

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

DANIEL B. ENTRENA RUIZ

Profesor Contratado Doctor

Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 23/2022, de 14 de enero de 2022, Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Sección Octava, Ponente MP García Ruiz, Numroj: STSJ M 203:202. Contaminación Atmosférica. Actuación administrativa informativa, distinta a acto administrativo. 2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 50/2022, de 3 de febrero de 2022, Sección Segunda (Rec.nº 39/2021), Numroj: STSJ M 1134/2022 Ecli: ES:TSJM:2022:1134. Sujeción de estación base de telefonía móvil a evaluación ambiental, a presentar junto a declaración responsable urbanística. 3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº61/2022, de 4 de febrero de 2022, Sección Segunda, nºrec. 253/2020, Numroj: STSJ M 1194:2022 Ecli: ES:TSJM:2022:1194. Ordenanza reguladora de la instalación de surtidores de venta de combustible. Contenido reservado legalmente al Planeamiento urbanístico y ordenanzas de desarrollo. Protección de usos colindantes por razones ambientales, de salud y seguridad públicas.

1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID Nº 23/2022, DE 14 DE ENERO DE 2022, JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, SECCIÓN OCTAVA, PONENTE MP GARCÍA RUIZ, NUMROJ: STSJ M 203:202.

Contaminación Atmosférica. Actuación administrativa informativa, distinta a acto administrativo.

La Sentencia resuelve el recurso interpuesto por AEDENAT-Ecologistas en Acción contra la resolución de 25 de septiembre de 2019 de la Viceconsejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid, que resuelve la solicitud efectuada por dicha entidad para que se adoptaran urgentemente planes de mejora de la calidad del aire en todas las zonas y aglomeraciones de la Comunidad de Madrid y, además, dentro del mismo año natural.

La resolución administrativa, en realidad, inadmitía el recurso de alzada interpuesto contra la contestación que a dicha petición había efectuado la

Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad, por entender que se trataba de una nota informativa y no impugnada autónomamente, por no tratarse de una resolución formal.

En respuesta a la solicitud, la indicada Dirección General explicaba que no era posible la aprobación de ese plan, puesto que ya se encontraba vigente un Plan de Calidad del Aire aprobado mediante la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 013-2020. Plan Azul +, aprobado por Orden 665/2014, de 3 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

La Administración autonómica indicaba que El Plan Azul+ ya consta de 58 medidas encaminadas a alcanzar un objetivo final de reducción de 30.000 toneladas de sustancias emitidas a la atmósfera en el año 2020; medidas a su vez agrupadas en cuatro programas sectoriales, dirigidos a disminuir las emisiones de contaminantes de los principales sectores generales de la actividad de la Comunidad de Madrid (...) y en cuatro programas horizontales (...).

Dicho Plan, informaba la Dirección General, persigue trazar los valores límite y los valores objetivos correspondientes a aquellos contaminantes que los superan, como el ozono troposférico. Adicionalmente, se informaba de la instalación de una nueva estación de medida en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y que se estaba trabajando con organismos de investigación para mejorar para explicar los episodios relacionados con el ozono y actuar en consecuencia.

Finalmente, esgrimía la defensa autonómica que los trabajos de revisión del Plan se habían iniciado en 2016, con la intención de redefinir en lo necesario los objetivos a cumplir y las medidas a adoptar, especialmente en aquellos ámbitos en los que resulta necesario intensificar los esfuerzos, como es el caso de los óxidos de nitrógeno (NOx) y el ozono (O3). Unos trabajos que habían finalizado con la redacción del documento de Revisión de la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático 2013-2020, "Plan Azul+" (...).

Ya en sede judicial, la demanda argumentaba que la inadmisión no había estado motivada y, en lo sustantivo, la Estrategia no cumplía los contenidos exigidos

para dicho tipo de Planes que, conforme al artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, deben aprobar las Comunidades Autónomas, así como la insuficiencia de los diagnósticos de este documento, el escaso calado de los objetivos de dicha Estrategia y la inexistencia de un plan de acción concreto. Además, entendía que la existencia de un documento de revisión de esta estrategia no suponía la suficiencia de las medidas contempladas, que en todo caso debían ser aceleradas para respetar valores admisibles.

