

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN GALICIA

MARÍA DEL CARMEN RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO

Profesora interina e investigadora del Área de Derecho Administrativo

Universidade da Coruña

Sumario: 1. Introducción. 2. Cuestiones relativas a la autorización ambiental integrada a propósito de la sentencia 235/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2), de 31 de mayo de 2022. 3. Aspectos relacionados con la declaración de incidencia ambiental al hilo de la sentencia 186/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2) de 29 de abril de 2022.

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la presente crónica se puede sistematizar en 2 partes:

- En la primera parte se exponen cuestiones referentes a la autorización ambiental integrada a propósito de la sentencia 235/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2), de 31 de mayo de 2022.
- En la segunda parte se desarrollan aspectos relativos a la declaración de incidencia ambiental contenidos en la sentencia 186/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2) de 29 de abril de 2022.

2. CUESTIONES RELATIVAS A LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA 235/2022, DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO, SECCIÓN 2), DE 31 DE MAYO DE 2022

La sentencia que se expone es la 235/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2), de 31 de mayo de 2022, que resuelve el recurso interpuesto en nombre y representación de “R”, contra la Resolución de 25 de noviembre de 2019, dictada por la Secretaria Xeral Técnica

de la Consellería de Medio Ambiente (por delegación de la Conselleira) por la cual se desestimó el recurso de alzada contra la denegación de la autorización ambiental integrada para la instalación de un vertedero de residuos no peligrosos en el Concello de Ordes.

Es demandada la Xunta de Galicia, habiendo comparecido como codemandados el Concello de Ordes, la Asociación de Afectados polo Vertodoiro de Lesta y la mercantil “D”.

El Fundamento Jurídico Primero recoge el objeto del recurso, que se circunscribe a la Resolución de 25 de noviembre de 2019 anteriormente citada.

El Fundamento Jurídico Segundo detalla los fundamentos de la demanda, que se pueden resumir en 3 puntos:

1º) El uso de vertedero constituye un uso permitido en suelo rústico de conformidad con la normativa.

2º) El informe de compatibilidad urbanística, exigido de conformidad con el art. 15 del Real Decreto Legislativo 1/2016 “debe limitarse a constatar si la instalación proyectada resulta permitida en donde se pretende emplazar con arreglo al Plan vigente en el momento de la solicitud sin tener en cuenta futuros planeamientos (...)”.

3º) El informe que determinó el archivo del expediente, suscrito en 2019 tenía vetado pronunciarse sobre cuestiones urbanísticas al emitirse previamente hasta dos informes de compatibilidad urbanística y además se efectuó sobre la base de un informe de la Consellería vinculado a una licencia urbanística que no se había solicitado.

Por ello termina interesando que se dicte sentencia con estimación del recurso e imposición de costas a la administración.

El Fundamento Jurídico Tercero se refiere a la contestación por la Xunta de Galicia, destacando que:

a) Mantiene que la resolución recurrida se atiene a lo establecido en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 1/2016 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, “habida cuenta de que el precepto no deja lugar a dudas, por lo que siendo negativo el

informe el órgano ha de dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones”.

b) Apunta que “el informe urbanístico fue recurrido de forma autónoma por la recurrente, por lo que se produce una suerte de prejudicialidad en relación con este proceso”.

c) En relación con los informes de Augas de Galicia o de la Consellería “advierte que el procedimiento de autorización ambiental es complejo, rigiendo los principios de transversalidad, transparencia y participación y de los interesados podrían resultar datos relevantes para la declaración de impacto ambiental”.

d) Señala que “iniciado un nuevo expediente no cabe tener en cuenta el emitido en otro que se inició anteriormente, como es el emitido en 2011”.

e) En relación con la denunciada extralimitación del informe emitido en 2019, tras repetir que ha sido impugnado de forma autónoma por la recurrente y extractar su contenido, indica que “la Consellería no podía entrar a examinar el mismo desentendiéndose de la conclusión que alcanza acerca de la incompatibilidad de la instalación con el planeamiento, por lo que la resolución recurrida es correcta y la demanda ha de ser desestimada, con imposición de costas a la parte recurrente”.

El Fundamento Jurídico Cuarto alude a la contestación de los comparecidos como codemandados.

-Por el Concello de Ordes se fundamentó su oposición a la demanda en que “el enjuiciamiento de la cuestión ha de limitarse a los informes emitidos con ocasión de este expediente, careciendo de relevancia los emitidos con fechas anteriores o en otros expedientes que culminaron con resolución denegatoria”.

-Por la Asociación de Afectados por el Vertedero de Lesta “se opone al recurso que estamos en presencia de un nuevo expediente y por ello no cabe traer a colación al iniciado en 2016 documentos aportados en el presentado en 2011 (...)”.

