

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

(PRIMER SEMESTRE 2023)

DANIEL B. ENTRENA RUIZ

Profesor Contratado Doctor

Universidad Carlos III de Madrid¹

Sumario: 1. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a de 10 de marzo de 2023, (nºrec. 597/2022, Numroj: STSJ M 2799:2023, Ecli: ES:TSJM:2023:2799) 2. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 2ª), de 17 de octubre de 2022, (Número Sentencia: 595/2022, Número Recurso: 220/2022, Numroj: STSJ M 12070:2022, Ecli: ES:TSJM:2022:1207). 3. Sentencia Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de enero de 2023 (Número Sentencia: 25/2023, Número Recurso: 807/2022 Numroj: STSJ M 594:2023 Ecli: ES: TSJM:2023:594). 4. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 2023 (Número Sentencia: 135/2023 Número Recurso: 455/2020 Numroj: STSJ M 1544:2023 Ecli: ES:TSJM:2023:1544).

1. SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID A DE 10 DE MARZO DE 2023, (NºREC. 597/2022, NUMROJ: STSJ M 2799:2023, ECLI: ES:TSJM:2023:2799)

Esta primera Sentencia creemos que puede resultar interesante al resolver un conflicto habitual, el que se produce entre promotores de una actividad con potencial efecto contaminante, en particular acústico, que presentan una declaración responsable urbanística para posterior apertura de la actividad, y que mucho tiempo después recibe una inspección y consiguiente resolución municipal, en el mejor de los casos, imponiendo medidas correctoras, cuando no existen defectos insubsanables.

¹ Open Researcher and Contributor ID (ORCID): 0000-0003-1393-0736.

This work has been supported by the Madrid Government (Comunidad de Madrid-Spain) under the Multiannual Agreement with UC3M in the line of Excellence of University Professors (EPUC3MXX), and in the context of the V PRICIT (Regional Programme of Research and Technological Innovation). Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través de la línea de "Excelencia del Profesorado Universitario" del Convenio Plurianual con la UC3M (EPUC3MXX), en el marco del V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica)

La Sentencia resuelve el recurso de apelación contra la sentencia dictada en fecha 25 de abril de 2022 por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número 21 de Madrid, en los autos de procedimiento ordinario 241/2021, por medio de la cual se desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental del Ayuntamiento de Madrid, de 12 de abril de 2021, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra Resolución de la misma Autoridad de 3 de diciembre de 2020, por la cual se ordenaba la adopción de una serie de medidas correctoras a la parte recurrente, el titular de un local de clases de baile. para su adecuación a la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica y a la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

El apelante presentó declaración responsable para realización de obras y apertura de la actividad, si bien se le terminaron imponiendo entre otras las medidas correctoras de aumentar la protección acústica de los elementos constructivos que delimitan los locales ocupados, en la forma precisa para conseguir unos valores de aislamiento a ruido aéreo mínimos, de acuerdo con lo establecido en artículo 26 de la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica, correspondiente a una actividad tipo 3.2, esto es: "Actividades con equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisual y niveles sonoros previsible hasta 95 dBA, cualquiera que sea su horario de funcionamiento".

El promotor de la actividad consideró que las medidas requeridas no se ajustaba al tipo de actividad declarado, tipo 3.1, esto es "Actividades sin equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisual salvo sistemas tipo hilo musical o aparatos de televisión, cuyo nivel de emisión máximo no podrá ser superior a 80 dBA"

La inspección municipal consideró que los dos equipos instalados no podían ser considerados un equipo tipo hilo musical, sino de reproducción o amplificación sonora y, por ello, la actividad debía ser subsumida en el tipo 3.1, sujeta a una limitación más estricta. Es cierto, no obstante, que la inspección no fue del todo precisa, adoleciendo de defectos al no respetarse el protocolo de medición que establece la obligatoriedad de hacer constar que las

mediciones se habían realizado con puertas y ventanas cerradas, y en unos puntos de medidas atendiendo a determinados criterios.

