

Jurisprudencia sobre medio ambiente y ecología

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

Catedrático de Derecho Administrativo

RESUMEN: En el trabajo se sistematizan los criterios mantenidos por la jurisprudencia española en materia de medio ambiente y ecología, partiendo del derecho proclamado en el Art. 45 de la Constitución. En principio el papel esperable de los Tribunales sería escaso, por varios motivos: a) el amplio campo que cubre el legislador, tanto en cantidad –son muchísimas las normas ambientales– como en calidad; y b) el hecho de estarse ante materia que de por sí propende a la tecnicidad ajurídica y a la discrecionalidad administrativa. Pero, pese a todo, existen líneas jurisprudenciales que merecen ser resaltadas. Así, el Tribunal Constitucional, por ejemplo, ha indicado, ya en 1982, que no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, según consideraciones aplicables asimismo, en particular, a las industrias extractivas, con las obvias consecuencias acerca de los poderes de los legisladores para sentar requisitos y cargas para las actividades mineras. De la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo, desde 1988, se desprende igualmente el criterio de que, en caso de colisión del derecho al medio ambiente con la actividad económica debe primar lo primero, aun cuando los pronunciamientos son, como no debe extrañar, muy casuísticos, y por esa misma razón se presentan según su referencia, entre otras cosas, a las distintas clases de suelo.

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, en dos preceptos de la Constitución se alude al medio ambiente. El primero es el Art. 45, que dice así:

“1. Todos tienen el *derecho* a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el *deber* de conservarlo.

2. Los *poderes públicos* velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

Dentro del Título Primero (“De los derechos y deberes fundamentales”), el Art. 45 se incardina en el Capítulo Tercero (“De los principios rectores de la política social económica”). Al respecto indica el Art. 53.3:

“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de

acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

La segunda cita es de orden competencial. Está reservado al Estado, por el Art.

149.1.23, lo siguiente:

"Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

En el Art. 149.1. hay otras referencias más específicas: aguas -22- o minas y energía -25-.

El Art. 148.1, entre las competencias asumibles desde el inicio por todas las Comunidades Autónomas, menciona "la gestión en materia de protección del medio ambiente" -9-.

Pues bien, las presentes líneas pretenden recordar y sistematizar algunas líneas jurisprudenciales en la materia.

En principio el papel esperable de los Tribunales sería escaso, por varios motivos:

a) el amplio campo que cubre el legislador, tanto cuantitativa -las normas ambientales son todo menos escasas- como cualitativamente -por mor del Art. 53, en relación con el 45, de la Constitución-; b) El hecho de estarse ante materia que propende a la tecnicidad ajurídica y a la discrecionalidad administrativa. Pero, pese a todo, existen líneas jurisprudenciales que merecen ser resaltadas.

Empecemos por el Tribunal Constitucional -II-; luego iremos a donde hay más cosas, que es en el Supremo -III-.

II. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Prescindiendo de decisiones sólo competenciales (Sentencias 170/1989, de 19 de octubre, sobre la Ley madrileña del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; 66/1991, de 22 de marzo, en relación con una Orden Ministerial sobre prohibición de la venta de cangrejos de río vivos; o, más recientemente, 329/1993, de 12 de noviembre, al hilo del establecimiento por el Estado de nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación de dióxido de azufre y partículas en suspensión), las declaraciones más sustantivas son, entre otras, las siguientes:

* El Art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de la opinión que ha plasmado en numerosos documentos internacionales. En su virtud, no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas, en particular. Con ciertas condiciones, una Ley de una Comunidad Autónoma puede, por ello, sentar requisitos y cargas adicionales para las actividades mineras (Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre).

* El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona pertenece a todos, y a todos se le garantiza por el Estado la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio del mismo (Sentencia 32/1983, de 28 de abril).

* Entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias (en materia de aguas, en el caso), sólo pueden respaldarse aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato de "velar por la utilización racional de los recursos naturales" y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente. En los bienes singularmente afectados al dominio público, la competencia para la afectación se halla directamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica; en cambio, en la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio (en el llamado "natural"), subyacen otros fines constitucionales, vinculados a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como verbí gracia la que menciona el Art. 45. Tratándose de demanio natural, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre).

* El legislador estatal está no sólo facultado sino también obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores

paisajísticos, finalidades todas ellas amparadas por el Art. 45 de la Constitución y que no pueden alcanzarse sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del propio demanio y asimismo el uso que sus propietarios puedan hacer de los terrenos colindantes con él (y en consecuencia sin incidir sobre la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio). Al respecto el derecho del Art. 45 se trenza con la cautela de igualdad básica del Art. 149.1.1 (Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas de 1991).

III. TRIBUNAL SUPREMO

Veremos aquí los pronunciamientos contencioso-administrativos. No los civiles ni los penales, que también los hay.

Convencionalmente se ha fijado en 1988 la fecha a que se remonta la selección de Sentencias.

Es de destacar la enorme importancia que sigue teniendo el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, casi siempre presente, con mayor o menor grado de patencia, en el tráfico jurídico ambiental y desde luego en la jurisprudencia. Su rango de mero Decreto (preconstitucional, además) contrasta de manera poderosa con su papel virtual -aun hoy, con tanta ploriferación normativa en la materia- como Constitución ambiental, y no sólo para los núcleos urbanos.

