

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Contaminación acústica y lumínica procedente de instalaciones deportivas escolares. 2. Evaluación de impacto ambiental (estatal o autonómica). 3. Pago de la tasa por el servicio de recogida de basuras. 4. Licencia de actividad e instalaciones de la defensa nacional. 5. Competencia municipal en el tratamiento de aguas residuales. 6. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de vehículos.

1. Contaminación acústica y lumínica procedente de instalaciones deportivas escolares

¿Existe impacto ambiental y, en su caso, de qué tipo por parte de las instalaciones deportivas al aire libre de un colegio? Difícilmente pudiera sostenerse, en estrictos términos jurídico-ambientales, que la cancha deportiva de un colegio para la práctica del fútbol sala, baloncesto, voleibol, tenis, etc., constituye una actividad molesta.

No es éste ni el lugar ni el momento para analizar el (ciertamente difícil) encaje de la pista deportiva de un colegio en el régimen de actividades clasificadas. Ahora bien, dicho esto, no deja de resultar sorprendente que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJM) se haya tenido que pronunciar, mediante Sentencia de 29 de abril de 2015 (recurso de apelación núm. 51/2014), para resolver una controversia que nunca tendría que haberse producido.

En efecto, en el pronunciamiento que ahora comentamos, la problemática concerniente a la contaminación acústica y lumínica es llevada, a nuestro juicio, “al extremo”, si bien no por ello carece de un cierto valor (interpretativo) “ambiental” para una cuestión de todo punto sorprendente.

De hecho, la problemática resuelta en este pronunciamiento se centra en las inmisiones lumínicas y acústicas provenientes del desarrollo de actividades deportivas en las instalaciones al aire libre de un colegio, las cuales, a juicio de los demandantes en la instancia, les provocan una “grave” afeción a su derecho fundamental, tanto a la intimidad personal y familiar, como a la inviolabilidad del domicilio del artículo 18 CE, como quiera que los campos deportivos utilizados por el colegio colindan con los jardines de las viviendas de los demandantes.

Para resolver esta cuestión, el TSJM se sirve, en el fundamento jurídico 3.º, de una recreación que constituye ya “todo un clásico” con el recurso a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y a su recepción por nuestro Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo en lo que se refiere a la llamada “ecologización” o “ambientalización” de los derechos fundamentales.

Y a partir de esa fundamentación, el TSJM entra en el detalle del asunto que nos ocupa constatando, a partir de la documental aportada en la instancia, que “los jardines de las viviendas son literalmente colindantes con las pistas deportivas y que la única barrera es una mera malla de alambre”. La sorpresa alcanza en este estadio su cota más alta como quiera que no se concreta a quién pertenece la “malla de alambre” a la que se alude en la propia Sentencia, si al colegio para evitar que los balones escapen del perímetro de la pista o a la propiedad privada de las viviendas. En uno u otro caso, y por una cuestión de pura lógica por razones no sólo ambientales sino de seguridad, la zona ajardinada de una finca privada, chalet, vivienda unifamiliar, etc., no parece que habitualmente vaya a estar delimitada con la colindante (en este caso, una pista deportiva de un colegio) por una sola alambrada (cuando esta última es la que suele existir precisamente en las pistas deportivas).

Sea como fuere, el fallo de la Sentencia alcanza a la constatación de la vulneración del derecho fundamental “al disfrute del domicilio” como un hecho indubitado. Sobre todo a partir tanto del deslumbramiento sufrido en el interior de las viviendas por los focos de luz artificial de los campos deportivos como por el nivel de ruidos producido “cuando se juegan partidos entre colegios”, hasta el punto que, para el Tribunal, queda en el aire “por qué no pueden contemplarse medidas reductoras de las molestias como pantallas acústicas o de índole similar”.

La cuestión es que estos vecinos hablan de molestias, en términos jurídico-ambientales, por el encendido de la iluminación artificial (suponemos que de los postes de luz para iluminar el campo) o por el ruido de los chiquillos que juegan en competiciones colegiales y/o de sus familias mientras los animan.

