REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. III Núm. 1 (2012): 1 – 9
- Crònica -

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EXTREMADURA

PEDRO BRUFAO CURIEL

Catedrático de Escuela Universitaria interino de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

El caos urbanístico español cuenta con algunos ejemplos de relieve en Extremadura[1], si bien quizás pasen desapercibidos si se los compara con algunos casos de Cantabria, el Mediterráneo, Galicia o Madrid. Uno de ellos es el objeto de la STSJEX núm. 228/2012, de 29 de febrero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, sobre una reclamación de responsabilidad extracontractual a la Junta de Extremadura por el fallido proyecto de interés regional (PIR) pensado para una gran explotación de rocas y áridos muy cerca de la ciudad de Cáceres.

Nos referimos al caos urbanístico porque en una zona ambientalmente digna de protección como es la Sierra de la Mosca o la Montaña existe una cantera de considerables proporciones que, como se constata en la Sentencia, ha funcionado largo tiempo sin licencia municipal y su actividad se realizaba incluso sobre una finca municipal sin tener derecho a ello. La expansión urbana de la ciudad ha dado como resultado el acercamiento entre esta explotación minera y la trama urbana, a la que se quería sumar —en una ciudad de 90.000 habitantes— un auditorio con un aforo de 17.000 personas que aprovecharía la incidencia en el terreno de la antigua cantera, un parque, la denominada "Torre Siza" de 16 plantas, así como cinco mil nuevas viviendas, para lo cual la Junta de Extremadura suscribió al margen del planeamiento local un convenio urbanístico con los propietarios de la cantera ilegal. Dado que se ha frustrado el objeto del convenio por "la actual situación económica, la baja en la demanda de viviendas de precios tasados y la ubicación en la periferia de una zona de Especial Protección para las Aves", estas empresas reclamaban 35 millones de euros por daños.

A ello respondió el TSJEX que un PIR goza de carácter reglamentario y puede desistirse de él por meras razones de oportunidad, que al suscribir el convenio con la Administración regional ya había recaído sentencia sobre la ilegalidad de la actividad de la cantera y su paralización, e, interesa subrayar, se había dado la espalda a los intereses municipales al suscribir el convenio, ya que: "el informe municipal pone a las claras de manifiesto que la actuación que el Proyecto comporta sobre unos terrenos de especial consideración por el planeamiento municipal, al margen o en contra de las determinaciones que el propio Municipio pretendía para ello, no hace apreciable aquella arbitrariedad; su proximidad a suelo protegido e intención de incorporarlos a esa protección por el Planeamiento, unido a la proximidad a suelo protegido desde el punto

[1] SORIANO GARCÍA, J. E., "Urbanismo y corrupción. Medidas cautelares, única solución", *El Notario del Siglo XXI*, núm. 29, 2010.

de vista de la normativa medioambiental; sin olvidar los problemas que urbanísticamente ocasionaba una actuación de esa entidad desvinculada del casco urbano en una ciudad cuyos servicios exigen la continuidad en su prestación o el encarecimiento de prolongarlos, como se hace constar en el informe, con el indudable coste para la propia Ciudad que está al margen en la elaboración de estos peculiares instrumentos que constituyen los Proyectos de Interés Regional que, aunque formalmente son instrumentos de ordenación territorial, no dejan de tener una incidencia esencial en el planeamiento urbanístico, y que una prudente política de ordenación aconsejaría no hacer a espaldas de la misma Corporación, cuyo informe no cabe tildar de arbitrario", sin que la figura del convenio pueda moldear a su gusto la planificación urbanística[2].

En cuanto al daño alegado por los recurrentes, se reconoce que un convenio urbanístico puede dar lugar a responsabilidad extracontractual de las administraciones públicas; sin embargo, dicho convenio se limitaba a "promover" la posible declaración como PIR, que fue motivadamente rechazado a la vista de los informes que se emitieron, añadiendo esta sentencia que es más significativo de lo pactado en el convenio el hecho de que las personas y entidades ahora recurrentes no asumieron obligación directa alguna, porque la única obligación era cesar en la pretendida actividad en la cantera —que ya había sido clausurada— y ello no antes de la aprobación definitiva; es decir, ningún perjuicio directo se les ha ocasionado a los recurrentes con el desistimiento de la aprobación del proyecto. Sí es cierto que cabría hablar de que se les ha ocasionado un perjuicio en el sentido de no haber consolidado los indudables beneficios que les hubiera generado un proyecto en el que, como antes se dijo, se fijaba un aprovechamiento patrimonializable nada despreciable; pero ese derecho en modo alguno se garantizó en el convenio, sino que dependía de la tramitación del PIR, por lo que no puede hablarse de la existencia de

