

2.13. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LAS ISLAS BALEARES (pp. 2-6)

—

2.13. JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A LES ILLES BALEARS (pp. 7-11)

JOSÉ MANUEL GÓMEZ GONZÁLEZ

Departament de Territori. Consell Insular de Mallorca

Sumario: 1. Protección ambiental y responsabilidad patrimonial. 2. Impacto ambiental y ordenación urbanística. 3. Tensión entre urbanismo y ordenación del territorio (el modelo territorial).

1. Protección ambiental y responsabilidad patrimonial

Recientemente el TSJIB ha dictado dos sentencias que tienen en común dos cosas, la invocación de lesiones que derivan en reclamaciones de responsabilidad patrimonial, y la variable ambiental como causa de la reclamación. Sin embargo, como veremos en un caso la lesión derivaría de una declaración de protección ambiental de una importante zona de Ibiza, y la otra deriva del impacto negativo de una obra pública sobre el derecho a un medio ambiente adecuado con relación a la salud y bienestar de las personas.

En el caso de la *Sentencia del TSJIB número 56/2010, de 27 de enero* (Id Cendoj: 07040330012010100044 / Número de Recurso: 1390/2004), es objeto del pleito la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por una sociedad mercantil y una junta de compensación de un sector urbanizable del término municipal de Sant Josep (Ibiza) —sector 3.2—. La reclamación se formuló ante el Gobierno de las Islas Baleares en fecha 30 de diciembre de 2002, por el representante legal de las demandantes, y se fundó en los daños y perjuicios derivados de la entrada en vigor de la Ley 17/2001, de 19 de diciembre, de Protección Ambiental de Ses Salines d'Eivissa i Formentera, y en particular de la desclasificación de los terrenos operada por ésta, con pérdida del aprovechamiento urbanístico ganado y con pérdida de la inversión realizada para la obtención de las preceptivas urbanizaciones y licencias.

La controversia surge a partir de lo dispuesto en el punto 2 de la Disposición Transitoria Primera de esta Ley 17/2001: “2. Queda clasificado como rústico la totalidad del ámbito del parque, salvo los suelos que tengan la condición de urbanos de acuerdo con el artículo 8 de la Ley estatal 6/1998, de 3 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSyV), y aquellos necesarios para el correcto desarrollo y funcionamiento ecológicamente sostenible de la industria salinera”. En consecuencia, al estar el Sector 3.2 dentro del ámbito del Parque y no cumplir con el artículo 8 de la LRSyV, los suelos quedaron desclasificados, por Ley, a suelo rústico. Las demandantes impugnan en este recurso jurisdiccional la mencionada desestimación presunta de su reclamación de responsabilidad patrimonial, solicitando que la misma se estime y se les reconozca el derecho a ser indemnizadas en las cantidades solicitadas en su día, con sus intereses. El fundamento de dicha petición se encontraría en el propio artículo 8 de la Ley 17/2001,

conforme al cual “cualquier privación de la propiedad o intereses patrimoniales derivada del establecimiento del parque natural de ses Salines de Eivissa y Formentera debe indemnizarse de acuerdo con lo que a este efecto establecen las normas vigentes”.

La sentencia confirma la legalidad de la desclasificación en base a medidas de protección ambiental (la declaración por ley de un parque natural) y limita la responsabilidad a los gastos devengados y justificados por las partes demandantes, motivando esta apreciación al hecho de que la urbanización del sector no se había completado (de hecho no contaban con proyecto de urbanización aprobado definitivamente).

Así las cosas la Sentencia estima que “procede la estimación parcial de la demanda y con ello reconocer el derecho de las recurrentes a obtener de la Administración demandada una indemnización de 25.729,58 € para la Junta de Compensación y de 308.024,77 € para FITA PLAYA, S.A. más los intereses legales que se han solicitado en la demanda, esto es, desde el 30/12/01 hasta la fecha de su efectivo cobro”; cantidades muy alejadas de los más de nueve millones y medio de euros reclamados inicialmente.

