



Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2013, por la que se recomienda al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Álava que valore el interés público de una edificación para el tratamiento temporal de una persona afectada por el síndrome de la Sensibilidad Química Múltiple en un terreno clasificado como suelo no urbanizable.

Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2013 por la que se sugiere al Ayuntamiento de Ribera Alta que, una vez valorada la declaración de utilidad pública en los términos señalados, resuelva la solicitud de licencia y, en su caso, promueva la reserva de suelo en su término municipal para la ubicación de equipamientos asistenciales para personas afectadas por Sensibilidad Química Múltiple.

Antecedentes

1. Una persona acude al Ararteko para exponernos las dificultades para la construcción de una edificación en el municipio de Ribera Alta (Álava). En concreto, nos plantea la desestimación por el Ayuntamiento de Ribera Alta de una licencia urbanística para la construcción de un almacén-refugio en una parcela ubicada en suelo no urbanizable.

El motivo que alega para la construcción de esta edificación reside en la necesidad de habilitar un lugar de estancia para el tratamiento de la patología que padece. La persona reclamante acredita padecer la enfermedad conocida como Síndrome de Sensibilidad Química Múltiple (en adelante, SQM). Esta enfermedad requiere evitar una exposición ambiental a agentes químicos y tóxicos presentes habitualmente en zonas urbanizadas como son los compuestos orgánicos volátiles u otros productos tóxicos. Para tratar los episodios agudos de esta patología y evitar su empeoramiento esta persona debe disponer de un lugar de estancia en un entorno libre, o con el nivel más bajo posible, de exposición a agentes tóxicos y contaminantes.

El lugar más idóneo para ese tratamiento, por ser un entorno natural y por las características ambientales que requiere la patología de la SQM, fue localizado por el reclamante en la parcela mencionada. Con el objetivo de habilitar un centro para su estancia el reclamante presentó en el Ayuntamiento de Ribera Alta un proyecto de construcción de un equipamiento denominado almacén-refugio.





2. El ayuntamiento admitió a trámite la solicitud de licencia urbanística para la construcción del almacén-refugio de 20 m² útiles a ubicar en esa parcela, conforme al proyecto presentado.

En el expediente constaba un informe urbanístico del arquitecto municipal donde menciona que la parcela está calificada como suelo no urbanizable zona de protección forestal, por lo que está sujeta a los usos permitidos en los términos del artículo 136 de las Normas Urbanísticas de Ribera Alta. En esa relación de usos se incluyen infraestructuras de regadío, construcciones vinculadas a explotaciones ganaderas extensivas o infraestructuras técnicas de servicio que deban emplazarse en el medio forestal.

El informe municipal, tras una primera valoración de los usos permitidos, planteaba expresamente que también resulta posible autorizar determinadas actuaciones dirigidas al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declaradas de interés público por la legislación sectorial, el planeamiento territorial y que, para el caso concreto, sean declaradas de interés público por la Diputación Foral, conforme las previsiones del artículo 28 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo. En todo caso, el informe municipal establece que, con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística, se emitirá un nuevo informe preceptivo sobre la conformidad de la licencia solicitada a la legalidad urbanística.

En esos términos el Ayuntamiento de Ribera Alta remitió el expediente de solicitud de licencia urbanística al Departamento de Urbanismo y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Álava para que fuera valorado el interés sanitario y social alegado para el tratamiento de SQM.

Ese órgano foral -por Orden Foral 188/2012 de 20 de abril- admitió a trámite la solicitud y procedió a aprobar inicialmente el expediente sobre declaración de interés público de la instalación de un refugio en esa parcela. Esa resolución fue publicada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH) y se acordó un plazo de exposición pública y para presentar alegaciones. Durante ese trámite únicamente fueron presentadas alegaciones por parte del promotor de la edificación. En su escrito el reclamante justificaba el interés público que existe en autorizar la edificación para el tratamiento de su patología de SQM teniendo en cuenta el mandato de los poderes públicos a preservar la salud de la población, recogido en el artículo 43 de la Constitución Española. Asimismo, hacía mención a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública,



norma que concretaba que esas actuaciones para proteger la salud están dirigidas a prevenir los efectos que los agentes químicos, físicos y biológicos pueden tener sobre la salud pública.