[2] Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2011, recurso de casación 483/2008: "Tradicionalmente los convenios de planeamiento, admitidos en nuestro derecho desde antiguo, carecen de virtualidad para imponer un determinado contenido normativo en el nuevo plan, es decir, para predeterminar la norma, al margen del interés general que ha de presidir cualquier reforma. Este tipo de convenios obligan a los que lo suscriben. Sin embargo no se puede convenir o realizar transacción alguna sobre el contenido de una norma futura, pues recordemos de los planes de urbanismo son disposiciones generales, es decir, son normas de rango reglamentario y cuando se trata del ejercicio de una potestad pública como es la potestad normativa sólo ha de regirse por el interés general y no por el interés que expresa un convenio urbanístico celebrado con un particular. El convenio, en definitiva, no obliga al planificador a seguir un modelo determinado, que mantiene indemne su potestad discrecional, que no es disponible por vía contractual".

un daño efectivo, individualizable, antijurídico y que no deba ser soportado obligatoriamente.

El urbanismo cacereño cuenta con otra sentencia de interés, esta vez acerca de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección. Los propietarios recurrentes alegaban en el pleito que dio lugar a la STSJEX núm. 282/2012, de 20 de marzo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, que debería constar como suelo no urbanizable común, mediante las alegaciones de que dichos terrenos no reunían las condiciones propias para considerarlo suelo de especial protección, ya que ni el Plan General ni la declaración de impacto ambiental posterior incluían la finca en este tipo de suelo, y en el estudio de impacto ambiental no se mencionaba esta finca como suelo no urbanizable de especial protección. Asimismo, se aducía que la clasificación del suelo como de especial protección es excepcional, en todo caso limitada a la concurrencia de los valores que se determinen, a la vez que la clasificación urbanística otorgada vacía de contenido económico el derecho de propiedad que corresponde a la finca, constituyendo una expropiación sin desplazamiento de titularidad y sin indemnización.

Por el contrario, la Junta de Extremadura estimaba que el informe pericial aportado con la demanda no estaba visado por el colegio correspondiente. La Administración ejercitó el llamado *ius variandi*, potestad que le permite modificar el planeamiento para adecuarlo a las nuevas necesidades y exigencias de acuerdo con el interés público; la finca se encuentra en el entorno de la Sierra de la Mosca —cerros y lomas objeto de protección—, por lo que debía mantenerse esta protección como garantía de la preservación de los valores ecológicos y medioambientales, que son parte inseparable de un área paisajística que incluye no solo los cerros, sino que también se extiende a la ladera y hasta el pie de estos. En cuanto al hecho de que la declaración de impacto ambiental no incluyera la finca de autos, la cuestión fue en todo caso analizada, debiendo destacarse que dicha declaración no fue recurrida en forma, por lo que debe considerarse un acto firme y consentido. Por último, la Junta entendía que no había lugar a la indemnización a los propietarios derivada de esta clasificación del suelo.

El TSJEX hace suya la jurisprudencia del Tribunal Supremo que señala que la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección no tiene carácter discrecional sino reglado, como la STS de 22 de julio de 2011 explica: "[…] la clasificación de unos terrenos como suelo no urbanizable protegido es una decisión de carácter reglado, pues si concurren los valores ambientales [...] la clasificación del suelo

se impone, por tanto, por ministerio de la Ley"[3], criterio recogido también por la STS de 3 de julio de 2009: "El planificador no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección. No se dispone de una opción entre dos decisiones igualmente justas sino que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos". Como, en el caso, se desprende de la pericial que dicha zona no contiene los valores ambientales exigidos por mandato legal, el TSJEX anula y casa dicho cambio de clasificación, máxime cuando los recurrentes no pretendían su conversión en urbano o urbanizable, sino simplemente que siguiera conservando su clasificación anterior a la reforma del Plan Municipal de Urbanismo.