Indica que el órgano ambiental carece de competencia para revisar o cuestionar el informe urbanístico emitido por el Concello de Ordes, debiendo emitir la resolución contemplada en el Art. 15 del Real Decreto Legislativo 1/2016.

Examina las actividades a desarrollar en la planta y concluye que “se trata de actividades que se están desarrollando en polígonos industriales, por lo que considera la misma netamente industrial”.

-La mercantil “D”, tras justificar su legitimación pasiva para comparecer como codemandada, argumentó que “el Art. 15 del Real Decreto Legislativo 1/2016 no deja lugar a dudas interpretativas, si el informe de compatibilidad urbanístico es negativo el órgano competente para otorgar la autorización ambiental debe dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento (...)”.

Asimismo, alude a la sentencia del T.S. de 27 de junio de 2014 y al art. 7.2 del Real Decreto 815/2013 de 18 de octubre y mantiene que el informe negativo del Concello resulta justificado.

El Fundamento Jurídico Quinto trata sobre la prejudicialidad en relación con el recurso contra el informe de incompatibilidad urbanística y recuerda que la Consellería y los codemandados oponen al recurso que la recurrente admitía “haber interpuesto recurso contra el informe técnico elaborado por el Arquitecto (...)”.

No obstante, la recurrente no formalizó la demanda, optando por recurrir directamente las resoluciones denegatorias de la autorización ambiental integrada. Por lo que “no se produce la suerte de prejudicialidad denunciada por las partes demandadas (...)”.

El Fundamento Jurídico Sexto hace referencia a los antecedentes de la cuestión, sistematizándolos y aclarando el iter temporal de los acontecimientos.

El Fundamento Jurídico Séptimo alude a la clasificación de los terrenos y la normativa aplicable.

Indica que “todas las partes admiten que la parcela en la que pretende instalarse el vertedero, está clasificada con arreglo a las Normas Subsidiarias de Ordes de 28 de noviembre de 1.996 como Suelo No Urbanizable” y afirma que “la totalidad de las partes admiten que tratándose de una finca procedente de concentración parcelaria la misma ha de integrarse dentro del Suelo Rústico en la categoría de Protección Agropecuaria”.

A su vez, la recurrente entiende que de acuerdo con el art. 35.1.m) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, resulta admisible el uso de vertedero. Este precepto dispone lo siguiente:

“1. Los usos y las actividades admisibles en suelo rústico serán los siguientes: (...) m) Instalaciones e infraestructuras hidráulicas, de telecomunicaciones, producción y transporte de energía, gas, abastecimiento de agua, saneamiento y gestión y tratamiento de residuos, siempre que no impliquen la urbanización o transformación urbanística de los terrenos por los que discurren”.

Defiende que el informe de compatibilidad ha de entenderse favorable y los emitidos por el Ayuntamiento y obrantes en el expediente no debieron determinar el archivo del expediente.

De acuerdo con el art. 36 de la citada Ley del suelo de Galicia, los usos previstos en el artículo 35 son admisibles en cualquier categoría de suelo rústico, sin perjuicio de la exigencia de autorizaciones sectoriales en el caso de suelos integrados en alguna de las categorías de especial protección. Por eso “la tesis defendida por la recurrente es que el informe de compatibilidad urbanística debió emitirse en sentido favorable y, en su caso, el remitido, por su extemporaneidad, no debió determinar el archivo del expediente, por entender que se está violentando el Art. 15 del Real Decreto Legislativo 1/2016”.

El art.12 del mencionado Real Decreto Legislativo 1/2016 requiere que con la solicitud se acompañe un informe urbanístico del Ayuntamiento en el que vaya a ubicarse la instalación y el art. 15 prevé los efectos que conlleva de ser negativo, al establecer lo siguiente:

“Previo solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir el informe al que se refiere el artículo 12.1.b) en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo. En todo caso, si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la comunidad autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización

dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones”.

Finalmente, aclara que “con independencia de que el informe de compatibilidad aportado con la solicitud en mayo de 2016 fuera el fechado en 2011 y aportado con el expediente inicial, la fecha de la segunda presentación determina que resulte aplicable la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia”.

El Fundamento Jurídico Octavo analiza la naturaleza del informe de 2019 que determinó el archivo del expediente, afirmando que únicamente el informe acerca de la compatibilidad urbanística puede determinar la terminación y el archivo del procedimiento de autorización ambiental con arreglo al art. 15 del Real Decreto Legislativo 1/2016.

Indica a continuación que “la Consellería debió tomar como informe de compatibilidad urbanística el emitido en 2016 -o la reproducción del emitido en 2011- y los que le fueron remitidos con posterioridad podrán determinar el contenido de la resolución e incluso advertir de la inviabilidad del proyecto, pero no pueden determinar su archivo”.

