

**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. Restauración de la legalidad: protección suelo no urbanizable protegido (Sentencias del TSJCV 3179/2013, de 18 de junio, 3189/2913, de 25 de junio, 3197/2913, 2 de julio, 3200/2013, de 5 de julio i 3240/2013, de 9 de julio.). 2. Parques eólicos (Sentencias del TSJCV 3174/2013, de 18 de junio y 3195/2013, de 27 de junio). 3. PORN (Sentencia TSJCV 3172/2013, de 14 de julio). 4. Autorización ambiental integrada (Sentencia del TSJCV 1574/2013, de 24 de mayo).

**1. Restauración de la legalidad: protección suelo no urbanizable protegido: Sentencias del TSJCV 3179/2013, de 18 de junio, 3189/2913, de 25 de junio, 3197/2913, 2 de julio, 3200/2013, de 5 de julio i 3240/2013, de 9 de julio.**

Varias son las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana vinculadas a la protección del suelo no urbanizable protegido, en este caso ubicado en un ámbito concreto, la zona denominada “Marjal de Nules-Burriana” del municipio de Nules, en donde se construyó de manera ilegal –en suelo no urbanizable protegido- atentando de este modo, por las características naturales de la zona, contra el medio ambiente.

Entre ellas citaremos las Sentencias 3179/2013, de 18 de junio, la 3189/2913, de 25 de junio, la 3197/2913, 2 de julio, la 3200/2013, de 5 de julio y la Sentencia 3240/2013, de 9 de julio. Está claro, como manifiesta el Tribunal Superior de Justicia, que las construcciones ilegales en el suelo así clasificado no pueden legalizarse, por lo que es imperante ante la situación de construcción ilegal la restauración de la legalidad, siendo pues necesaria la demolición de las obras, recogiendo de esta manera una reciente línea jurisprudencial del Tribunal Supremo según la cual “el principio de proporcionalidad o menor demolición en materia de disciplina urbanística, ha sido superada por una nueva corriente de jurisprudencia que subraya el carácter preceptivo y no facultativo de la demolición como medida restauradora de los valores infringidos por la conducta ilícitamente realizada, en particular cuando se trata de suelos especialmente protegidos por su valores ecológicos y medioambientales en los que están prohibidos las edificaciones destinadas a usos residenciales, en cuyo caso la demolición resulta una consecuencia obligada de la imposibilidad de legalización, pues es la Administración la que está obligada a restaurar la realidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal, y a la defensa de los valores protegidos con motivo de las clasificaciones y calificaciones urbanísticas, de manera que no existe la posibilidad de optar entre dos o más medios distintos y no es, por tanto, aplicable el principio de proporcionalidad”. Con estos fundamentos el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

desestima los recursos presentados y ordena a la restauración de la legalidad en el suelo afectado.

Son también de interés, los razonamientos que realiza el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en cuanto a las expectativas de los propietarios del suelo y el uso efectivo que se ha hecho del mismo, pues en la línea de la actual legislación de suelo, dice el Tribunal que “la previsibilidad futura de una modificación del planeamiento del municipio de Nules, que hasta la fecha no se ha producido, no es una circunstancia que determine la disconformidad a derecho de la resolución administrativa impugnada que acuerda la restauración de la legalidad urbanística infringida por la demandante, y ni siquiera comportaría, sin más, una automática legalización “ex post facto” de la edificación ilegalmente construida por la misma, aun cuando esa edificación resultara conforme con el nuevo planeamiento”. Por tanto en los planteamientos actuales del urbanismo debe destacarse la desvinculación la clasificación y la valoración, siendo el elemento fundamental para clasificar el suelo su naturaleza efectiva “lo que hay” –existing value- y no las meras expectativas urbanísticas que sobre el mismo pudieran existir, justificándose de esta manera que el suelo que no sea urbano, se declare como rustico con carácter residual.

