

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 actividad de campo de tiro. 2. Ordenación de los recursos naturales en la Sierra de Guadarrama. 3. Falta de legitimación activa para impugnar ordenanzas de naturaleza ambiental. 4. Alcance del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional y subordinación de sus determinaciones al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y a la Ley de creación del Parque Regional. 5. Régimen transitorio de las actividades preexistentes y exigencia de la autorización ambiental integrada. 6. Vigencia y aplicación del Reglamento de Actividades Clasificadas en la Comunidad de Madrid.

Con ocasión de la última crónica jurisprudencial ambiental del presente año, del conjunto de pronunciamientos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJM) nos ocupamos de destacar en este texto las siguientes sentencias, que detallamos, a partir de su concreta temática, en función de su orden de dictado en el tiempo:

i) La Sentencia del TSJM núm. 100, de 26 de enero de 2012 (recurso de apelación 898/2010), en materia de contaminación acústica producida por una actividad de campo de tiro.

ii) La Sentencia del TSJM núm. 57, de 27 de enero de 2012 (procedimiento ordinario 281/2010), relativa al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama en la Comunidad de Madrid.

iii) La Sentencia del TSJM núm. 321, de 8 de marzo de 2012 (recurso contencioso-administrativo 260/2011), sobre legitimación activa en materia ambiental.

iv) La Sentencia del TSJM núm. 155, de 13 de marzo de 2012 (procedimiento ordinario 459/2009), sobre impugnación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

v) La Sentencia del TSJM núm. 220, de 15 de marzo de 2012 (recurso de apelación 23/2012), en materia de autorización ambiental integrada para actividad de matadero.

vi) La Sentencia del TSJM núm. 737, de 10 de mayo de 2012 (recurso de apelación 284/2012), y la Sentencia del TSJM núm. 987, de 21 de junio de 2012 (recurso de apelación 225/2011), relativas ambas a la aplicación y vigencia del Reglamento de Actividades Clasificadas en la Comunidad de Madrid.

1. Contaminación acústica y actividad de campo de tiro

El primero de los pronunciamientos que relatamos en esta crónica ambiental, la Sentencia del TSJM núm. 100/2012, de 16 de enero, resuelve el recurso de apelación

interpuesto por el Ayuntamiento de Navacerrada contra la Sentencia de 25 de mayo de 2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Madrid por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular y se ordena el cese de las actividades de un campo de tiro.

El origen de la controversia se encuentra en la inactividad administrativa denunciada por el recurrente en la instancia ante las continuas quejas por las que se solicitaba el cese de la actividad de campo de tiro próxima a unas viviendas dadas las evidentes afectaciones ambientales que dicha actividad venía provocando. Concretamente, la contaminación acústica por emisión de decibelios por encima de los límites legales dispuestos por el Decreto 78/99, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid, así como la afectación al suelo y a un arroyo próximo por el depósito del plomo resultante de la munición empleada en las prácticas de tiro.

La Sentencia desestima el recurso de apelación del Ayuntamiento de Navacerrada. Y lo más destacable de la fundamentación seguida por la Sala del TSJM, por encima de las consideraciones preliminares acerca de la problemática ambiental actual, el marco constitucional y el régimen de distribución de competencias en la materia, es la especial sensibilidad de la jurisprudencia contencioso-administrativa “en favor de la protección de los ciudadanos frente a la contaminación acústica”. Cambio cualitativo producido en la última década y que “se ha ido materializando en un mayor número de condenas a las Administraciones Públicas basadas, fundamentalmente, en la falta de eficacia de la actividad desarrollada por éstas para impedir la emisión de una contaminación sonora que perjudica el derecho de los ciudadanos a su intimidad y al descanso”. Y esto mismo es lo que se resuelve en este caso en concreto ante la desidia e insuficiencia de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento para hacer frente a la contaminación acústica denunciada. A juicio del TSJM, el artículo 45 CE ampara “el derecho a la jurisdicción contencioso-administrativa en aquellos supuestos en los que la Administración Pública se desentiende de la protección ambiental encomendada, desdeñando los derechos de los ciudadanos, o más aún, cuando es la propia actuación administrativa la que causa o motiva el ataque al medio ambiente”. Ataque manifestado en el caso en concreto i) por la infracción de los valores máximos de ruido admitidos por el Decreto 78/99, ii) por la descarga en el suelo, durante el tiempo de actividad del campo de tiro, de más de 7 toneladas de plomo, de forma granular y dispersa, alcanzando incluso a los márgenes,