La *STSJIB 49/2010, de 25 de enero* (Id Cendoj: 07040330012010100037 / Número de Recurso 237/2009), resuelve el recurso contra la resolución dictada el 7 de marzo de 2006 por la Alcaldía del Ayuntamiento de Manacor, por la cual se desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la construcción de un puente sobre una riera.

La juzgadora de instancia consideró sobre la base de jurisprudencia del propio TSJIB, cuyo objeto de enjuiciamiento lo constituía la impugnación de la ejecución de las obras de construcción de un puente elevado sobre el “riuet” de Porto Cristo, había quedado demostrado que el proyecto de puente llevado a cabo comportó modificaciones sustanciales de las rasantes del Plan Parcial de 1968 y de las Normas Subsidiarias de 1980, implicando un impacto paisajístico y sin que la infraestructura estuviese prevista en el Plan Director Sectorial de Carreteras. La parte actora demostró mediante informe pericial los perjuicios sufridos por la construcción del puente, valorándose en una depreciación total del 20%, ante la afectación del derecho de vistas, una depreciación funcional y económica y una contaminación acústica y atmosférica. Los actores no tienen el deber jurídico de soportar estos daños, al derivarse de una incorrecta actuación administrativa, consistente en la ejecución de un proyecto de construcción de un puente que se ha declarado no ser conforme a derecho, cifrándose el derecho de resarcimiento

en 33.718,62 euros, más los intereses legales. La Sentencia comentada confirma en su integridad la Sentencia recurrida número 222/2009, de 30 de junio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Palma de Mallorca.

2. Impacto ambiental y ordenación urbanística

También merece un comentario la *Sentencia del TSJIB número 55/2010, de 27 de enero*, que versa sobre la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto por el Grup Municipal Independents d'Inca, contra el acuerdo de la Comisión Insular de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Patrimonio Histórico, de fecha 27 de octubre 2005, por medio del cual se acuerda, con prescripciones, la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Inca.

La tramitación de esta revisión del planeamiento municipal se alargó mucho en el tiempo, con diversas retracciones y exposiciones públicas, lo que condujo a un cierto desfase entre la evaluación ambiental realizada inicialmente y el documento que se elevó a la Comisión de Urbanismo para su aprobación definitiva. Así las cosas en fecha 27 de septiembre de 2005, la Comisión Balear de Medio Ambiente informó de la no necesidad de realizar una nueva evaluación de impacto ambiental sobre la revisión del PGOU de Inca, sin perjuicio de la necesidad en su momento de los estudios de impacto ambiental legalmente exigibles para las actuaciones sucesivas, dando por válida la evaluación realizada en abril de 2004.

El Estudio de Impacto Ambiental se sometió a información pública durante el plazo de un mes hasta el 18 de abril de 2004, por lo que al ser dicha EIA parte integrante de la Revisión y formar parte del sometimiento a información pública del plan, en el caso resulta que estaba impedida la tramitación de la Revisión en virtud del acuerdo del Consell Executiu del Consell Insular de Mallorca, de 09 de enero de 2004, que impedía la tramitación de los instrumentos de planeamientos en fase de tramitación que a la fecha de publicación del referido acuerdo (17 de enero de 2004) no hubiesen finalizado el período de información pública, lo es que es el caso. Del mismo modo, los apartados 3 y 4 de la Disposición Adicional Tercera de las Normas de Ordenación del Plan Territorial Insular de Mallorca aprobado el 13 de diciembre de 2004 (*BOIB*, de 31 de diciembre de 2004) impiden la aprobación de instrumentos de planeamiento general que supongan incumplimiento de las determinaciones previstas en las normas de

Ordenación del PTI, salvo que se trate de proyectos que estuviesen en fase de tramitación y con fase de información pública finalizada a fecha 17 de enero de 2004 — en este caso fueron posteriores—.