Sin perjuicio de que puede discutirse abiertamente sobre si podemos hablar o no de molestias, lo que debemos plantearnos y no se encuentra en la Sentencia es si éstas alcanzan un nivel de afectación tan grave como para vulnerar un derecho fundamental. Porque en ningún momento encontramos en este pronunciamiento que el ruido causado alcance la frecuencia, duración e intensidad tales como para lesionar, de forma determinante, el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. Baste recordar ahora, sin que sea necesaria su cita, la doctrina en los últimos años del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo al respecto.

Y todo esto, téngase en cuenta de nuevo, generado por un “patio de colegio”. Así pues, resulta inevitable plantearnos la siguiente cuestión: ¿qué debiera ocurrir entonces o

hasta dónde estaríamos dispuestos a llegar en Madrid con los estadios de fútbol de los equipos de primera división “incrustados” en el centro de la ciudad cuando se juega un partido?

2. Evaluación de impacto ambiental (estatal o autonómica)

Todavía ocurre que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental no se sabe muy bien a quién corresponden, si a la Administración estatal o a la Administración autonómica. Y más allá ahora de que el promotor de una actuación sujeta a la exigencia de la previa evaluación ambiental pueda tener dudas al respecto, la cuestión se torna más grave cuando una de las dos Administraciones citadas “duda” o directamente manifiesta su incompetencia pasándole las actuaciones a la otra.

Una manifestación de esto último lo constituye el segundo pronunciamiento objeto de esta crónica: la Sentencia del TSJM de 13 de mayo de 2015 (recurso contencioso-administrativo número 1408/2013).

El origen de la controversia se encuentra en la decisión de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid de archivar las actuaciones y devolver a la Administración estatal la documentación relativa a un expediente de evaluación de impacto ambiental de un proyecto de estación base de telefonía móvil.

A juicio de la Comunidad de Madrid, es la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo quien ostenta realmente las competencias sobre la autorización de la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto. Por lo que, en lógica consecuencia, es la Administración estatal la que debe determinar el procedimiento ambiental aplicable al proyecto en cuestión y en quien recae la competencia para su tramitación.

Sobre la base de este presupuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM trata de dilucidar, a partir de las distintas posiciones defendidas por las partes (que corresponde hacer la evaluación ambiental a la Comunidad de Madrid o que corresponde hacerla al Estado), la Administración realmente competente para tramitar y resolver el procedimiento de impacto ambiental al que ha de someterse, en este caso, el proyecto de instalación y funcionamiento de una estación base de telefonía móvil. De este modo, y conforme a otro pronunciamiento anterior de la misma Sala, de fecha 29 de enero de 2015, sobre el mismo particular, el TSJM advierte que son tres los bloques

legislativos concernidos en la instalación y el funcionamiento de las infraestructuras necesarias para prestar el servicio de telefonía móvil, a saber: i) telecomunicaciones y uso del espectro radioeléctrico; ii) sanidad y medio ambiente; y iii) ordenación del territorio y urbanismo.

Y conforme a éste, el resultado final no es otro que el siguiente: de la normativa expuesta puede cabalmente deducirse que el órgano sustantivo para la instalación y el funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas es la Comunidad de Madrid. Más concretamente aún, y de interés para el caso que nos ocupa, el mismo ayuntamiento ante el que se presenta la correspondiente solicitud de licencia, y ello “sin perjuicio de reconocer las competencias concurrentes tanto de la Comunidad Autónoma para la tramitación del correspondiente procedimiento de calificación urbanística para el caso de que aquella instalación pretenda asentarse sobre suelo no urbanizable, como de la Administración del Estado, y en concreto, del Ministerio de Ciencia y Tecnología para la autorización de las instalaciones radioeléctricas”.

A diferencia de la normativa estatal en materia de evaluación ambiental, que no prevé la necesidad de declaración de impacto ambiental para este supuesto concreto, en la normativa autonómica (Ley 2/2002, 19 de junio, de Evaluación Ambiental, vigente al tiempo de producirse los hechos) sí que se recoge expresamente, en el anexo tercero epígrafe 49, la mención concreta a “las antenas de comunicaciones situadas fuera de zonas urbanas”.