cauce y alrededores de un arroyo de montaña que va a desaguar a un embalse destinado al abastecimiento humano, y iii) por carecer de evaluación de impacto ambiental previa, todo ello en un paraje que, para mayor inri, forma parte de un lugar de importancia comunitaria.

Como colofón, y justificado en el grave riesgo para la flora, la fauna y la salud humana, cabe resaltar que el TSJM eleva incluso el tono de la acusación dirigida contra el Ayuntamiento no solo por hacer dejación de los deberes y las obligaciones impuestos por el artículo 45 CE, sino por manifestar “un absoluto desprecio por la salud y la tranquilidad de los vecinos, así como de la flora y fauna del lugar”, lo que conduce, inexorablemente, al cese inmediato de la actividad de campo de tiro. En este sentido, la Sala acuerda poner en conocimiento de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid los hechos, con remisión del expediente administrativo y de la propia Sentencia, “a fin de que se adopten las medidas procedentes a fin de exigir las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar, al ser los hechos, en principio, encuadrables en las infracciones graves contempladas en las letras b) y g) del artículo 59 de la Ley 2/2002, de 19 de junio”.

2. Ordenación de los recursos naturales en la Sierra de Guadarrama

La Sentencia del TSJM núm. 57, de 27 de enero de 2012, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dos particulares contra el Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama. El conflicto en sí no tiene demasiada enjundia si no es por el hecho de que viene a reafirmar la “primacía” del planeamiento estrictamente ambiental sobre el puramente urbanístico.

Las recurrentes pretenden, con su recurso, que las parcelas de su propiedad queden excluidas del ámbito delimitado por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Y dicho propósito, sin venir justificado en ninguna razón estrictamente ambiental o de protección de la naturaleza que lo justificara, encuentra únicamente asidero en el propósito de querer hacer prevalecer la situación urbanística de sus parcelas frente a las determinaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Frente a esa tesis, todo sea dicho, de imposible sustento, la Sala del TSJM mantiene el criterio, por otra parte plenamente consolidado, de que “los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en tanto instrumentos de planeamiento, tienen entre sus contenidos mínimos los de determinar las limitaciones generales y específicas con respecto a los usos y actividades en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, en su caso, por lo que se alza frente al planeamiento urbanístico”.

Así las cosas, y como quiera que dicho criterio se encuentra recogido, incluso, en sede legal en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 43 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, no cabe duda alguna de que es el propio planeamiento urbanístico (y no a la inversa) el que debe acomodarse, y por ello modificarse, a las determinaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por lo que procede la desestimación del recurso.

3. Falta de legitimación activa para impugnar ordenanzas de naturaleza ambiental

El caso resuelto por la Sentencia del TSJM núm. 321, de 8 de marzo de 2012, nos sitúa en la, por otro lado, manida cuestión de la legitimación a la hora de recurrir disposiciones administrativas de carácter general de naturaleza ambiental, como en esta ocasión acontecía con la Ordenanza, de 25 de febrero de 2011, de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica del Ayuntamiento de Madrid.

