

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

(SEGUNDO SEMESTRE 2023)

CLARA ESTEVE JORDÀ

Investigadora Postdoctoral

Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA-UAB)

Sumario: 1. Regulación de distancias mínimas en puertos de la Comunidad Valenciana. 2. Posible perjuicio medioambiental derivado de la suspensión o ejecución de la demolición de un complejo turístico.

1. REGULACIÓN DE DISTANCIAS MÍNIMAS EN PUERTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2023, de 24 de mayo, se dilucida el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con un precepto de la Ley de les Corts Valencianes 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022. En concreto, se enjuicia la constitucionalidad del art. 173 de la ley, que imponía un régimen de distancias mínimas para el desempeño de determinadas actividades económicas —que implicaran riesgos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas— en los puertos de la Comunidad Valenciana. Dicho precepto añadía un apartado 6 al art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell. Merece la pena citar dicho precepto:

Ley estatal, la competencia para tramitar el relativo a la planta de compostaje le corresponde a la Comunidad Autónoma:

Como Artículo 7. Criterios generales de crecimiento territorial y urbano
[...]

6. A todos los efectos, y para los nuevos desarrollos urbanísticos [...] de las actividades económicas que impliquen riesgos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas y cuya autorización corresponda a la administración de la Generalitat Valenciana o a las entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el caso de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5000 metros cúbicos situados en el interior de recintos portuarios, cuya actividad no tenga interrelación de servicio con instalaciones estratégicas estatales con declaración de impacto ambiental estatal en materia de combustibles [...] deben situarse al menos a 1000 metros de distancia, contados desde el perímetro exterior de la instalación hasta la zona más próxima, de suelos calificados como residenciales, dotacionales educativos o sanitarios, y suelos de uso terciario especial.

En virtud de lo establecido en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunitat Valenciana, [...] es de aplicación a los proyectos de ejecución de las instalaciones [...] en tramitación a la fecha de entrada en vigor del presente, no ejecutadas. [...].

La cuestión controvertida se encuadra en materia de puertos de interés general, competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.20 CE. La discrepancia reside, así, en si la competencia autonómica para aprobar este artículo está relacionada con puertos o bien se basa en competencias de ordenación del territorio y protección del medio ambiente. Lo que resulta interesante aquí, en lo que la cuestión ambiental se refiere —y no tanto al fallo de la sentencia— es que la letrada de les Corts Valencianes sostuvo durante el proceso que el título competencial ejercido por la Comunidad Valenciana para la aprobación del art. 173 de la ley no era el de puertos, sino el de ordenación del territorio y urbanismo (art. 49.1.9 EAV) y protección del medio ambiente (art. 50.6 EAV), recogidos en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat València. Competencias que habían sido ejercidas sobre el espacio ocupado por los puertos de interés general sin suponer una interferencia ilegítima en el ejercicio de la competencia estatal. Por este motivo, solicitaba la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

En este sentido, el tribunal dictamina que la fijación de la distancia mínima por el art. 173 de la ley impugnada obedece a criterios de ordenación territorial del crecimiento urbano —delimitar la ubicación de determinadas actividades económica— independientemente de la mitigación de riesgos para la salud o la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente (FJ 2.b, par. 5). Siguiendo tal razonamiento, expone el tribunal que el título relacionado con la planificación del territorio y la urbanización es el que respalda el artículo 7.6 impugnado. En consecuencia, el tribunal considera que el título relacionado con la planificación del territorio y la urbanización es el que respalda dicho artículo y prevalece sobre las competencias de seguridad industrial y protección del medio ambiente, aunque esto no excluya su carácter complementario o adicional.

El Alto Tribunal procede a aplicar la doctrina sentada por la STC 40/1998, de 19 de febrero, que determina que la gestión del espacio y los usos de los puertos de interés general son competencia exclusiva del Estado. Esta atribución implica una limitación de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo. Por tanto, en caso de producirse un conflicto de competencias estatales y autonómicas en materia portuaria, se debe buscar una solución consensuada y, si no se alcanzase tal acuerdo, debe prevalecer el interés general del Estado frente a los eventuales intereses territoriales. Consecuentemente, la sentencia estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, declarando el precepto impugnado inconstitucional e inaplicable a los puertos de interés general y de titularidad estatal, y sólo aplicable a los puertos de titularidad autonómica.

