

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD EN LA COMUNIDAD
DE MADRID
(PRIMER SEMESTRE 2018)**

ANTONIO FORTES MARTÍN
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Localización de complejo ambiental para el tratamiento y eliminación de residuos.
2. Crecimiento urbano y vulneración del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. LOCALIZACIÓN DE COMPLEJO AMBIENTAL PARA EL TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS.

La Sentencia núm 726, de 31 de octubre de 2017, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante TSJM) resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Madrid contra un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Loeches por el que se modifica el artículo 93 de su Ordenanza de Medio Ambiente.

El precepto discutido dispone que “Queda expresamente prohibida la existencia de cualquier tipo de vertedero, sin excepción, en todo el término municipal de Loeches, para la gestión, tratamiento y eliminación de residuos”.

Para la cabal comprensión de los términos de este conflicto hay que señalar que el Ayuntamiento de Loeches, de cara al tratamiento y gestión de los residuos, se encuentra dentro de la Mancomunidad del Este de la Comunidad de Madrid. Y esa Mancomunidad procede al tratamiento y gestión en el complejo ambiental de residuos sito en Alcalá de Henares, si bien, el mismo presenta un período de vida útil hasta el primer semestre de 2018.

A resultas de lo anterior, la Comunidad de Madrid, tras analizar las diferentes alternativas y buscar el mejor emplazamiento posible, decide la instalación del nuevo complejo ambiental en el municipio de Loeches, adoptándose dicha decisión por Acuerdo de la Mancomunidad del Este además de la firma del correspondiente convenio entre la Mancomunidad y el propio Ayuntamiento.

Con todo, el Ayuntamiento de Loeches decide aprobar la modificación impugnada de su Ordenanza ambiental pese a que el Plan de Infraestructuras para la instalación del nuevo complejo se encuentre en su fase final de tramitación por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. Y es justamente la propia Consejería la que arguye unos motivos de impugnación que vienen a resumirse en que la competencia en materia de gestión integral de residuos es exclusivamente autonómica; con el proceder de la Corporación municipal, el Ayuntamiento ha realizado un

cambio encubierto de uso del suelo; concurren intereses ambientales y urbanísticos de índole supralocal; y finalmente se han vulnerado los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones así como el principio de confianza legítima dado que, con anterioridad, el propio Ayuntamiento de Loeches había aceptado, en el seno de la Mancomunidad, el eventual emplazamiento del nuevo complejo ambiental.

El TSJM asume todos y cada uno de los argumentos de la Comunidad de Madrid para estimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo y declarar la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado.

Comienza con el razonamiento decisor en su pronunciamiento haciendo un recordatorio a los artículos 5.2 y 7.g) de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de residuos de Madrid. El último de los preceptos señalados atribuye la competencia de planificación en materia de gestión de residuos en todo el territorio autonómico a la Comunidad de Madrid. Mientras que el primero de ellos, si bien reconoce a los municipios competencias a la hora de prestar y gestionar el servicio municipal de recogida, transporte y eliminación de residuos, así como para la elaboración de planes municipales de residuos, todo ello lo es sin perjuicio de la planificación autonómica en la materia.

A mayor abundamiento, el artículo 11.1 y 59.2 de la citada Ley 5/2003, de 20 de marzo, recogen la respuesta (ya anticipada) al conflicto planteado ante la instancia del TSJM. Porque en ambos preceptos se recrea la obligación, no solo para particulares, sino también para las Administraciones Públicas, de cumplir con los planes autonómicos en materia de residuos, estando las entidades locales vinculadas, en definitiva, al contenido de los mismos.

Así las cosas, en el parecer del TSJM, la modificación operada en la Ordenanza ambiental, a resultas del tenor literal del propio artículo 93, constituye una extralimitación competencial municipal. Porque el precepto impugnado no deja margen alguno, no solo al prohibir la ubicación de cualquier tipo de vertedero en todo el término municipal sino, además, contemplándolo “sin excepción”. El escaso (por no decir ningún) margen de maniobra por la modificación operada en la Ordenanza ambiental compromete seriamente la

competencia planificadora y de coordinación en materia de residuos que viene reconocida a la Comunidad de Madrid.