## **2. Parques eólicos: sentencias del TSJCV 3174/2013, de 18 de junio y 3195/2013, de 27 de junio**

En la Sentencia TSJCV 3174/2013, de 18 de junio, se resuelve el recurso contencioso-administrativo planteado por la entidad Energía y Recursos Ambientales S.A contra la Resolución del Conseller de Medio Ambiente de 1 de junio de 2009 por la que se deniega el Plan Especial para la ordenación de la Zona Eólica 7, Fase II, en la provincia de Valencia, justificando esa decisión en el hecho de que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) emitida en 2009 fue desfavorable y, por tanto, ello supone la calificación del Plan proyectado como de incompatible con los valores ambientales existentes en la zona mentada. Este es el principal motivo de corte ambiental que nos interesa, si bien varios fueron los motivos alegados en el recurso contencioso-administrativo contra tal Resolución, que fueron desestimados por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Destaca en primer lugar como el Tribunal Superior de Justicia considera que la viabilidad medioambiental de, en este caso, los emplazamientos para instalar los parques eólicos no significa que se autorice a dichas

instalaciones, sino que esa autorización debe producirse en el marco de un expediente de tramitación en el que se emita DIA. También se apunta como el indudable interés público que un Parque eólico tiene, no significa que quede desplazado el interés de la protección ambiental, sino que debe concluirse que el Plan eólico subordina la aprobación de los Planes especiales y Planes Energéticos, por ello señala el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que los Planes eólicos están subordinados a los planes de preservación del medio ambiente, y que es preceptivo por tanto para que aquellos puedan instalarse la correspondiente DIA, que en este caso es negativa. Por todo ello el Tribunal desestima el recurso, como hemos señalado.

En la Sentencia del TSJCV 3195/2013, de 27 de junio, se plantea de nuevo el impacto ambiental de los Parques eólicos, concretada en este caso la problemática en el ruido que éstos generan y su afección por tanto a los derechos fundamentales de los demandantes a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad de domicilio que recogen los arts. 15 y 18.1 y 2 de la Constitución española. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tras analizar las causas de inadmisión alegadas por las partes demandadas y considerar que no pueden ser acogidas ninguna de ellas, entra en el fondo del asunto y pasa a dilucidar si concurre inactividad administrativa, permitiéndose con ello perturbaciones sonoras que afectan a los recurrentes y que supondría el incumplimiento de la DIA otorgada al parque eólico “Cerro La Rajola”. El Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana recoge la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo —que a su vez siguen al TEDH— en cuanto a contaminación acústica y vulneración de derechos fundamentales y pone de relieve la importancia jurídica del ruido y sus consecuencias. Repasa el Tribunal los requisitos exigidos para la apreciación de vulneración de derechos fundamentales que pasa por una causalidad directa entre ruidos y perjuicios para la salud, que en el caso que afecten a la vida privada gozan de una mayor flexibilidad en la prueba y una cierta inversión de la carga probatoria. Tras la correspondiente acreditación por prueba pericial, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana considera que se produce una efectiva lesión de los derechos fundamentales señalados por el funcionamiento continuado de los aerogeneradores por lo que estima el recurso de apelación y reconoce el derecho a indemnización a cargo de la Administración.

### **3. PORN: Sentencia TSJCV 3172/2013, de 14 de julio**

En este caso el recurso presentado por el Ayuntamiento de Guardamar del Segura pretende impugnar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales “Sistema de Zonas Húmedas del Sur de Alicante” aprobado por Decreto del Consell 31/2010, de 12 de febrero, por el que se realiza delimitación de zonas verdes. El TSJ analiza los motivos alegados por el recurrente que son delimitación ilegal de la zona periférica, desclasificación del suelo en la delimitación de zona verde e ilegalidad de la reubicación de aprovechamiento como técnica de gestión.

En relación con el primer motivo, se está abordando una posible descongelación del rango, al haberse utilizado una norma reglamentaria –Decreto 31/2010- para el establecimiento de las zonas periféricas. Una cuestión ya abordada por el TSJCV en la Sentencia de 28 de mayo de 2013 y cuyos fundamentos jurídicos son reproducidos en la presente Sentencia que concluye que estamos en un supuesto de “descongelación del rango de la norma legal” que permite la creación de parques y de zonas periférica de protección por normas reglamentarias, según establece el art.35 y el art.37 de la Ley 42/2007. Sobre la alegación de la desclasificación de suelo al crearse la zona verde por el Decreto 31/2010, advierte el Tribunal Superior de Justicia que se trata de un “error” por el demandante, ya que se trata de un cambio de calificación, esto es del uso al que se destina ese suelo y acorde con la jurisprudencia -STS 18 de mayo de 2012- reitera el TSJCV la prevalencia de los valores de preservación y protección medioambiental sobre la planificación urbanística. Finalmente, en cuanto a la reubicación como técnica de gestión urbanística, considera el TSJCV que sí que cabe su uso, a la vista de lo dispuesto en el art.122 del Decreto que hace referencia a los convenios urbanísticos, pero también a “cualquier otro medio”. Por todo ello, la decisión final del órgano judicial es la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

