

S E N T E N C I A N º 1055

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA
COMUNIDAD VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Iltmos. Sres.:

Presidente

D. JOSÉ DÍAZ DELGADO

Magistrados

D. CARLOS ALTARRIBA CANO

D. JUAN LUIS LORENTE ALMIÑANA

En Valencia , a veintiseis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sección PRIMERA de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el recurso contencioso administrativo núm. 1453/96, promovido por la Letrado, en nombre y representación de Asociación Acció Ecologista A., contra acuerdo de la COPUT de fecha 22-11-95, que resuelve recursos formulados contra acuerdo de 14-11-94, y publicado en DOGV nº 2712 de 20-3-97, sobre revisión de normas subsidiarias de planeamiento municipal de Artana, habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada por el Letrado de la Generalidad Valenciana y como coadyuvante BRS.A. representado por el Letrado .

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Interpuesto el recurso y seguidos los trámites por la Ley, se emplazó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en que suplica se dicte sentencia declarando no ajustada a Derecho la resolución recurrida.

SEGUNDO: La representación de la parte demandada contestó a la demanda mediante escrito en el que suplica se dicte sentencia por la que se confirme la resolución recurrida.

TERCERO: Habiéndose recibido el proceso a prueba, se emplazó las partes para que evacuasen el trámite de conclusiones prevenido en el art. 78 de la Ley de la Jurisdicción, y verificado quedaron los autos pendientes para votación y fallo.

CUARTO: Se señala la votación para el día dieciseis de noviembre del corriente año, teniendo así lugar.

QUINTO: En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes concordantes y de general aplicación.

Siendo Ponente el Magistrado Ponente Ilmo Sr. D. CARLOS ALTARRIBA CANO.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Se interpone el presente recurso Contencioso-administrativo contra una Resolución del Conseller de Obras Públicas Urbanismo y transporte de la Generalitat Valenciana de 22 de Noviembre de 1995, por la que se confirma el Acuerdo de 14 de noviembre de 1994 de la Comisión Territorial de Urbanismo, por el que se aprueba la revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Artana, a excepción de la Clasificación de la superficie de terrenos que cuentan con licencia municipal de 24 de octubre de 1984, para la explotación de la cantera P., que se clasifica como suelo no urbanizable común.

Para una correcta determinación de las cuestiones sometidas a debate procede hacer las siguientes precisiones fácticas.

a).- El 24 de octubre de 1984, el Ayuntamiento de Artana concedió licencia urbanística a la denominada cantera P. En aquella primitiva licencia, otorgada en favor de SSA, se recogían los siguientes condicionantes:

"...A.- La licencia concede autorización exclusiva para el desarrollo de los trabajos sin cruzar en ningún caso el camino junto al que se trabaja, es decir, dentro del plano titulado "Planta de Emplazamiento", incluido en el Proyecto aportado para la obtención de esta licencia, en ningún caso se podrán desarrollar movimientos de tierra en la zona señalada como 'Polígono Y", y ello en tanto que de hacerlo se rompería totalmente la unidad paisajística configurada en tomo a las "P." en forma clara, no pudiendo tramitarse la prohibición, como se pretende en la solicitud según los planos aportados, en la zona que se señala, allí pues en tal caso se limitaba la necesaria conservación del paraje a un acto formalista y sin efectividad práctica alguna...B.- Queda limitada la autorización a la zona que se señala como zona de explotación en el plano referido y aún dentro de esta sin que se produzcan movimientos de tierra en las zonas grafiadas en rojo que constituyen las primeras peñas que comienzan a prefigurar en el paraje que se constituye al final del corredor...C. - La presente licencia se concede por plazo de cinco años contados desde la fecha de hoy, en caso de querer continuar la explotación transcurridas tales fechas no deberá sino presentarse los documentos que sean necesarios en tantos que varíe el contenido de la explotación, destino de materiales ... no siendo necesario tramitar-nuevo expediente por la Comisión Provincia; de Urbanismo ni la documentación ya obrante en el presente expediente... ".