Pero más aún, entrando en el alcance, formal y sustantivo, de la Ordenanza por la que se opera la modificación para “blindar” al municipio frente a cualquier intento autonómico de localizar en su territorio un vertedero, de acuerdo con la artículo 32 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid, las Ordenanzas municipales de urbanización, instalaciones, edificación y construcción no pueden entrar en “la regulación particularizada de cuantas condiciones sean definitivas de la edificabilidad y destino del suelo” y el artículo 93 impugnado lo hace al prohibir en todo el término municipal, sin excepción alguna, la existencia de cualquier tipo de vertedero. Porque los usos pormenorizados en suelo no urbanizable de protección y urbanizable no sectorizado constituye una determinación estructurante de la ordenación y, como tal, únicamente se puede establecer o modificar a través del planeamiento general. Por contra, el Ayuntamiento ha procedido a modificar las Normas Subsidiarias de planeamiento “introduciendo un cambio encubierto del uso del suelo, por la vía de una simple modificación de las Ordenanzas municipales, con total y absoluto desprecio de las normas reguladoras de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como de las referidas a los planes de residuos municipales”.

Finalmente, el TSJM también atestigua que la pretendida modificación unilateral por parte de la Corporación municipal entraña una vulneración de los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones, así como del de confianza legítima al intentar obviar el Acuerdo de la Mancomunidad del Este y desvincularse del Convenio firmado con dicha Mancomunidad en el que el Ayuntamiento mostraba, entonces, su conformidad a la localización del complejo ambiental en su término municipal.

2. CRECIMIENTO URBANO Y VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE.

La Sentencia núm 873, de 15 de diciembre de 2017, de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJM resuelve el recurso contencioso-

administrativo interpuesto por una serie de particulares contra un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Moraleja de Enmedio por el que se procede a la aprobación definitiva, por silencio administrativo, del Plan General de Ordenación Urbana.

La principal causa de impugnación para los recurrentes viene dada por el incumplimiento de las consideraciones generales del modelo de crecimiento a raíz del Informe de la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, así como del Informe definitivo de análisis ambiental de la Dirección General de Evaluación Ambiental, de carácter negativo a la propuesta de crecimiento. Porque el Plan General aprobado contempla una previsión de crecimiento de 27.573 habitantes en 15 años para así poder justificar las casi 10.000 viviendas previstas por el Plan, lo que, a partir de lo manifestado en sendos informes, no responde a una demanda real y previsible de la población. De hecho, el crecimiento residencial propuesto es 15 veces superior al experimentado en los últimos años.

Lo anterior entronca directamente con la falta de sostenibilidad del Plan General y, por ende, con la vulneración del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (sin entrar ahora en otros incumplimientos, a juicio de los demandantes, como lo son en materia de abastecimiento de agua potable, de vías pecuarias, y de patrimonio histórico).

El TSJM centra todo el debate en torno a la idea del desarrollo urbano sostenible. Y, para ello, procede a recrear el alcance del artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo, aplicable por aquél entonces (hoy día artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana). Asimismo, el TSJM se hace eco de un pronunciamiento suyo previo (Sentencia de 3 de febrero de 2017) en el que se desarrolla la idea de desarrollo urbano sostenible a partir del Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. Pronunciamiento que también refiere las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2015 así como las de 21 de abril de 2015, de 7 de mayo de 2015, y de 17 de junio de 2015, sosteniendo la primera de ellas que “La recepción del principio de desarrollo territorial y

urbano sostenible... pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico”.

En definitiva, para el TSJM, el nuevo diseño urbanístico de crecimiento urbano “conculca claramente el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano exigido por la normativa urbanística, sin que el ius variandi de la potestad del planeamiento se haya ejercido de forma racional”. Lo que conduce, de forma inexorable, a la estimación del recurso y a declarar la nulidad del Plan General.