Sin embargo, la respuesta dada por este Órgano Foral –por Orden Foral 289/2012, de 7 de junio- fue denegar la declaración de interés público. La resolución desestimatoria considera que no procede valorar el fondo del asunto ya que en este caso el artículo 136 de las Normas Subsidiarias no permite autorizar las construcciones de interés público en esta categoría de suelo no urbanizable.

Por su parte, a la vista de la denegación de la declaración de utilidad pública, el Ayuntamiento de Ribera Alta ha resuelto denegar la solicitud de licencia *“por no corresponder dicha parcela a un uso no autorizado según la normativa vigente y la orden foral 289/2012, de 7 de junio”*.

3. El reclamante nos informa que ha presentado recurso de reposición contra ambas denegaciones alegando el interés público de este equipamiento para el colectivo de personas que padecen SQM. En su escrito plantea que el informe municipal considera expresamente que podría autorizarse este equipamiento siempre que fuera declarado de interés público en los términos recogidos en la legislación urbanística. Asimismo, plantea que en esta categoría de suelo sí son posibles las construcciones de interés público en los términos recogidos en las Normas Subsidiarias.

El reclamante insiste en que la argumentación municipal para la denegación de la licencia se basa en la desestimación de la declaración foral cuando precisamente está resolución foral no ha entrado en el fondo del asunto.

Por ese motivo ha solicitado la revisión de esa decisión del departamento foral, para que se mantenga el criterio municipal de permitir las construcciones de interés público en esta categoría de suelo y para que el ayuntamiento promueva e impulse la declaración de interés público ante el órgano foral.

El reclamante expone en su escrito de queja la necesidad de dar una respuesta institucional activa ante situaciones como la que el padece y asimismo evitar situaciones como la expuesta en su reclamación que dificultan o imposibilitan la habilitación de un lugar de estancia para un tratamiento adecuado de su patología. Ello requiere establecer la necesaria coordinación administrativa para resolver las necesidades sociolaborales y jurídicas de este colectivo. Así



menciona la [Proposición no de Ley 80/2011, de 30 de mayo](#), del Parlamento Vasco relativa al reconocimiento de las enfermedades de sensibilización central.

4. Con objeto de dar a esta reclamación el trámite correspondiente nos pusimos en contacto con los servicios técnicos de ambas administraciones para valorar el contenido de esas respuestas y aclarar las actuaciones públicas que deben seguirse para poder propiciar una solución a esta cuestión.

Ambas administraciones nos facilitaron la información requerida sobre el procedimiento seguido para la tramitación de la licencia urbanística y la declaración de utilidad pública.

– En el caso del Departamento de Medio Ambiente y Urbanismo de la Diputación Foral de Álava, esa administración foral nos remitió un informe en el que señalaba que se había seguido el procedimiento previsto para la declaración de utilidad pública, previsto en el artículo 28.5 a) de la Ley 2/2006. En todo caso, en esa información se adjuntaba el expediente administrativo donde consta la desestimación de la declaración de utilidad pública, sin entrar en el fondo del asunto, con base en motivos urbanísticos.

– Por su parte el Ayuntamiento de Ribera Alta nos ha remitido un informe urbanístico de 16 de noviembre de 2012 en el que concluye que *“no ha quedado acreditado que dicho almacén-refugio de uso privado para un enfermo de SQM deba situarse en el medio forestal y que precise estar vinculado ineludiblemente al terreno elegido o por el contrario que pueda estar situado en cualquier otro emplazamiento de entorno rural pero sin requerir una localización concreta siempre que la actividad que se pretenda sea requerir una localización concreta, siempre que la actividad que se pretenda sea considerada como equipamiento de utilidad pública y permitida en este tipo de suelo”*.

Asimismo, consta la presentación de un recurso de reposición contra la desestimación de la licencia municipal que, a fecha de la presente, no ha sido contestado por el Ayuntamiento de Ribera Alta.