Veremos primero las ocasiones en que el Tribunal Supremo invoca por su nombre y apellidos el Art. 45 de la Constitución -A)-. Pero la selección de textos (en ningún caso agotadora, claro está) no puede concluir así. Se han sistematizado luego los criterios existentes acerca de la convivencia de normas (urbanísticas y otras) en la protección del medio ambiente y en general en la utilización de los recursos naturales -B)-. Luego, ya dentro de lo urbanístico en sentido estricto, se ha empleado como criterio de discernimiento el diferente alcance de los varios instrumentos de planificación e incluso gestión -C)-. Y, supuesto que la primera regla está en la clasificación del suelo, se han analizado por separado las normas sobre los urbanos -D)- y sobre los no

urbanizables, sean comunes -E)- o de protección especial -F)-.

Se mencionan en fin algunas Sentencias sobre problemas medioambientales más específicos -G) y H)-.

A) Las referencias directas al art. 45 de la Constitución

Hay una serie de ocasiones en que el Tribunal Supremo invoca el Art. 45 de la Constitución. A veces, incluso, como norma única (y, por supuesto, "ratio decidendi").

* Sentencia de 15 de abril de 1988 (Aranzadi 3074).

Con fecha 21 de noviembre de 1980, la Junta de Andalucía aprobó definitivamente las Normas Subsidiarias de Cañar (Granada), y frente a ello recurrieron algunos particulares por razones ecologistas, que entendieron que los condicionados introducidos por la Junta no eran suficientes para proteger una cierta zona:

"... sin que en tal momento (1980) existiere norma legal (de protección de parque, espacio natural, etc.) o plan especial alguno que impidiese a la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía aprobar condicionado las Normas de autos y referidas a un municipio necesitado de promoción para un desarrollo equilibrado de sus posibilidades urbanísticas".

El recurso, por tanto, se desestima.

* Sentencia de 7 de junio de 1988 (Aranzadi 5067).

Se había dictado el Real Decreto 1741/1982, de 25 de junio, que, en relación con las dunas de Maspalomas (San Bartolomé de Tirajana, Gran Canaria), de titularidad particular -a la sazón-, fijó el área territorial correspondiente, creó una Junta representativa para que propusiera las medidas necesarias para su salvaguardia y autorizó al ICONA para que, con cargo a su presupuesto y previa conformidad de la propiedad de los terrenos, destinase los medios personales y materiales y ejecutase las obras y los trabajos que fueren menester.

Ante el recurso de los propietarios, el Tribunal Supremo, que está por las medidas, declara que ellas no pueden entenderse como desviación finalística de "las facultades genéricas que concede a la Administración el artículo 45.2 de la Constitución".

* Sentencia de 25 de abril de 1989 (Aranzadi 3233).

Un ciudadano recurre contra actos administrativos del Ayuntamiento de Puigpunyent (Mallorca) a causa de las molestias que le crean las deficiencias que presentan las instalaciones de tratamiento y evacuación de las aguas residuales del municipio.

Se termina con una condena a la Administración:

"Es claro por tanto que el Ayuntamiento de Puigpunyent tiene la obligación -correlativa al derecho del recurrente- de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito. Esta obligación y este derecho suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuere necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado. Y esto es así, es decir que esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está insita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente y por lo que hace a las medidas a tomar, éstas serán las necesarias para terminar con la situación de insalubridad y de incidencia contaminante actualmente existente y que queda probada en autos".

Pero ese es el final. Antes, incluso con más interés, se ha disertado sobre el sentido y el valor del Art. 45 de la Constitución para, en el caso, entenderlo atributivo de una legitimación que la Sala de instancia (incomprensiblemente, por otra parte, a la luz del Art. 18 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985) le había negado. Ahora el Tribunal Supremo dice lo siguiente:

"Como el artículo 45 de la Constitución reconoce a "todos" el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación de Don (...) es negar lo evidente. Y este Tribunal considera oportuno recordar una vez más -como ya hizo en Sentencia de 9 de mayo de 1986 (R. 4396)- que los preceptos contenidos en el capítulo tercero del Título I de la Constitución, pese a girar bajo la rúbrica de "principios rectores de la política social y económica" no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones semánticas".

Y bien:

"Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso Trop contra Duller, "las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra nación. Son regulaciones de gobierno". Y esta doctrina, aunque establecida por un Tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es perfectamente trasladable a nuestro ámbito. De manera que este artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos. Por todo ello, es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los Tribunales de justicia a plantear la cuestión aquí debatida".

* Sentencia de 26 de diciembre de 1989 (Aranzadi 9649).

Unos propietarios de suelo en el ámbito del Parque Nacional de "Las Tablas de Daimiel", titulares además de una concesión minera, se encontraron con Resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de 1986 y 1987 que, si bien autorizaban la extracción de turba, imponían ciertas condiciones cronológicas (tres meses, cuando se habían pedido tres años), volumétricas (no

más de 15.000 metros cúbicos) y de profundidad (máximo un metro).

El Tribunal Supremo desestima el recurso:

"No puede olvidarse la importancia ecológica del Parque Nacional de Daimiel, el enclave húmedo más importante de La Mancha, y que la decisión de crear ese Parque en 1973 llegó justo a tiempo de impedir la destrucción de 'un espléndido joyel natural que comprendía las más valiosas características de La Mancha húmeda', según decía el decreto de creación de ese parque. Esto hace que el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos (art. 45) de velar 'por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva', adquiera en estos casos, si cabe, un punto más de imperatividad".

En síntesis:

"La Confederación Hidrográfica del Guadiana, al actuar como lo ha hecho, ha cumplido con su deber constitucional de extremar al máximo las medidas de defensa y protección de un ecosistema de importancia excepcional. De manera que la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico que ha hecho no sólo no es correcta sino que es la única procedente cuando ese ordenamiento se conecta con ese principio constitucional de preservación a ultranza de un medio ambiente que está en trance de aniquilación y a cuya finalidad defensiva y preservadora, pero también de fomento y expansión, deben contribuir todos los poderes públicos y por supuesto también los tribunales de justicia".

