JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Restricciones a la instalación de paneles solares en suelo dotacional de sistemas generales de transporte aéreo. 2. Vertidos urbanos procedentes de núcleos aislados de población. 3. Impugnación autónoma del informe de sostenibilidad ambiental en tramitación de Plan Especial de Reforma Interior. 4. Necesidad de licencia de actividad en instalación perteneciente a la Administración pública y vigencia (residual) del Reglamento de Actividades Clasificadas en Madrid.

1. Restricciones a la instalación de paneles solares en suelo dotacional de sistemas generales de transporte aéreo

En la Sentencia núm. 134, de 12 de febrero de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ) de Madrid resuelve el recurso de apelación (núm. 982/2012) interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la Sentencia de 21 de noviembre de 2011 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Madrid.

La Sentencia en la instancia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una entidad mercantil contra la Resolución del concejal presidente del distrito de Barajas, Ayuntamiento de Madrid, de 16 de octubre de 2008, confirmada ulteriormente en reposición, por la que se denegaba licencia urbanística para la realización de obras exteriores con vistas a la instalación de un sistema de captación solar fotovoltaica. Esta instalación suponía la colocación de 230 paneles solares apoyados sobre estructuras metálicas ancladas en la cubierta de un edificio.

La razón de la denegación administrativa radica en el hecho de que el espacio destinado al ejercicio de la actividad donde se sitúa la edificación sobre la que se pretende la instalación de las placas solares ocupa suelo dotacional de sistemas generales en su clase de transporte aéreo, según las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

Como consecuencia de ello, el Ayuntamiento de Madrid considera que el edificio en el que se pretende la colocación de los paneles solares ha devenido en situación de fuera de ordenación absoluta. Esta situación de fuera de ordenación determina que en los edificios incursos en esta causa “sólo podrán autorizarse las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad”, pero no, por lo tanto, y a juicio del Ayuntamiento, una obra de tal envergadura como la colocación de más de doscientos paneles solares.

La Sentencia en la instancia estimó el recurso contencioso-administrativo determinando la procedencia de la concesión de la licencia. Para ello, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo argumenta que la instalación de los paneles solares no es una obra de consolidación del edificio puesto que “los paneles fotovoltaicos son desmontables y por tanto, no se incorporan de forma definitiva al edificio, que es la razón de ser de la limitada autorización de obras en los edificios de fuera de ordenación”. A mayor abundamiento, la Sentencia en la instancia también destaca que la instalación de energía solar proyectada no afecta a la solidez del edificio y, dado que es desmontable, no se incorpora realmente al edificio, “por lo que no se produce un aumento de valor del edificio”.

Sobre la base de estos presupuestos, a la hora de entrar a decidir la cuestión litigiosa, el TSJ de Madrid determina que el único motivo por el que se deniega la licencia urbanística, que en lógica consecuencia entra a valorar en el fondo, descansa en la situación de fuera de ordenación del edificio. Esta situación viene determinada, a su vez, por el hecho de que el espacio donde se ubica el edificio está, en estrictos términos urbanísticos y en el marco del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, incorporado a la Red Pública Supramunicipal de Ámbitos de Ordenación Especial, Sistema Aeroportuario de Barajas.

Y abundando en dicha cuestión, el TSJ de Madrid, con vistas a la decisión final, se hace eco de una serie de hechos y consideraciones distintos de los expresados en la Sentencia de instancia apelada. El resultado final es la desestimación del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid como consecuencia de situaciones y hechos jurídicos acaecidos con posterioridad a su interposición. Principalmente, la circunstancia de que el Tribunal Supremo, con posterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo en la instancia, declaró nulo de pleno derecho el ámbito Sistema Aeroportuario de Barajas del Plan General de Ordenación Urbana de 1997. La única causa, por lo tanto, oponible a la concesión de la licencia para la instalación de los paneles solares, como era la situación de fuera de ordenación del edificio, desaparece con ocasión del pronunciamiento urbanístico del máximo órgano jurisdiccional, lo que mueve al TSJ de Madrid a reconocer que procede el otorgamiento de la licencia urbanística para la instalación de los paneles solares fotovoltaicos.