A la vista de los anteriores antecedentes hemos considerado oportuno darle traslado de una serie de consideraciones sobre este expediente de queja en relación con el objeto de la presente reclamación:





Consideraciones

1. El objeto de la presente resolución es analizar la desestimación de la solicitud de licencia urbanística y la denegación de la declaración de interés público para la instalación de refugio-almacén libre de tóxicos en el municipio de Ribera Alta.

Ambas resoluciones administrativas, dentro de su ámbito competencial, están relacionadas entre sí. El Ayuntamiento de Ribera Alta, admitida a trámite la solicitud, ha considerado necesario solicitar la declaración de interés público de esa edificación en la parcela propuesta. Esa declaración le compete al Departamento de Medio Ambiente y Urbanismo de la Diputación Foral de Álava. Ello no obstante, ese órgano foral ha resuelto que no procede valorar la declaración porque, conforme al planeamiento municipal, no están previstas las construcciones de interés público en esta parcela calificada como zona de protección forestal.

En esos términos, procede valorar la adecuación con el ordenamiento jurídico de las respuestas dadas en ambas resoluciones sobre el régimen aplicable a cada uno de los procedimientos. Por otra parte, resulta procedente reflexionar sobre el interés público para propiciar la habilitación de espacios y equipamientos para el tratamiento de su enfermedad conocida como Sensibilidad Química Múltiple y que, por las condiciones ambientales más propicias, deban estar emplazados en suelo no urbanizado.

2. La competencia municipal para la ordenación del suelo no urbanizable y de los usos admisibles. En primer lugar, hay que precisar que son las administraciones locales los órganos competentes para la ordenación urbanística y para el control de la utilización o uso del suelo del término municipal, conforme establece el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Asimismo, el artículo 209 y siguientes de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo establece la competencia para otorgar la licencia urbanística que corresponde a los ayuntamientos y el procedimiento a seguir.

La ordenación urbanística dentro del término municipal es una competencia municipal por la cual se regulan los usos y construcciones admitidas y prohibidas en cada una de las clases del suelo. En el caso del suelo no urbanizable la potestad municipal debe tener en cuenta no solo las previsiones



de la legislación urbanística, sino también las de la ordenación del territorio. El artículo 53 de la Ley 2/2006, establece que el planeamiento municipal debe fijar la calificación del suelo no urbanizable, incorporando las categorías previstas en los instrumentos de ordenación del territorio, y su ordenación, con la previsión de usos y construcciones admitidas y prohibidas en cada de una sus categorías propias. Por su parte, el artículo 28.3 de la Ley 2/2006 considera que *"son usos admisibles en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable los expresamente considerados por las Directrices de Ordenación del Territorio o por las normas e instrumentos de ordenación territorial como adecuados y precisos para su utilización racional y conforme a su naturaleza rural, y no impliquen la transformación urbanística del suelo ni supongan su utilización para fines urbanísticos"*.

3. Los uso admisibles en parcelas de protección forestal. En relación con la parcela objeto de la presente resolución el expediente municipal remitido señala que está calificado como zona de protección forestal.

Los informes urbanísticos elaborados hacen una relación de los usos admisibles para esta clase de suelo. En ellos se mantiene la posibilidad de permitir estas construcciones en el caso de que la actividad fuera declarada de utilidad pública. Por el contrario la diputación foral considera que este uso no es admisible en los términos recogidos por el artículo 136 de las Normas Subsidiarias.

En primer lugar, debemos señalar que las Directrices de Ordenación del Territorio incorporan en la matriz para la ordenación del medio físico la posibilidad de permitir los edificios de utilidad pública e interés social en la categoría denominada de suelo "forestal". El Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT) , define como uno de los posibles usos en suelo de protección forestal a las *"edificaciones e instalaciones para equipamientos comunitarios públicos o privados que estén destinados a prestar servicios que por su naturaleza y características deban obligatoriamente emplazarse en medio rural, siempre que previamente hubieran sido declaradas de utilidad pública o interés social."*

Por su parte, las normas de planeamiento de Ribera Alta, publicadas en el BOTA de 20 de agosto de 2003, regulan en su artículo 137 los usos y actividades autorizados conforme la zonificación recogida en el 136. Este



artículo recoge las diferentes zonas en las que se divide el suelo no urbanizable conforme a las previsiones recogidas en el Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Rural de la CAPV (PTS pendiente de aprobación definitiva).

