

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Irretroactividad de disposición sancionadora ambiental y vulneración del principio de legalidad en materia de declaración de impacto ambiental. 2. Indebida denegación de información ambiental en proyecto de construcción de refinería de petróleo. 3. Inactividad material de la Administración ante la solicitud de designación de una zona como ZEPA. 4. Otorgamiento de autorización ambiental integrada y alcance del informe urbanístico del Ayuntamiento.

En el segundo semestre del año 2013 damos cuenta de un conjunto de pronunciamientos dictados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) en diferentes asuntos relacionados con la protección ambiental. Las resoluciones que, a nuestro juicio, mayor interés ofrecen son las siguientes:

— Sentencia de 26 de diciembre de 2012 (recurso contencioso-administrativo núm. 58/2009) sobre la pretendida aplicación retroactiva de una disposición sancionadora por ausencia de evaluación de impacto ambiental.

— Sentencia de 22 de febrero de 2013 (recurso contencioso-administrativo núm. 335/2010) sobre la indebida denegación de información ambiental.

— Sentencia de 11 de marzo de 2013 (recurso contencioso-administrativo núm. 1710/2009) sobre inactividad de la Administración ante la solicitud para la designación de una zona como ZEPA.

— Sentencia de 22 de marzo de 2013 (recurso contencioso-administrativo núm. 264/2010) sobre el alcance de los informes municipales en el otorgamiento de una autorización ambiental integrada.

1. Irretroactividad de disposición sancionadora ambiental y vulneración del principio de legalidad en materia de declaración de impacto ambiental

La Sentencia del TSJM de 26 de diciembre de 2012 resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una compañía operadora de telefonía móvil contra la Resolución de la consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid por la que se impone una sanción de multa por importe de 100.000 euros por la supuesta comisión de una infracción muy grave (artículos 58.a en relación con el artículo 59.h de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid) por la construcción de una instalación de estación base de telefonía móvil sin disponer de la declaración de impacto ambiental preceptiva y seguir ejerciéndose la actividad.

No deja de sorprender la naturaleza del conflicto —la determinación de la legalidad de la sanción de multa impuesta por la Administración— por la lógica y rápida respuesta que a este le confiere el TSJM. En efecto, en este caso los hechos son indubitados respecto al incorrecto proceder de la Comunidad de Madrid por pretender sancionar retroactivamente la comisión de una infracción que, en el momento de producirse los hechos, no merecía ningún tipo de reproche por no encontrarse aprobada la norma ambiental que, a día de hoy, recoge el tipo infractor. La norma en cuestión, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, tipifica como infracción muy grave en su artículo 58 la acción consistente en “el inicio o ejecución de obras, proyectos o actividades sujetos a evaluación de impacto ambiental sin haber obtenido declaración de impacto ambiental positiva o incumpliendo las condiciones establecidas en la misma”.

En este concreto supuesto, la mercantil recurrente solicitó en 1998 al Ayuntamiento de Algete una licencia para la instalación de una antena de recepción de telefonía móvil. A partir de la aprobación y entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 19 de junio, la actividad desarrollada por la compañía de telefonía móvil quedó sujeta al procedimiento de impacto ambiental abreviado por encontrarse incluida en el epígrafe 49 del anexo III de la citada Ley, “Antenas de comunicación situadas fuera de zonas urbanas”. Empero, cuando la mercantil recurrente solicitó la licencia de obras al Ayuntamiento no le era exigible la citada declaración de impacto ambiental por no estar en vigor la norma que la impone.

Esta tesis, esgrimida por la recurrente, es acogida sin ambages por el TSJM, que estima el recurso contencioso-administrativo por considerar que se ha sancionado a la actora por la comisión de unos hechos que cuando se realizaron no eran constitutivos de infracción, todo ello en clara contravención del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y del manido principio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*, del que deriva el principio de legalidad penal consagrado en el artículo 25 CE.

No solo, a juicio del TSJM, el inicio y la ejecución de las obras no estaban sometidos a declaración de impacto ambiental por no encontrarse en vigor la Ley 2/2002, de 19 de junio, sino que, a mayor abundamiento, ni siquiera por el hecho de seguir desarrollándose la actividad en el momento en que se incoa el expediente sancionador puede activarse la aplicación del tipo infractor dado que “para que una conducta que

permanece en el tiempo pueda ser sancionada es necesario que la misma estuviera también tipificada como infracción en el momento inicial de su comisión”.