Como quiera entonces que sí cabe el sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental (autonómica), “sin perjuicio de las declaraciones o autorizaciones de otras Administraciones implicadas en la actuación dentro del ámbito propio de sus competencias”, la Sala del TSJM acuerda estimar el recurso de la recurrente y, con anulación de las resoluciones impugnadas, devolver el expediente a la Comunidad de Madrid para que la Consejería de Medio Ambiente tramite y resuelva el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

3. Pago de la tasa por el servicio de recogida de basuras

La Sentencia del TSJM de 3 de junio de 2015 (recurso contencioso-administrativo número 268/2013) resuelve el recurso interpuesto por una entidad comercial contra el

Acuerdo del pleno municipal de una entidad local de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de recogida de basuras.

Concretamente, la recurrente impugna el artículo 5, relativo a la cuota tributaria. Dicho precepto prevé la aplicación de una tarifa para establecimientos públicos, establecimientos de ocio y negocio, y grandes superficies de más de 4.000 metros cuadrados que acrediten que proceden por sus propios medios a la retirada, hasta los correspondientes vertederos, de los residuos generados en el normal ejercicio de su actividad empresarial, con una cuota fija “por las zonas comunes” de 1.000 euros.

En puridad, son dos los aspectos que se encuentran detrás de la impugnación de la recurrente. Por una parte, la obligación del pago de un tributo por la mera posibilidad de tener el servicio de recogida disponible pese a no utilizarlo, dado que son los propios establecimientos, como los de la recurrente, los que por sí mismos proceden a la recogida y el transporte de los residuos generados.

Este primer aspecto no es, empero, el auténticamente determinante como quiera que no hay duda de que el local o negocio en cuestión sí genera residuos. Lo que, a juicio del TSJM, lo distingue de todos aquellos otros casos, ya resueltos por el Tribunal Supremo, en los que se obliga al pago de la tasa incluso a viviendas desocupadas o deshabitadas en los que no hay generación de residuos alguna.

Y, por otro lado, la segunda y principal cuestión que centra el debate en la instancia del TSJM radica, justamente, en la imposición del pago de una cuota fija a negocios que recogen y transportan hasta el vertedero, por sí mismos, sus residuos “por las zonas comunes”.

Justamente, la indefinición e indeterminación por parte de la Ordenanza de lo que son las zonas comunes es el principal *hándicap* para el sostenimiento de la legalidad de la exigencia del pago de la tasa en los supuestos previstos por el artículo 5 citado. Hasta el punto que el TSJM señala que “el concepto zonas comunes es totalmente genérico y no permite una identificación del contenido, extensión y fin del pago de la tasa, por lo que se debe concluir que el citado precepto impugnado es arbitrario, procediendo su anulación, con estimación del recurso contencioso-administrativo y sin necesidad de entrar a conocer del resto de alegaciones”.

4. Licencia de actividad e instalaciones de la defensa nacional

Por lo que respecta a este otro pronunciamiento que ahora comentamos, la Sentencia del TSJM de 12 de junio de 2015 (recurso de apelación número 203/2014) resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Abogacía del Estado en representación y defensa del Ministerio de Defensa con ocasión de una actividad de taller de automóviles.

Como fácilmente puede colegirse de la mención a la Abogacía del Estado y al Ministerio de Defensa, la actividad en conflicto no es la de un mero taller automovilístico, sino la del taller del parque de automóviles de la Armada y el desarrollo de su actividad sin la preceptiva licencia municipal.

La cuestión, así pues, pasa por determinar si la actividad desarrollada en ese concreto taller (“militar”) de automóviles precisa de las preceptivas licencias municipales de actividad y funcionamiento como, por otro lado, pretende el Ayuntamiento recurrido.

Y la solución pasa, como no podía ser de otra manera, por la aplicación a este supuesto de la singularidad militar en materia de defensa nacional. Concretamente, en la Orden 74/82, de 11 de mayo, por la que se señala la zona de seguridad de la instalación militar Parque de automóviles de la Armada nº 1 de Madrid a los efectos del Reglamento de zonas e instalaciones para la defensa nacional, aprobado por RD 689/78, de 10 de febrero. Sin olvidar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, del RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, claramente señala que “los bienes afectados al Ministerio de Defensa o al uso de las Fuerzas Armadas y los puestos a disposición de los organismos públicos que dependan de aquél, están vinculados a los fines previstos en su legislación especial”. Una legislación especial constituida por la Ley 8/75, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, y su Reglamento de desarrollo (RD 689/78, de 10 de febrero).