Por la empresa se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 20 de octubre de 1987 en el sentido siguiente:" ... Que estimando en parte el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por SSA contra el Acuerdo de/ Ayuntamiento de Artana de 10 de enero de 1985.... impugnando determinadas limitaciones impuestas en la concesión de la licencia de actividad de explotación de una cantera para la extracción y clasificación de áridos en cuarcíta de la partida "P." del termino municipal de Artana (Castellón); debemos declarar y declaramos contrarios a Derecho únicamente los extremos impugnados que se contienen en la expresada licencia referentes a la exigencia de una fianza de 6.000.000.- de pts. y a la que señala una vigencia de cinco años en la duración de la licencia, que anulamos y dejamos sin efecto.

Dicha Sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo el 28 de abril de 1989.

b).- Las Normas Subsidiarias del Planeamiento de Artana aprobadas el 27 de septiembre de 1985, clasificaban estos terrenos, tanto aquellos para los que se contaba con licencia municipal, como los que pareciera al Polígono Y, como Suelo Urbanizable Común.

c).- El 30 de Junio de 1993, el Ayuntamiento de Artana aprobó inicialmente la Revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento. Un dicho documento una pequeña zona de la cantera que contaba con licencia municipal se clasificaba como suelo no urbanizable de protección especial y, en cuanto a los terrenos del Polígono Y, al otro lado de la via pecuaria dibujada en plano de clasificación, parte se clasificaba como común; parte como protegido. Presentada una alegación por BR SA, el ayuntamiento, en el documento aprobado provisionalmente cambia la delimitación de ambas zonas de suelo, de manera que todo el ámbito de la cantera respecto del cual se cuenta con licencia y todo el llamado Polígono X, al otro lado de la via pecuaria, que no cuenta con licencia, sino que se trata de suelo propiedad de la empresa para futuras ampliaciones, se incluye en suelo no urbanizable común.

d) El primero de septiembre de 1994, se emitió por la Consejería de Medio Ambiente Declaración de Impacto Ambiental, estableciendo entre otras condiciones la "clasificación como suelo no urbanizable de Especial Protección de aquellas áreas con valor forestal, paisajístico y/o ecológico del término municipal de acuerdo con las superficies reflejadas en el plano adjunto a esta Declaración de Impacto Ambiental". El cumplimiento de la condición de declaración supuesto, que en la Revisión aprobada definitivamente, el 14 de noviembre de 1994, se clasificara como suelo no urbanizable de especial protección todo el denominado Polígono Y (l otro lado de la via pecuaria), así como parte del espacio respecto del cual la cantera estaba ya en explotación con licencia municipal de 1985.

e).- Mediante un escrito registrado el 2 de enero de 1995, reiterado por otro de 9 de febrero de 1995, por D. A. SH, en representación de la entidad mercantil BR, S.A., se ha interpuesto recurso administrativo ordinario contra dicho acuerdo. En el recurso se solicita la anulación de la Revisión, de modo que se mantenga la clasificación como suelo urbanizable común de los llamados polígonos X y Y, donde, según la recurrente, se ubica la explotación de la cantera de la que la sociedad es titular, al carecer los indicados terrenos de valores ecológicos de notoria importancia que justifiquen su especial protección, debiendo prevalecer la extracción legalmente ejercitada, con todas las garantías

medioambientales y económicas exigidas por la Ley de Minas. El recurso se concluye con la afirmación de que mantenimiento de la especial protección de los terrenos conllevará la imposibilidad de continuar en el ejercicio de la actividad, con la posible clausura de las instalaciones, al ser el uso propuesto por las normas incompatible con la actividad de extracción de áridos y minerales.

f).- La Agencia de Medio ambiente el 8 de febrero de 1995, emite informe en el siguiente sentido: "... Que los terrenos contiguos a la Rambla de Artana en los parajes denominados P. y P. P. constituyen una unidad paisajística donde se desarrolla un bosque mixto de alcornocal-carrascal que albergaban numerosos ejemplares de especies de flora y incluidas en la Orden de 21 de diciembre de 1985, de la Conselleria de Agricultura, pesca y Alimentación sobre protección de especies en endémicas y amenazados como Quercus Suber (Alcornoque), Quercus Ilex (carrasca), Chamerops humilis (palmito). La diversidad de esta comunidad vegetal en conjunción con otros parámetros del medio como la litología, el tipo de suelo y la geomorfología, confiere a estos parajes una elevada calidad paisajística y una elevada fragilidad... de acuerdo con un lo dispuesto el del número anterior los terrenos se ajustan a los requisitos exigidos en el artículo primero, número uno, letra "c" y en consecuencia al número 3 "a" del mismo artículo regulado en la Ley 4/1992, de 5 de julio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable... En todo caso, la actual empresa explotadora podría ser poseedora de la licencia de actividad in las mismas condiciones que la anterior empresa explotadora, es decir que el desarrollo de la explotación excluye expresamente el Polígono Y, y limita la explotación al polígono X y dentro de éste con exclusión de las áreas que constituyen las primeras peñas que configuran el paraje P.....".