2. Vertidos urbanos procedentes de núcleos aislados de población

La Sentencia del TSJ de Madrid núm. 101, de 18 de febrero de 2014 (recurso contencioso-administrativo núm. 1470/2011), resuelve el recurso contencioso-administrativo promovido por un particular contra la Resolución del comisario de Aguas, por delegación del presidente, de la Confederación Hidrográfica del Tajo en la que se acuerda revisar la autorización de vertidos otorgada al actor para efectuar un vertido al terreno de aguas residuales procedentes de una vivienda unifamiliar de su propiedad en un municipio de la sierra de Madrid.

El conflicto se centra en determinar si los vertidos de aguas residuales procedentes de la vivienda particular del recurrente participan o no del régimen de los vertidos urbanos procedentes de núcleos aislados de población en los términos del artículo 253 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. En este sentido, el recurrente sostiene que el paraje donde está ubicada su vivienda unifamiliar está rodeada de otras diez viviendas unifamiliares aisladas, lo que determina que estamos ante un vertido que parte de un núcleo de población inferior a 250 habitantes, como preceptúa la norma, por lo que nunca podrá llegar a calificarse esa “concentración” de viviendas como aglomeración urbana.

Por su parte, el abogado del Estado sostiene que, al concurrir la vivienda del actor junto con otras, no nos encontramos ante un vertido aislado. Más bien entran en juego, necesariamente, las previsiones del Real Decreto Ley 11/95, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas, que impone ciertas condiciones al tratamiento de aguas residuales urbanas y a las procedentes de aglomeraciones urbanas. El abogado del Estado defiende que estamos en presencia de una aglomeración urbana. Tal consideración se produce por la generación de unos vertidos que justifican su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o punto de vertido final. Y dado que aquí estamos en presencia de varias viviendas en un paraje de especial protección, está justificado que las aguas residuales sean recogidas y conducidas a una instalación, debiendo velar en última instancia porque no haya un incremento incontrolado de vertidos.

Cabe apuntar, para una mejor y mayor comprensión del litigio, que la Resolución impugnada por la que se revisa la autorización concedida dispone la necesidad de establecer una red de saneamiento separativa y una instalación de depuración conjunta de todas las viviendas que componen la aglomeración urbana, por lo que la autorización

del actor caducaría de forma automática el mismo día en que tuviera lugar la citada conexión a la red de saneamiento, sin que, en ningún caso, el plazo pueda sobrepasar los cinco años.

Para la resolución del pleito, el TSJ de Madrid debe abordar necesariamente el alcance del concepto jurídico “aglomeración urbana”. Y para ello se sirve de la interpretación del propio artículo 253 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, así como de la regulación del RD Ley 11/95, por la que se alcanza la determinación de que es la entidad del vertido, a partir de la población (número de habitantes) o la actividad económica causante de los vertidos, la que genera que el vertido de aguas residuales sea susceptible de precisar (o no) un tratamiento.

Por otro lado, el TSJ de Madrid, como no podía ser de otra forma, entra en la valoración de cuál es el enclave concreto de la vivienda del actor, con el resultado final de que la vivienda está ubicada en suelo no urbanizable de protección especial destinado a usos agrícolas y ganaderos y, esto es lo más importante, donde no se registra población y donde no se considera previsible que vayan a edificarse nuevas viviendas.