En apoyo de sus pretensiones, la entidad ecologista argumentaba que la misma petición había sido ante la Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien la desestimó, y habiendo sido esta resolución impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo estimó el recurso mediante Sentencia de 19 de octubre de 2018, ordenando a la Comunidad Autónoma "*a elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire para las siguientes zonas: Salamanca, Duero Norte, Duero Sur, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Sur y Este de Castilla y León*".

Por ello, el escrito de demanda de la entidad ecologista concluía suplicando la declaración de nulidad de ambas resoluciones y, además, que la Sala ordenase a la Comunidad de Madrid "*un Plan de Mejora de la Calidad del Aire de manera urgente, incorporando sin más demora medidas estrictas de reducción de los contaminantes precursores del ozono, con visos de eficacia*", dentro además del plazo de un año y con garantías de eficacia, tal y como había solicitado a la Administración autonómica en origen.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid va a desestimar dichas pretensiones.

Entiende la Sala que el objeto principal del recurso era la inadmisión y su motivación, y el carácter meramente informativo o no de la respuesta que dio la Dirección General.

Centrado de ese modo el objeto del debate considera la Sala que la recurrente conocía los motivos de la inadmisión, que la entidad ecologista conocía la respuesta de la Dirección General y la existencia de una revisión en ciernes del

denominado Plan Azul+, con medidas adicionales contra la contaminación atmosférica.

Respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Comunidad de Madrid declara que no se siente vinculado con dicha resolución, que además posee sustantividad propia, de modo que la problemática y solución no tenía que ser trasladada a esta Comunidad Autónoma; concretamente, en el caso de Castilla y León, no existía un documento Estrategia de Calidad del Aire ni había allí ejercido sus competencias la Comunidad Autónoma de Castilla y León, habiéndose limitado a derivar el establecimiento de los valores a un eventual Plan Nacional, lo que la Sala de Valladolid entendió improcedente.

La Sentencia entiende que, además, debía haberse impugnado en su día la Orden autonómica que había aprobado la Estrategia, y que no podía ordenar que se acelerasen los trabajos dirigidos a concluir su revisión, que deben seguir los trámites legalmente previstos, de modo que una vez concluida existe disconformidad respecto a su contenido, debía procederse a su impugnación.

Por todo ello, concluye la Sala que, existiendo ya en la Comunidad de Madrid, la regulación reclamada *“y sin que podamos aquí entrar en la bondad jurídica de sus disposiciones”*, habiendo sido tal consideración la base de lo informado por la Dirección General, y dado que la tramitación de las oportunas modificaciones de la Orden 665/2014 ya se están sustanciando, la respuesta otorgada sí tenía carácter meramente informativo y, por ello, que la inadmisión del recurso de alzada no fue disconforme a Derecho.

Para apoyar dicha decisión, la Sentencia concluye reproduciendo la Sentencia de 13 de julio de 2021 (Rec. 43/2019), sin indicar su origen ni la cuestión litigiosa ni temática abordada, conforme a la cual: *“El escrito (...) del que trae causa el presente procedimiento es una comunicación de carácter informativo que no cercena ninguna actuación procesal ni de cualquier otra naturaleza que pueda emprender el recurrente. En puridad, ni siquiera puede considerarse propiamente un acto de trámite no cualificado inserto en un procedimiento administrativo, puesto que es una actuación aislada meramente informativa y*

carente de cualquier contenido decisorio propio, sin que se encuentre relacionada en forma alguna con cualesquiera otro acto, actuación o procedimiento administrativo".

2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID 50/2022, DE 3 DE FEBRERO DE 2022, SECCIÓN SEGUNDA (REC.Nº 39/2021), NUMROJ: STSJ M 1134/2022 ECLI: ES:TSJM:2022:1134.

Sujeción de estación base de telefonía móvil a evaluación ambiental, a presentar junto a declaración responsable urbanística.

La Sentencia en cuestión resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del JCA nº29 de 13 de octubre de 2020 que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tres Cantos de fecha 24 de octubre de 2019, desestimatorio del recurso de resolución entablado frente a la resolución del Primer Teniente de Alcalde, que acordó requerir a Orange Espagne, S.A.U. Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid para legalizar una Estación Base de Telefonía Móvil.