La ordenación del territorio ha sido objeto de otra sentencia del TSJEX, la Sentencia 1010/2011, de 24 de noviembre, de la misma sala y sección que las anteriores, esta vez sobre el Plan Territorial de Alqueva, el mayor embalse de Europa, que ha degradado el río Guadiana y una amplia zona circundante, así como su estuario. Este plan se dictó en desarrollo del artículo 54 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, por el Decreto 211/2009, de 11 de septiembre, recurrido por diversos propietarios de terrenos principalmente por vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad, al constituir una suerte de expropiación normativa, así como por invadir la competencia estatal sobre dominio público hidráulico y las limitaciones de la Ley de Aguas respecto del uso del suelo no urbanizable (artículos 36 a 45 del Decreto), ya que el planificador prohibía todo uso distinto de actividades de restauración del ecosistema natural o silvícola con finalidad exclusiva de conservación y mejora, siempre autorizadas y supervisadas por la consejería competente, actividades educativas o de investigación, y la caza y pesca; prohibiendo expresamente otro tipo de actividades, incluidas expresamente en tal prohibición los aprovechamientos agrícolas,

[3] Vid. artículo 12 del RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

ganaderos y forestales, incluyendo las construcciones, salvo para el mantenimiento del embalse o para apoyar la actividad turística de las zonas establecidas al efecto. Se adujo también que se había variado totalmente el contenido particular de la propiedad privada a través del planeamiento, dejando no solo desnuda la propiedad privada, sino que se produce la afectación a intereses públicos o exclusivamente públicos o despojados de los propios privados del titular, como son el mantenimiento del embalse o del aprovechamiento turístico que se prevé en el artículo 40, con las limitaciones del artículo 47 y en determinadas zonas. Afirma el TSJEX que el contenido dominical en este caso es cercano a cero y su uso público general o de interés público alejado del propio del titular del terreno prácticamente absoluto, lo cual cuando acontece en el planeamiento sin compensación directa solamente puede verificarse en un Estado de derecho, como el nuestro, gracias a la expropiación o mediante compensaciones que aquí no existen, por lo que anula el artículo 43 del Decreto, que clasificaba como suelo no urbanizable de protección de embalse "aquellos terrenos ribereños incluidos en una banda continua de 200 metros considerada a partir de la cota máxima de embalse. Dicha banda engloba, por consiguiente, la zona de servidumbre y policía establecida por la Ley de Aguas para los embalses, lagos y lagunas", así como el inciso relativo a la prohibición absoluta de acceso del ganado a la lámina de agua.

La STSJEX 1009/2011, de 24 de noviembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, trata la impugnación por diversos propietarios de la Orden de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de 28 de agosto de 2009 por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA Llanos y Complejo Lagunar de la Albuera. Los recurrentes alegan que por la disposición adicional primera de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, en redacción dada por la Ley 9/2006, se considera que tendrán consideración de espacios naturales protegidos y zonas de la red Natura 2000 aquellos ámbitos territoriales que gozasen a la fecha de entrada en vigor de la citada Ley 9/2006 de algún grado de declaración, clasificación, designación, reconocimiento o protección, ajustándose a la tipología considerada en este ordenamiento. Este régimen establece un régimen más laxo para aquellos espacios integrados solamente por los incluidos en la red Natura 2000 y no bajo otra figura de protección. Esto es rechazado por el TSJEX debido a las facultades de planificación reconocidas por la normativa de espacios naturales protegidos. Asimismo, se alegaba la vulneración del contenido esencial del derecho de