Hay reglas concretas:

"En todo caso, es lo cierto que cualquier interpretación que se haga por los órganos competentes de las normas aplicables ha de partir de aquel mandato constitucional de protección de la naturaleza, por lo que en caso de duda han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural. Y ello porque el medio ambiente es el supersistema que engloba a los demás.

Y, como también es propio de todo sistema, los distintos subsistemas han de sacrificar su optimización en beneficio del sistema global".

* Sentencia de 18 de abril de 1990 (Aranzadi 3650).

Por el Principado de Asturias, en 1985, se autorizó la instalación de un vertedero municipal de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Cangas del Narcea.

Recurrieron unos vecinos, en base a la cercanía -de apenas unos cientos de metros- de sus viviendas, blandiendo el mandato del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre) según el cual se debe guardar, "como regla general", la distancia de 2.000 metros si se trata de una "industria fabril" (Art. 4).

El Tribunal Supremo estima el recurso. El vertedero entra dentro de este último concepto (los residuos no sólo se depositan sino que son sometidos a tratamiento):

"Cualquier interpretación que se haga del citado precepto debe ser analizada desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución, que, como ha tenido ocasión de decir en más de una ocasión (sic) este Tribunal, no es una norma programática ni un pío deseo cuya eficacia deba quedar al albur de las convicciones ecologistas o no de los titulares de los poderes públicos".

El derecho al medio ambiente tiene un contenido protegible. Y hay gente que vive a pocos metros:

"Por mucho que relativicemos la distancia de 2.000 metros -que si hay que corregirla tendría que ser para aumentarla- es lo cierto que en este caso la calidad de vida de esos vecinos se va a ver seriamente afectada. Sin que, por lo demás, quepa en este caso invocar frente a esos vecinos la solidaridad de que habla el artículo 45.2 de la Constitución, porque no consta que se hayan buscado ni que no existan soluciones alternativas y porque no puede extremarse el rigor de la norma precisamente respecto a quienes no tienen parte activa en la producción de esos residuos".

* Sentencia de 30 de abril de 1990 (Aranzadi 5620).

En Solsona (Lérida) hay unas Normas Subsidiarias. Sobre suelo rústico protegido de valor ecológico y paisajístico el Ayuntamiento

concedió una licencia para la construcción de una pista forestal. Ante el recurso de terceros, el Tribunal Supremo les da la razón y ordena a la Corporación que lleve a cabo las acciones necesarias para la restauración inmediata de la realidad física alterada:

"Es claro que los poderes públicos intervinientes -en el caso, el Ayuntamiento de Solsona quedaban vinculados por el artículo 45 de la Constitución, del que la (...) Ley (...) (de Cataluña 9/1981, de 18 de noviembre, de protección de la legalidad urbanística) y las normas subsidiarias son concreción o desarrollo y esto supone -puesto que tiene el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales que el Ayuntamiento no puede limitarse a dictar unas primorosas normas subsidiarias y a calificar determinado suelo como de protección especial por su valor ecológico y paisajístico, sino que ha de cuidar de no dar licencias en esas zonas y sus aledaños sin agotar todos los medios necesarios para comprobar que esos valores quedan protegidos. Es claro que aquí el Ayuntamiento de Solsona no ha guardado las necesarias precauciones y ha dado una licencia sobre una petición concebida en términos tan vagos que la protección del medio ambiente se ha visto puesta en grave riesgo. Por todo ello, la revocación de esos actos administrativos y de la licencia que los ampara se impone. Lo cual implica, además, como pidió en su día el demandante, la necesidad de restaurar la realidad física alterada, según dispone el artículo 21.2 de la Ley catalana 9/ 1982".

* Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Aranzadi 8750).

El Ayuntamiento de Rocafort (Valencia) concedió licencia a un local con terraza, "con los condicionamientos legales aplicables al caso, (...) consistentes en no sobrepasar un determinado número de decibelios a fin de hacer compatible los legítimos derechos del recurrente -el titular de la licencia, para quien las cautelas sobran-con los no menos legítimos de los vecinos".

Los vecinos han de gozar de un medio ambiente adecuado, según el Art. 45 de la Constitución.

"Es claro, por tanto, que el recurrente tenía que saber que si su local es al aire libre en su casi totalidad no podía pretender que ese derecho al medio ambiente adecuado -que implica, entre otras cosas, medio ambiente *acústicamente no contaminado*- deba verse abatido en su beneficio. Los vecinos tienen derecho al descanso y a la salud, y uno y otro se ven gravemente conculcados si no se respeta la moderación de la música ambiental. En este problema del respeto por el medio ambiente -en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas -los Ayuntamientos y en general todos los poderes públicos- por tanto, también los Tribunales- tienen que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en el artículo 45 de la Constitución. Y obviamente esto no es una moda jurisprudencial más o menos pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado no hay opción distinta de la aquí postulada".

En resolución:

"El Ayuntamiento de Rocafort, al imponer la adecuada reducción en el número de decibelios, no ha hecho otra cosa que ajustarse ejemplarmente a lo que manda la Constitución".

* Sentencia de 21 de diciembre de 1990 (Aranzadi 10181).

Sobre licencia de obras en Santiago de Compostela. Había problemas al exigir las ordenanzas determinadas líneas rectas. Pues bien, dicho precepto, orientado a la armonía de los núcleos urbanos, tiene como base constitucional, entre otras, el Art. 45.