Sin embargo el Tribunal aprecia en este caso que: “La multiplicidad de supuestos en que se hay trámite de información pública (el del artículo 41.uno del TRLS/76; el derivado de posible subsanación de deficiencias, el inherente al estudio de impacto ambiental) genera confusión con respecto a cuál de ellos es el que debe ser tomado en consideración o si la previsión lo es con respecto al último de cualquiera de ellos y en este punto debe repetirse que el carácter instrumental de las normas de régimen transitorio no ha de permitir variaciones sobrevenidas al régimen aplicable una vez ya establecido cuál es, por lo que debe insistirse que sólo el trámite de información pública contemplado en el artículo 41.uno del TRLS/76, es el que marca el momento temporal, por ser los restantes de carácter accesorio, complementario o derivado”. La sentencia desestima el recurso.

3. Tensión entre urbanismo y ordenación del territorio (el modelo territorial)

La *Sentencia del TSJIB número 847/2009, de 30 de diciembre de 2009* (Id Cendoj: 07040330012009100631 / Número de Recurso: 132/2007) confirma una línea jurisprudencial relativa al alcance de la ordenación territorial sobre los instrumentos de planeamiento municipal, especialmente la incidencia sobre las situaciones del suelo. En las consideraciones realizadas, se confirma que los Planes Territoriales Insulares, en tanto contemplan un diseño de ordenación del territorio que supera a la ciudad, con extensión supramunicipal, y en tanto su ámbito y finalidades exceden de las meramente locales, están habilitados para afectar a los instrumentos de planeamiento urbanístico en aras a estas competencias e intereses más amplios que los municipales.

Por ello, y en tanto este interés supralocal esté presente, los instrumentos de ordenación territorial, en general, no atentan contra la autonomía municipal constitucionalmente consagrada, al imperar sus determinaciones sobre el planeamiento municipal (artículo 15.1 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, LOT) ni tampoco, en particular, se atenta contra dicha garantía institucional mediante el establecimiento de zonas de reconversión territorial, de acuerdo con los artículos 28, 37, 38, 83 y disposición adicional segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de

Ordenación Territorial y Medidas Tributarias (LDOT). El interés supralocal, en este caso, insular, prevalece sobre el perteneciente al municipio, materializado a los efectos de las competencias respectivas, en los instrumentos de ordenación territorial, los cuales imponen a los instrumentos de planeamiento urbanístico la adaptación de sus normas a sus determinaciones, en aras de los principios de competencia y jerarquía que también operan en las relaciones ínter normativas que se producen ineludiblemente entre los planes territoriales y urbanísticos.

En relación con la evolución de la jurisprudencia en las sentencias sobre el Plan Territorial Insular de Mallorca (2004), la línea jurisprudencial anteriormente citada se reitera en las sentencias que se están emitiendo con relación a la aprobación del Plan Territorial Insular de Mallorca (PTIM) el 13 de diciembre de 2004 (*BOIB*, número 188 ext. de 31 de diciembre de 2004), que entró en vigor el 1 de enero de 2005. Contra el acuerdo de aprobación definitiva del PTIM se interpusieron 38 recursos ante la jurisdicción contenciosa. La sentencias ya dictadas (26) elaboran una interesante doctrina sobre el perfil de las relaciones e interacciones entre la ordenación del territorio y el urbanismo. En resumidas cuentas, se analiza en una serie de sentencias recientes el régimen competencial y la naturaleza jurídica de los planes territoriales en el marco de la ordenación territorial de las Islas Baleares y la legislación que la conforma; igualmente lo contrasta con la naturaleza jurídica del urbanismo y el correspondiente régimen competencial. Se confirma que el rango del PTIM prevalece sobre la ordenación urbanística, fijando incluso una interpretación más rigurosa que la que establece el propio PTIM, y estableciendo una clara frontera con el principio de autonomía local de tal forma que se reconoce expresamente el mayor valor del interés supramunicipal insular que el que puedan defender los municipios individualmente considerados. Esta prevalencia no traspasa ni vulnera ninguna autonomía municipal, desplazándose ésta por la acción de un interés general superior.

Sumari: 1. Protecció ambiental i responsabilitat patrimonial. 2. Impacte ambiental i ordenació urbanística. 3. Tensió entre urbanisme i ordenació del territori (el model territorial).