Confirma la Sala dicho pronunciamiento desestimatorio, al entender que sí existía dicha obligación, a pesar de que urbanísticamente únicamente se sujetara a declaración responsable, de conformidad con el artículo 34.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Este precepto establece que estas instalaciones no se encuentran sometida a control previo municipal mediante licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, sin perjuicio, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

Entiende así el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que el artículo 34.6 de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, no excluye la sujeción a informe de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid de este tipo de instalaciones exigido por el artículo 41 de la Ley 2/2002, de 19 de Junio, de Evaluación Ambiental de Madrid (Anexo V apartado 16), tal y como exigió la resolución impugnada.

Un informe que hubiera debido presentarse con la declaración responsable, salvo que concurriese la excepción prevista en el propio artículo 34.6 de la Ley

9/2014, General de Telecomunicaciones, de que la instalación base de telefonía móvil formase parte de un plan de despliegue o instalación previamente autorizado por la Administración competente (que no era el caso), a su vez sujeto a Real Decreto del Consejo de Ministros, que sería el que habría de tener en cuenta las exigencias medioambientales de ese tipo de instalaciones.

3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID Nº61/2022, DE 4 DE FEBRERO DE 2022, SECCIÓN SEGUNDA, NºREC. 253/2020, NUMROJ: STSJ M 1194:2022 ECLI: ES:TSJM:2022:1194.

Ordenanza reguladora de la instalación de surtidores de venta de combustible. Contenido reservado legalmente al Planeamiento urbanístico y ordenanzas de desarrollo. Protección de usos colindantes por razones ambientales, de salud y seguridad públicas.

La última de las sentencias que deseamos reseñar resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE ESTACIONES DE SERVICIO AUTOMÁTICAS contra la Ordenanza Reguladora de la Instalación de Surtidores de Venta de Combustible del Ayuntamiento de Alpedrete (BOCM núm. 30, de 5 de febrero de 2020), estimándolo y declarando la nulidad de pleno derecho de varios de sus artículos (12, 16.1, 19 y 20).

La declaración de nulidad del artículo 12 de la Ordenanza Municipal se produce por contrariar la distancia al límite de parcela de la zona de suministro, establecida en 10 metros en la Instrucción Técnica Complementaria MI-IP 04 Instalaciones para suministro a vehículos, aprobado mediante Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, mientras que la norma municipal impugnada establecía una distancia obligatoria de los apartados surtidores a la vía pública de 15 metros.

Lo más destacable de la Sentencia reseñada es, a nuestro juicio, la doctrina que sigue respecto el resto de preceptos anulados al considerar que, conforme a la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, existe una reserva de contenido respecto al Planeamiento General y la normativa urbanística de desarrollo, sobre el que no podía incidir la Ordenanza Municipal impugnada.

Una preeminencia sustantiva que se muestra ya en relación con el artículo 16.1: de la Ordenanza Municipal, que establecía la preceptiva dotación mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de superficie de la parcela ocupada por la instalación, cuando el artículo 4.8.2 de las Normas Subsidiarias (NNSS) contemplaban que fuera de una plaza por cada 200 m² construidos o fracción, “incurriendo así en vicio de nulidad de pleno derecho (artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. De este modo, pese a la naturaleza reglamentaria de la Ordenanza Municipal y de las propias NNSS, sitúa el Tribunal en realidad a estas por encima de aquella, una cuestión en la que no obstante no se adentra la Sala.

Más destacable es la nulidad que sentencia la Sala respecto las "Condiciones de protección sobre las zonas residenciales, zonas dotacionales y zonas verdes de uso público" (artículo 19) y las Condiciones de protección sobre bienes del catálogo de elementos protegidos (artículo 20). La Ordenanza Municipal establecía un régimen de preservación de dichos usos, contemplando un sistema de cálculo de franjas de separación de anchura variable en función, por una parte, de la sensibilidad o capacidad de acogida de los usos colindantes o cercanos, y por otra de determinados parámetros de las instalaciones que guardan relación con los niveles de peligrosidad, ruido, residuos, etc...

Para la Asociación demandante dicho sistema podía inhabilitar el derecho de uso de una parcela específica que cumple con la normativa nacional, situándose por encima de ésta, sin más que fijar unos valores arbitrarios a los coeficientes. El Ayuntamiento demandado, por el contrario, sostiene que el citado artículo 19 de la Ordenanza resultaba ser conforme con el artículo 32 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, en cuanto que no establecía condiciones definitivas de la edificabilidad ni destino del suelo, que venían previstas en las NNSS.