* Sentencia de 24 de junio de 1992 (Aranzadi 5527).

La Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña autorizó, en 1987, la construcción de una piscifactoría en suelo no urbanizable en el término municipal de Odén (Lérida), por apreciarse interés social -sobre todo, puestos de trabajo-.

La Comisión Provincial de Urbanismo y el Servicio de Medio Ambiente de la propia Comunidad Autónoma se habían manifestado en contra. También estaba en su línea el Consejo Comarcal del Solsonés, el actor a la postre.

Tanto la Sala de instancia como el Tribunal Supremo pronunciaron fallos estimatorios. La primera parte de la tensión entre el respeto al medio ambiente "y la necesidad de procurar empleo a la población de Odén", una y otra cosa con rango constitucional. Es necesario balancearlas en el caso concreto:

"Y desde estos parámetros de enjuiciamiento y a la vista de los diversos informes emitidos no hay duda para este Tribunal de la excepcionalidad del paisaje que circunda al torrente San Quintín donde se pretende instalar la piscifactoría, que el Ingeniero G.D. y el Biólogo P. califican de visualmente precioso y con la nota de sobresaliente, y de que la actividad desarrollada afectando a 1,5 hectáreas impone merma del ecosistema".

Por contra:

"La previsión de diez puestos de trabajo para los habitantes del municipio de Odén compuesto por 60 familias no representa en sí estimación suficiente para hacer surgir como interés social prevalente la creación de puestos de trabajo".

Además:

"Sin duda existen alternativas menos gravosas en la propia comarca para acoger dicha piscifactoría sin afectar de modo cualitativo al medio natural que tiene como sujeto interesado la colectividad".

O sea:

"Similares instalaciones industriales podrían situarse en otros lugares idóneos, pero de menor degradación paisajística y ambiental de un paraje agreste que todos parecen mostrarse de acuerdo en calificar como de gran belleza".

Hasta aquí, las Sentencias del Tribunal Supremo, desde 1988, que invocan positivamente el Art. 45 de la Constitución y sacan consecuencias de él.

En alguna otra ocasión, el precepto ha justificado también una medida cautelar: Auto de 11 de mayo de 1989 (Aranzadi 3867), por el que procede mantener, a

instancias de un tercero harto de ruidos, la suspensión de licencia de obras, apertura y funcionamiento de un local otorgada por el Ayuntamiento de Betanzos (Coruña).

Pero hay otras muchas ocasiones en que el Tribunal Supremo se pronuncia sobre temas ambientales. Recordemos algunas.

Al respecto veremos en primer lugar:

- La problemática derivada de la complejidad y dispersión del ordenamiento ambiental, donde coexisten normas urbanísticas y otras de muy diverso pelaje -B)-.

- Dentro del ordenamiento urbanístico, la multiplicidad y heterogeneidad de los instrumentos de planeamiento e incluso gestión, con su diferente papel "ambiental" -C)-.

B) Derecho urbanístico y otros ordenamientos sectoriales

La legislación urbanística coexiste con otras, sean ambientales o de sentido contrario (industrial, por ejemplo). Sin orden cronológico:

* Sentencia de 6 de abril de 1990 (Aranzadi 3631). La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre de 1972 coexiste con el Reglamento de actividades de 1961 y no lo suplanta. Por ello, pese a las atribuciones competenciales del texto legal en favor del Ministerio de Industria, vale un Decreto del Alcalde de las Rozas (Madrid), con orden de clausura de un horno por falta de adopción de medidas correctoras.

* Sentencia de 25 de mayo de 1988 (Aranzadi 3962). También coexiste con el resto de normas la Ley 42/1975, de 17 de noviembre, sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos. Por su incumplimiento, procede el cierre inmediato del vertedero clandestino de "Es Milá", en Mahón (Menorca).

* Sentencia de 17 de enero de 1990 (Aranzadi 163). El reenvío que el Art. 30 del Decreto de 1961 hace a la Ordenación urbanística (como base de la denegación de una licencia por el Alcalde) justifica la orden de clausura de un garaje impartida por la Gerencia de Urbanismo de Madrid.

* Sentencia de 20 de diciembre de 1988 (Aranzadi 10171). Se aprobaron las Normas Subsidiarias de Torreblanca (Castellón), clasificando determinada zona como no urbanizable de protección especial. El titular de una explotación turbera se revolvió. Pues bien, las Normas Urbanísticas se entendieron correctas porque son prioritarias. La normativa minera está detrás, y sólo para el caso en que el planeamiento "no cubra las necesidades de protección de ciertos espacios que, por sus características, deban ser objeto de una especial protección".

* Sentencia de 27 de septiembre de 1991 (Aranzadi 6871). El Ayuntamiento de Torroella de Montgrí (Gerona) limitó la posibilidad de extracción de áridos a una empresa, en base al riesgo existente para el abastecimiento de aguas a la población en las debidas condiciones. Lo cierto es sin embargo que, por el Art. 142 del Reglamento General de Minería de 1978, ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria y Energía (y luego la Generalidad de Cataluña, por traspaso de funciones) podrá suspender trabajos de aprovechamiento de recursos mineros que estén debidamente autorizados. Tal precepto fue invocado en el recurso contra el acto municipal invocado. Para el Tribunal Supremo ha de procederse a una interpretación de conjunto de las normas. El acto impugnado es válido a la luz de las competencias municipales en materia de medio ambiente y también por lo siguiente:

"La Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería, en su artículo 6, dispone que sólo en casos de interés estratégico de los minerales podrán quedar sin efecto otras normas y medidas previstas por el ordenamiento jurídico. Es decir sólo en casos excepcionales se hace prevalecer el interés económico de la explotación minera sobre otros intereses públicos que también son dignos de ser protegidos.