1. Protecció ambiental i responsabilitat patrimonial

Recentment el TSJIB ha dictat dues sentències que tenen en comú dues coses, la invocació de lesions que deriven en reclamacions de responsabilitat patrimonial, i la variable ambiental com a causa de la reclamació. Tanmateix, com veure, en un cas, la lesió derivaria d'una declaració de protecció ambiental d'una important zona d'Eivissa, i l'altra deriva de l'impacte negatiu d'una obra pública sobre el dret a un medi ambient adequat amb relació amb la salut de les persones.

En el cas de la *Sentència del TSJIB núm. 56/2010, de 27 de gener* (Id Cendoj: 07040330012010100044 / núm. de recurs: 1390/2004), és objecte del plet la reclamació de responsabilitat patrimonial formulada per una societat mercantil i una junta de compensació d'un sector urbanitzable del terme municipal de Sant Josep (Eivissa) — sector 3.2—. La reclamació es va formular davant del Govern de les Illes Balears amb data de 30 de desembre de 2002, pel representant legal dels demandants, i es va fundar en els danys i perjudicis derivats de l'entrada en vigor de la Llei 17/2001, de 19 de desembre, de protecció ambiental de Ses Salines d'Eivissa i Formentera i, en particular, de la desclassificació dels terrenys operada per aquesta, amb pèrdua del aprofitament urbanístic guanyat i amb pèrdua de la inversió realitzada per a l'obtenció de les urbanitzacions i llicències preceptives.

La controvèrsia sorgeix a partir d'allò que estableix en el punt 2 de la Disposició Transitòria Primera d'aquesta Llei 17/2001, a saber: “2. Queda classificat com a rústic la totalitat de l'àmbit del parc, excepte els sòls que tinguin la condició d'urbans d'acord amb l'article 8 de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions, i aquells necessaris per al correcte desenvolupament i funcionament ecològicament sostenible de la indústria salinera”. En conseqüència, en estar el Sector 3.2 dintre de l'àmbit del parc i no complir amb l'article 8 de la LRSV, els sòls van desclassificar-se, per llei, a sòl rústic. Els demandants impugnen en aquest recurs jurisdiccional la desestimació presumpta esmentada de la seva reclamació de responsabilitat patrimonial, tot sol·licitant que aquesta sigui estimada i se'ls reconegui el dret a ser indemnitzats en les quantitats sol·licitades en el seu moment, amb els interessos corresponents. El fonament d'aquesta petició es trobaria en el mateix article 8 de la Llei 17/2001, d'acord

amb el qual “qualsevol privació de la propietat o d’interessos patrimonials derivada de l’establiment del parc natural de ses Salines d’Eivissa i Formentera, s’ha d’indemnitzar d’acord amb el que, a aquest efecte, estableixen les normes vigents”.

La sentència confirma la legalitat de la desclassificació en base a mesures de protecció ambiental (la declaració per llei d’un parc natural) i limita la responsabilitat a les despeses reportades i justificades per les parts demandants, motivant aquesta apreciació al fet de que la urbanització del sector no s’havia completat (de fet, no comptaven amb un projecte d’urbanització aprovat definitivament).

En aquesta situació, la Sentència considera que és procedent l’estimació parcial de la demanda i, amb això, reconeix el dret dels recurrents a obtenir de l’Administració demandada una indemnització de 25.729,58 euros per a la junta de compensació i de 308.024.77 euros per a FITA PLAYA, S.A., més els interessos legals que s’han sol·licitat en la demanda, això és, des del 30 de desembre de 2001 fins a la data del cobrament efectiu, quantitats molt allunyades dels més de nou milions i mig reclamats inicialment.

La *STSJIB 49/2010, de 25 de gener* (Id Cendoj: 07040330012010100037 / núm. de recurs 237/2009), resol el recurs contra la resolució dictada el 7 de març de 2006 per l’alcaldia de l’Ajuntament de Manacor, per la qual es va desestimar la reclamació de responsabilitat patrimonial derivada de la construcció d’un pont sobre una riera.