Finalmente, el TSJM se plantea la posibilidad de si, una vez producida la entrada en vigor de la Ley 2/2002, la Comunidad de Madrid, en relación con las instalaciones ya en funcionamiento con anterioridad, puede obligar a que estas se adapten a las exigencias de esa disposición normativa, entre ellas la de contar con declaración de impacto ambiental. Porque en ese caso, y ante el incumplimiento de dicho requerimiento, la instalación sí podría ser sancionada por la Ley 2/2002, si bien únicamente por la falta de adaptación exigida. Sin embargo, no es esta la infracción imputada en autos a la recurrente al no obrar en el expediente requerimiento alguno previo de adaptación de las instalaciones a las nuevas exigencias impuestas por la Ley 2/2002.

2. Indevida denegación de información ambiental en proyecto de construcción de refinería de petróleo

La Sentencia del TSJM de 22 de febrero de 2013 resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza (WWF-ADENA) contra la Resolución de la Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto a su vez contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud presentada por la citada asociación ante la Dirección General de Política Energética y Minas por la que interesaba le fuera proporcionada información ambiental sobre la consulta transfronteriza con Portugal, así como documentación complementaria al estudio de impacto ambiental del proyecto de instalación de una refinería de petróleo en Extremadura.

La solicitud de WWF-ADENA encuentra fundamento en el artículo 3.1.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, con ocasión de la construcción de una refinería de petróleo. Por una parte, se solicita información ambiental sobre el resultado de las consultas transfronterizas con Portugal y, por otra, la recepción, por parte del órgano sustantivo competente, de la documentación complementaria al estudio de impacto ambiental conforme se reconoce en el artículo 9.4 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

Ante el silencio de la Administración respecto a la primera solicitud formulada, la asociación ecologista interpuso un recurso de alzada que fue desestimado. Esta desestimación tiene lugar al considerar la Administración que la información ambiental solicitada se encuentra en curso de elaboración; así, por tratarse de documentos o datos inconclusos, basa su denegación de la información en el artículo 13 de la Ley 27/2006.

Conforme a la configuración del derecho de acceso a la información ambiental que se contiene en la mencionada Ley 27/2006, cabe apuntar que dicho derecho solo puede ser excepcionado a partir de los supuestos recogidos en el artículo 13, cuya letra d) se refiere precisamente a “que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente”.

La falta de respuesta de la Administración a la solicitud inicial de WWF-ADENA supuso, ya de entrada, un incumplimiento del artículo 3.1.f) de la Ley 27/2006 por no exponer los motivos por los cuales no se facilita la información total o parcialmente. Una cosa es, como enfatiza el TSJM, que la Administración no pueda suministrar una información concreta si esta no obra en su poder. Pero no se puede olvidar, al mismo tiempo, que la Ley prescribe, justo para esos casos, el deber de actuar en la forma prevenida en el artículo 10.2.b), según el cual debe redirigirse la solicitud a la autoridad competente que posea la información solicitada o bien informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que dirigir la solicitud.

Y no solo eso. En opinión del TSJM, la Administración también vulneró lo dispuesto en el artículo 13.1.d) de la Ley 27/2006 porque, si bien la información pretendida se refería a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos, la Administración está obligada en esos supuestos a explicar en la respuesta la situación del material requerido, debiendo “mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración”. Por el contrario, la Resolución desestimatoria del recurso de alzada se limitó a señalar que la información estaba en curso de elaboración, por lo que el Ministerio carecía de la información solicitada, sin perjuicio de que, por referirse a documentos o datos inconclusos, no existía la obligación de facilitar la información solicitada.

Ambas circunstancias determinan la estimación del recurso contencioso-administrativo y la consiguiente anulación de las resoluciones impugnadas por resultar contrarias a derecho.

3. Inactividad material de la Administración ante la solicitud de designación de una zona como ZEPA

La Sentencia de 11 de marzo de 2013 resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología contra la inactividad de la Administración autonómica frente a una petición de dicha Sociedad.

Concretamente, la actora, en su petición ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la instaba a designar la zona conocida como Alcarria de Alcalá como zona de especial protección para las aves (ZEPA).

Para la recurrente, la inactividad de la Administración por la falta de designación choca con el hecho acreditado de que dicha zona forma parte del inventario IBA (área importante para la conservación de las aves) número 75, constituyendo tal inventario el documento científico de referencia aceptado en el ámbito de las instituciones comunitarias a la hora de establecer los territorios que deben ser declarados ZEPA.

