

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA (pp. 1-5)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA (pp. 6-10)

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 2015 y el 20 de abril de 2016. Como consecuencia de la íntima relación jurídica existente entre la legalidad urbanística y la legalidad de las actividades con incidencia ambiental, destacamos las sentencias que pasamos a comentar seguidamente:

1. La Sentencia núm. 873, de 14 de diciembre de 2015, es fruto del recurso de apelación contra la sentencia que desestima el recurso contencioso-administrativo promovido por Rofeica Energia, S. A., contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto por el Sr. Marcelino, en representación de Rofeica Energia, S. A., contra el oficio del Ayuntamiento de la Pobla de Claramunt que daba conocimiento de la aprobación definitiva de la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento acordada por la Comisión de Urbanismo de Barcelona el 26 de julio de 2006 “como consecuencia de la cual se dispone la conversión a gas de la instalación existente de generación de energía eléctrica que actualmente funciona con fuel oil y se concreta el plazo para hacerla, por los motivos y en los términos que se indican en la parte expositiva”.

De acuerdo con la línea argumental de Rofeica Energia, S. A., en primera instancia y con el artículo 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la parte apelante impugna indirectamente la Modificación Puntual del Plan Parcial Els Plans d'Arau Usos-2 de la Pobla de Claramunt, aprobada el 26 de julio de 2006, y directamente los actos municipales que se basan en dicha modificación.

Lo decisivo para resolver el litigio es determinar la conformidad o disconformidad a derecho de la ordenación urbanística aplicable, y para ello la Sala comprueba si existe cobertura jurídica para que en el ejercicio de la potestad municipal de modificar el planeamiento citado quepa “incidir en las concretas características de los combustibles a emplear y de entre todos ellos, en principio igualmente admisibles con su respectivo régimen jurídico, solo aceptando los de gas natural y gases licuados del petróleo y al extremo de prohibir los restantes”. Para realizar este cometido, la Sala analiza si existe cobertura jurídica en la normativa del sector eléctrico, en la normativa medioambiental y en la normativa urbanística para incluir esta determinación en un plan urbanístico, y concluye que en ninguna de ellas existe respaldo para tal determinación, por lo que se estima la impugnación indirecta ejercida y, en consecuencia, también prospera la impugnación directa de los actos municipales ejercida al carecer de cobertura jurídica.

El Tribunal falla estimando el recurso de apelación y, en consecuencia, se revoca la sentencia apelada y se decide lo siguiente:

- La nulidad de la modificación puntual del Plan Parcial en lo relativo a la limitación de combustibles.
- La anulación de los actos administrativos municipales impugnados.

2. La Sentencia núm. 828, de 30 de noviembre de 2015, trae causa del recurso contencioso-administrativo que tiene por objeto la pretensión anulatoria ejercitada por el Ayuntamiento de Polinyà contra la Resolución, de 6 de septiembre de 2011, del *conseller* de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya, mediante la cual se resuelve: “Otorgar la autorización ambiental a la empresa Pinturas Hempel SAU para una actividad de fabricación de pinturas y barnices en el establecimiento situado en la carretera de Sentmenat, km.108, en el municipio de Polinyà [...]. Esta resolución responde a la necesidad de adaptar el permiso ambiental de la actividad al nuevo régimen que le exigen la Directiva Seveso y las directivas de clasificación de sustancias, que se traduce, como hemos visto, en la autorización ambiental que se recurre.

El motivo principal del Ayuntamiento de Polinyà para interponer el recurso contencioso es considerar que existe incompatibilidad urbanística de la actividad al pasar de sujetarse de licencia ambiental a autorización ambiental y, por estos cambios normativos citados, pasar urbanísticamente de la categoría cuarta a la quinta. En el fondo, lo que se discute es si al tener que adaptar la actividad a la legalidad ambiental hay que ajustarla también al ordenamiento urbanístico. Ante este conflicto jurídico, la Sala argumenta que “si se tratase de una nueva actividad de esa naturaleza a implantar o implantada con titulación habilitante a la que se le añaden modificaciones sustanciales, ninguna duda debe quedar de la sujeción a la ordenación urbanística aplicable [...]. Pero nos hallamos ante una actividad con titulación ambiental preexistente que no ha sido modificada ni ampliada y, ante esta realidad de la normativa urbanística y del planeamiento urbanístico aplicable, no se puede llegar a sostener un cese por disconformidad con la legalidad urbanística aplicable. Por ello, el Tribunal falla desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto.