En el caso de autos no se ha dictado ningún acto administrativo que suponga esta declaración de prevalencia de intereses económicos, acto que hubiera debido ser dictado por la Consejería competente de la Generalidad de Cataluña".

* Sentencia de 26 de abril de 1989 (Aranzadi 3296). La Ley del Suelo -la de 1976, a la sazón mantiene una concepción

integral del urbanismo, particularmente visible en sus Arts. 12 y 21. Vale por ello un acto del Ayuntamiento de Xeresa (Valencia) que suspendió las actividades de transformación de cultivo en determinado suelo (no urbanizable especialmente protegido).

* Sentencia de 14 de noviembre de 1990 (Aranzadi 8928). La licencia de obras para la construcción -subterránea- de un etileno ducto está sometida a requisitos más rigurosos que los del Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961. Por ello, en el caso, el Ayuntamiento de Cervelló (Barcelona) debió otorgarla. Previamente, y con argumentos parecidos, Sentencia de 16 de mayo de 1990 (Aranzadi 4169).

* Sentencia de 15 de junio de 1992 (Aranzadi 5378). Las Ordenanzas municipales -en el caso, las de Durango (Vizcaya)-, tienen un campo material suyo en materia de salud y medio ambiente.

* Sentencia de 30 de junio de 1992 (Aranzadi 5533). Es correcta la Ordenanza municipal madrileña sobre tramitación de licencias y control urbanístico, que materialmente no rebaja el standard de protección del Reglamento de 1961. Uno de los fines de la norma cuestionada es sin embargo "simplificar trámites, agilizar procedimientos y reducir documentos en la obtención de licencias".

C) Alusión a algunos tipos de planes en concreto

En algunas ocasiones el Tribunal Supremo, ya dentro de lo propiamente urbanístico, en su doctrina ecológica, descende hasta las singularidades, en su naturaleza o en sus efectos, de algunos especiales instrumentos de planeamiento o incluso de gestión.

* Sentencia de 8 de octubre de 1990 (Aranzadi 7842). No es correcto que el Plan General del Port de la Selva (Gerona) clasifique un terreno como suelo rústico protegido cuando "la finca inmediata colindante ... ha sido destinada a un aparcamiento y una plaza pública". Ello "no se ajusta a las exigencias de racionalidad en la actuación administrativa". Las visiones globales y amplias son obligadas en este instrumento de planeamiento.

* Sentencias de 2 de octubre de 1990 (Aranzadi 7828); 5 de diciembre de 1990 (9732); y 12 de marzo de 1991 (1984). Es legal que, a la hora de la aprobación definitiva del Plan General de Toledo, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha niegue la claficación de urbanizable a determinado suelo:

"Queda claramente de manifiesto el riesgo real de destrucción del paisaje y del patrimonio aqueológico de Toledo".

En efecto:

"Frente a la agresión paisajística que supondría la urbanización de la zona de Pinedo, destacada en todos los informes oficiales obrantes en las actuaciones, ningún fundamento puede tener la alegación de la entidad recurrente de que el riesgo de destrucción del paisaje y del patrimonio arqueológico, invocada en la resolución recurrida, se darían igualmente en otros sectores del entorno de Toledo, por cuanto ni está acreditada la existencia de identidades entre aquella zona y estos sectores, ni aun cuando se admitiera, como mera hipótesis, que otros sectores, que no son objeto de impugnación en el presente recurso, también dañan la riqueza paisajística y arqueológica de Toledo, podría tener éxito dicha alegación; pues sabido es, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, que el tratamiento igual sólo puede postularse dentro de situaciones de legalidad y no fuera de ella".

* Sentencia de 17 de mayo de 1989 (Aranzadi 3940). Valen las Normas Urbanísticas del Plan Metropolitano de Barcelona de 1976, sobre calificación de un suelo como "reserva natural". No se permiten otros usos y edificaciones que los adscritos precisamente a la protección y conservación del Parque y los directamente relacionados con la actividad científica justificativa de la calificación, como la conservación de la flora y fauna, sin que se puedan otorgar licencias de edificación hasta que se apruebe el correspondiente Plan Especial, y siempre, por supuesto, en armonía con la naturaleza y características del suelo.

* Sentencia de 24 de diciembre de 1990 (Aranzadi 10248). Modificación del Plan General de Elche y del Plan Parcial "Lago de Elche", imposibilitando la edificación. Por

apoyarse en el criterio de ICONA, la actuación administrativa es correcta.

* Sentencia de 17 de julio de 1991 (Aranzadi 1409). Un Plan Especial de Protección del Medio Físico (del Garraf, Barcelona, en el caso) tiene naturaleza urbanística. No necesita los trámites propios de los espacios protegidos.

* Sentencia de 27 de diciembre de 1991 (Aranzadi 395 de 1992). En base a ese mismo Plan Especial, valen actos del Ayuntamiento de Sitges, con multa y obligación de restaurar la realidad física, por la devastación consistente en la apertura de un camino de medio kilómetro, la tala de árboles y la destrucción de la vegetación en una superficie de 2.500 metros cuadrados.

* Sentencia de 4 de febrero de 1992 (Aranzadi 2242). Sobre el mismo Plan Especial. Es del todo válido que el mismo, en abstracto, califique las actividades extractivas como "altamente degradantes" e "incompatibles con las finalidades básicas del Plan", y que por ende se prohíban nuevas implantaciones y las existentes queden en régimen de fuera de ordenación.

