

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN MADRID

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

DANIEL B. ENTRENA RUIZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I.- SENTENCIA DEL TSJ DE MADRID Nº 409/2025, DE 2 DE JUNIO (NÚMERO RECURSO: 271/2024; NUMROJ: STSJ M 6873:2025; ECLI: ES:TSJM:2025:6873). NO SUJECIÓN A EVALUACIÓN AMBIENTAL DE NEGOCIO DE MULTICOCINAS PARA ELABORACIÓN DE PLATOS Y COMIDAS PREPARADOS Y VENTA POR INTERNET), II. SENTENCIA DEL TSJ DE MADRID Nº 353/2025, DE 26 DE JUNIO (NÚMERO RECURSO: 166/2024; NUMROJ: STSJ M 8751:2025; ECLI: ES:TSJM:2025:8751). INIMPUGNABILIDAD AUTÓNOMA DE DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, III. SENTENCIA DEL TSJ DE MADRID Nº 598/2025 DE 26 DE SEPTIEMBRE (NÚMERO RECURSO: 215/2024; NUMROJ: STSJ M 11124:2025; ECLI: ES:TSJM:2025:11124). INEFICACIA DE DECLARACIÓN RESPONSABLE, SIETE AÑOS DESPUÉS DE SU PRESENTACIÓN.

I. SENTENCIA DEL TSJ DE MADRID Nº 409/2025, DE 2 DE JUNIO (NÚMERO RECURSO: 271/2024; NUMROJ: STSJ M 6873:2025; ECLI: ES:TSJM:2025:6873). NO SUJECIÓN A EVALUACIÓN AMBIENTAL DE NEGOCIO DE MULTICOCINAS PARA ELABORACIÓN DE PLATOS Y COMIDAS PREPARADOS Y VENTA POR INTERNET.

La primera sentencia que glosamos en este número de la revista, resuelve el recurso de apelación presentado contra la sentencia nº 458/2023, de 27 de octubre de 2023, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en autos de P.O. nº 501/2022, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de 24.02.2022 de la Gerente de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, por delegación del Pleno, que acordó: *”CONCEDER a KITCHEN CLUSTER EUROPE SL, licencia urbanística de conformidad con lo establecido en el artículo 37.2 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014 (OAAEE), para las actuaciones que*

se indican a continuación, en el inmueble sito en DIRECCION000, con los datos que constan en el certificado de conformidad número NUM000, así como de acuerdo con los informes emitidos por los órganos competentes. Actuaciones concedidas: Implantación de actividad de actividad industrial de elaboración de comidas y venta por internet (multicocinas). Obras de reestructuración puntual. Obras de acondicionamiento puntual. Obras exteriores.”

El interés del asunto es triple, al tratarse, en primer lugar, de un caso de las conocidas cocinas fantasma, que proliferaron en antiguos locales industriales (como talleres de vehículos) situados en el centro de la ciudad de Madrid, en entornos por tanto residenciales, y que provocan múltiples molestias a los residentes, principalmente olores, ruidos, visuales (al propiciar chimeneas inmensas en los patios interiores) y crecimiento exponencial del tránsito de vehículos de dos ruedas en la vía pública.

En segundo lugar, el asunto tiene interés porque los recurrentes se dirigen también indirectamente contra la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas de 28 de febrero de 2014, hoy derogada por la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, entre otros motivos por las funciones atribuidas a las entidades colaboradoras urbanísticas, próximas al ejercicio de potestades administrativas de control urbanístico. Esta cuestión, empero, ya ha sido resuelta en varias ocasiones por el propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sentencia nº 338/2016, de 27 de abril de 2016, sentencia de 24 de julio de 2019, nº rec: 649/2018, Sentencia n.º 458/2023 de 27 de octubre), indicando que en realidad el ejercicio de las potestades de inspección y sanción queda reservada en realidad a la administración municipal, siendo las entidades privadas meras colaboradoras. Una tesis a nuestro juicio respetable pero cuestionable, pues la realidad es que aquellas potestades no llegan realmente a ejercitarse, en el mejor de los casos excedido con mucho el tiempo delimitado para hacerlo, sino que se dan por buenas sin más las certificaciones emitidas por este tipo de entidades colaboradoras, que actúan en un entorno de mercado, y, por tanto, cuyo nicho de negocio es precisamente el que puedan reclamar los promotores para que avalen las actuaciones urbanísticas a desarrollar.

Dejando de lado dicha cuestión, el tercer asunto de interés de la Sentencia que comentamos es si este tipo de establecimientos deben someterse a algún tipo de evaluación ambiental para poder obtener la licencia que permite su funcionamiento. Y así lo consideró, en efecto, la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo impugnada en apelación, entendiendo que conforme al Anexo V de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, la multicocina se trata de una instalación que no puede ser considerada como Comercio Alimentario ni Restauración, en el que el cliente los consume en el mismo local; sino de una instalación industrial, por lo que la actividad es un proceso industrial, determinando la necesidad de una evaluación ambiental de actividades. Al no haberse sujeto a ese procedimiento ambiental, se estimó nula la licencia concedida para el ejercicio de la actividad.