3. La Sentencia núm. 771, de 28 de octubre de 2015, se dicta como consecuencia de la interposición de un recurso de apelación por Vodafone España, S. A., cuya pretensión

es la revocación del Auto de 17 de diciembre de 2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Barcelona, que señala:

Procede acordar la ejecución de la Sentencia del TSJ de 23/06/14.

Se declara la nulidad del Acuerdo Municipal de 29 de octubre de 2014.

Se ordena al Ayuntamiento que en el plazo de 20 días, sin excusa ni pretexto de clase alguna acuerde el cese de la actividad que viene realizando Vodafone España S.A., con apercibimiento de demolición de la instalación urbanística ilegal, y en caso de incumplimiento proceda efectivamente a la retirada y demolición de la instalación por sus propios medios [...].

Se alega, para fundamentar jurídicamente la pretensión de revocar el Auto trascrito, que el cese de la actividad y la retirada y demolición de la instalación son cuestiones no aludidas en la sentencia, y, por lo tanto, no pueden ser objeto de ejecución.

La Sala decide fallar estimando en parte el recurso de apelación contra el Auto arriba indicado y, como consecuencia, lo revoca en parte en lo que respecta al “apercibimiento de demolición” y a la orden de “retirada y demolición de la instalación por sus propios medios”, que se dejan sin efecto. En cambio, se mantiene el pronunciamiento “por lo que hace a la orden de cese de la actividad de estación base de telefonía móvil, en la finca de la calle Montseny”.

Para llegar a este fallo, el Tribunal se basa en la doctrina según la cual el pronunciamiento judicial de anulación de una licencia ambiental, que la deja sin validez ni eficacia, conlleva el cierre de la actividad porque este cierre es una consecuencia material de la privación de efectos de la licencia. En definitiva: “El cierre y clausura de la actividad va implícito en el pronunciamiento de anulación de la licencia ambiental de la sentencia de esta Sala y Sección, núm. 373 de 23 de junio de 2014”. En cambio, otra cosa muy distinta es la orden al Ayuntamiento de retirada y demolición de la instalación en caso de incumplimiento de la orden de cese de la actividad por parte de Vodafone España, S. A., ya que el objeto del recurso contencioso-administrativo fue solamente el acuerdo de concesión de la licencia ambiental, y no la licencia urbanística, y como no se ha anulado esta última no se puede ordenar, en el auto de ejecución de la citada sentencia, su demolición. En definitiva, en esta sentencia vemos de forma muy clara que en sede de ejecución de sentencias hay que diferenciar entre la legalidad ambiental y la legalidad urbanística:

— El cese de actividad se refiere a la legalidad ambiental que va ligada a la licencia ambiental.

— La retirada y demolición de una instalación se refiere a la legalidad urbanística y va ligada a la licencia de obras.

En el ámbito estricto de las licencias ambientales, destacamos la STSJ núm. 960, de 22 de diciembre de 2016, que es fruto del recurso de apelación contra la Sentencia núm. 198, de 3 de julio de 2013, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Sr. Gerente Municipal del Distrito de l'Eixample, de 29 de abril de 2010, que otorgaba a Fomento de Construcciones y Contratas, S. A., “licencia ambiental para el ejercicio de la actividad de Parque de limpieza viaria con taller y oficinas”. Se denuncia, por la parte apelante, que la sentencia de instancia no es ajustada a derecho por no reconocer la nulidad de pleno derecho de la resolución y la licencia ambiental citadas, y se propone la revocación de la sentencia apelada. Para resolver la apelación, la Sala analiza los datos más significativos del procedimiento administrativo y detecta lo siguiente:

[...] presentado un proyecto inicial donde ni tan siquiera se describían las concretas actividades a desarrollar, y al que se refería en forma bien genérica el certificado de compatibilidad urbanística luego aportado, ya concluido el trámite de información pública y a requerimiento de la administración (dado que el proyecto inicialmente presentado no contenía información suficiente sobre la descripción misma de las actividades proyectadas, maquinaria, equipos, instalaciones, etc., ni sobre su incidencia ambiental), se presentó entonces un anexo modificado al alza [...] hasta el punto que lo que inicialmente iba a ser una licencia ambiental para el ejercicio de una actividad de simple aparcamiento de vehículos del anexo II.2, código 12.46/3, de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, quedó transformado en una actividad comprendida en el mismo anexo II.2, pero en su apartado 10.1 o 2, referidos a la gestión de residuos, de muy superior incidencia ambiental.