El recurso contencioso-administrativo es interpuesto contra la referida Ordenanza por un particular. Y la Sala, acogiendo la causa de inadmisibilidad del recurso invocada por el Ayuntamiento demandado, resuelve con acordar la falta de legitimación activa del demandante. En este sentido, la Sentencia objeto de este breve comentario se convierte en una perfecta recreación de la doctrina jurisprudencial actual, en el orden contencioso-administrativo, para conocer cuándo se dispone de legitimación activa para recurrir. De esta forma, y con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el TSJM recrea el significado y el alcance de la legitimación y, sobre todo, del interés legítimo, principalmente en casos como este donde el recurrente no es titular de ningún derecho subjetivo. Un concepto de interés legítimo sobre el que necesariamente descansa la idea de “titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”. Así las cosas,

es preciso constatar, indubitablemente, la existencia de un vínculo entre el sujeto accionante y el objeto del proceso contencioso-administrativo, de forma tal que, de resultar un pronunciamiento estimatorio del recurso, se obtenga un beneficio específico o bien comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, pero sin que de ello se pueda derivar aceptar la asunción, por parte del recurrente, de “una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad”.

El problema (insuperable) con el que se encuentra aquí el recurrente es precisamente su posición “solitaria” como demandante al actuar como mera persona física por sí solo y no como persona jurídica constituida con la finalidad de proteger el medio ambiente. Porque en este otro caso, la Ley 27/2006, de 18 de julio —concretamente sus artículos 22 y 23—, reconoce legitimación a aquellas asociaciones y organizaciones no gubernamentales que desarrollan precisamente su actividad en defensa de la protección ambiental; así, la norma citada reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia les confiere expresamente el ejercicio de la acción popular en materia ambiental.

4. Alcance del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional y subordinación de sus determinaciones al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y a la Ley de creación del Parque Regional

La Sentencia del TSJM núm. 155, de 13 de marzo, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la organización Ecologistas en Acción-CODA contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

Sin perjuicio de los supuestos vicios procedimentales habidos en la tramitación y ulterior aprobación del citado PRUG, el interés concreto de la Sentencia radica en la resolución de la impugnación, de corte sustantivo, que hace la recurrente. En este sentido, argumenta la actora en su demanda que el PRUG regula y desarrolla un uso deportivo —en tres zonas concretas del Parque Regional— que no está previsto ni en la Ley 6/94, de 28 de junio, de creación del Parque Regional, ni en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) a los que debe ajustarse obligatoriamente el PRUG. A mayor abundamiento, estima la recurrente que el PRUG distingue un uso distinto y

específico, como es el deporte al aire libre, para el que el propio PRUG anuda la posibilidad de localizar instalaciones de hasta 70 hectáreas de extensión, con modificación de la cubierta vegetal, lo que supone, en última instancia, un uso intensivo no previsto en el modelo de conservación dispuesto por el marco de cobertura legal del PRUG.

La controversia se centra, así pues, en dilucidar el alcance del uso deportivo previsto por el PRUG y si este tiene encaje dentro de las determinaciones definidas por la normativa a la que el PRUG se encuentra necesariamente supeditado, a saber, el PORN y la propia Ley 6/94.

En un vasto análisis por parte de la Sala juzgadora, en la Sentencia se razona que la Ley 6/94 remite al PORN la fijación de las directrices generales de ordenación y uso del ámbito con determinación de las limitaciones generales y específicas sobre los usos y las actividades. Remisión que el propio PORN acoge en su artículo 11. Y dentro de las normas y directrices relativas a usos y aprovechamientos, el PORN incluye, en la definición de usos públicos, tanto el recreativo como el deportivo, sometiendo ambos usos a una serie de limitaciones que, a juicio del TSJM, son respetadas plenamente por el PRUG.

Concretamente, para la resolución final del conflicto, del análisis de las tres zonas denunciadas por la demandante en las que el PRUG habilita el uso deportivo, la respuesta dada por la Sala es confirmatoria de la legalidad de dichas previsiones por no contradecir, y resultar por ello perfectamente compatibles, las determinaciones al respecto de la Ley 6/94, de creación del Parque Regional, y del PORN. Interesa en este sentido constatar que la respuesta positiva y favorable a las determinaciones contenidas en el PRUG en lo que respecta al uso deportivo —y, por ende, la desestimación del recurso contencioso-administrativo— tiene lugar no por su reconocimiento expreso, en las tres zonas del Parque Regional, en la Ley 6/94 y en el PORN, sino más bien, y en primer término, porque ambas disposiciones no llegan a impedir, expresamente y con efectos prohibitivos, tales usos deportivos. Si bien se definen una serie de actividades principales asimiladas a las características concretas de la zona del Parque Regional donde estas pueden desarrollarse, cierto es también que el marco normativo “no excluye que puedan realizarse otras distintas, como la recreativa o deportiva”. Y en segundo lugar, porque allí donde las determinaciones de la Ley 6/94 y del PORN contemplan la localización de equipamientos de ocio o de recreo, la admisibilidad del uso deportivo

tiene lugar por ser considerado como una variante más de estos en la definición general de los usos públicos previstos por el PORN.