* Sentencia de 17 de junio de 1992 (Aranzadi 5160). Alude a otra suerte de Planes Especiales, los de los Centros de Interés Turístico (en el caso, Cala Turqueta, en Ciudadela, Menorca).

Hay otras ocasiones en que el componente medioambiental está en actos de gestión.

* Sentencia de 22 de febrero de 1988 (Aranzadi 1375). El Ayuntamiento de Almagro (Ciudad Real) hizo bien al condicionar una licencia de apertura para la explotación de una cantera de piedra a la instalación de un sismógrafo, porque "se trata de velar por intereses superiores que corresponden a la seguridad general y al bienestar público y que se corresponden (sic) a las atribuciones que confieren a estos efectos el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961 y la Ley de 15 de marzo de 1963".

* Sentencia de 26 de julio de 1989 (Aranzadi 6154). El Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) no infringió el ordenamiento jurídico cuando denegó licencia para extracción de piedras en cantera, ordenó la clausura de la actividad y requirió al

responsable para "la restitución del paisaje natural, suprimiendo taludes y terraplenes y reponiendo la capa vegetal y la flora".

* Sentencia de 25 de enero de 1991 (Aranzadi 668). El Ayuntamiento de Teror (Gran Canaria) debió exigir licencia para la instalación de una actividad de granja porcina, que es "molesta". Es productora "de malos olores y de posibles enfermedades infecto-contagiosas en una explotación que no es rural, familiar y complementaria, sino pecuaria de tipo industrial". Si el condicionado de la licencia de actividad no se cumple, no debe concederse luego la de apertura.

* Sentencia de 4 de octubre de 1991 (Aranzadi 7850). Actos del Ayuntamiento de Sagunto (Valencia). Las disposiciones del Reglamento de 1961 están "encaminadas a salvaguardar el entorno ambiental". Lo mismo, las autorizaciones que en la norma se contemplan.

Con ello queda enfocado en muy buena medida nuestro asunto. Pero, supuesto que el régimen jurídico del suelo depende en primer lugar de su clasificación, veamos los pronunciamientos especiales que existen sobre las zonas más problemáticas: las urbanas -D)- y las no urbanizables -E) y F)-.

D) Suelo urbano

La convivencia ciudadana hace que muchas veces el pleito ambiental se plantee por terceros -las víctimas- frente al causante de las emisiones y, junto a él, el Ayuntamiento que lo autoriza o al menos lo tolera.

* Sentencia de 28 de julio de 1988 (Aranzadi 6052). No debe seguir funcionando una actividad de lavado automático de vehículos en Adeje (Tenerife), que resulta incómoda por estar hasta muy tarde en las noches. Es una actividad "incómoda", en el sentido del Art. 3 del Reglamento de 1961.

* Sentencia de 6 de febrero de 1990 (Aranzadi 978). De acuerdo con los Arts. 30.1, sobre el procedimiento y la competencia, y 4, acerca del fondo, en el asunto, otra vez, de la distancia mínima de 2.000 metros, siempre del Decreto de 1961, no ha lugar a que por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se autorice una

fábrica de harinas. El Plan preve viviendas "con tolerancia del uso artesano y pequeños comercios".

* Sentencia de 20 de abril de 1990 (Aranzadi 3615). El Ayuntamiento de Barcelona no debió autorizar la instalación de un taller de reparaciones mecánicas, eléctricas y de carrocería de automóviles en el sótano del número 51 de la calle Travesera de las Corts, y ello según lo que el Plan General Metropolitano de 1976 establece para esta actividad mixta de industria y servicio.

* Sentencia de 28 de enero de 1991 (Aranzadi 677). Fortia (Gerona). Una actividad ganadera está instalada, con autorización municipal, en parte en zona urbana y en el resto en suelo no urbanizable. Procede anular la licencia en lo primero.

* Sentencia de 4 de octubre de 1991 (Aranzadi 7848). El Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva (Madrid) actuó ilegalmente al desoir la solicitud de los vecinos de trasladar la depuradora de aguas residuales desde su emplazamiento hasta otro situado a 2.000 metros del núcleo de población más próximo. Y ello por mandato del Art. 4, otra vez, del Decreto de 30 de noviembre de 1961.

Otras veces es al revés: la Administración no autoriza una cierta actividad y es el titular quien reclama el reconocimiento de su derecho.

* Sentencia de 31 de mayo de 1988 (Aranzadi 4057). La Alcaldía de Novillas (Zaragoza) hizo bien al negarse a la legalización de una granja de ganado porcino, por ubicarse en el núcleo urbano con proximidad a viviendas.

* Sentencia de 13 de marzo de 1991 (Aranzadi 1992). Se solicitó del Ayuntamiento de Albacete la legalización de la actividad de almacenamiento, refinación y envasado de aceites, así como reciclado de los propios envases. La respuesta fue denegatoria. El Tribunal Supremo entendió que se debió autorizar, con medidas correctoras.

* Sentencia de 19 de marzo de 1991 (Aranzadi 2004). Existía autorización del Ayuntamiento de Madrid para almacenar gas butano para taxis con un máximo de 1.000 kilogramos. El incumplimiento reiterado de ese tope y la cercanía de viviendas

legitimaron la orden municipal de cierre.