propiedad, al constituir una medida expropiatoria que carece de indemnización, puesto que se restringe el uso de plaguicidas, las labores o el barbecho previo a la siembra de otoño, el pastoreo en el rastrojo de cereal, en el ovino o bovino, porcino y en lactantes, y en la estepa salina, y también en el uso tradicional de los terrenos. Esta cuestión se dilucida en la afectación general o singular del derecho de propiedad, respecto a la cual el artículo 42 de la Ley 8/1998 señala lo siguiente: "las limitaciones generales de usos y actividades que se establezcan por esta Ley y demás normas complementarias o de desarrollo determinan el contenido normal del derecho de propiedad y, por ello, no darán lugar a indemnización", no así "las limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles en el ejercicio de actividades y los usos tradicionales y consolidados del medio rural, cuando éstos viniesen desarrollándose con anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de una forma reiterada y notoria serán indemnizables por la Administración, determinándose la cuantía de acuerdo con las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración; no obstante podrán convenirse otras formas de indemnización". De lo expuesto se deduce por el Tribunal que "las limitaciones genéricas de usos o actividades simplemente definen el contenido normal del derecho de propiedad, y las restricciones singulares que se produzcan respecto de actividades y usos tradicionales o consolidados propios del medio rural, cuando éstos vengan desarrollándose con anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de manera notoria y reiterada serán indemnizadas por la Administración de acuerdo con las normas que regulen la responsabilidad patrimonial".

En cualquier caso, el Tribunal advierte que "de lo expuesto se deduce que no es canalizable por el mecanismo de la expropiación forzosa la limitación de usos que pueden imponerse en ejecución de la Ley a través de los planes de gestión, pero sí deberán indemnizarse por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños que se causen a particulares en ejecución del plan, siempre que se trate de limitaciones singulares y efectivas, incompatibles con actividades y usos tradicionales y consolidados del medio rural respecto de actividades reiteradas, consolidadas y conformes con el ordenamiento jurídico, y ello a través del mecanismo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que requiere para su estimación la existencia de un daño efectivo, real y concreto, no cálculos aritméticos o por referencia sino concretos y efectivamente padecidos, no hipotéticos o potenciales". Vistos estos argumentos, el TSJEX rechaza la pretensión de nulidad de los recurrentes.

Para terminar con esta sección, en la actualidad se habla en diversos foros de la necesidad de una revisión de la normativa general de transparencia administrativa y, por tanto, del acceso a la información. La STSJEX 16/2012, de 12 de enero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, resolvió a favor de la Junta de Extremadura un recurso acerca de la modalidad de entrega de cierta información ambiental solicitada por una asociación contraria a una central térmica. Esta asociación argumentaba que la información de autorización ambiental integrada para la instalación y puesta en funcionamiento de una central de ciclo combinado en La Zarza debería haberse entregado y facilitado en un soporte electrónico que facilitase su estudio —CD, memoria USB o similares—, ante lo cual la Administración regional alegaba que se facilitó el acceso al expediente en papel, indicándose expresamente el lugar físico y las dependencias donde se encontraba, sin que se pruebe por medios fidedignos que se impidió o limitó el referido acceso. Asimismo, la Administración pública adujo que se puso a disposición del público un resumen no técnico en la página web oficial correspondiente, así como la desproporción de la medida en el sentido de que se exigiría un esfuerzo complementario para "una mayor comodidad". A lo anterior debe añadirse que la recurrente no señaló qué documentos concretos deseaba analizar ni tampoco justificó por qué la petición en tales formatos fuera decisiva a los efectos de obtener la información de acuerdo con su finalidad legal de protección medioambiental. En definitiva, no se trata tanto de haber o no tenido posibilidad de obtener información como del medio, del formato y del contenido material donde se integra aquella. Como se ha comprobado, la propia Ley restringe y excepciona ese derecho previsto en el artículo 11 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre acceso a la información ambiental, derecho que no es absoluto, sino que puede limitarse en determinadas circunstancias y cumpliendo determinados requisitos: "Que la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente". Por todo ello, el Tribunal entiende que no ha lugar al recurso. El ponente, de un modo que creemos improcedente, añade lo siguiente: "Todos queremos que la Administración, incluida la de Justicia gozase de unos medios técnicos rápidos, ágiles, eficaces y de unos funcionarios suficientes para el cumplimiento de sus tareas, pero la realidad y las limitaciones presupuestarias, demuestran que no siempre se puede cumplir con los mandatos legales y por ello, precisamente se prevén limitaciones como es la examinada". En los tiempos que corren, el empleo de medios electrónicos supone un ahorro de tiempo y dinero, pero en la Junta de Extremadura se continúa con la

exigencia de acudir directamente a sus oficinas centrales para consultar documentos en papel que hacen referencia a lugares que pueden hallarse a 200 km de distancia, como personalmente hemos podido comprobar… y sufrir.