad que alegan los demandantes tampoco es aceptada por el Tribunal.

Sin embargo, creemos de mayor interés el voto particular formulado por Dña. Estrella Blanes Rodríguez y D. Carlos Altarriba Cano, pues ambos magistrados ponen el acento en el impacto ambiental que efectivamente supone una cantera para el paisaje, y por ello entienden, en primer lugar, que la Administración hace un uso inadecuado del instrumento de la homologación puesto que permite una modificación puntual del plan que prima los intereses específicos de una sociedad frente a los globales de todo el municipio y del resto de ciudadanos. Seguidamente, los magistrados consideran insuficiente la DIA existente por la falta del estudio de paisaje, como se regula en la DT 2.<sup>a</sup> de la Ley 4/2004, teniendo además en cuenta que se pretende implantar la cantera junto a un paraje natural. Finalmente, se defiende la irracionalidad de la norma impugnada por cuanto la homologación planteada supone el establecimiento de la cantera en la totalidad del monte, de forma que puede entenderse que es difícil que pueda garantizarse que, tras el cese de la actividad, los terrenos afectados mantengan el valor o funcionalidad que motivó su consideración como monte, según dispone la DA 3.<sup>a</sup> del Decreto 52/2005.

**Sumari:** 1. Informes hídrics: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 5421/2013, de 15 d'octubre, i Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 5448/2013, de 31 d'octubre. 2. Restauració de la legalitat: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 5451/2013, de 31 d'octubre, i Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 6221/2013, de 20 de desembre. 3. Participació ciutadana: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 6550/2013, de 30 de desembre. 4. Pedreres: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 6516/2013, de 18 de desembre.

Seguidament exposarem les sentències més rellevants dictades pel Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana per ordre cronològic i segons la temàtica tractada.

### **1. Informes hídrics: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 5421/2013, de 15 d'octubre, i Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 5448/2013, de 31 d'octubre**

El Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana coneix en la Sentència 5421/2013, de 15 d'octubre, el recurs interposat per l'advocat de l'Estat contra l'acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme per la qual s'aprova el Pla Parcial de Millora del "Sector II" de l'Ajuntament de Xest (València) de 2009, davant l'existència d'informes desfavorables de la Confederació Hidrogràfica del Xúquer per fer front a les necessitats derivades de l'increment poblacional en la qual es manifestava la manca de recursos hídrics. De nou es porta a col·lació la jurisprudència del Tribunal Suprem que destaca que els informes desfavorables són determinants, i això, des de la perspectiva material, suposen que vinculen l'aprovació o no posterior del Pla Urbanístic, amb relació a la previsió de l'article 15.3 del TRLS. No obstant això, en el cas plantejat si be no s'aplica *ratione temporis* l'esmentat Text refós, el caràcter vinculant de l'informe es desprèn de la mateixa legislació autonòmica valenciana. El TSJCV estima així el recurs plantejat íntegrament.

En aquest cas, en la Sentència 5448/2013, de 31 d'octubre, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana resol el recurs contenciós administratiu contra l'acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme de la Direcció Territorial d'Alacant en la qual es denegava l'aprovació definitiva Homologació SAU el Cantalar de Parcent, del qual es pretén la nul·litat o subsidiària anul·labilitat. Entre els motius principals que fonamenten la decisió de denegar l'aprovació de l'acord, s'esmenten els informes desfavorables de la Confederació Hidrogràfica, ja que no s'acredita la disponibilitat de

recursos hídrics suficients, i també l'informe desfavorable de la Secció Forestal del Servei Territorial de Medi Ambient d'Alacant.

Amb relació a aquests informes de caràcter ambiental, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana assenyala que la jurisprudència s'ha pronunciat reiteradament sobre els informes de disponibilitat de recursos hídrics (STS 3275/2012 i 2263/2009). Així, en primer lloc, es destaca que l'emissió d'aquests informes no pot correspondre a qualsevol empresa, sinó solament a les entitats col·laboradores institucionalitzades, que en aquest cas no ho eren. Considerant, en segon lloc, que la manca d'aquest informe ja és motiu suficient per denegar-ne l'aprovació, malgrat el caràcter no vinculant, la seva naturalesa de preceptiu fa que la resolució sigui desestimàtoria al recurs presentat.