Dado que, a juicio del TSJ de Madrid, la Confederación Hidrográfica no ha acreditado la proximidad o unión de las viviendas o su configuración como urbanización, en modo alguno puede considerarse que constituya una aglomeración urbana a efectos legales, lo que tiene consecuencias evidentes en relación con la aplicación al recurrente del artículo 253 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Por ello, y aun tratándose de vertidos de naturaleza urbana procedentes de un núcleo aislado de población, puesto que no hay posibilidad de que formen parte de una aglomeración urbana, la Resolución impugnada es revocada por el TSJ de Madrid en lo que respecta a la revisión de la autorización concedida en su día al demandante, declarando además el derecho del actor a que se le reconozca la vigencia la misma establecida, con carácter general, en el artículo 249.9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

3. Impugnación autónoma del informe de sostenibilidad ambiental en tramitación de Plan Especial de Reforma Interior

El TSJ de Madrid, en la Sentencia núm. 104, de 24 de febrero de 2014 (recurso contencioso-administrativo 2527/2012), resuelve el recurso interpuesto por una mercantil contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villalbilla por el que se requería a la actora la introducción, en el plazo de tres meses, de las correcciones necesarias en el documento del Plan Especial de Reforma Interior núm. 1 de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Villalbilla. Dado que dichas correcciones suponían “cambios sustantivos” en la ordenación, el Acuerdo municipal también exigía el sometimiento del documento a los trámites de información pública y coordinación interadministrativa mediante la petición de informes.

Los hechos del conflicto se resumen de esta forma: la mercantil ahora recurrente adquirió suelo dentro del ámbito del Plan Especial de Reforma Interior en la confianza de que dicho instrumento estaba aprobado por el Ayuntamiento.

La mercantil llegó a firmar un convenio urbanístico con el Ayuntamiento para dar inicio a un proyecto de edificación de viviendas y centro comercial, así como sucesivas modificaciones del Plan Especial de Reforma Interior y varios estudios técnicos.

El problema se centra en un informe de la Consejería de Medio Ambiente que, a juicio de la mercantil demandante, resulta erróneo al equivocar la clasificación del suelo, sin perjuicio de que su emisión se demoró más de 16 meses sobre el plazo legalmente establecido. Y ocurre que el Acuerdo municipal recurrido se basa en ese informe de la Consejería, lo que, para la recurrente, determina la imposibilidad de continuar con la tramitación de la modificación del Plan Especial de Reforma Interior, extremo este que legitima, para la actora, la reclamación de daños y perjuicios al Ayuntamiento.

En el análisis de la cuestión litigiosa, el TSJ de Madrid sitúa los términos del debate en un plan especial, de iniciativa privada, lo que conduce en su tramitación al estudio del artículo 59.4 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Y a su vez el apartado 4 del artículo 59 remite al apartado 2 en relación con la emisión de informes preceptivos.

Pues bien, el informe aludido ut supra de la Consejería de Medio Ambiente no es otro que el informe de sostenibilidad ambiental previsto en los artículos 3, 4, y 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Emisión del informe de sostenibilidad ambiental que

constituye, a juicio del TSJ de Madrid, un puro acto de trámite. Al igual que con la declaración de impacto ambiental para proyectos, también aquí, para planes y programas, el informe de sostenibilidad ambiental constituye “un informe que se integra en el procedimiento sustantivo [...] de modo que no permite una impugnación autónoma, sino que ha de hacerse con motivo de la impugnación del proyecto que pone fin al procedimiento administrativo”.

El resultado último determina la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por parte del TSJ de Madrid.

4. Necesidad de licencia de actividad en instalación perteneciente a la Administración pública y vigencia (residual) del Reglamento de Actividades Clasificadas en Madrid

El último pronunciamiento del que nos ocupamos en esta crónica jurisprudencial es la Sentencia del TSJ de Madrid núm. 79, de 29 de enero de 2014, resolutoria del recurso de apelación (núm. 654/2012) interpuesto contra la Sentencia, de 23 de diciembre de 2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 31 de Madrid. Dicha Sentencia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una comunidad de propietarios contra un acuerdo del Ayuntamiento de Madrid.

El origen del conflicto se centra en las quejas y denuncias planteadas ante el Ayuntamiento de Madrid por una serie de vecinos como consecuencia de una actividad de bar-cafetería desarrollada en un “edificio público”. Dicha actividad provocaba una serie de continuas molestias en forma de ruidos por las instalaciones de climatización del local y, aparte de estas, por la cafetería y terraza instaladas en la planta de cubierta de ese edificio público colindante con el de los actores. Entre la petición de los afectados se encontraba la adopción, por parte del Ayuntamiento, de la medida cautelar de suspensión hasta el desarrollo de la actividad con el cumplimiento de las oportunas medidas correctoras y sin causar molestias.