En definitiva, lo que sucedió es que finalmente se otorgó una licencia ambiental para una actividad de mayor trascendencia e impacto medioambiental, diferente de la inicialmente solicitada, sin seguirse para esta actividad de mayor alcance ambiental los trámites procedimentales esenciales como el de información pública y el certificado de compatibilidad urbanística, que se realizaron referidos al proyecto inicialmente

presentado, lo que significa que la licencia otorgada es nula de pleno derecho, y, por lo tanto, se revoca la sentencia apelada y se estima en parte el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Sr. Gerente Municipal del Distrito de l'Eixample de 29 de abril de 2010. De esta forma, se declaran nulas de pleno derecho dicha resolución y licencia ambientales, “ordenando al ayuntamiento el inmediato cese y precinto de tal actividad, impidiendo los usos de que se trata”.

Por último, en sede de evaluación ambiental estratégica, señalamos la Sentencia núm. 866, de 9 de diciembre de 2015, que trae causa de un recurso contencioso-administrativo que tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 12 de mayo de 2011, que aprueba definitivamente el Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Sant Vicenç de Montalt. De entre las alegaciones de la parte actora, la Sala atiende a la denunciada omisión del trámite de evaluación ambiental estratégica que exige la Directiva 2001/42/CE, de 27 de julio, y que es aplicable al plan aprobado de acuerdo con lo establecido por la disposición transitoria primera de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente¹, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva citada con efecto retroactivo a 21 de julio de 2004, que era la fecha límite de transposición de la Directiva. Como la documentación medioambiental incorporada al Plan es insuficiente, el fallo declara el Acuerdo de aprobación y el Plan nulos de pleno derecho por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse omitido un trámite esencial del procedimiento como es la evaluación ambiental estratégica.

¹ Esta disposición tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

L'objectiu d'aquesta crònica és assenyalar els pronunciaments més rellevants del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que s'han dut a terme en matèria mediambiental en el període situat entre 27 d'octubre de 2015 i 20 d'abril de 2016. Com a conseqüència de l'íntima relació jurídica existent entre la legalitat urbanística i la legalitat de les activitats amb incidència ambiental, destaquem les sentències que comentarem seguidament:

1. La Sentència número 873, de 14 de desembre de 2015, és fruit del recurs d'apel·lació contra la sentència que desestima el recurs contencios administratiu promogut per Rofeica Energia, SA contra la desestimació del recurs de reposició interposat pel senyor Marcelino, en representació de Rofeica Energia, SA, contra l'ofici de l'Ajuntament de la Pobla de Claramunt que donava a conèixer l'aprovació definitiva de la modificació de les Normes subsidiàries de planejament acordada per la Comissió d'Urbanisme de Barcelona el 26 de juliol de 2006 “com a conseqüència de la qual es disposa la conversió a gas de la instal·lació existent de generació d'energia elèctrica que actualment funciona amb fuel i es concreta el termini per fer-la, pels motius i en els termes que s'indiquen en la part expositiva”.

D'acord amb la línia argumental de Rofeica Energia, SA en primera instància i amb l'article 26 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, la part apel·lant impugna indirectament la modificació puntual del Pla Parcial Els Plans d'Arau Usos-2 de la Pobla de Claramunt, aprovada el 26 de juliol de 2006, i directament els actes municipals que es basen en aquesta modificació.

L'aspecte decisiu per resoldre el litigi és determinar la conformitat o disconformitat a dret de l'ordenació urbanística aplicable i per això la sala comprova si existeix cobertura jurídica perquè en l'exercici de la potestat municipal de modificar el planejament esmentat calgui “incidir en les característiques concretes dels combustibles que s'han d'emprar i d'entre tots, en principi igualment admissibles amb el seu règim jurídic respectiu, i acceptar solament els de gas natural i gasos liquats del petroli i a l'extrem de prohibir els restants”. Per dur a terme aquesta comesa, la Sala analitza si hi ha cobertura jurídica, per incloure aquesta determinació en un pla urbanístic, en la normativa del sector elèctric, en la normativa mediambiental i en la normativa urbanística per concloure que en cap de les quals existeix suport per a aquesta determinació i, per tant, s'estima la impugnació indirecta exercida i en conseqüència també prospera la impugnació directa dels actes municipals exercida, ja que manca de cobertura jurídica.

El Tribunal resol estimant el recurs d'apel·lació i, en conseqüència, es revoca la sentència apel·lada i s'estima:

- La nul·litat de la modificació puntual del pla parcial pel que fa a la limitació de combustibles.
- L'anul·lació dels actes administratius municipals impugnats.