Finalmente, el mencionado informe se pronuncia, recomendando "... La estimación parcial del recurso presentado, modificando la clasificación del Suelo No Urbanizable de Especial Protección a Suelo No Urbanizable Común para aquella superficie de con suelo coincidente con los terrenos otorgados en la licencia de actividad por el Ayuntamiento de Artana en el año lo 1984... Se me informan que procedería no aceptar el recurso presentado en el resto de la superficie de los Polígonos X y Y propiedad de la empresa explotadora, que deberán mantenerse con la clasificación del Suelo No Urbanizable de Especial Protección..."

La administración finalmente, de acuerdo con el informe de la Consellería de medio ambiente, estimó el

recurso parcialmente modificando la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo no urbanizable común, de aquella superficie de suelo coincidente con los terrenos que cuentan con licencia municipal de explotación de la referida cantera de P.. Es este precisamente el acto que los actores recurren en este contencioso.

SEGUNDO.- La actora fundamenta su recurso, según se desprende de la demanda, en dos argumentos: 1º).- Que la Resolución recurrida ampara la pretensión de una empresa que ejerce ilegalmente una actividad minera; y, 2º).- Que la Resolución objeto del recurso se apoya en un acto nulo, como es el informe de la Conselleria de Medio Ambiente, de 8 de febrero de 1995, al que anteriormente se ha hecho referencia, obrante a los Folios 48 a 51 del Expediente, en la Medida en que contradice la Declaración de Impacto Ambiental Previa.

En orden a la primera de las cuestiones enunciadas la actora, se pronuncia en el siguiente sentido: "...

"...1º.- La Resolución recurrida estima parcialmente la pretensión de una empresa que ejerce ilegalmente una actividad minera. En efecto:..a) La licencia **de actividad** en la cual se ampara se concedió en 1984 a la empresa SSA (f. 56 del tomo 2)...b) El **cambio de titularidad** se ha realizado incumpliendo lo dispuesto por el art. 6.4 de la Ley 3189 de la Generalitat Valenciana de 2 de mayo de 1989, de Actividades Calificadas, en la relación con la Ley de Impacto Ambiental, puesto que en el momento en que se solicitó el cambio de titularidad, en 1993, era obligatorio cumplir los requisitos necesarios para la concesión de la licencia. Es obvio que un requisito esencial para la obtención de ese tipo de licencias desde 1990 es contar con una Declaración de Impacto Ambiental favorable. En prueba de que tal Declaración no existe se aportan como documentos N° 1 y N° 2, respectivamente, informe de la Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente, en el cual se dice que no hay Declaración de Impacto Ambiental e informe del Ayuntamiento de Artana que informa en el mismo sentido. Es de destacar que esta posición de ambas administraciones pudiera derivar en otro tipo de responsabilidades...c) La **caducidad material** de la licencia otorgada, ello por prescripción de D. C. de la TB (Ingeniero de Minas), que realiza en el informe de situación de la cantera "Las A." y que obra en el folio 37 a 41 del segundo tomo del expediente administrativo, en el folio 41 último párrafo afirma que en el plazo de tres años las reservas disponibles se agotarán, y siendo que el informe se formuló en 15 de enero de, 19981 si sus prescripciones no fallan, la

citada cantera ya estaría agotada...En conclusión, sería absurdo condicionar la calificación de un suelo no urbanizable como protegido o no, atendiendo a las alegaciones de una empresa que está realizando una actividad ilegalmente y que, además, en la fecha de hoy ya están agotadas las reservas de la cantera en la cual se pretende seguir realizando la explotación..."