2. POSIBLE PERJUICIO MEDIOAMBIENTAL DERIVADO DE LA SUSPENSIÓN O EJECUCIÓN DE LA DEMOLICIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO

Los Autos del Tribunal Constitucional nº 327/2023, 328/2023 y 329/2023, de 20 de junio, tratan las distintas solicitudes de suspensión de ejecución de la sentencia 162/2022 del Tribunal Supremo. Dicha sentencia ordena la demolición del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones construidas y en funcionamiento del complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas. Las medidas cautelares son solicitadas por parte

de las representaciones procesales de la Junta de Extremadura, los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo (Cáceres), Marina Isla de Valdecañas, S.A. y las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas.

Se desprende de aquí la importancia económica y laboral del complejo turístico y su relevancia en la región, lo que está tensión con las preocupaciones medioambientales. Sendas solicitudes entrañan, pues, un conflicto entre la ejecución de la sentencia y la preservación de las construcciones existentes, con posibles implicaciones medioambientales al afectar a un complejo turístico y paisajístico. Para una mejor comprensión de la problemática objeto de estos recursos, se exponen a continuación las argumentaciones de las distintas partes implicadas.

En el caso de la Junta de Extremadura, esta argumentó que la no suspensión de la ejecución —es decir, la demolición de lo construido— además de perjuicios socioeconómicos y presupuestarios, podría producir daños medioambientales,

(...) en el doble sentido de que la restauración de la situación previa no se considera medioambientalmente deseable y el propio proceso de demolición es, en sí mismo, nocivo para el medio ambiente, en cuanto que causaría un daño ambiental mayor que el mantenimiento de lo construido.

La representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. defiende que la urbanización no ha producido ningún daño ambiental y *“tiene un extraordinario impacto positivo desde una perspectiva social y económica en su zona de influencia”*, por lo que la suspensión de su demolición no puede provocar perjuicio alguno.

Por otro lado, las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas sostienen que, paralizadas las obras pendientes, no parecen ocasionarse perjuicios medioambientales, teniendo en cuenta que se trata de una medida meramente conservativa de lo edificado sin que estén permitidas nuevas construcciones. Y añaden que la inmediata ejecutividad de la sentencia —la demolición— ocasionaría un perjuicio irreparable.

Por su parte, el Ministerio Fiscal y la representación de Ecologistas en Acción-Coda solicitan la desestimación de las solicitudes de suspensión, y en caso de concederse, su limitación a las instalaciones cuya demolición se cuestiona y una caución de veinte millones de euros. Ello indica una preocupación, tanto del Ministerio como de la confederación ecologista, por la preservación de la legalidad ambiental y una preferencia por la demolición de las construcciones que podrían tener impactos negativos en el entorno natural.

En concreto, el Ministerio Fiscal no entiende “*por qué devolver el espacio natural afectado a su estado de no urbanización original determinaría una situación peor que la que se da actualmente*”. Insiste en que la incidencia ambiental de la demolición depende de cómo se lleven a cabo tales trabajos, los cuales han de planificarse y gestionarse por las propias administraciones afectadas, y especialmente por la Junta de Extremadura, quien debe ejecutar el correspondiente plan o programa, bajo el control del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Concluye que

objetar desde una perspectiva medioambiental la aplicación efectiva de las normas jurídicas que precisamente cumplen la función de preservar el medio ambiente revela una insalvable contradicción en la base argumental de la pretensión cautelar deducida.

Para el Ministerio, afirmar que la suspensión no causa una perturbación significativa a un interés protegido por la Constitución debido a la falta de impacto ambiental no es válida en el contexto de la suspensión, porque ésta solo se concede si la ejecución del acto o sentencia impugnados causa un perjuicio al recurrente que haría que el recurso de amparo perdiera su finalidad. El propósito del recurso de amparo no es, ni puede ser, la protección del medio ambiente; en cambio, está relacionado con la protección de los derechos procesales de los demandantes.

Por su parte, Ecologistas en Acción-CODA argumentan que la solicitud de suspensión busca establecer una “*inaceptable inmunidad para las acciones ilegales en el ámbito urbanístico*”, afirmando que la ejecución de lo construido ilegalmente nunca se demolerá. Además, señalan la falta de pruebas que respalden las afirmaciones de la Junta de Extremadura sobre el alto costo

ambiental de la demolición y la falta de un programa de mejora ambiental. También mencionan informes que respaldan la restauración ambiental del área. Exponen que la legislación y la jurisprudencia buscan proteger el entorno natural en lugar de las construcciones ilegales, citando la importancia ecológica del lugar. Destacan también el retraso en la renaturalización del espacio si se concede la suspensión.