El hecho de que el Juzgado de instancia no entrara a valorar esta cuestión, motivó la estimación del recurso de apelación por incongruencia omisiva, si bien la Sala va a terminar desestimando el recurso interpuesto en lo relativo al fondo del asunto, pues *“tales omisiones no suponen consecuencia invalidante alguna, pues aunque en el acta se afirme que el nivel máximo de emisión medido en ambas salas se encuentra en 82 dBA, sin embargo ello va a resultar intrascendente en el caso presente, pues con independencia de la medición que pudo efectuarse, lo realmente relevante en el presente supuesto es que nos encontramos con una actividad con equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisual, resultando indiferente en este caso el nivel sonoro previsible”*.

Por tanto, la Sala considera ajustada a Derecho la exigencia de las medidas correctoras.

Pero más allá de esta apreciación fáctica, desde un punto de vista jurídico interesa destacar la respuesta respecto a una alegada revisión ilegal de la declaración responsable por medio de la imposición de las medidas correctoras:

Así, la declaración responsable no puede eximir de cumplir las estipulaciones contenidas en la normativa reguladora de medio ambiente, correspondiendo a los órganos administrativos municipales el control de las actividades para evitar la contaminación acústica en orden a proteger el medio ambiente y la calidad de vida de las personas. Por ello, en el ejercicio de las funciones de control de desarrollo de actividades, cuando se constate un incumplimiento de las disposiciones de la Ordenanza, a la que se encuentran sometidas todas las actividades, debe procederse a la subsanación de las deficiencias que en cada inspección se detecten. Y ello no supone sustituir una declaración responsable ni revisar un acto administrativo de concesión de licencia, sino únicamente el ejercicio de unas funciones de inspección que conducen a que la actividad tenga que adoptar unas medidas correctoras cuando no se cumplen las disposiciones

de la Ordenanza contra la Contaminación Acústica y Térmica del Ayuntamiento de Madrid.

2. SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 17 DE OCTUBRE DE 2022, (NÚMERO SENTENCIA: 595/2022, NÚMERO RECURSO: 220/2022, NUMROJ: STSJ M 12070:2022, ECLI: ES:TSJM:2022:1207)

La segunda Sentencia que deseamos reseñar nos parece muy interesante igualmente porque, más allá de pronunciarse acerca del conocido problema de la impugnación de la resolución que concluye un procedimiento ambiental al margen del procedimiento sustantivo, y respecto a lo cual existe una conocida jurisprudencia que considera aquella acto de trámite vinculado al procedimiento principal, establece el régimen jurídico sustantivo aplicable en la Comunidad de Madrid respecto a la evaluación ambiental de actividades una vez derogada la Ley madrileña en su mayor parte, para remitir directamente a la Ley estatal reguladora y ello, además, en el marco de un conflicto entre dos Ayuntamientos enfrentados por la implantación de una planta de compostaje.

En efecto, en el procedimiento de instancia se impugnaba la Providencia de Alcaldía de fecha 18 de Diciembre de 2018, dictada por el Excmo. Ayuntamiento de Villacorejos (Madrid) que consideraba correcto el Informe de Evaluación Ambiental de actividad de la referida planta de compostaje y el informe jurídico asociado, disponiendo su incorporación al expediente principal de ubicación, cuya tramitación ordinaria igualmente acordaba.

La sentencia del Juzgado de instancia apelada consideró irrecurrible ese acto porque se trataba de un acto de trámite, impugnables según la jurisprudencia, únicamente “cuando se alegan causas de nulidad de pleno derecho (...) que no se refieran al fondo de lo debatido sino a requisitos de forma para cuyo enjuiciamiento no es necesario entrar en el estudio de la regularidad material del acto, esto es vicios de forma que acarrear la nulidad del acto de trámite (v.g. incompetencia del órgano, defectuosa composición de éste, falta total y absoluta de los trámites legalmente establecidos, etc). Y como quedaba

detallado en el fundamento de derecho segundo ningún defecto de esta envergadura se desprende de las actuaciones (...)"