Este documento de ordenación territorial, al igual que las DOT, incorpora, dentro de los usos admisibles las edificaciones o instalaciones de utilidad pública e interés social, en aquellos casos en los que se haya declarado por la administración competente. Es relevante señalar que dentro de la relación de actividades permitidas incorpora los equipamientos sanitarios para el tratamiento y alojamiento de enfermos en hospitales, balnearios y similares.

La relación que incorpora el artículo 137 para la zona 1 "*zona de protección forestal*" no ha incorporado expresamente esta clase de suelo. En cualquier caso, conviene mencionar que el artículo 140 prevé la implantación de otros usos "además de los señalados en el artículo 137". Estos usos admisibles requieren la aprobación de un planeamiento de desarrollo y la justificación del emplazamiento en el medio rural.

Sobre esta cuestión debemos concluir que es el ayuntamiento quien debe regular mediante sus normas de planeamiento la ordenación del suelo en todo el término municipal. La ordenación del suelo no urbanizable debe tener presente las previsiones recogidas en los instrumentos de ordenación del territorio, directrices de ordenación del territorio y demás planes sectoriales o planes parciales de desarrollo.

En el caso que nos ocupa, los instrumentos de ordenación admiten dentro de los suelos calificados de protección forestal la construcción de edificaciones vinculadas a actividades declaradas de interés público. Las normas de planeamiento de Ribera Alta parten de la zonificación recogida en el PTS agroforestal y del medio rural. Si bien el artículo 137 no menciona expresamente esa clase de uso, otros preceptos como el 140 podrían avalar su implantación.

En todo caso es el Ayuntamiento de Ribera Alta el órgano competente para resolver la concesión de la correspondiente licencia donde se compruebe la adecuación del proyecto de edificación presentado con las determinaciones recogidas en el planeamiento municipal y con la legalidad urbanística.



4. Sobre la necesidad de resolver el fondo de la declaración de interés público de este equipamiento para el tratamiento de la SQM. Como hemos señalado con anterioridad, es el órgano foral el órgano competente para realizar esta declaración. En ese caso, el artículo 28.5.a) de la Ley 2/2006, establece el procedimiento que posibilita el establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades en esta clase de suelo. Se requiere que, con carácter previo a la obtención de la correspondiente licencia, sea declarado de interés público por resolución de la Diputación foral.

El Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 20 de junio, de Suelo y urbanismo, señala en su artículo 4.2 que estas actuaciones están dirigidas al establecimiento de actividades que precisen ubicarse en el medio rural. Cada establecimiento concreto de las referidas dotaciones, equipamientos y actividades deberá ser declarado de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente, previo trámite de información pública de veinte días.

En ese orden de cosas, la propuesta del Ayuntamiento de Ribera Alta remitida a la Diputación Foral de Álava resulta conforme con las previsiones de ordenación del territorio y urbanísticas mencionadas. Asimismo, la declaración de utilidad pública debe ser previa a la valoración urbanística que analice la adecuación del proyecto presentado o, en su caso, la exigencia añadida de algún otro requisito municipal

Sin embargo, en el caso de análisis, la decisión del órgano foral ha desestimado la declaración de interés público basando dicha desestimación en un criterio, el urbanístico, que no le corresponde.

Hay que precisar que las decisiones dictadas por un órgano administrativo deben ser congruentes con la petición formulada. En este caso, la solicitud formulada traía cuenta de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Ribera Alta para la declaración de interés público de este proyecto. El contenido de la resolución no responde a tal petición sino a una cuestión ajena, como es la idoneidad urbanística, sobre la cual el órgano foral es incompetente. Este criterio no es ajeno al Departamento de Medio Ambiente cuando incorpora en las resoluciones que declaran el interés público que *"esa declaración no exime de la obligación de obtener la preceptiva licencia municipal con carácter previo a la ejecución del proyecto, ni prejuzga el contenido del acuerdo municipal correspondiente"*. Así lo afirma ese mismo órgano foral en la orden Foral 391/2012, de 2 de agosto, para declarar el interés público de la actividad de



permacultura en el suelo no urbanizable (expediente ajeno a esta resolución que mencionamos a efectos aclarativos).