En atención a todo lo expuesto, se estima el recurso interpuesto, anulando la resolución recurrida, y ordenando la continuación del expediente de autorización ambiental integrada, con imposición de costas a la Xunta de Galicia limitada a la cantidad máxima de 1.500 € por todos los conceptos.

3. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA AMBIENTAL AL HILO DE LA SENTENCIA 186/2022, DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO, SECCIÓN 2) DE 29 DE ABRIL DE 2022.

La siguiente sentencia objeto de análisis es la resolución 186/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2) de 29 de abril de 2022, que resuelve el recurso interpuesto por “P” contra la sentencia nº272/2021, de 19 de noviembre de 2021, dictada por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº1 de Pontevedra, siendo partes apeladas el Concello de Bueu (Pontevedra); la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda; y D. “N”.

Dicha sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº1 de

Pontevedra, como recuerda el Antecedente de Hecho Primero, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil "P" contra la resolución de 20 de noviembre de 2019 de la Jefatura Territorial de Pontevedra de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia desestimatoria del recurso de reposición formulado frente a la resolución de 18 de septiembre de 2019 que emitió declaración de incidencia ambiental desfavorable para la instalación de una estación de servicio (gasolinera) en el término municipal de Bueu, sin imposición de costas.

El Antecedente de Hecho Segundo señala que la representación procesal de "P", interpuso recurso de apelación contra la sentencia, solicitando lo siguiente:

- a) Que se anule la citada Sentencia de 19 de noviembre de 2021.
- b) Que se anule la mencionada Resolución de 20 de noviembre de 2019.
- c) Que se inste a la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia a requerir al Concello de Bueu la emisión de nuevo informe de compatibilidad urbanística que sea favorable a la implantación del Proyecto y dictar nueva resolución por la que se formule declaración favorable de incidencia ambiental en relación con dicho Proyecto.
- d) Que se proceda a la expresa imposición de costas relativas al procedimiento de instancia y a este recurso a la Xunta de Galicia, al Concello de Bueu y a D. "N".

Se aceptan los fundamentos jurídicos de la sentencia recurrida en apelación, en lo que no contradigan los que se exponen.

El Fundamento de Derecho Primero se refiere al recurso de apelación, que se basa en los siguientes motivos:

1.- La Sentencia apelada respaldó la tesis sostenida por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia y el Concello de Bueu al indicar que "la normativa no habilita en sí la instalación de la gasolinera en el concreto terreno en el que pretende la actora" y añade que "lo cierto es que dicha unidad -al igual que el conjunto del Proyecto- satisfizo la totalidad de los requisitos fijados por la normativa que resulta de aplicación al presente supuesto, de modo que los reproches que propiciaron (i) la emisión con fecha 5 de

septiembre de 2019 del Informe de compatibilidad urbanística por el Concello de Bueu -contraria a la implantación del Proyecto- y, en consecuencia, (ii) la declaración de incidencia ambiental desfavorable formulada por la Administración autonómica a través de su Resolución de 20 de noviembre de 2019, carecen del más mínimo fundamento jurídico”.

2.- Sostiene que “el artículo 43.2 de la LSH hace posible la instalación de unidades de suministro de combustible en parcelas a las que la normativa urbanística prevé la implantación de usos comerciales”.

3.- Afirma que el Real Decreto-Ley 6/2000 “permite la implantación de una unidad de suministro como una "instalación complementaria" al establecimiento comercial”.

4.- Finaliza indicando que procede la implantación de la unidad en las Parcelas, teniendo en cuenta que la normativa urbanística permite la puesta en marcha de usos comerciales y que “la unidad de suministro de combustible se configura como una instalación complementaria a un establecimiento comercial”.

5.- Entiende que procede la aplicación del régimen contenido en el art. 43.2 LSH y en el art. 3 del RDL 6/2000 aun en aquellas parcelas en las cuales la implantación del uso de estación de servicio se encuentra prohibida.

Cita la STC núm. 34/2017, que se pronunció en estos términos:

"El órgano municipal no podrá denegar la instalación de estaciones de servicio o de unidades de suministro de carburantes a vehículos en los establecimientos y zonas anteriormente señalados por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para ello".

Asimismo, recoge que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2020 confirmó esa tesis.

6.- Señala que “la imposibilidad de implantar la unidad de suministro de combustible proyectada en las parcelas debió haber sido fundamentada en una razón imperiosa de interés general que no ha sido señalada, lo cual resulta contrario (i) al principio de libre ejercicio de las actividades económicas y (ii) a los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”.

El Fundamento de Derecho Segundo alude a la oposición a la apelación y recoge que la Letrada de la Xunta de Galicia alega que “la normativa exige como requisito indispensable para la declaración favorable de incidencia ambiental el que se emita informe urbanístico favorable por el Concello; y si se emite por la administración municipal informe de no compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, el artículo 35 de la ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia obliga al archivo de actuaciones”.