2. La Sentència número 828, de 30 de novembre de 2015, porta causa del recurs contencios administratiu que té per objecte la pretensió anul·lativa exercida per l'Ajuntament de Polinyà contra la Resolució, de 6 de setembre de 2011, del conseller de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, per mitjà de la qual es resol: “Atorgar l'autorització ambiental a l'empresa Pinturas Hempel SAU per a una activitat de fabricació de pintures i vernissos a l'establiment situat a la carretera de Sentmenat, km. 108, al municipi de Polinyà”. Aquesta resolució respon a la necessitat d'adaptar el permís ambiental de l'activitat al nou règim que li exigeix la Directiva Seveso i les directives de classificació de substàncies, que es tradueix, com hem vist, en l'autorització ambiental que es recorre.

El motiu principal de l'Ajuntament de Polinyà per interposar el recurs contencios és considerar que existeix incompatibilitat urbanística de l'activitat en passar de subjectar-se de llicència ambiental a autorització ambiental i, pels canvis normatius esmentats, passar urbanísticament de la categoria quarta a la cinquena. En el fons, el que es discuteix és si en haver d'adaptar l'activitat a la legalitat ambiental, cal ajustar-la també a l'ordenament urbanístic. Davant d'aquest conflicte jurídic, la Sala argumenta que “si es tracta d'una nova activitat d'aquesta naturalesa que s'ha d'implantar o està implantada amb titulació habilitant a la qual s'afegeixen modificacions substancials, no ha de quedar cap dubte de la subjecció a l'ordenació urbanística aplicable”. Però ens trobem davant d'una activitat amb titulació ambiental preexistent que no ha estat modificada ni ampliada i, davant d'aquesta realitat, de la normativa urbanística i del planejament urbanístic aplicable, no es pot arribar a sostenir un cessament per disconformitat a la legalitat urbanística aplicable. Per això, el Tribunal resol desestimat el recurs contencios administratiu interposat.

3. La Sentència número 771, de 28 d'octubre de 2015, es dicta com a conseqüència de la interposició d'un recurs d'apel·lació per Vodafone España, SA amb la pretensió que

es revoqui la Interlocutòria dictada pel Jutjat Contencios Administratiu número 3 de Barcelona, el 17 de desembre de 2014, que expressa:

Escau acordar l'execució de la Sentència del TSJ de 23/06/14.

Es declara la nul·litat de l'Acord municipal de 29 d'octubre de 2014.

S'ordena a l'Ajuntament que en el termini de 20 dies, sense excusa ni pretext de cap mena, acordi el cessament de l'activitat que du a terme Vodafone España, SA, amb advertència de demolició de la instal·lació urbanística il·legal, i en cas d'incompliment procedeixi efectivament a la retirada i demolició de la instal·lació pels seus propis mitjans [...].

Per fonamentar jurídicament la pretensió de revocar la interlocutòria transcrita, s'al·lega que el cessament de l'activitat i la retirada i demolició de la instal·lació són qüestions no al·ludides en la sentència i, per tant, no poden ser objecte d'execució.

La Sala decideix resoldre estimant en part el recurs d'apel·lació contra la interlocutòria indicada més amunt i, com a conseqüència, revoca en part la interlocutòria pel que fa a l'"advertència de demolició" i a l'ordre de "retirada i demolició de la instal·lació pels seus propis mitjans" que es deixen sense efecte. En canvi, es manté el pronunciament "pel que fa a l'ordre de cessament de l'activitat d'estació base de telefonia mòbil, a la finca del carrer Montseny".

Per arribar a aquesta resolució, el Tribunal es basa en la doctrina segons la qual el pronunciament judicial d'anul·lació d'una llicència ambiental, deixant-la sense validesa i eficàcia, comporta el tancament de l'activitat perquè aquest tancament és conseqüència material de la privació d'efectes de la llicència. En definitiva, "El tancament i clausura de l'activitat està implícit en el pronunciament d'anul·lació de la llicència ambiental de la sentència d'aquesta Sala i Secció, núm. 373 de 23 de juny de 2014". En canvi, una altra cosa molt diferent és l'ordre a l'Ajuntament de retirada i demolició de la instal·lació, en cas d'incompliment de l'ordre de cessament de l'activitat per part de Vodafone España, SA, ja que l'objecte del recurs contencios administratiu va ser solament l'acord de concessió de la llicència ambiental, i no la llicència urbanística, i com que no s'ha anul·lat aquesta última, en l'acte d'execució de la sentència esmentada, no es pot ordenar-ne la demolició. En definitiva, en aquesta sentència veiem de forma molt clara que, en seu d'execució de sentències, cal diferenciar entre la legalitat ambiental i la legalitat urbanística:

— El cessament d'activitat es refereix a la legalitat ambiental que va lligada a la llicència ambiental.