Realizaba así el siguiente razonamiento la sentencia apelada: *"Coincidimos con el Perito de la actora en que al no poder considerarse la instalación como Comercio Alimentario ni Restauración y tratarse de una instalación industrial debemos entender la actividad que nos ocupa como un proceso industrial de elaboración resultado de la preparación en crudo o del cocinado de productos alimenticios de origen animal o vegetal; operaciones en las que se incluyen "fabricación de cárnicos", "elaboración y conservación de pescados y productos a base de pescado" y "envasado y empaquetado de productos alimenticios", todos epígrafes incluidos en el Anexo V de dicha Ley y "el envasado y enlatado de productos animales y vegetales" del grupo 2 apartado b) del Anexo II de la Ley 21/2013. Ciertamente, al no limitarse la actividad al uso de comercio alimentario en el que el cliente recoge los productos en los estantes del local, ni restauración en el que el cliente los consume en el mismo local, la actividad -con 10 cocinas- adquiere una nueva dimensión que le permite una producción mucho mayor y que es lo que determina la necesidad de una evaluación ambiental de actividades"*

Sorprendentemente este criterio va a ser cuestionado por el propio Ayuntamiento de Madrid en su recurso de apelación y, en lugar de defender los derechos de los vecinos afectados por la instalación, considera que las actividades que figuran en el Anexo V de la Ley 2/2002, de 19 de junio, son un catálogo cerrado, que no contiene ninguna cláusula abierta que permita incluir otras actividades análogas,

por lo que las llamadas cocinas industriales no estarían sujetas a ese trámite ambiental, como tampoco exige la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, puesto que no poseen efectos significativos sobre el medio ambiente.

A tal efecto, esgrime el ayuntamiento tres argumentos adicionales; el primero que las emisiones son similares a la que pudiera tener un edificio de viviendas próximo cuyas cocinas evacuaran a través de un mismo *shunt*, o a través de varios próximos (especialmente en horario de comidas y cenas), con el agravante de que las cocinas domésticas pudieran ser de gas y, en el caso de la cocina industrial en cuestión es eléctrica, sin emisiones contaminantes producto de la combustión. El segundo argumento, es que “la concesión de la licencia de funcionamiento o el resultado favorable de la comprobación material, no agotan el control que la administración ejercita sobre la actividad, ya que ambos medios de intervención generan una relación permanente con la Administración que, en todo momento, puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía”. Concretamente en atención a lo dispuesto en la Ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad (OCAS), que permite ir introduciendo medidas correctoras para minimizar las molestias y la potencial afección a la población.

Finalmente, el tercer argumento es que el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige que para establecer medidas limitativas en el desarrollo de las actividades, se debe aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 5 introduce el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

En contraste con estos argumentos, las comunidades de propietarios que recurrieron la concesión de la licencia, y cuyo recurso fue estimado parcialmente en la instancia, entendían que, desde luego, los efectos de una multicocina no podían compararse con los de cualquier vivienda ni tampoco un establecimiento de restauración, cuyo funcionamiento se limita a un horario y turnos, y no 24 horas, como es el caso, y como acreditaron pericialmente. Además, a su juicio,

la relación del Anexo V de la Ley 2/2002 sí tenía carácter abierto, como lo había tenido el nomenclátor del RAMINP según la jurisprudencia (STS de 27 de febrero de 1979, Roj STS 868/1979). Además, a su parecer, la interpretación del ayuntamiento supondría vulnerar el principio de no regresión ambiental, o cláusula “standstill”, pues si bajo el RAMINP resultaba evaluable esa actividad, posteriormente no podía dejar de serlo, permitiendo la implantación libre, sin control e ilimitada de estas industrias en un entorno urbano residencial.

Pues bien, la Sala va a estimar el recurso de apelación en lo relativo a la exigencia de sujeción a evaluación ambiental de actividades; tras examinar el contenido del anexo V de la ley madrileña, alcanza la siguiente conclusión:

“Por todo lo razonado, debemos estimar el motivo de apelación en que se basa el recurso de la administración del Ayuntamiento de Madrid. Contrariamente a lo que razona la sentencia de instancia, la preparación en crudo o el cocinado de productos alimenticios de origen animal o vegetal (definición de “comida preparada que ofrece el artículo 2 del Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas, citado expresamente por la sentencia “a quo”) son operaciones que no incluyen “fabricación de cárnicos”, “elaboración y conservación de pescados y productos a base de pescado” y “envasado y empaquetado de productos alimenticios”. Si acudimos a la definición normativa de tales conceptos, que ya hemos ofrecido “supra”, lo comprobaremos así. Por tanto, ninguno de los epígrafes del Anexo V de la Ley 2/2002 de la CAM, ni el de la Ley estatal 21/2013, que cita la sentencia apelada para amparar su decisión se corresponden con la actividad licenciada y, por consiguiente, ésta no tenía que cometerse a procedimiento de evaluación ambiental, porque no lo impone ninguno de esos apartados”.