Contra dicha Sentencia se alzó el Ayuntamiento de Chinchón alegando que no era un acto de trámite cualquiera sino cualificado puesto que "además de la emisión de informe favorable de evaluación ambiental de actividades, resolver las alegaciones presentadas; notificar a los alegantes la contestación individualizada a sus alegaciones; comunicar a la empresa promotora del presente expediente las condiciones con arreglo a las cuales podrá iniciarse la actividad; y, por último y no menos importante, en el propio acto administrativo recurrido se hace constar que es un acto definitivo en vía administrativa contra el que solamente cabe interponer recurso contencioso administrativo"

Pues bien, tanto en lo relativo a la impugnabilidad del acto, como respecto al fondo del asunto la Sala va a estimar el recurso de apelación, al considerar manifiestamente incompetente al Ayuntamiento de Villaconejos para tramitar ese procedimiento, por corresponder hacerlo a la Comunidad de Madrid, y ello porque, en primer lugar, se había ya concedido la licencia con anterioridad al trámite de evaluación ambiental, generando con ello indefensión respecto a la posible impugnación de aquel trámite -puesto que no pudo realizarse con el acto resolutorio del procedimiento sustantivo-

De otro lado, a nuestro juicio más relevante, por la mencionada razón competencial, básicamente porque la ley madrileña habría quedado limitada a los procedimientos ambientales que deben tramitar los municipios y que ser una actividad no contemplado en el listado de la Ley madrileña y sí en el de la Ley estatal, la competencia para tramitar el relativo a la planta de compostaje le corresponde a la Comunidad Autónoma:

Como segundo motivo de la apelación se expone que el Título IV de la Ley 2/2012 tan solo es aplicable a las actividades incluidas en el Anexo V, relativo a las "Actividades o proyectos sometidos al procedimiento de evaluación ambiental de actividades en la Comunidad de Madrid", entre las que no se encuentra la de "planta de compostaje" y que el acto impugnado ha sido dictado por órgano incompetente. Este motivo debe acogerse.

Debemos tener en cuenta que la Disposición derogatoria única de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas, ha

derogado la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, a excepción del Título IV, "Evaluación ambiental de actividades", los artículos 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el Anexo Quinto. Y la disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, ha establecido que en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en tanto que se apruebe una nueva legislación autonómica en materia de evaluación ambiental en desarrollo de la normativa básica estatal, se aplicará la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en los términos previstos en esta disposición, y lo dispuesto en el Título IV, los artículos 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el Anexo Quinto, de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

De ello se desprende que las actividades que se relacionan en el Anexo Quinto de la Ley 2/2002 citado, son las sujetas al procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, procedimiento cuya tramitación y resolución corresponde a los municipios, según el artículo 42 de la misma Ley, actividades distintas de las de obligado sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (que se regulaba en el Título III de la Ley y cuya tramitación y resolución, conforme a lo 8 / 10 dispuesto en el derogado artículo 24, correspondía al órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, salvo aquellos supuestos en que la competencia sustantiva para su aprobación o autorización correspondiera a la Administración General del Estado.

De este modo, comprobado por la Sala que el Informe de Evaluación Ambiental de Actividades para una planta de compostaje, resulta claro que la competencia corresponde al órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, al no estar incluida en el anexo V de la Ley 2/2002, por lo que no le es de aplicación la citada Ley sino la ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Y la Disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas regula el régimen transitorio en materia de evaluación ambiental, disponiendo que la Consejería Competente en materia de Medio Ambiente será el órgano ambiental encargado de la tramitación de los procedimientos contemplados en la legislación vigente en materia de evaluación de impacto ambiental.