* Sentencia de 17 de julio de 1991 (Aranzadi 6172). Se solicitó licencia para la instalación de un depósito de gasóleo para usos agrícolas en el casco urbano de Berlanga de Duero (Soria), declarado, para más inri, conjunto histórico-artístico. El Ayuntamiento hizo bien en negarse, de acuerdo con los Arts. 24 (no autorización en lo sucesivo de almacenes al por mayor en locales de edificios de viviendas cuando entre los productos almacenados los haya inflamables o explosivos) y 26 (sujeción a lo establecido en la legislación específica de las industrias e instalaciones petrolíferas) del Decreto de 1961.

Se conoce que en Madrid los *garajes* fueron objeto de una especial saña municipal.

* Sentencia de 24 de octubre de 1990 (Aranzadi 8325). Ante las denuncias de los vecinos por falta de ventilación, la Junta de Distrito de Villaverde ordenó la clausura. Correctamente.

* Sentencia de 27 de marzo de 1991 (Aranzadi 2021). Se denegó licencia de apertura para el *garaje-aparcamiento* de paseo del Prado número 16. También con razón.

* Sobre actos del Ayuntamiento de Sevilla ahora: Sentencia de 3 de octubre de 1988 (Aranzadi 7416).

Vayamos ahora al otro extremo: el suelo no urbanizable.

E) Suelo no urbanizable común

Por tradición y por lógica, el suelo no urbanizable, el preservado virginal, plantea -también problemas medioambientales. Empecemos con las *actividades agrícolas y ganaderas*.

* Sentencia de 12 de diciembre de 1990 (Aranzadi 9950). Lo suyo es no sólo el uso agrícola sino también el ganadero. En el caso de referencia, de solicitud de licencia de construcción de vivienda y oficinas de Armilla (Granada), por existir relación funcional del proyecto con la explotación ganadera existente, ha nacido el derecho a edificar.

* Sentencia de 20 de diciembre de 1990 (Aranzadi 10175). Vale construcción y

actividad de granja avícola en Maz (Tenerife).

* Sentencia de 27 de abril de 1992 (Aranzadi 4112). Es correcta la licencia concedida por el Ayuntamiento de Castañares de Rioja para la instalación de una granja de ganado porcino, y ello, pese a la cercanía de la población, por el relativismo del mandat o del Art. 4 del Reglamento de 1961.

* Sentencia de 14 de julio de 1992 (Aranzadi 5752). Es perfectamente legal una licencia del Ayuntamiento de Jaén para la instalación de una explotación de ganado vacuno a 7 kilómetros del casco. Al lado existen chalets -cuyos titulares son los recurrentes -, pero -ellos sí- "clandestinos".

Cuando de *industrias* se trata las cosas son algo diferentes.

* Sentencia de 5 de abril de 1988 (Aranzadi 2613). Denegación por el Ayuntamiento de Zaragoza de licencia de legalización de la actividad de desguace de tractores, así como venta al por menor de piezas de maquinaria agrícola, nuevas o recuperadas. La actividad, industrial y comercial, no es de las propias del suelo no urbanizable ("rústico"), según los Arts. 85 y 86 de la Ley del Suelo de 1976, con lo que la denegación fue correcta. Tras ello, la invocación del Reglamento de 1961 resulta superflua.

* Sentencia de 28 de marzo de 1989 (Aranzadi 3450). Una industria, ubicada en Güimar (Tenerife) y dedicada a prefabricados de hormigón, fue declarada "de interés preferente" en 1982. En ello entendía su titular implícita la utilidad pública a efectos de edificación en suelo no urbanizable. Pero no hay tal consecuencia "por accesión", si se puede hablar así.

* Sentencia de 7 de febrero de 1990 (Aranzadi 9709). El Ayuntamiento de San Sadurn de Noya (Barcelona) denegó una licencia de ampliación de actividad industrial por razones urbanísticas, al existir un mandato taxativo en el Plan General, correctamente aplicado.

* Sentencia de 15 de julio de 1991 (Aranzadi 5750). El Tribunal Supremo se pronuncia aquí en sentido contrario al de las ocasiones anteriores. Se solicitó licencia dicha de instalación (legalización, mejor) de taller de socorro mecánico y eléctrico para automóviles, en suelo no urbanizable, en

Reus (Tarragona). De acuerdo con las Disposiciones Transitorias de las Normas Subsidiarias, el derecho preexistía.

* Sentencia de 24 de diciembre de 1991 (Aranzadi 371). Se trataba de ampliar una nave industrial ya existente en suelo no urbanizable en Odena (Barcelona). Existía ya autorización del órgano supramunicipal por interés social. La posterior denegación de la licencia municipal se reputa ilícita.

Es posible limitar también, obviamente, siempre en suelo no urbanizable común, las *actividades extractivas*.

* Sentencia de 3 de julio de 1989 (Aranzadi 10447). El Ayuntamiento Pleno de Isóvol (Gerona) denegó la petición de legalización de la actividad de extracción y elaboración de áridos en la zona de "Pedres Roges". Tanto la Sala de instancia como el Tribunal supremo entendieron los actos municipales conformes con el Plan General.

* Sentencia de 25 de junio de 1991 (Aranzadi 6326). Las obras de construcción de un *vertedero* (en Beuda, Gerona) son "de indudable utilidad pública".

F) Suelo no urbanizable de especial protección

* Sentencia de 11 de mayo de 1988 (Aranzadi 4496). El Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat denegó licencia para la extracción de áridos. El Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 define la finca como "suelo rústico protegido de valor agrícola", permitiéndose sólo las actividades extractivas actuales y las justificadas por el descubrimiento de riquezas. No en todo caso al dar con un yacimiento se está descubriendo "riqueza": esta no comprende cualquier recurso geológico. En síntesis, la negativa municipal aparece fundada.