## **2. Restauració de la legalitat: prevalença de la protecció ambiental sobre el planejament urbanístic: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 5451/2013, de 31 d'octubre, i Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 6221/2013, de 20 de desembre**

El pronunciament 5451/2013, de 31 d'octubre, del TSJCV analitza el supòsit de construcció d'un habitatge unifamiliar en l'aiguamoll Nules-Burriana, sòl qualificat com a “sòl no urbanitzable protegit”. Edificació que —atesa la seva il·legalitat— se sotmet a restauració de la legalitat, competència, com recorda el TSJCV, irrenunciable per l'Administració autonòmica tal com assenyala l'article 220 LUV. La restauració de la legalitat suposa en aquest cas la demolició de la construcció il·legal, mesura que actualment, i suposant un canvi en la jurisprudència anterior del Tribunal Suprem, ha de ser preceptiva en honor al reconeixement dels valors ecològics i mediambientals que fan que el sòl estigui classificat com a “sòl especialment protegit”, per la qual cosa resulta impossible legalitzar aquestes construccions. Aquestes argumentacions de caràcter clarament ambiental són les que porten el TSJCV a desestimar el recurs. D'altra banda, es posa en relleu el valor ecològic de les zones humides, com es qualifica l'aiguamoll Nules-Castelló, i que en aquest cas estan avalades per dues circumstàncies: una és la delimitació al PATRICOVA de l'aiguamoll Nules-Castelló, com a zona de risc i, l'altra, la seva classificació, d'acord amb l'article 15 de la Llei 11/1994, de 27 de desembre, com a sòl no urbanitzable d'especial protecció, la qual cosa suposa per a l'Administració el



deure d'adoptar les mesures i garanties que siguin necessàries per conservar i mantenir els valors mediambientals. Aquesta última apreciació enllaça amb la novetat legislativa que s'ha dut a terme en la Llei 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana, perquè després de la reforma feta per la Llei 5/2013, de 23 de desembre, els aiguamolls s'han inclòs en l'enumeració que fa l'article 3 dels espais naturals protegits.

En el pronunciament 6221/2013, de 20 de desembre, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en motiu del recurs contenciós administratiu interposat enfront de la resolució de la Conselleria d'Infraestructures desestimatòria del recurs d'alçada interposat contra la resolució de la Secretaria Autonòmica de Medi Ambient per la qual s'ordena restaurar la legalitat urbanística amb relació a les obres consistents en la instal·lació d'un habitatge prefabricat de fusta i tancat en sòl no urbanitzable a la zona de l'aiguamoll Nules-Borriana, posa de manifest la prevalença de la protecció ambiental enfront de l'ordenació territorial i urbanística basant-se en el que estableixen tant la Llei 11/1994 com la Llei 42/007 (\*art. 2.f i 18.2), previsions legals que, a més, estan avalades i així enteses per la jurisprudència, com expressen les STS de 22 d'octubre de 2010. Per tot això es desestima el recurs presentat.

### **3. Participació ciutadana: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 6550/2013, de 30 de desembre**

Al nostre entendre la importància d'aquest pronunciament, 6550/2013, de 30 de desembre, està en la valoració que es fa de la necessària participació real i efectiva del públic en l'elaboració, modificació i revisió de plans urbanístics, en el cas que es modifiquin. En efecte, la legislació urbanística valenciana, tant la que ja està derogada com la vigent, conté previsions sobre aquesta qüestió totalment contràries al principi de participació que propugna l'article 105.a) CE, i així ho entén el Tribunal Superior de Justícia en el FJ 4t. Tant en l'anterior Llei 6/1994, derogada, però aplicable al cas, com en la Llei 16/2005, es considera que “no és preceptiu reiterar el tràmit d'informació pública quan s'introdueixen modificacions, encara que siguin substancials, en els projectes”. Aquesta és la línia jurisprudencial que segueix, també, el Tribunal Suprem en la Sentència de 9 de desembre de 2008 que considera que ens trobem davant d'una norma procedimental bàsica la finalitat de la qual és garantir la participació pública en

els processos de planejament. Amb tot, en aquest cas es considera que la modificació denunciada consistent en el “canvi d'ubicació de la subestació El Campo” no té el caràcter substancial expressat, ja que no es tracta de cap alteració global del pla, ni afecta cap dels seus elements essencials, que és la definició que de “modificació substancial” fa el TS en la Sentència d'11 de maig de 2009. En tot cas, destaca l'especial sensibilitat que els tribunals tenen, cada vegada més, amb relació a aquest tràmit, i així es manifesta el TSJCV.