Realiza así una interpretación estricta de la normativa de evaluación ambiental de actividades y precisa las que realmente son realizadas por la multicocina, para concluir la no exigencia de ese trámite y, por tanto, la legalidad de la licencia concedida, contra cuya concesión desestima igualmente el resto de los alegatos de los apelantes.

II. SENTENCIA DEL TSJ DE MADRID Nº 353/2025, DE 26 DE JUNIO (NÚMERO RECURSO: 166/2024; NUMROJ: STSJ M 8751:2025; ECLI: ES:TSJM:2025:8751). IMPUGNABILIDAD AUTÓNOMA DE DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. IRREOCTRATIVIDAD DE DIA EN RELACIÓN CON PERMISOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

La segunda sentencia de interés resuelve el recurso contencioso- administrativo recurso contencioso-administrativo fue, así, interpuesto en representación de una mercantil contra resolución de 4 de diciembre de 2023 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Transición Ecológica, publicada en el BOE de 19 de diciembre, que formula declaración de impacto ambiental del proyecto "parque solar fotovoltaico Vega de Segura" de 73.50 MW de potencia y su infraestructura de evacuación, situado en la provincia de Alicante.

La sentencia se pronuncia acerca de la naturaleza jurídica de esa declaración, así como la inadmisibilidad del recurso por tratarse de un acto no impugnabile, de conformidad con su conocida concepción de tratarse de un acto vinculado a la aprobación de un proyecto, que constituiría el principal en el que se podría discutir, entonces sí, la DIA.

Así constaba en dicha resolución, tras señalar las características del proyecto, las medidas preventivas y el plan de seguimiento: "de conformidad con el apartado cuarto del art. 41 de la ley de evaluación ambiental, la declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso sin perjuicio de los que en su caso, procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto".

La particularidad del recurso es que se planteaba contra una DIA que había resultado favorable para el promotor del proyecto, si bien, al establecerse como consecuencia del COVID-19 una serie de hitos con plazos a satisfacer a los titulares de los permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica (Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación

económica) con vistas a que no caducaran, en el caso resuelto por la Sentencia, la declaración fue emitida más tarde de lo contemplado en dicha norma.

Por tal motivo, en el recurso se planteaba también la posibilidad de que la DIA tuviera efectos retroactivos, no tanto el contenido de la propia declaración, de ahí la defensa de la impugnabilidad autónoma por los recurrentes.

La Sala parte de lo previsto en la Ley de Evaluación Ambiental 21/2013, de 9 de diciembre cuyo artículo 41 dispone: “2. La declaración de impacto ambiental tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, que concluirá sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente y, en su caso, establecerá las condiciones en las que puede desarrollarse para la adecuada protección de los factores enumerados en el artículo 35.1 c) durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto, así como, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias”.

Pues bien, posteriormente precisa el apartado cuarto : “4. La declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso sin perjuicio de los que, en su caso procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto”.

La Sala considera que la norma es terminante en su redacción y constituye además norma especial. Esta conceptualización se corrobora atendiendo al contenido de la Ley 24/2023, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que condiciona el otorgamiento de la autorización de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas a la tramitación simultánea del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (artículo 41), siendo la DIA inimpugnable autónomamente; afirma así, la sentencia:

“Es decir, la normativa especial prevé que en todo caso, se aporte la DIA para poder tramitar una autorización administrativa previa, y tal resolución no se configura como un acto independiente que sea recurrible, ya que la redacción del art 41 de la LEA es terminante. No es obstáculo a esto el hecho de que el art. 18 de la ley permita recurso contra la inadmisión de la solicitud de inicio de evaluación ambiental, ni lo dispuesto en el art. 24

.3 de la LEA que permite recursos en relación con el expediente de evaluación ambiental estratégica, o el art 40 en relación con el análisis técnico. Esto pone de relieve, por el contrario, que la Ley precisa los actos que sí son impugnables, y también es contundente en lo dispuesto en el art. 41. 4, en relación a la Declaración de Impacto”.

Seguidamente, la Sentencia recuerda que este ha sido el parecer constante de la jurisprudencia también del Tribunal Supremo:

“Un reciente Auto dictado por la Sección 3ª de la Sala Tercera del TS de fecha 20 de enero de 2025, rec. 675/2024, en recurso interpuesto contra autorización administrativa previa y DIA emitida previamente , establece que:

Existe una reiterada jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo que considera que el acto de declaración de impacto ambiental constituye un acto de trámite, no susceptible de impugnación jurisdiccional autónoma.