### **4. Autorización Ambiental Integrada: Sentencia del TSJCV 1574/2013, de 24 de mayo**

A nuestro juicio, destaca esta Sentencia por como el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana recoge un cambio de tendencia en el uso de instrumentos ambientales y precisamente con planteamientos a favor de la protección del medio natural. Así, manifiesta el Tribunal Superior de Justicia Comunidad Valenciana, al

resolver y estimar el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Conseller de medio Ambiente de 5 de mayo de 2009 por la que se aprueba definitivamente la Homologación y el Plan Parcial del Sector “lagunas de Rabasa” de Alicante, el cambio de perspectiva: pues ahora el instrumento ambiental –en este caso la Autorización Ambiental Integrada, frente a la DIA- no está al servicio del plan, sino que al revés, el Plan está al servicio de la realidad ambiental. En esta línea se analiza la finalidad de la AAI que estudia las diversas alternativas de un plan o programa, cabiendo, incluso, la llamada “alternativa cero”, esto es que los efectos significativos de aquellos sobre el medio ambiente determinen la no ejecución del plan o programa. De esta manera señala la superioridad de la AAI que pretende superar las deficiencias de la DIA, puesto que la DIA justifica el Plan, mientras que para la AAI lo esencial es el medio ambiente y lo básico ya no es que Plan sea aprobado, sino integrar en el plan el uso sostenible y racional de los recursos. También se analiza el tema del informe sobre disponibilidad de recursos hídricos de la Confederación Hidrográfica en el caso de que la urbanización comporte nueva demandas, como sucede en el conflicto planteado. El Tribunal Superior de Justicia se hace eco de la doctrina del Tribunal Supremo y afirma que el informe es preceptivo y vinculante, de forma que el informe negativo de la Confederación Hidrográfica (que puede producirse por silencio administrativo) no permite la aprobación del instrumento de planificación. Al hilo de este informe, recuerda el TSJCV como el informe sobre disponibilidad de recursos hídricos además de preceptivo y vinculante, no puede ser sustituido por informes de otras entidades, tales como las sociedades municipales suministradoras de agua potable del municipio.

**Sumari:** 1. Restauració de la legalitat: protecció del sòl no urbanitzable protegit: sentències del TSJCV 3179/2013, de 18 de juny; 3189/2013, de 25 de juny; 3197/2013, 2 de juliol; 3200/2013, de 5 de juliol, i 3240/2013, de 9 de juliol. 2. Parcs eòlics: sentències 3174/2013, de 18 de juny, i 3195/2013, de 27 de juny. 3. PORN: Sentència del TSJCV 3172/2013, de 14 de juliol. 4. Autorització ambiental integrada: Sentència TSJCV 1574/2013, de 24 de maig.

### **1. Restauració de la legalitat: protecció del sòl no urbanitzable protegit: sentències del TSJCV 3179/2013, de 18 de juny; 3189/2013, de 25 de juny; 3197/2013, 2 de juliol; 3200/2013, de 5 de juliol, i 3240/2013, de 9 de juliol**

Hi ha diverses sentències dictades pel Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana (TSJCV) vinculades a la protecció de sòl no urbanitzable protegit, en aquest cas situat en un àmbit concret, la zona anomenada Marjal de Nules-Borriana, del municipi de Nules, on es va construir de manera il·legal (en sòl no urbanitzable protegit) i per tant es va atemptar, per les característiques naturals de la zona, contra el medi ambient.

Entre aquestes sentències ens referirem a la 3179/2013, de 18 de juny; la 3189/2013, de 25 de juny; la 3197/2013, 2 de juliol; la 3200/2013, de 5 de juliol, i la 3240/2013, de 9 de juliol. És evident, com manifesta el TSJCV, que no es poden legalitzar les construccions il·legals en el sòl així classificat. Per això, davant la situació de construcció il·legal, és imperant restaurar la legalitat i cal, doncs, demolir les obres. D'aquesta manera es recull una línia jurisprudencial recent del Tribunal Suprem segons la qual “el principio de proporcionalidad o menor demolición en materia de disciplina urbanística, ha sido superada por una nueva corriente de jurisprudencia que subraya el carácter preceptivo y no facultativo de la demolición como medida restauradora de los valores infringidos por la conducta ilícitamente realizada, en particular cuando se trata de suelos especialmente protegidos por su valores ecológicos y medioambientales en los que están prohibidos las edificaciones destinadas a usos residenciales, en cuyo caso la demolición resulta una consecuencia obligada de la imposibilidad de legalización, pues es la Administración la que está obligada a restaurar la realidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal, y a la defensa de los valores protegidos con motivo de las clasificaciones y calificaciones urbanísticas, de manera que no existe la posibilidad de optar entre dos o más medios distintos y no es, por tanto, aplicable el principio de proporcionalidad”. Amb aquests fonaments el TSJCV desestima els recursos presentats i ordena la restauració de la legalitat en el sòl afectat.