— La retirada i demolició d'una instal·lació es refereix a la legalitat urbanística i va lligada a la llicència d'obres.

En l'àmbit estricte de les llicències ambientals apuntem la STSJ número 960, de 22 de desembre de 2016, que és fruit del recurs d'apel·lació contra la Sentència núm. 198, de 3 de juliol de 2013, del Jutjat Contenciós Administratiu número 14 de Barcelona, que desestima el recurs contenciós administratiu interposat contra la Resolució del senyor gerent municipal del districte de l'Eixample, de 29 d'abril de 2010, que atorga a Fomento de Construcciones y Contratas, SA “llicència ambiental per exercir l'activitat de parc de neteja viària amb taller i oficines”. La part apel·lant denuncia que la sentència d'instància no s'ajusta a dret, perquè no reconeix la nul·litat de ple dret de la resolució i llicència ambiental esmentada, i es proposa revocar la sentència apel·lada. Per resoldre l'apel·lació, la Sala analitza les dades més significatives del procediment administratiu i detecta que “presentat un projecte inicial en què ni tan sols es descriuen les activitats concretes que s'han de dur a terme, i al qual es referia de forma ben genèrica el certificat de compatibilitat urbanística aportat després, ja conclòs el tràmit d'informació pública i a requeriment de l'Administració (atès que el projecte inicialment presentat no contenia prou informació sobre la descripció mateixa de les activitats projectades, maquinària, equips, instal·lacions, etc., ni sobre la seva incidència ambiental), llavors es va presentar un annex modificat a l'alça [...] fins al punt que el que inicialment havia de ser una llicència ambiental per exercir una activitat de simple aparcament de vehicles de l'annex II.2, codi 12.46/3, de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, va quedar transformat en una activitat compresa en el mateix annex II.2, però al seu apartat 10.1 o 2, referits a la gestió de residus, d'incidència ambiental molt superior”. En definitiva, el que va succeir és que finalment es va atorgar una llicència ambiental per a una activitat de més transcendència i impacte mediambiental, diferent de la sol·licitada inicialment, sense que hi seguissin, per a aquesta activitat d'abast ambiental més gran els tràmits procedimentals essencials, com el d'informació pública i el certificat de compatibilitat urbanística, que es van dur a terme referits al projecte inicialment presentat, la qual cosa significa que la llicència atorgada és nul·la de ple dret i, per tant, es revoca la sentència apel·lada i s'estima en part el recurs contenciós administratiu contra la resolució del senyor gerent municipal del districte de l'Eixample de 29 d'abril

de 2010, que atorga a Fomento de Construcciones y Contratos, SA “llicència ambiental per exercir l’activitat de parc de neteja viària amb taller i oficines”, declara nul·les de ple dret aquesta resolució i la llicència ambiental i “ordena a l’Ajuntament l’immediat cessament i precinte d’aquesta activitat, i impedeix els usos que es tracten”.

Finalment, en seu d’avaluació ambiental estratègica distingim la Sentència número 866, de 9 de desembre de 2015, que porta causa d’un recurs contencios administratiu que té per objecte la impugnació de l’Acord de la Comissió Territorial d’Urbanisme de Barcelona, de 12 de maig de 2011, que aprova definitivament el Pla d’Ordenació Urbanística Municipal de Sant Vicenç de Montalt. D’entre les al·legacions de la part actora, la Sala atén la denunciada omissió del tràmit d’avaluació ambiental estratègica que exigeix la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juliol, i que és aplicable al pla aprovat d’acord amb el que estableix la disposició transitòria primera de la Llei estatal 9/2006, de 28 d’abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient², que incorpora a l’ordenament jurídic espanyol la Directiva esmentada amb efecte retroactiu a 21 de juliol de 2004, que era la data límit de transposició de la Directiva. Com que la documentació mediambiental incorporada al pla és insuficient, la resolució declara l’acord d’aprovació i el pla nul de ple dret per haver-se prescindit totalment i absolutament del procediment legalment establert, ja que s’ha omès un tràmit essencial del procediment, que és l’avaluació ambiental estratègica.

² Aquesta disposició té caràcter de legislació bàsica a l’empara del que disposa l’article 149.1.23 de la Constitució.