Es evidente que en este caso el órgano foral ha obviado la petición formulada de declaración de interés público al no pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Por ello, en nuestra opinión, la resolución foral resulta contraria a lo previsto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En esos términos, ese órgano foral debería revisar esa decisión, para posteriormente retrotraer el procedimiento al momento de dictar una nueva propuesta de resolución que analice y valore la posible declaración de utilidad pública de este equipamiento.

- 4.- Sobre el interés público de un edificio para el tratamiento de SQM. Sin perjuicio del criterio que pueda concurrir en este caso concreto, y sin ánimo de prejuzgar el mismo, conviene señalar las previsiones en la legislación ya mencionadas por el alegante sobre el interés público para buscar una respuesta a las necesidades expuestas en este caso.

El problema que padecen las personas expuestas al SQM y la necesidad de tomar medidas preventivas para evitar su empeoramiento es conforme al mandato de los poderes públicos para preservar la salud de la población reconocido en el artículo 43 de la Constitución Española. De igual modo, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud Pública, concreta que las actuaciones para proteger la salud están dirigidas a prevenir los efectos que los agentes químicos, físicos y biológicos pueden tener sobre la salud pública. En este caso el reclamante que padece una SMQ ya diagnosticada debe disponer de un espacio para su tratamiento temporal libre de productos químicos.

La comunidad médica ha establecido que una drástica reducción de las sustancias desencadenantes estabiliza los síntomas. Dada la dispersión de productos químicos en el ambiente, especialmente en medios urbanos, resulta complejo localizar los lugares mejores para el tratamiento. Ese entorno ambiental adecuado resulta difícil de ubicar en el suelo urbano, habida cuenta del riesgo de exposición a esta clase de productos, por lo que se justificaría la exigencia de localizarlo en el medio rural. Según alega en sus escritos, esta zona forestal reúne las características más adecuadas para su tratamiento. Por ello esta parcela en suelo forestal resulta más adecuada que otras zonas expuestas a



la utilización intensiva de productos químicos usados en las actividades agrícolas.

En esos términos, con relación a la declaración de interés público el órgano foral debería tener en cuenta como punto de partida los hechos y circunstancias expuestas por el reclamante en su solicitud para resolver lo que considere más adecuado al respecto.

En vista de los datos obrantes en la queja y la información remitida por esa administración y de las consideraciones jurídicas efectuadas, debemos formular la siguiente:

RECOMENDACIÓN 14/2013, de 19 de febrero al Departamento de Urbanismo de la Diputación Foral de Álava para que

Revise la Orden Foral 289/2012, de 7 de junio, por la que desestima la declaración de interés público de la instalación de un refugio, puesto que esta fundamentada en una cuestión urbanística de competencia municipal.

Proceda a tramitar de nuevo un expediente en el que valore el interés público de la edificación para el tratamiento temporal de una persona afectada por el síndrome de la Sensibilidad Química Múltiple en los términos recogidos en el artículo 28 de la Ley 2/2006

SUGERENCIA 15/2013, de 19 de febrero, al Ayuntamiento de Ribera Alta para que

Una vez valorada de nuevo por la Diputación Foral de Álava la declaración de utilidad pública de la edificación en los términos señalados, ese ayuntamiento deberá resolver la solicitud de licencia en los términos recogidos en la legislación urbanística y de ordenación del territorio.

Asimismo, en el caso de que considere que las actuales normas de planeamiento no prevén la posibilidad de ubicar las construcciones de interés público en esta categoría de suelo no urbanizable, ese ayuntamiento debería valorar la posibilidad de modificar ese criterio e incorporar esas construcciones en los términos expuestos en las Directrices de Ordenación del Territorio y en el caso del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Rural de la CAPV.