Obvio es que, el margen del acierto o no de tales aseveraciones, en este procedimiento contencioso, solo puede examinarse la legalidad y conformidad a derecho de los actos que se recurren, relativos a una clasificación de suelo, la que arriba hemos indicado, al margen de la legalidad o no de las licencias concedidas para la explotación de la cantera, quien fuere su titular, y si se ha producido o no la caducidad de la concesión, temas estos que son ajenos a este pleito, y en los que no puede entrar la Sala, so pena de incongruencia. La clasificación de suelo recurrida, subsistirá con entidad propia, al margen de cuales quiera que fueren las vicisitudes jurídicas que padeciera la concesión para la explotación de la cantera.

TERCERO.- La actora también fundamenta su recurso, en calificar como acto nulo el informe de la Conselleria de Medio Ambiente, que obra al Folio 48 a 51 del Expediente administrativo, de fecha 8 de febrero de 1995, y al que anteriormente se ha hecho referencia, porque contradice la Declaración de Impacto Ambiental previa.

Conviene precisar que la Declaración de Impacto Ambiental emitida por la Agencia de medio ambiente en el curso de la aprobación del Instrumento que aquí se examina, se pronuncia concretamente en el siguiente sentido: "...estima aceptable desde un punto de vista ambiental..." las mencionadas Normas Subsidiarias de Artana, si bien recomienda que se clasifique como Suelo No Urbanizable de Especial Protección "...aquellas áreas con valor forestal, paisajístico y/o ecológico del término municipal de acuerdo con las superficies reflejadas en el Plano adjunto...". Efectivamente a la mencionada declaración de impacto se acompaña un plano generalísimo del Termino Municipal en el que se grafian las Zonas que deben clasificarse como suelo no urbanizable, pero sin hacer una determinación expresa de los valores característicos de cada una de ellas, ni de aquellos elementos concretos, que en cada caso, deben protegerse. El Informe emitido por la agencia, no desvirtúa ni contradice la Declaración de Impacto, sino que determina, y ahora si con precisión y detalle, aquellos valores y elementos naturales que

deben protegerse en la zona que se considera, poniendo de manifiesto, dada la existencia de la cantera, que podría clasificarse como suelo no urbanizable común toda aquella arrea coincidente con la explotación y la licencia de actividad otorgada por el ayuntamiento de Artana en 1984, y esto es, precisamente lo que hace la administración en el acto que se recurre. No existe pues aquella contrariedad que alega el actor, ni tampoco puede declararse la nulidad de un Informe, el emitido en el trámite del recurso Ordinario interpuesto contra el acto de aprobación definitiva de las NNSS de Artana, por tratarse de un acto de mero trámite, que además no tiene carácter vinculante para la administración.

En resumen, queda subsistente la cuestión de fondo, consistente en determinar si la decisión de la administración ha sido adoptada correctamente, teniendo en cuenta la naturaleza objetiva del suelo, y en concreto si se han ponderado adecuadamente los diversos intereses en conflicto.

CUARTO.- El difícil equilibrio entre medio ambiente y desarrollo ha sido una cuestión en las que el T.C. ha tendido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones, si bien no ha tenido oportunidad de emitir un pronunciamiento de verdadera envergadura sobre el tema. En todo caso, de la S. 64/82, de 4 de noviembre de 1982, resolutoria del Recurso de Inconstitucionalidad N° 114/82, interpuesto contra la Ley 12/81, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por las actividades extractivas, pueden establecerse las tres conclusiones siguientes:

a).- Para el TC el artículo 45 de la Constitución apuesta decididamente por un desarrollo cualitativo. b).- El modelo de desarrollo cualitativo o eco-desarrollo, es predicable de todo medio ambiente, y no especialmente de aquellos espacios naturales así declarados. c).- El medio ambiente y el desarrollo son bienes ambos, constitucionalmente protegibles, de modo que es necesario compaginarlos adecuadamente, como por otra parte ya había expresado el TS en sentencia de 12 de Julio de 1978, referente a una actividad molesta ejercida sin licencia. d).- No es contrario al principio de igualdad la discriminación de una determinada actividad económica en detrimento de otra del mismo sector por razones de protección del medio natural.