El problema radica en que el edificio en cuestión donde se desarrolla la actividad molesta es un centro asociado de la Universidad Nacional a Distancia (UNED) en Madrid. La UNED había firmado en su día un convenio con el Ayuntamiento de Madrid, de modo que, a juicio del Ayuntamiento, la licencia de funcionamiento para la actividad quedaba enmarcada en dicho convenio, lo que producía los mismos efectos

que la licencia. Empero, y con buen criterio, el TSJ de Madrid cuestiona que el convenio firmado pueda llevar aparejada la incorporación de una licencia de actividad y funcionamiento para la actividad de hostelería (café-restaurant) desarrollada en la azotea del edificio.

El TSJ de Madrid es tajante al sostener que “dicho convenio podría sustituir a las licencias urbanísticas pero no a las ambientales y de actividad no pudiendo olvidarse que la actividad que se desarrolla en dicho lugar es una actividad de hostelería sujeta a la Ley de la Comunidad de Madrid 17/97, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas”.

Los convenios pueden sustituir, en su caso y en determinadas condiciones, a las licencias urbanísticas, pero en ningún caso a las evaluaciones ambientales y a las licencias de actividad. Esto es así dado que para tramitar estas últimas resulta imprescindible, según establece la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid —como también prescribía el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas—, la audiencia de los vecinos más próximos “para precisamente hacer valer sus derechos respecto de las circunstancias de molestia, insalubridad, peligrosidad o nocividad, intervención que no se produce en el supuesto presente”.

Por otro lado, el TSJ de Madrid recuerda el alcance que tenía el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas, que comprendía “instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados”. De la misma manera, la Ley 17/97, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Madrid, resulta de aplicación a los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad de Madrid con independencia de que sus titulares u organizadores sean entidades públicas o personas físicas o jurídicas privadas. Ese carácter público u oficial de la actividad o de la instalación donde se pretende desarrollar la actividad molesta se erige como argumento de suficiente peso para concretar que las actividades ejercidas en instalaciones de las administraciones públicas también se encuentran sujetas a las prescripciones ambientales normativas y, entre otras, a la obtención de las licencias oportunas.

Finalmente, el pronunciamiento del TSJ de Madrid aborda una cuestión resuelta hace pocos años pero que, sin embargo, todavía había planteado alguna que otra duda entre los operadores jurídico-ambientales. Nos referimos a la derogación o vigencia del

Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en la Comunidad de Madrid.

Como resulta sabido, la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, estableció que “a la entrada en vigor de la Ley quedaría sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”. Pese a esa manifestación, el criterio del TSJ de Madrid es mantener la aplicación del Reglamento en su condición de normativa básica del Estado, y ello en dos materias: i) la referida al procedimiento de subsanación de deficiencias establecido en los artículos 35 a 38 del Reglamento de Actividades Clasificadas, siempre que no exista riesgo grave para el medio ambiente o para la salud de las personas, pues de lo contrario resultaría aplicable el artículo 53 de la Ley 2/2002, de 19 de junio; y ii) la relativa a la necesidad de comprobación de la adecuación de las instalaciones al proyecto para poner en marcha la actividad (licencia o acta de funcionamiento stricto sensu del artículo 34 del Reglamento de Actividades Clasificadas).

Recuerda el TSJ de Madrid que, en la medida en que la Comunidad de Madrid no ha legislado (por no encontrarse estas previsiones en la Ley 2/2002, de 19 de junio) de forma general sobre estas dos materias, conservan su vigencia en la Comunidad de Madrid ambos apartados del Reglamento de 1961, que va a seguir disfrutando de una aplicación residual en la citada Comunidad Autónoma bajo la égida de la disposición derogatoria única, apartado primero, de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera (“el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa”).