Considera sin embargo el Tribunal que el sistema articulado era nulo, de conformidad con la propia doctrina de la Sala y Sección, establecida en la sentencia de 15 de febrero de 2017 (recurso 355/2015), a propósito del recurso que fue interpuesto contra la Ordenanza de Instalaciones de Repostaje de

Vehículos del Ayuntamiento de Leganés, aprobada en sesión celebrada el 29 de enero de 2015 (BOCM de 8 de abril de 2015).

De este modo, la Sala sostuvo en dicha sentencia que, a partir de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, la ordenanza aparece como una fuente de derecho autónoma del municipio, siendo su misión no tanto desarrollar las leyes como ser expresión de la política municipal en el marco de lo que las leyes dispongan. Pues bien, según el Tribunal, el artículo 32 de la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, reserva a las ordenanzas de instalaciones, edificación y construcción la regulación particularizada de "los aspectos morfológicos y estéticos y cuantas otras condiciones no definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles. En concreto: a) Deberán regular los aspectos relativos a la seguridad, funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambientales, estética, ornato, calidad, conservación y utilización de los edificios y demás construcciones e instalaciones, así como los requisitos y las condiciones de los proyectos y de la dirección, ejecución y recepción de edificaciones y restantes construcciones e instalaciones, de conformidad con la legislación reguladora de la edificación.

Por su parte, prosigue el razonamiento de la Sala, el artículo 42.7.b) de la Ley madrileña, con referencia al contenido sustantivo del Plan General, señala que: "7. Además de las ya señaladas con carácter general y para cada clase de suelo, el Plan General deberá contener, cuando proceda, las siguientes determinaciones complementarias: b) La ordenación precisa de los centros cívicos y los establecimientos comerciales, terciarios y de espectáculos que, por sus características o por las actividades a que se destinen, tengan un impacto específico en el tejido urbano, sean susceptibles de generar tráfico, generen demandas especiales de aparcamiento o creen riesgos para la seguridad pública, así como de los establecimientos e instalaciones que, por razón de las sustancias que almacenen, manipulen o procesen, comporten riesgo de accidentes mayores".

Considera por ello conforme a ambos preceptos que: (i) a las ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción les está vedado la regulación particularizada de cuantas condiciones sean definitorias "de la edificabilidad y destino del suelo"; y (ii) Que el Plan General deberá contener la ordenación precisa de los establecimientos terciarios que, por sus características o por las actividades a que se destinen, tengan un impacto específico en el tejido urbano, sean susceptibles de generar tráfico, generen demandas especiales de aparcamiento o creen riesgos para la seguridad pública, así como de los establecimientos e instalaciones que, por razón de las sustancias que almacenen, manipulen o procesen, comporten riesgo de accidentes mayores.

Pues bien, comprobado por la Sala que las NNSS del Municipio contemplan dicho régimen jurídico, concluye que las restricciones previstas en la Ordenanza Municipal "inciden directamente en las condiciones definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, ya que se refieren directamente, imponiendo prohibiciones o restricciones, a los usos que únicamente pueden ser regulados, en el caso concreto del Municipio de Alpedrete, por sus Normas Subsidiarias".

Considera así la Sentencia que "son las Normas Subsidiarias del Municipio de Alpedrete el único instrumento normativo al que compete la concreta ubicación de las estaciones de servicio de dicho término municipal. Por ello, podemos afirmar que los preceptos de la Ordenanza impugnados pretenden condicionar las futuras ubicaciones de las estaciones de servicio, obviando de esta forma que es el planeamiento del municipio a quien incumbe con exclusividad la determinación de la ubicación concreta de las estaciones de servicio, con la consiguiente calificación previa de los terrenos afectados al uso de la estación de servicio. Por ello podemos afirmar que se está incidiendo y determinando la futura ubicación de las estaciones de servicio de manera distinta de la que resultaría de la sola aplicación de la normativa contenida en el planeamiento del municipio".

En fin, considera la Sala, que la Ordenanza "no complementa aspectos meramente accesorios, sino que incide y determina, frontalmente, las futuras ubicaciones de las estaciones de servicio, con lo que se está excediendo del

concreto aspecto regulatorio a ella confiado por el artículo 32 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid”.