* Sentencia de 28 de septiembre de 1988 (Aranzadi 7275). Al aprobar definitivamente las Normas Subsidiarias de Bollullos de la Mitación (Sevilla), la Junta de Andalucía "degradó" los terrenos urbanizables de "La Juliana" y los clasificó como "no urbanizables de conservación prioritaria (zona forestal)". Recurrió el Ayuntamiento y los Tribunales le dieron la razón, concluyendo que, según las informaciones disponibles, "la urbanización de la finca de autos es compatible con la

conservación del pinar existente en aquella", siempre, claro es, que las edificaciones "sean de reducido volumen y densidad escasa".

* Sentencia de 27 de noviembre de 1990 (Aranzadi 9295). Plan General de Lorca (Murcia). Unos terrenos figuraban como "zona natural no urbanizable de especial protección"; en la provisional, como urbanizables programados; pero en la definitiva, como en los comienzos. Esos vaivenes no invalidan el resultado.

* Sentencia de 26 de diciembre de 1991 (Aranzadi 378). Normas Subsidiarias de San José (Ibiza). Suelo no urbanizable de carácter forestal y muy restrictivos criterios para la edificación. El recurso no prospera porque el actor no concreta ni justifica su afirmación de que "no existe un interés paisajístico o ecológico real, como tampoco artístico o arqueológico, que legitime la clasificación del suelo como no edificable, siendo así que las conveniencias del desarrollo turístico aconsejan la urbanización de dichos terrenos".

* Sentencia de 18 de febrero de 1992 (Aranzadi 2905). El Plan Especial del Medio Físico de Granada impide la licencia pretendida en Almuñécar.

* Sentencia de 7 de abril de 1992 (Aranzadi 3399). No hay un derecho preexistente a la instalación de un cementerio -privado- en Alcobendas (Madrid) sobre suelo no urbanizable de especial protección.

* Sentencia de 7 de abril de 1992 también (Aranzadi 3402). Es correcto que el Plan General de Navalcarnero (Madrid) clasifique así un suelo donde estaba previamente instalada una industria papelera.

Dicho todo ello acerca de las singularidades de las distintas clases de suelo, sólo nos queda hacer mención -apenas- a algunos pronunciamientos sobre temas más sectoriales, empezando -G)-por lo que tiene que ver con la calidad de las aguas terrestres.

G) La calidad de las aguas: las sanciones por vertidos no autorizados

Se entienden correctos los actos administrativos siguientes:

* Sentencia de 15 de diciembre de 1988 (Aranzadi 9963). Resoluciones del

Ayuntamiento de Valjunquera (Teruel), relativas al vertido de alpechines, condicionando la licencia de apertura de la actividad de industria de aceite y aderezo de aceitunas a la conexión a la red general de alcantarillado.

* Sentencia de 3 de marzo de 1989 (Aranzadi 2061). Sanción de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera por vertido de aguas residuales.

* Sentencia de 6 de marzo de 1989 (Aranzadi 1732). Sanción de ICONA por vertido de purines de un cebadero de ganado porcino al río Milanillos, en la provincia de Segovia, con gravísimos daños a la riqueza piscícola.

* Sentencia de 20 de febrero de 1990 (Aranzadi 1332). Autorizaciones de vertidos por la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental, dependiente de la Generalidad de Cataluña.

* Sentencia de 15 de marzo de 1991 (Aranzadi 2519). Sanción de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir, como resultado de análisis de las tomas de vertidos de industria azucarera en 1983, en base al Reglamento de Policía de las aguas y sus cauces (Real Decreto de noviembre de 1958, modificado por el 1375/1972, de 25 de mayo).

* Sentencia de 24 de febrero de 1992 (Aranzadi 2780). Actos del Ayuntamiento de Aldea del Fresno (Madrid), sobre clausura de pozos existentes en el camping municipal: la Corporación "responde de la potabilidad del agua ante todos los acampados y terceras personas en general".

Por supuesto que no siempre gana la

Administración. Son pronunciamientos anulatorios de sanciones los siguientes:

* Sentencia de 14 de marzo de 1988 (Aranzadi 2157). Resolución del Ayuntamiento de Gijón a causa de vertidos de aguas residuales de las instalaciones de la perrera de la Sociedad Protectora de Animales y Plantas.

* Sentencia de 23 de diciembre de 1991 (Aranzadi 299 de 1992). Anula sanción de multa de la Junta de Castilla y León a una Empresa por almacenamiento de balsas de plástico impermeable con plaguicidas, en las proximidades del río Carrión, pero a treinta metros de su cauce, con finalidad de destrucción de la materia activa y no producción o almacenamiento.

H) La protección del demanio marítimo-terrestre

Sobre distintas técnicas tuitivas de la normativa anterior, Sentencias de 15 de febrero de 1989 (Aranzadi 1266) -vertidos de fuel crudo en el mar-; 22 de mayo de 1990 (Aranzadi 4004) -vivero flotante, tipo batea, para criadero de mejillón-; 14 de septiembre de 1990 (Aranzadi 7114) -vertidos desde tierra-; y 25 de marzo de 1991 (Aranzadi 2503) -incumplimiento de condiciones de concesión de marismas-.

Ya en aplicación de la Ley 22/1988, de Costas, Sentencias de 29 de enero de 1993 (Aranzadi 71) -parques de cultivo de moluscos- y de 31 de marzo de 1993 (Aranzadi 1608) -deslinde del tramo final del Río Ebro, en Tortosa-.