Finalmente, y ante todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, basándose en el art. 56 de la LOTC, acuerda en el Auto 327/2023 la solicitud de suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada. Dicho precepto establece que la interposición de un recurso de amparo no suspende los efectos del acto o sentencia impugnados, pero permite que se suspenda la ejecución si ésta puede hacer que el amparo pierda su finalidad, y siempre que la suspensión no ocasione una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido o a los derechos fundamentales de otra persona.

El Tribunal considera la suspensión como una medida excepcional, que se debe interpretar restrictivamente para preservar el interés general y la efectividad de las decisiones de los poderes públicos. Además, establece que los perjuicios económicos no son suficientes para justificar la suspensión de una resolución judicial firme, ya que estos perjuicios son reparables si se estima el amparo. Ello no obstante, en el caso del complejo turístico Marina Isla de Valdecañas, el garante de la Constitución considera que la demolición de las edificaciones e instalaciones ya construidas y en funcionamiento causaría perjuicios irreparables y daños económicos que serían difíciles de reparar si el amparo se otorga posteriormente.

Además, subraya el tribunal que la suspensión no causaría una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido. De modo que el tribunal suspende la ejecución de la sentencia impugnada en lo que se refiere a la demolición de las edificaciones e instalaciones ya construidas y en funcionamiento del complejo, sin condicionar esta suspensión a la prestación de una caución o fianza por la parte recurrente. El tribunal considera que, en este caso, el mantenimiento de la eficacia de las instalaciones existentes es necesario para evitar daños irreparables y garantizar que un eventual otorgamiento de amparo sea efectivo, sin que ello cause una perturbación

grave a los intereses generales o a los derechos fundamentales de otras personas.

Cabe mencionar, sin embargo, los votos particulares de doñas Inmaculada Montalbán Huertas, María Luisa Balaguer Callejón, María Luisa Segoviano Astaburuaga y Laura Díez Bueso y don Ramón Sáez Valcárcel en el Auto 327/2023. Sostienen que el auto no justifica uno de los requisitos establecidos por el artículo 56.2 de la LOTC, según el cual, para que se pueda suspender la ejecución de una sentencia impugnada en un recurso de amparo, es necesario que se demuestre que no causará una perturbación grave a un interés general constitucionalmente protegido.

Según el voto particular, el auto no realiza ninguna consideración sobre este aspecto, lo que, en última instancia, permitiría la suspensión sin verificar si se cumplen todos los requisitos legales. Asimismo, coinciden con el Ministerio Fiscal en que la adopción de la medida cautelar es prematura. Argumentan que la puesta en marcha de las actuaciones administrativas para planificar la ejecución de la sentencia impugnada no genera daños irreparables, y que sólo una vez que estas actuaciones hubieran concluido y la demolición fuera inminente podría alegarse la irreparabilidad del daño, como se establece en el artículo 56.2 LOTC.

El voto particular cita la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que sostiene que no se pueden alegar daños futuros o hipotéticos para justificar la suspensión, y arguyen que la pérdida de la finalidad del amparo no debe confundirse con la dificultad, molestia o incomodidad para la parte recurrente. En definitiva, cuestionan la justificación de la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada en el recurso de amparo, argumentando que no se han cumplido los requisitos legales y que no se han demostrado daños reales y actuales que justifiquen la medida cautelar.

En cuanto a la resolución de los Autos 328/2023 y 329/2023, el Tribunal Constitucional hace referencia a la doctrina constitucional que establece que la solicitud de suspensión en un proceso de amparo solo procede en resoluciones o disposiciones que puedan tener efectos. El tribunal acuerda así la extinción del incidente de suspensión en este recurso de amparo, debido a la pérdida de

objeto de la pretensión cautelar planteada por las partes recurrentes, pues ya ha sido suspendida en otro recurso de amparo relacionado (el de la Junta de Extremadura, mediante el Auto 327/2023), sin que esto afecte al curso del recurso de amparo en sí.

Puede observarse, pues, y sin perjuicio del voto particular emitido por nada menos que cinco magistrados, que en ninguno de los autos citados el Tribunal Constitucional termina emitiendo veredicto alguno con respecto al posible perjuicio medioambiental que podría conllevar la suspensión o ejecución de la demolición del complejo, lo que plantea un vacío significativo en la consideración de factores ambientales en decisiones judiciales relacionadas con la construcción y demolición, algo crucial en un contexto global que exige una mayor atención a la sostenibilidad y la protección del entorno.