També són d'interès els raonaments que fa el TSJCV respecte a les expectatives dels propietaris del sòl i l'ús efectiu que se n'ha fet, ja que en la línia de l'actual legislació de sòl el Tribunal diu que “la previsibilidad futura de una modificación del planeamiento del municipio de Nules, que hasta la fecha no se ha producido, no es una circunstancia que determine la disconformidad a derecho de la resolución administrativa impugnada que acuerda la restauración de la legalidad urbanística infringida por la demandante, y ni siquiera comportaría, sin más, una automática legalización *ex post facto* de la edificación ilegalmente construida por la misma, aun cuando esa edificación resultara conforme con el nuevo planeamiento”. Per tant, en els plantejaments actuals de l'urbanisme cal destacar la desvinculació, la classificació i la valoració, i l'element fonamental per classificar el sòl és la seua naturalesa efectiva, “el que hi ha” —*existing value*—, i no les meres expectatives urbanístiques que sobre aquest puguin existir; d'aquesta manera es justifica que el sòl que no siga urbà es declare rústic amb caràcter residual.

## **2. Parcs eòlics: sentències 3174/2013, de 18 de juny, i 3195/2013, de 27 de juny**

En la Sentència del TSJCV 3174/2013, de 18 de juny, es resol el recurs contenciós administratiu plantejat per l'entitat Energía y Recursos Ambientales, SA contra la Resolució del conseller de Medi Ambient de l'1 de juny de 2009 per la qual es denega el Pla especial per a l'ordenació de la zona eòlica 7, fase II, a la província de València. Aquesta decisió es justifica en el fet que la declaració d'impacte ambiental (DIA) emesa el 2009 va ser desfavorable i, per tant, això suposa que el Pla projectat es qualifique com a incompatible amb els valors ambientals existents en la zona esmentada. Aquest és el principal motiu de tall ambiental que ens interessa, tot i que en el recurs contenciós administratiu contra la Resolució es van al·legar diversos motius, que van ser desestimats pel TSJCV. En primer lloc, cal destacar que el Tribunal considera que la viabilitat mediambiental dels emplaçaments per instal·lar els parcs eòlics no significa que s'autoritzen les instal·lacions, sinó que l'autorització ha de produir-se en el marc d'un expedient de tramitació en què s'emeta la DIA. També s'apunta que l'indubtable interès públic d'un parc eòlic no significa que haja de desplaçar l'interès de la protecció ambiental, sinó que ha de concloure's que el pla eòlic subordina l'aprovació dels plans especials i plans energètics; per això el Tribunal assenyala que els plans eòlics estan subordinats als plans de preservació del medi ambient, i que per tant és preceptiva



perquè aquells puguen instal·lar-se la corresponent DIA, que en aquest cas és negativa. Per tot això el Tribunal desestima el recurs, com hem assenyalat.

En la Sentència del TSJCV 3195/2013, de 27 de juny, es planteja de nou l'impacte ambiental dels parcs eòlics. En aquest cas la problemàtica és el soroll que generen i l'afecció als drets fonamentals dels demandants a la integritat física i moral, a la intimitat personal i familiar i a la inviolabilitat de domicili que recullen els articles 15 i 18.1 i 2 de la Constitució espanyola. Després d'analitzar les causes d'inadmissió al·legades per les parts demandades i considerar que no se'n pot acollir cap, el TSJCV entra en el fons de l'assumpte i passa a dilucidar si concorre inactivitat administrativa, permetent-se amb això perturbacions sonores que afecten els recurrents i que suposarien l'incompliment de la DIA atorgada al parc eòlic "Cerro La Rajola". El TSJCV recull la doctrina del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem (que al seu torn segueixen el TEDH) quant a contaminació acústica i vulneració de drets fonamentals, i posa en relleu la importància jurídica del soroll i les seues conseqüències. El Tribunal repassa els requisits exigits per a l'apreciació de vulneració de drets fonamentals, que passa per una causalitat directa entre sorolls i perjudicis per a la salut, els quals en el cas que afecten la vida privada gaudeixen de més flexibilitat en la prova i una certa inversió de la càrrega probatòria. Després de la corresponent acreditació per prova pericial, el TSJCV considera que es produeix una lesió efectiva dels drets fonamentals assenyalats pel funcionament continuat dels aerogeneradors, per la qual cosa estima el recurs d'apel·lació i reconeix el dret a indemnització a càrrec de l'Administració.