A partir de aquí, el pronunciamiento entra en un abultado razonamiento mediante la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional en materia de ordenación territorial y de espacios naturales (protegidos) y del ejercicio de las competencias estatales con incidencia en un espacio territorial y/o natural (sobre todo en lo que se traduce en el ejercicio de la competencia estatal para la declaración de una zona como de interés para la defensa nacional). Pero curiosamente, y quizás por lo extenso de la fundamentación, anticipa previamente la conclusión final a alcanzar en el caso que nos ocupa cuando destaca que “el ejercicio por el Gobierno de las potestades previstas en la ya citada Ley 8/1995 y Reglamento de desarrollo no puede entenderse que supongan una exclusión,

inconstitucional, del ejercicio de las competencias propias de los entes locales en el espacio afectado por las declaraciones de zona de interés para la Defensa Nacional y sus instalaciones militares”.

La inclusión, por parte de la Administración General del Estado, del Parque de automóviles —y, con ella, de la instalación del taller de automóviles— como instalación militar en ejercicio de la competencia en materia de defensa nacional “impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica y, por supuesto, también toda acción de la administración local, de signo contrario”. Es así como se infiere que la pretensión del Ayuntamiento de sujetar la actividad desarrollada en el taller de vehículos a la obtención previa de la licencia de actividad y de funcionamiento no encuentra acomodo en el ordenamiento jurídico dado que “[t]al exigencia menoscaba las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado en materia de Defensa Nacional, pretendiendo sustraer o fiscalizar el destino del Taller como instalación militar de quien tenía competencia para ello”.

5. Competencia municipal en el tratamiento de aguas residuales

La Sentencia del TSJM de 14 de julio de 2015 (recurso contencioso-administrativo número 640/2013) resuelve el recurso interpuesto por una corporación municipal contra la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo desestimatoria, a su vez, del recurso de reposición interpuesto contra una Resolución que impuso a la entidad local una sanción por importe de 10.001 euros por vertidos de aguas residuales urbanas al río Guadarrama procedentes de la red municipal de saneamiento.

El interés de este pronunciamiento pasa por el alcance de la atribución de responsabilidad infractora a una Administración municipal a partir del reconocimiento competencial a su favor en determinadas materias, como es aquí el caso del tratamiento de aguas residuales.

No sorprende, en un legítimo ejercicio de defensa, el intento de la Corporación local de eludir la responsabilidad de la conducta infractora que a ella se le imputa. Para ello, la entidad municipal señala que no ha realizado vertidos directos o indirectos al dominio público hidráulico sin autorización del organismo de cuenca. Y la razón que se esgrime para ello es que las redes de saneamiento causantes del supuesto vertido, si bien es verdad que formaban parte en su día del servicio municipal, fueron cedidas al Canal de

Isabel II, por lo que su mantenimiento y gestión corresponden desde entonces a esta empresa pública y no al Ayuntamiento.

Empero, la decisión del TSJM es otra bien distinta. Con apoyo en otros pronunciamientos previos, la Sala del TSJM considera “suficiente título de imputación de la responsabilidad la competencia legal atribuida a los Ayuntamientos por el artículo 25.2.c) de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (25.2.1) en la redacción vigente al tiempo del dictado de la resolución sancionadora”.

Conforme a lo anterior, un municipio es competente, entre otras cosas, en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. De lo que se infiere, a partir de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo citada por el TSJM, “que incumbe al Ayuntamiento recurrente el adecuado mantenimiento y conservación de las instalaciones correspondientes en condiciones óptimas de funcionamiento que eviten la producción de vertidos a los cauces públicos, prohibidos por las normas que rigen al efecto... Como consecuencia de ello, la falta de diligencia en el mantenimiento de las instalaciones por parte de la Corporación, con el consiguiente incumplimiento de las competencias que le vienen legalmente atribuidas, y que se materializó en el vertido a que se contrae el presente procedimiento configura el elemento culpabilístico de la infracción administrativa, en los términos a que alude la doctrina jurisprudencial reseñada”.