3. SENTENCIA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (SECCIÓN 2ª) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 27 DE ENERO DE 2023 (NÚMERO SENTENCIA: 25/2023, NÚMERO RECURSO: 807/2022 NUMROJ: STSJ M 594:2023 ECLI: ES: TSJM:2023:594)

En tercer lugar, queremos reseñar la Sentencia referenciada porque nos ha parecido interesante por la claridad con que se pronuncia acerca de la suspensión judicial cautelar de una orden cautelar de suspensión de la actividad y cierre de un establecimiento, por no poseer las medidas adecuadas contra la contaminación acústica. La Sentencia, dictada en apelación, anula el Auto del Juzgado de instancia que había atendido esa solicitud de suspensión cautelar de la resolución administrativa, la cual había considerado que no existía peligro para el interés general pero sí para los intereses económicos y sociales del titular de la actividad, de un lado porque considera que sería tanto como otorgar la licencia administrativa, extralimitándose en las funciones jurisdiccionales y, de otro lado, porque los intereses privados implicados siempre pueden ser indemnizados si en el procedimiento principal obtienen la tutela jurisdiccional estimatoria.

La Sentencia referenciada considera así, atendiendo a la doctrina del Tribunal Supremo: “Es lo que ocurre en el presente caso en el que la declaración de ineficacia de la declaración responsable presentada para la modificación de la actividad de restaurante a la de bar restaurante con hilo musical supone que la parte recurrente no dispone de título habilitante para el ejercicio de dicha actividad, por lo que una eventual suspensión de la ejecutividad de la resolución administrativa de precinto aquí impugnada equivaldría, de facto, al otorgamiento de una autorización provisional mientras se sustancia el recurso principal y ello soslayando el control, formal o material, sobre si las obras o actividad concreta son o no conformes con el ordenamiento jurídico, lo que equivaldría, en definitiva, a obviar provisionalmente la declaración de ineficacia de la declaración responsable como necesaria técnica de control de la Administración”.

Por lo que respecta a la incidencia sobre los intereses privados afectados, la Sentencia recuerda la jurisprudencia recaída al respecto:

En tal sentido, la STS 18 junio 2015 (casación 3074/2014), declara que la posible desaparición o quiebra de la empresa por la demora en la iniciación de la actividad debido a las cuantiosas inversiones que haya podido realizar para llevarlas a cabo no es un hecho que se deba tener por demostrado y, aun cuando así fuese, tan lamentable pérdida también resultaría indemnizable, sin que ello impida, si fuese procedente con arreglo a Derecho, que pueda llevarse a cabo finalmente la actividad si la resolución impugnada es anulada en sede judicial.

Del mismo modo, en cuanto a la posible afectación a la posición competitiva de la empresa, pérdida de clientela o de oportunidades de negocio y pérdida de puestos de trabajo nos remitimos a lo que respecto a tal clase de perjuicios expone la STS 31 enero 2014 (casación 4552/2012) en la que, tras destacar el "intenso componente económico de semejantes argumentos", se concluye que perjuicios de la naturaleza de los expresados difícilmente pueden fundar una medida cautelar con contenido positivo cuando, como aquí acontece, presentar un carácter manifiestamente futurible y carente de posible acreditación de los mismos, siendo " (...) evidente que para toda empresa la realización de una inversión se proyecta sobre la base de su éxito financiero y económico, pero sólo la evolución de la realidad puede confirmar o desmentir tales proyecciones. Así pues, aducir que la denegación de una autorización está impidiendo una inversión fructífera con todas sus consecuencias en el sector, para la propia empresa, para los consumidores y para el mercado laboral y que, por lo tanto, debe suspenderse dicha denegación y adoptarse la medida positiva de autorizar la instalación es una argumentación que no puede prosperar.

En resumen, concluye el TSJ de Madrid: "Por todo ello, debemos entender que es prevalente el interés general sobre el particular de la recurrente, pues el desempeño de la actividad sin disponer de título habilitante para ello, perturbaría gravemente dicho interés general, perturbación que no puede soslayarse por los perjuicios económicos que pudieran ser ocasionados a la recurrente.

4. SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (SECCIÓN 8ª) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 2 DE FEBRERO DE 2023 (NÚMERO SENTENCIA: 135/2023 NÚMERO

**RECURSO: 455/2020 NUMROJ: STSJ M 1544:2023 ECLI:
ES:TSJM:2023:1544)**

La siguiente resolución judicial que deseamos comentar resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por la Comunidad de la Ciudad y Tierra de Segovia (CC y TS) contra el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (PRUG) en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. La CC y TS es una entidad Local que agrupa al Ayuntamiento de Segovia, 70 Ayuntamientos de la provincia de Segovia, 3 de Ávila en 8 sexmos, 22 Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid en 2 sexmos (Casarrubios y Lozoya), y 5 Entidades Locales Menores de Segovia, comprendiendo un total de 129 pueblos.

El recurso se dirige contra varios preceptos del PRUG y en relación con la supuesta defectuosa tramitación procedimental, que el Tribunal rechaza.

Respecto a los preceptos impugnados vamos a destacar en primer lugar, el artículo 38.1 w), que considera incompatible con el Parque Nacional "el uso de drones por motivos diferentes a los de la gestión del parque, emergencias o proyectos de investigación debidamente autorizados en el ámbito del PRUG o de las Áreas Sensibles al Sobrevuelo recogidas en el Anexo VI".

Esta prohibición, ya se contenía en el artículo 7.3 de la ley estatal 30/2014, que aprobó la creación del Parque Nacional, esto es, dentro de sus límites territoriales, si bien el PRUG la extiende a áreas ajenas a la superficie del parque consideradas sensibles al sobrevuelo. Pues bien, la Sentencia entiende que el precepto debe ser anulado por exceso competencial, al pretender aplicar una limitación a un espacio ajeno a ese ámbito territorial sobre el que carece de competencia la Comunidad Autónoma de Madrid, en la medida que corresponde al Estado el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (art. 149.1.20 CE), sobre el que tampoco alcanza la competencia autonómica, prevista en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía en materia de montes y protección de medio ambiente.

Como señala la propia Sentencia, esta misma doctrina había sido seguida, primero, por el TSJ de Castilla y León en su Sentencia nº 700/2020, de 25 de

junio (rec.821/2019) en la que abordó la competencia para regular las previsiones sobre el sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama con motivo de la impugnación del Decreto 16/2019, de 23 de mayo que aprobó dicho Plan para el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

También habían seguido la misma doctrina el propio TSJ de Madrid, en su Sentencia de fecha 7 de octubre de 2021 en el PO 431/2020 (Sentencia nº 1135/2021), interpuesto por la Asociación de Vuelo Libre Española (AVLE) contra este mismo Decreto, impugnando los arts. 381x y el art. 49 de dicho Decreto, que resultaron anulados.

El art. 381x consideraba incompatibles “el uso de cometas, globos, sistemas de impulsión a vela o cualquier otro tipo de artefacto o aeronaves no impulsadas a motor que sobrevuele el ámbito del PRUG y de las Áreas Sensibles al Sobrevuelo recogidas en el Anexo VI, excepto por motivos de gestión, científicos debidamente autorizados, o por razones de rescate o emergencia”.

Por su parte, el artículo 49 dedicado al "vuelo de aeronaves no impulsadas a motor" regulaba el empleo de estas aeronaves, lo que fue considerado al margen de las competencias autonómicas, invadiendo las reservadas al Estado por el artículo 149.1.20 CE.

Como consecuencia de esa anulación previa, la Sentencia declara la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento en lo relativo a estos dos preceptos.

Por lo demás, la Sentencia avala la legalidad de la regulación del PRUG referida a la Regulación del uso comercial y profesional de la pista de esquí de fondo situada en parte en el MPU 113 de la CC y TS de Segovia "La Cinta - Peñalara", cuyo reproche por la entidad recurrente se centraba en no haber contemplado las exigencias de las empresas que pueden explotar esa actividad, sino únicamente las exigencias de titulación de los profesionales al frente. Al respecto, la Sentencia recuerda que:

Existe una reiterada jurisprudencia que viene sosteniendo que únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión

reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Y en el supuesto que nos ocupa no se invoca previsión legal que exija que esta reparación sea contemplada en la norma impugnada.