5. Régimen transitorio de las actividades preexistentes y exigencia de la autorización ambiental integrada

La Sentencia del TSJM núm. 220, de 15 de marzo, nos sitúa en la problemática de la exigibilidad de autorización ambiental integrada por parte de una actividad de matadero durante el período transitorio dispuesto por la normativa estatal (ante la ausencia de disposición autonómica en la materia) de prevención y control integrados de la contaminación.

La Sentencia resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de 29 de julio de 2011 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Madrid por la que se estima el recurso contencioso-administrativo deducido a su vez por la empresa titular de una actividad de matadero contra la resolución sancionadora por la que se le impuso una sanción grave de multa por la infracción grave tipificada en el artículo 31.3.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación —por ejercer la actividad de matadero sin autorización ambiental integrada—.

En la instancia, el Juzgado estimó el recurso por falta de tipicidad de la acción sancionada al entender que la actividad venía amparada por lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley 16/2002, de 1 julio.

Así las cosas, la importancia de la Sentencia ahora reseñada recae en el hecho de ser uno de los primeros pronunciamientos en resolver el problema, por otro lado esperado, del régimen aplicable a las instalaciones preexistentes a la superveniencia del régimen de prevención y control integrados de la contaminación.

La citada disposición transitoria obligaba en su día a las instalaciones preexistentes a adaptarse al nuevo régimen de prevención y control integrados de la contaminación antes del 30 de octubre de 2007. Es más, la propia disposición transitoria trataba de resolver el problema de que, a esa fecha, el órgano ambiental no hubiera resuelto el procedimiento de solicitud para la obtención de la autorización ambiental integrada. De este modo, si la solicitud de autorización ambiental integrada se presentaba antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano ambiental no había dictado resolución expresa antes del

30 de octubre de 2007, las instalaciones existentes podían continuar en funcionamiento de forma provisional hasta el dictado de esa resolución por un plazo máximo de seis meses más a contar desde esta última fecha, eso sí, siempre que la instalación cumpliera todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable.

Con estos presupuestos, el TSJM se enfrenta a una cuestión puramente temporal al examinar si la empresa titular del matadero ha desarrollado, con posterioridad al 30 de abril de 2008, sus actividades en la medida en que le resultaba aplicable la disposición transitoria de la Ley 16/2002, de 1 de julio, por haber solicitado la autorización ambiental integrada el día 28 de diciembre de 2006, es decir, aunque por escasos días, en todo caso antes del 1 de enero de 2007.

Y de la documentación obrante en el expediente queda acreditada la tipicidad de la conducta por exceder el ejercicio de la actividad más allá de los seis meses adicionales a la fecha tope marcada por la disposición transitoria. La empresa, a juicio de la Sala juzgadora, estaba ejerciendo la actividad de matadero sin la autorización ambiental integrada correspondiente, pero con pleno conocimiento de que para ello requería previamente su concesión, “cuya necesidad no queda excusada por la mera circunstancia de haberla solicitado y estar tramitándose, ni tampoco por la falta de colaboración del Ayuntamiento de Leganés” como propietario de las instalaciones y antiguo titular de la actividad.

En resumen, la empresa conocía que el ejercicio de la actividad sin autorización ambiental integrada, y excediendo por ello el alcance de la disposición transitoria, podía ser constitutivo de infracción administrativa habida cuenta del requerimiento que le había hecho la Consejería de Medio Ambiente para que aportara documentación adicional antes del 30 de octubre de 2007. De lo que fácilmente se colige, a juicio de la Sala, la imposibilidad de apreciar causa que excluya el elemento de la culpabilidad en la conducta infractora, por lo que resulta procedente la estimación del recurso de apelación interpuesto por la Comunidad de Madrid, con revocación de la Sentencia en la instancia.