A mayor abundamiento, e incluso en los casos de prestación del servicio de depuración de aguas residuales mediante contrata, “esta circunstancia y las fórmulas de gestión indirecta del servicio público no pueden soslayar que nos encontramos ante una competencia típicamente municipal como es la depuración de las aguas residuales, ex artículo 25.2.1) de la Ley de Bases de Régimen Local. El titular de la autorización que emite el organismo de cuenca correspondiente, para realizar los vertidos es, en consecuencia, el Ayuntamiento recurrente”. En última instancia, y esto es lo verdaderamente relevante, “la prestación del servicio por un tercero no priva a la Administración de la titularidad sobre esa competencia ni le desvincula de las obligaciones que ello comporta”, sobre todo ahora, podemos añadir nosotros, claramente en materia de imputación de la responsabilidad por infracción administrativa.

6. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de vehículos

Finalmente, la Sentencia del TSJM de 19 de mayo de 2015 (recurso de apelación núm. 836/2014) aborda la cuestión relativa a la contaminación acústica por el ruido del tráfico de vehículos.

Concretamente, el origen de la controversia se encuentra en la reclamación de responsabilidad patrimonial que varios vecinos dirigen contra el Ayuntamiento de Madrid por la extralimitación de los niveles máximos de ruido por el tráfico rodado de vehículos a motor en la calle 30.

Los recurrentes en la instancia basan su pretensión en los datos de ruido ofrecidos en la propia página web del Ayuntamiento de Madrid, de donde se derivan niveles de ruido superiores a los legalmente admisibles. Y éste es, sin duda, el factor determinante para que la acción de los demandantes no prospere. Porque, como queda ya establecido en la Sentencia en la instancia y el TSJM asume igualmente, no se ha aportado ninguna otra medición realizada en las viviendas de los actores que acredite que en éstas se superan esos niveles de ruido, así como tampoco se evidencian datos que permitan determinar la incidencia de los niveles de ruido en la salud o el bienestar de los demandantes. De modo que, como manifestaba el Ayuntamiento de Madrid en su escrito de oposición, no hay, de todo el conjunto de las actuaciones seguidas, ninguna prueba que permita acreditar fehacientemente los daños invocados por los recurrentes.

Tanto para el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que conoce en la instancia como ulteriormente para el TSJM la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 150/2011, de 29 de septiembre, resulta capital para desestimar el recurso de los actores. Sobre todo en lo que de este fallo se desprende y que no es otra cosa que la exigencia de prueba individualizada de la incidencia del ruido en el interior de cada vivienda concreta respecto de la que se predica la violación de derechos fundamentales.

Así pues, el máximo intérprete constitucional rechaza cualquier tipo de automatismo entre la superación de los niveles máximos autorizados de ruido y la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Y ello porque la repercusión del ruido ambiental en una vivienda concreta puede oscilar “según sus circunstancias propias entre varias escalas que se extienden entre un simple exceso, que es ilegal por contrario a la ordenanza e incluso podría ser contrario al derecho al medio ambiente adecuado ex art.

45 CE pero no lesiona ningún derecho fundamental, y una demasía de tal magnitud que impida el disfrute pacífico del domicilio o aún más intensa que suponga una violación al derecho a la integridad física o moral”.

Y de ese importante pronunciamiento del Tribunal Constitucional interesa traer ahora a colación cómo “la mera superación de los niveles ambientales de ruido permitidos en una determinada zona no determina per se la vulneración de derechos fundamentales, de modo que tampoco genera por sí misma un daño moral derivado de la lesión de los referidos derechos”. Por lo que no resulta viable la reclamación de responsabilidad patrimonial.

La cuestión se resume, así pues, en un problema de falta de efectividad del daño a los efectos de la responsabilidad patrimonial pretendida, dado que, por el mero hecho de vivir en una zona con niveles superiores a los permitidos, aunque no se esté afectado por esas inmisiones, va a tenerse derecho, necesaria y obligatoriamente, a una indemnización compensatoria. Es por ello por lo que, a juicio del TSJM, procede la desestimación del recurso de apelación con confirmación de la Sentencia en la instancia. Con el añadido final, a título anecdótico, de que la Sala del TSJM, pese a la desestimación del recurso, no impone las costas a los apelantes como quiera que admite y reconoce que “(l)a cuestión litigiosa afecta a una materia todavía controvertida a nivel jurisprudencial”. Afirmación que se deriva de la “existencia de distintos estándares de protección”, como se infiere del voto particular que tres Magistrados del Tribunal Constitucional formularon, precisamente, a la citada Sentencia 150/2011, de 29 de septiembre.