Sin embargo, la Sentencia del TSJM no acepta la tesis de la recurrente al estimar que, tal y como argumenta la Administración demandada, no concurren los requisitos necesarios para apreciar inactividad de la Administración. En este sentido, y conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial, queda excluida la posibilidad de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el supuesto de que exista un margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación de actuar exija un acto concreto de aplicación en cuanto prestación de forma clara y concreta en favor de persona determinada no necesitada de ulterior especificación.

Pues bien, la solicitud formulada en su día por la asociación recurrente demandaba el inicio del procedimiento para la designación de Alcarria de Alcalá como zona de especial protección para las aves, por lo que queda claro que la demandante está instando una prestación que precisaba de ulteriores actos de aplicación.

En este sentido, a juicio del TSJM, lo realmente solicitado por la actora es el inicio del procedimiento de designación de una zona como ZEPA, punto respecto al cual el propio Tribunal entra también a valorar su procedencia o no. Tal procedencia depende en lo sustancial, para el TSJM, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de junio de 2007. Este pronunciamiento recayó en el recurso interpuesto por la Comisión por el que solicitaba al Tribunal la condena de España por el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 79/409 por no haber clasificado como ZEPA suficientes territorios en número y superficie en varias comunidades autónomas. Y por lo que se refiere concretamente a la Comunidad de Madrid, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no apreció ni declaró incumplimiento alguno en relación con las obligaciones de la Directiva 79/409.

En lógica consecuencia, el TSJM resuelve que, a la fecha de solicitud de la recurrente, la Comunidad de Madrid no estaba obligada a realizar la prestación solicitada, no habiéndose acreditado tampoco que se hubiera producido una alteración de tal envergadura que invalidara los datos científicos actualizados presentados por la Comisión, por lo que procede en última instancia la desestimación del recurso.

4. Otorgamiento de autorización ambiental integrada y alcance del informe urbanístico del Ayuntamiento

La Sentencia de 22 de marzo de 2013 resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Valverde de Alcalá contra la desestimación presunta del recurso de alzada presentado contra la Resolución de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid por la que se concede autorización ambiental integrada para el desarrollo de actividad consistente en explotación de planta para el tratamiento y eliminación de material de categoría I (cadáveres, canales y desechos de animales no destinados a consumo humano).

La dirección letrada del Ayuntamiento recurrente centra la controversia en el incumplimiento, por parte de la Administración autonómica demandada, del contenido de los informes municipales a la hora de tramitarse la concesión de una autorización ambiental integrada solicitada en 2006 para una instalación en funcionamiento desde el año 1982.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, contempla en su articulado la necesidad de realizar un informe acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico (artículo 12.1.b en relación con el artículo 15) y otro sobre la adecuación de la instalación a los aspectos de la competencia ambiental-sanitaria del Ayuntamiento (artículo 18). A mayor abundamiento, la disposición transitoria única del RD 509/2007, de 20 de abril, refiere que en el procedimiento de adaptación de instalaciones existentes serán exigibles los trámites de información pública y los informes preceptivos del Ayuntamiento del título III de la Ley 16/2002.

Si bien en un primer momento la solicitud de autorización ambiental integrada es desestimada al no resultar compatible la solicitud con las determinaciones del planeamiento urbanístico aplicable, la empresa interesada recurre posteriormente en alzada la decisión. La resolución del recurso de alzada es estimatoria y ordena retrotraer las actuaciones. Una retroacción que conduce al resultado último de poner de relieve que las normas urbanísticas sobre las que se fundó la primera desestimación de la solicitud de autorización carecían de eficacia al no haber sido publicadas íntegramente en el boletín oficial autonómico. Una falta de eficacia que conlleva la aplicación de las anteriores Normas Subsidiarias en el municipio y que, justo en el terreno en que está ubicada la instalación, permitían un uso industrial ganadero como el solicitado, tal y como el propio Ayuntamiento recurrente acreditaba en sus primeros informes emitidos en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Esta realidad, junto a la concesión en su día, por el propio Ayuntamiento, de la licencia de obras y de adaptación tecnológica de la actividad, conducen al TSJM a entender que el Ayuntamiento no puede a posteriori cuestionar, en la retroacción de las actuaciones para la tramitación del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, ciertos parámetros de edificabilidad de la instalación al amparo del informe urbanístico a emitir, por lo que finalmente debe ser desestimado su recurso contencioso-administrativo.