En la mencionada sentencia se pone de manifiesto que: "...En su virtud, no puede

considerarse como objeto 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, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico y supone en consecuencia, que no es aceptable... que exista una prioridad absoluta de; fomento de la producción minera frente a la protección de; Medio Ambiente. Recuérdese también que "la calidad de vida" que cita el art. 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio adecuado para promoverla, está proclamada en la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo debe de advertirse que la Constitución impone asimismo "el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos" (art. 130.1)... este desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente en la protección de ambos bienes constitucionales: el Medio Ambiente y el desarrollo económico"

La zona objeto del recurso, según se ha puesto de manifiesto a lo largo de esta resolución, esta integrada por dos áreas netamente distintas, de una parte, la cantera en explotación, integrada en parte del polígono Y; y de otra, el denominado "polígono X", situado al otro lado de la vía pecuaria a la que nos hemos referido anteriormente, área respecto de la cual no se cuenta con licencia municipal para su utilización como cantera.

En la primera, por la naturaleza de la explotación, no existe en la actualidad uso forestal que deba protegerse, de manera que la clasificación de la administración, como suelo no urbanizable común, es coherente, incluso, para aquellas zonas, ámbito de la concesión, en las que la cantera, aun no está abierta, pues aquí ha primado el interés público en el mantenimiento de la explotación, destinada a la obtención de Balasto, material necesario para la ejecución de vías férreas, teniendo además en cuenta

que no existe otra actividad extractiva de este mineral en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La segunda, zona forma parte de la unidad paisajística de las "P." y "P.", en donde según el informe de la Conselleria de Medio Ambiente de 8 de febrero de 1995, se desarrolla un bosque mixto alcornocal, carrasca, que alberga numerosos ejemplares de especies de flora incluidas en la Orden de 20 de diciembre de 1985, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre protección de especies endémicas y amenazadas como el alcornoque, la carrasca y el palmito; la diversidad de esta comunidad vegetal en conjunción con otros parámetros de Medio Ambiente como la litología del tipo del suelo y la geomorfología, confieren a estos parajes una elevada calidad paisajística y una elevada fragilidad. De manera que, aquí primaron los aspectos mediambientales, y por ello la administración, calificó dicha zona, como Suelo No Urbanizable de Especial protección.

Así pues la Sala entiende que, la decisión de la administración, en el supuesto que se examina, es ponderada, y ha sido razonablemente adoptada en orden a los intereses públicos subyacentes, a partir de unos postulados determinantes de hecho, y con el necesario apoyo técnico.

Resta finalmente por añadir que, pese a las afirmaciones vertidas por la Asociación recurrente, según certifica el Servicio de Espacios Naturales de la Conselleria de Medio Ambiente, la explotación minera denominada "P.", no está incluida en el Parque Natural de la Sierra de Espadá, declarado por Decreto del Gobierno Valenciano 161/1998, de 20 de septiembre. Así mismo también certifica el mencionado servicio que: "... En la actualidad la Conselleria de Medio Ambiente está elaborando un proyecto de Decreto, por el que se declara Monumento Natural a la zona denominada <<P.>>. Dentro del ámbito del monumento natural...la actividad extractiva es compatible con el proyecto...siempre y cuando la explotación se restrinja a la zona autorizada..."

QUINTO.- Todo lo anterior determina la íntegra desestimación del recurso, sin que proceda hacer expresa imposición de las costas causadas, pues concurren las determinantes circunstancias que señala la Ley Reguladoras de esta jurisdicción.

F A L L O

Que **debemos desestimar como íntegramente desestimamos** el recurso Contencioso-Administrativo formulado por la Actora LA ASOCIACIÓN ACCIO ECOLOGISTA A., contra una Resolución del Conseller de Obras Públicas Urbanismo y transporte de la Generalitat Valenciana de 22 de Noviembre de 1995, por la que se confirma el Acuerdo de 14 de noviembre de 1994 de la Comisión Territorial de Urbanismo, por el que se aprueba la revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Artana, a excepción de la Clasificación de la superficie de terrenos que cuentan con licencia municipal de 24 de octubre de 1984, para la explotación de la cantera P., que se clasifica como suelo no urbanizable común. Todo ello sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

A su tiempo, y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACIÓN: Leída y pulicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de lo que, como Secretario de la misma, certifico.
Valencia, a veintiseis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.