La jutjadora d’instància va considerar, sobre la base de la jurisprudència del mateix TSJIB, tot referint-se al seu objecte d’enjudiciament, constituït per la impugnació de l’execució de les obres de construcció d’un pont elevat sobre el “riu” de Porto Cristo, havia estat demostrat que el projecte de pont dut a terme va comportar modificacions substancials de les rasants del Pla parcial de 1968 i de les Normes subsidiàries de 1980, bo i implicant un impacte paisatgístic i sense que la infraestructura estigués prevista en el Pla director sectorial de carreteres. La part actora va demostrar, mitjançant informe pericial, els perjudicis experimentats per la construcció del pont, tot valorant-se en una depreciació total del 20% davant de l’afectació del dret de vistes, una depreciació funcional i econòmica i la contaminació acústica i atmosfèrica. Els actors no tenen el deure jurídic de suportar aquests danys, que es deriven d’una actuació administrativa incorrecta, consistent en l’execució d’un projecte de construcció d’un pont que s’ha declarat no conforme a dret, tot establint el dret de compensació en 33.718,62 euros, més els interessos legals. La Sentència comentada confirma en la seva integritat la

Sentència recorreguda, núm. 222/2009, de 30 de juny, dictada pel Jutjat contenciós administratiu núm. 2 de Palma de Mallorca.

2. Impacte ambiental i ordenació urbanística

També mereix un comentari la *Sentència del TSJIB núm. 55/2010, de 27 de gener*, que versa sobre la desestimació presumpta del recurs d'alçada interposat pel Grup Municipal Independents d'Inca contra l'acord de la Comissió Insular d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Patrimoni Històric, de 27 d'octubre de 2005, per mitjà del qual es decideix, amb prescripcions, l'aprovació definitiva de la Revisió del Pla general d'ordenació urbana d'Inca.

La tramitació d'aquesta revisió del planejament municipal es va allargar molt en el temps, amb diverses retraccions i exposicions públiques, la qual cosa va conduir a un cert desfasament entre l'avaluació ambiental realitzada inicialment i el document que es va elevar a la Comissió d'Urbanisme per a la seva aprovació definitiva. En aquesta situació, amb data de 27 de setembre de 2005, la Comissió Balear de Medi Ambient va informar de la no necessitat de realitzar una nova avaluació d'impacte ambiental sobre la revisió del PGOU d'Inca, sens perjudici de la necessitat, en el seu moment, dels estudis d'impacte ambiental legalment exigibles per a les actuacions successives, tot donant per vàlida l'avaluació realitzada a l'abril de 2004.

L'Estudi d'impacte ambiental es va sotmetre a informació pública durant el termini d'un mes fins al 18 d'abril de 2004. Com l'esmentat EIA era part integrant de la revisió i formava part del sotmetiment a informació pública del pla, en el cas resulta que estava impedita la tramitació de la revisió en virtut de l'acord del Consell Executiu del Consell Insular de Mallorca, de 9 de gener de 2004, que impedia la tramitació dels instruments de planejaments en fase de tramitació que, a la data de la publicació de l'acord esmentat (17 de gener de 2004) no haguessin finalitzat el període d'informació pública, com és el cas. De la mateixa manera, els apartats 3 i 4 de la Disposició Addicional Tercera de les Normes d'ordenació del Pla territorial insular de Mallorca aprovat el 13 de desembre de 2004 (*BOIB*, de 31 de desembre de 2004) impedeixen l'aprovació d'instruments de planejament general que suposin l'incompliment de les determinacions previstes en les Normes d'ordenació del PTI, llevat del cas que es tracti de projectes que estiguessin en

fase de tramitació i amb la fase d'informació pública finalitzada a data de 17 de gener de 2004 —en aquest cas, van ser posteriors—.