#### **4. Pedreres: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 6516/2013, de 18 de desembre**

De nou ens enfrontem aquí a l'anàlisi que el TSJCV ha de dur a terme de la confrontació entre urbanisme i medi ambient, en aquest cas amb relació a la impugnació de l'aprovació de l'homologació zonificativa de pedrera en sòl no urbanitzable a Llombai aprovat per la Comissió Territorial d'Urbanisme el 2008, basant-se els actors — l'associació de veïns de Llombai i l'associació cultural Fum de Botja— en nombrosos motius de caràcter ambiental, com la necessària tramitació de la “declaració d'interès comunitari” a la zona afectada en lloc de l'expedient d'homologació del sòl no urbanitzable, l'omissió de l'estudi de paisatge, i la insuficiència de la DIA vigent i l'absència del pla de restauració integral. Finalment s'addueix que la resolució impugnada és incompatible, arbitrària, irracional, incoherent i desproporcionada amb el confrontant paratge natural municipal El Tello.

La primera de les qüestions rellevants que aborda el TSJCV fa referència a l'exercici pels demandants de l'acció popular, en assenyalar que aquesta és admissible perquè el que s'impugna és un pla urbanístic, ja que en matèria ambiental, l'acció popular pública reconeguda en la Llei 27/2006 és una acció pública peculiar, i que solament es reconeix en aquest cas la legitimació no a qualsevol persona, sinó solament a persones jurídiques sense ànim de lucre que es dediquen a la protecció ambiental.

Quant a la necessitat que s'hagués tramitat la “declaració d'interès comunitari” en lloc de l'expedient d'homologació del sòl no urbanitzable, el motiu és desestimat, mentre que la legislació aplicable clarament estableix que l'explotació de pedreres i àrids s'ha de regular mitjançant plans d'acció territorials.

Sobre l'omissió de l'estudi de paisatge basant-se en el que disposa l'apartat 4 DT 2a de la Llei valenciana de paisatge 4/2004, el TSJCV estima que la reclassificació del sòl no causa cap impacte paisatgístic.

Amb relació a la insuficiència de la DIA i l'absència del pla de restauració integral, en concret el que es discuteix és si la DIA ha de dur el pla de restauració integral tal com exigeix el Decret 82/2005, i el TSJCV entén que no cal, per tot això desestima el recurs.

L'anàlisi mitjana ambiental que du a terme el TSJCV amb relació a la manifesta a incompatibilitat, arbitrarietat i irracionalitat que al·lega la part demandant, tampoc no és acceptada pel Tribunal.

No obstant això, creiem que és més interessant el vot particular formulat per la senyora Estrella Blanes Rodríguez i el senyor Carlos Altarriba Cano, ja que tots dos magistrats posen l'accent en l'impacte ambiental que efectivament suposa la pedrera per al paisatge, i per això entenen que, en primer lloc, l'Administració fa un ús inadequat de l'instrument d'homologació, permetent la modificació puntual del pla que preval els interessos específics de la societat enfront dels globals de tot el municipi i de la resta de conciutadans. Seguidament, els magistrats consideren insuficient la DIA existent per manca de l'estudi de paisatge, com regula la DT2a de la Llei 4/2004, tenint a més en consideració que la pedrera es pretén implantar contigua al paratge natural. Finalment es defensa la irracionalitat de la norma impugnada mentre l'homologació plantejada suposa l'establiment de la pedrera en la totalitat de la muntanya, de manera que pot entendre's que és difícil que pugui garantir-se que després del cessament de l'activitat, els terrenys afectats mantinguin el valor o la funcionalitat que va motivar-ne la consideració com a muntanya, segons disposa la DA3a del Decret 52/2005.