Por su parte, el Letrado del Concello de Bueu se opone al recurso alegando que ni en el procedimiento ni en el recurso se cuestionó que la intención de la entidad “P” sea la instalación de una estación de servicio o suministro de combustible, siendo la referencia al establecimiento comercial accesoria.

Aclara que en esa zona residencial no cabe que se construya una edificación destinada exclusivamente a usos comerciales y recuerda que en la Ordenanza U7 únicamente caben los garajes aparcamientos de uso individual de la categoría 1ª y la categoría 5ª (garajes de uso individual o talleres de mantenimiento y limpieza de automóviles, pero no estaciones de servicio).

A su vez, recuerda que art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios está pensado para las instalaciones de suministro al por menor en zonas que previamente estuvieran destinadas al desarrollo de actividades empresariales o industriales y que el apartado 4 de este precepto se declaró contrario al orden de distribución de competencias, y por tanto inconstitucional y nulo en la redacción dada por el art. 40 del Real Decreto-ley 4/2013, apartado reproducido en la redacción establecida por la Ley 11/2013 (Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2017 de 1 de marzo).

También alega que con arreglo al art. 43.2 de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos, estas instalaciones serán compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligrosidad, residuos o impacto ambiental.

Por lo que respecta a la representación procesal de D. “N”, “reprocha al apelante la ausencia de crítica del contenido de la sentencia, al omitir la referencia a la Ordenanza U7, cuyo contenido analiza, exponiendo que uso característico es el

residencial en vivienda unifamiliar y se permiten como usos compatibles, conjuntamente con el residencial, entre otros, el comercial en categoría 1ª y 2ª, y el industrial en categoría 1ª”.

El Fundamento de Derecho Tercero expone los usos admisibles en las parcelas de litis y la normativa sectorial invocada.

La resolución autonómica por la que se formula declaración no favorable de incidencia ambiental de la actividad de suministro de combustible a vehículos acordando el archivo de actuaciones,

“se basa en el informe emitido por el arquitecto técnico municipal del Concello de Bueu, expresivo de la incompatibilidad con el planeamiento municipal (PXOM) del Proyecto único industrial y de establecimiento comercial e instalación para el suministro de combustible a vehículos. Emitido ese informe, el sentido de la resolución autonómica solo podía ser el que tuvo -esto es, la declaración no favorable de incidencia ambiental, con archivo de actuaciones- por ser una actuación reglada, impuesta por el art. 35.4 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (...)”.

Aclara a continuación que “ello no desapodera a la parte recurrente de la posibilidad de recurrir esa resolución, impugnando el contenido del informe municipal vinculante para la Administración autonómica, el cual le sirve de fundamento a la actuación autonómica, tal y como apreció la sentencia de instancia”.

Concluye que la instalación de suministro de combustible no puede encuadrarse en los tipos admisibles de usos, dentro de la categoría de "garaje- aparcamiento" según la Ordenanza aplicable a las parcelas de litis y el proyecto tampoco cumple los requisitos para ser admitido dentro de ninguna de las categorías de usos comerciales admisibles de conformidad con el planeamiento según la Ordenanza aplicable.

Sostiene que no cabe hablar de una actividad de establecimiento comercial con el cual pudiera ser compatible la actividad de suministro de combustible, “al ser esta última la principal y la que ocupa la práctica totalidad de la superficie del proyecto”.

Concluye que “esclarecido que el proyecto no es subsumible en ninguna de las categorías de usos admisibles conforme al PXOM para esas parcelas, hay que analizar si el art. 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, presta amparo a la pretensión de la apelante, y la respuesta solo puede ser negativa, porque el proyecto no resulta subsumible tampoco en ninguna de las situaciones que definen los presupuestos de hecho determinantes de la aplicación del indicado precepto (...)” y que “analizando el proyecto, la ordenanza aplicable y la situación de las parcelas, no es cierto que la unidad de suministro de combustible se configure como una instalación complementaria a un establecimiento comercial, ya que no se vincula a ningún establecimiento comercial existente ni proyectado, sino que se limita a prever en el marco del mismo proyecto una zona de autovending muy reducida, secundaria y accesoria respecto a la actividad principal del proyecto, lo que no es calificable como establecimiento comercial”.

Asimismo, sostiene que el art. 3 del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios tampoco ampara la pretensión actora, puesto que no concurren ninguna de las situaciones previstas en él.

Por todo lo expuesto declara “la conformidad a derecho de la actuación autonómica y del informe municipal en el que se basa, estando probada la incompatibilidad de la actividad proyectada con la normativa urbanística aplicable al caso, razón por la cual procede desestimar el recurso de apelación”, con imposición de las costas procesales a la parte apelante, con el límite máximo de 1.000 euros, por todos los conceptos, a computar de forma individual en relación con cada una de las partes apeladas.