### **3. PORN: Sentència del TSJCV 3172/2013, de 14 de juliol**

En aquest cas el recurs presentat per l'Ajuntament de Guardamar del Segura pretén impugnar el Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals "Sistema de Zones Humides del Sud d'Alacant", aprovat per Decret del Consell 31/2010, de 12 de febrer, pel qual es realitza delimitació de zones verdes. El Tribunal analitza els motius al·legats pel recurrent, que són delimitació il·legal de la zona perifèrica, desclassificació del sòl en la delimitació de zona verda i il·legalitat de la reubicació d'aprofitament com a tècnica de gestió.

Amb relació al primer motiu, es tracta d'una possible descongelació del rang, ja que s'ha utilitzat una norma reglamentària —Decret 31/2010— per a l'establiment de les

zones perifèriques. Una qüestió ja abordada pel TSJCV en la Sentència de 28 de maig de 2013 i els fonaments jurídics del qual són reproduïts en la present Sentència, que conclou que estem en un supòsit de “descongelación del rango de la norma legal” que permet que la creació de parcs i de zones perifèriques de protecció per normes reglamentàries, segons estableixen els articles 35 i 37 de la Llei 42/2007. Sobre l’al·legació de la desclassificació de sòl quan es crea la zona verda pel Decret 31/2010, el TSJCV adverteix que es tracta d’un “error” pel demandant, ja que es tracta d’un canvi de qualificació, és a dir, de l’ús al qual es destina el sòl, i d’acord amb la jurisprudència —STS 18 de maig de 2012— el TSJCV reitera la prevalença dels valors de preservació i protecció mediambiental sobre la planificació urbanística. Finalment, quant a la reubicació com a tècnica de gestió urbanística, es considera que aquesta opció és possible a la vista de l’article 122 del Decret, que fa referència als convenis urbanístics, però també a “cualquier otro medio”. Per tot això, la decisió final de l’òrgan judicial és la desestimació del recurs contenciós administratiu

#### **4. Autorització ambiental integrada: Sentència TSJCV 1574/2013, de 24 de maig**

Al nostre entendre, aquesta Sentència destaca per la manera com el TSJCV recull un canvi de tendència en l’ús d’instruments ambientals, i precisament amb plantejaments a favor de la protecció del medi natural. Així, el TSJCV manifesta un canvi de perspectiva quan resol i estima el recurs contenciós administratiu contra la Resolució del conseller de Medi ambient de 5 de maig de 2009, per la qual s’aprova definitivament l’Homologació i el Pla Parcial del Sector “Lagunas de Rabasa” d’Alacant. Ara l’instrument ambiental –en aquest cas l’autorització ambiental integrada (AAI), davant de la DIA– no està al servei del pla, sinó al revés: el Pla està al servei de la realitat ambiental. En aquesta línia s’analitza la finalitat de l’AAI, que estudia les diverses alternatives d’un pla o programa, en què fins i tot és possible l’anomenada “alternativa zero”, és a dir, que els efectes significatius d’aquells sobre el medi ambient determinen la no-execució del pla o programa. D’aquesta manera assenyala la superioritat de l’AAI, que pretén superar les deficiències de la DIA, ja que la DIA justifica el pla, mentre que per a l’AAI l’essencial és el medi ambient i el bàsic ja no és que pla siga aprovat, sinó integrar en el pla l’ús sostenible i racional dels recursos. També s’analitza el tema de l’informe sobre disponibilitat de recursos hídrics de la Confederació Hidrogràfica en el cas que la urbanització suppose noves demandes, com succeeix en el conflicte plantejat.

El TSJCV es fa ressò de la doctrina del Tribunal Suprem i afirma que l'informe és preceptiu i vinculant, de manera que l'informe negatiu de la Confederació Hidrogràfica (que pot produir-se per silenci administratiu) no permet l'aprovació de l'instrument de planificació. Al fil d'aquest informe, el TSJCV recorda que l'informe sobre disponibilitat de recursos hídrics, a més de ser preceptiu i vinculant, no pot ser substituït per informes d'altres entitats, tals com les societats municipals subministradores d'aigua potable del municipi.