Tanmateix, el Tribunal aprecia en aquest cas que la multiplicitat de supòsits en què hi ha tràmit d'informació pública (el de l'article 41.1 del TRLS/76; el derivat d'un possible subsanament de deficiències, l'inherent a l'estudi d'impacte ambiental) genera confusió en relació amb quin d'ells ha de ser pres en consideració, o si la previsió ho és respecte al darrer de qualsevol d'ells i, en aquest punt, ha de repetir-se, d'acord amb el Tribunal, que el caràcter instrumental de les normes de règim transitori no ha de permetre variacions sobrevingudes al règim aplicable una vegada ja establert quin és, per la qual cosa s'ha d'insistir en què només el tràmit d'informació pública contemplat en l'article 41.1 del TRLS és el que marca el moment temporal, essent la resta de caràcter accessori, complementari o derivat. En conseqüència, la Sentència desestima el recurs.

3. Tensió entre urbanisme i ordenació del territori (el model territorial)

La *Sentència del TSJIB núm. 847/2009, de 30 de desembre* (Id. Cendoj: 07040330012009100631 / núm. de recurs: 132/2007), confirma una línia jurisprudencial relativa a l'abast de l'ordenació territorial sobre els instruments de planejament municipal, especialment la incidència sobre les situacions del sòl. En les consideracions realitzades, es confirma que els plans territorials insulars, en tant que contemplen un disseny d'ordenació del territori que supera la ciutat, amb extensió supramunicipal, i, en tant que el seu àmbit i finalitats excedeixen les merament locals, estan habilitats per afectar als instruments de planejament urbanístic en benefici d'aquestes competències i interessos més amplis que els municipals.

Per això i en tant que aquest interès supralocal estigui present, els instruments d'ordenació territorial, en general, no atempten contra l'autonomia municipal constitucionalment consagrada, en imperar les seves determinacions sobre el planejament municipal (article 15.1 de la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, LOT) ni tampoc, en particular, s'atempta contra aquesta garantia institucional mitjançant l'establiment de zones de reconversió territorial, d'acord amb els articles 28, 37, 38, 83 i Disposició Addicional segona de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de directrius d'ordenació territorial i mesures tributàries (LDOT). L'interès supralocal, en aquest cas, insular, preval sobre el pertanyent al municipi, materialitzat als efectes de les

competències respectives, en els instruments d'ordenació territorial, els quals imposen als instruments de planejament urbanístic l'adaptació de les seves normes a les seves determinacions, d'acord amb els principis de competència i jerarquia que també operen en les relacions internormatives que es produeixen inel·ludiblement entre els plans territorials i urbanístics.

En relació amb l'evolució de la jurisprudència en les sentències sobre el Pla territorial insular de Mallorca (2004), la línia jurisprudencial anteriorment esmentada es reitera en les sentències que s'estan emetent amb relació a l'aprovació del Pla territorial insular de Mallorca (PTIM) el 13 de desembre de 2004 (*BOIB*, núm. 188 ext. de 31 de desembre de 2004), que va entrar en vigor l'1 de gener de 2005. Contra l'acord d'aprovació definitiva del PTIM es van interposar 38 recursos davant de la jurisdicció contenciosa. Les sentències ja dictades (26) elaboren una interessant doctrina sobre el perfil de les relacions i interaccions entre l'ordenació del territori i l'urbanisme. En resum, s'analitza en una sèrie de sentències recents el règim competencial i la naturalesa jurídica dels plans territorials en el marc de l'ordenació territorial de les Illes Balears i la legislació que la configura; igualment, ho contrasta amb la naturalesa jurídica de l'urbanisme i el règim competencial corresponent. Es confirma que el rang del PTIM preval sobre l'ordenació urbanística, fixant, fins i tot, una interpretació més rigorosa que la que estableix el mateix PTIM, i establint una clara frontera amb el principi d'autonomia local, de tal forma que es reconeix expressament el major valor de l'interès supramunicipal insular que el que poden defensar els municipis individualment considerats. Aquesta prevalença no traspasa ni vulnera l'autonomia municipal, desplaçant-se aquesta per l'acció d'un interès general superior.