6. Vigencia y aplicación del Reglamento de Actividades Clasificadas en la Comunidad de Madrid

Las sentencias del TSJM núm. 737, de 10 de mayo de 2012, y núm. 987, de 21 de junio de 2012, resuelven, respectivamente, los recursos interpuestos contra un decreto de

revocación de una licencia de actividad y funcionamiento para salón de bodas y una resolución que ordena, entre otras cosas, el cese de actividades lúdico-festivas en una fiesta.

En primer término, el carácter excesivamente concreto y dispar de los conflictos resueltos por ambos pronunciamientos no amerita su referencia en una crónica de esta naturaleza. Empero, nos permitimos hacer una breve reseña de las dos sentencias —lo que justifica además su toma en consideración conjunta, pese a resolver supuestos completamente diferentes— por el alcance que dichos pronunciamientos tienen en lo que se refiere a la virtualidad, todavía hoy día, del régimen de actividades clasificadas. Y aún más, por reconocer, abierta y expresamente, la aplicación y, por ende, plena vigencia en la Comunidad de Madrid del viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/60, de 30 de noviembre.

En efecto, más de cincuenta años después de su aprobación y, también, habiendo transcurrido cinco años desde su derogación formal por la disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, con independencia de la existencia (y aplicación) en el territorio de la Comunidad de Madrid de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas sigue constituyendo una norma vigente de aplicación supletoria, como atestigua la primera de las sentencias de 10 de mayo de 2012. Como el procedimiento de posible corrección de deficiencias que presenta la actividad, antes de acordarse la revocación de la licencia y que necesariamente debió arbitrar la Administración (cuando en el caso en concreto no lo hizo), no dispone de regulación específica en la normativa autonómica madrileña, es por ello que recupera en este sentido toda su fuerza y virtualidad la regulación prevista en los artículos 34 y siguientes del Reglamento de Actividades Clasificadas en cuanto legislación básica estatal en los mismos términos que ya ha venido reconociendo la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

Esta misma realidad, contemplada por el pronunciamiento citado de 10 de mayo de 2012, viene a ser confirmada justo un mes más tarde en la otra sentencia del propio TSJM de 21 de junio de 2012. En esta segunda resolución, y de una forma mucho más elaborada, se apunta que, pese a que la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de Madrid deja sin aplicación directa en el territorio de esta Comunidad de Madrid el Reglamento de Actividades Clasificadas, la

Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM advierte de la necesidad de mantener “la aplicación de la norma en su condición de normativa Básica del Estado”. Y ello ocurre en dos materias en concreto donde la Comunidad de Madrid, a través de la mencionada Ley 2/2002, de 19 de junio, no ha legislado. En primer término, se trata del aspecto relativo al procedimiento de subsanación de deficiencias en la actividad previsto en los artículos 35 a 38 del propio Reglamento de Actividades Clasificadas. En segundo lugar, la cuestión referente a la necesidad de comprobación previa de la adecuación de las instalaciones al proyecto para poner en marcha la actividad, comprobación que se materializa en el acta de funcionamiento prevista en el artículo 34 del Reglamento de Actividades Clasificadas.

No es, por lo tanto, la primera vez que en el caso de la Comunidad de Madrid, dado el carácter no exhaustivo ni completo de su normativa específica —a lo que hay que sumar todavía, a día de hoy, la ausencia de legislación propia en materia de prevención y control integrados de la contaminación—, el TSJM resuelve, acertadamente y como no podía ser de otro modo, entendiendo que ambas regulaciones del viejo Reglamento de Actividades Clasificadas conservan su vigencia y resultan perfecta y plenamente aplicables, si bien es cierto que con un marcado carácter residual y supletorio, a partir de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado primero de la disposición derogatoria de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre: “No obstante, 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”.