Este criterio jurisprudencial ha sido expuesto por la sentencia de esta Sala de 17 de noviembre de 1998 (recurso 7742/1997), que mantuvo que la declaración de impacto ambiental está configurada en nuestro derecho como:

«...un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual, sin embargo, no queda necesariamente determinado -ni en el sentido de la decisión, autorizatoria o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental- por la conclusión o juicio que en aquélla se haya alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptualarla como una resolución definitiva, directamente impugnable en sede jurisdiccional.»

Y finaliza la Sentencia que comentamos recordando que “este mismo criterio de considerar la declaración de impacto ambiental como un acto de trámite ha sido seguido por la Sala en las sentencias de 13 de noviembre de 2002 (recurso 309/2000), 11 de diciembre de 2002 (recurso 3320/2001), 13 de octubre de 2003 (recurso 4269/1998), 21 de enero de 2004 (recurso 7021/2000), 12 de abril de 2005 (recurso 3780/2002), 29 de mayo de 2009 (recurso 1945/2007), 7 de octubre de 2011 (recurso 5345/2007), 10 de noviembre de 2011 (recurso 4980/2008) y 13 de marzo de 2012 (recurso 1653/2011), entre otras”.

A continuación, la Sentencia examina el contenido del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, para analizar los distintos hitos y plazos estipulados a los titulares de permisos de generación, cuyo cumplimiento les permitía a su vez solicitar permisos de conexión.

A los efectos de entender bien la situación, se reproduce parcialmente el contenido del artículo 1 del mencionado Real Decreto-Ley:

“a) Si el permiso de acceso se obtuvo en una fecha comprendida entre el 28 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ambos inclusive:

1.º Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 3 meses.

2.º Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 27 mes

(...)

b) Si el permiso de acceso se obtuvo con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley:

1.º Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 6 meses.

2.º Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 31 meses (...).”

Según relata la Sentencia “con esta norma efectivamente se establecen una serie de hitos, de modo que si no se cumplen, esto tendría consecuencias en el siguiente paso que ha de darse. La recurrente considera que esta norma ha venido a modificar la naturaleza de la DIA como acto de trámite no impugnabile independientemente, por las consecuencias que imponen los plazos fijados”.

Sin embargo, no va a ser este el criterio de la Sala, incluso a pesar de que una sentencia del TSJ de Extremadura (Sentencia de 16 de enero de 2024, rec.nº380/2022), al parecer, sí había considerado esa impugnabilidad autónoma, de cuya doctrina se aparta expresamente la propia Sala, considerando su desacuerdo con ella.

De este modo, indica la Sentencia: “De esta regulación no puede extraerse la consecuencia de que la DIA pase a ser un acto impugnabile. El hecho de que se considere el incumplimiento de uno de los hitos marcados, no modifica el que la DIA como tal no es per se un acto impugnabile, puesto que se puede alegar al respecto en el recurso que se interponga contra la autorización en su caso. De hecho, el criterio del TS se mantiene en el reciente Auto antes citado, relativo a la impugnación de la DIA con la autorización como tal, pero en el marco de ese recurso, no separadamente”.

Por todo ello, estima que concurre la causa de inadmisión del recurso prevista en el art. 69. c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en relación con el art. 25 de la misma, esto es, entender que no existe acto finalizador de vía administrativa ni de trámite cualificado, y por tanto que no es posible su impugnación.

No obstante, la Sala no impone las costas del proceso, dadas las dudas jurídicas que la cuestión le suscita, lo que a buen seguro la mercantil recurrente trataría hacer valer en la preparación de un eventual recurso de casación.

III. SENTENCIA DEL TSJ DE MADRID Nº 598/2025 DE 26 DE SEPTIEMBRE (NÚMERO RECURSO: 215/2024; NUMROJ: STSJ M 11124:2025; ECLI: ES:TSJM:2025:11124). INEFICACIA DE DECLARACIÓN RESPONSABLE, SIETE AÑOS DESPUÉS DE SU PRESENTACIÓN. IMPLANTACIÓN DE ACTIVIDADES Y USO URBANÍSTICO.

La presente sentencia evidencia la problemática de seguridad jurídica que presenta el sistema de declaraciones responsables, del que no puede predicarse su general virtud por la agilización de la iniciativa privada que conlleva, cuando la realidad es que las administraciones públicas carecen de los medios suficientes para comprobar por sí mismas, y dentro de un tiempo prudencial, si lo finalmente declarado se ajusta a lo realizado, o incluso si lo declarado se ajusta ab initio a la legalidad vigente.

Así, un mercantil presentó declaración responsable para la implantación de una actividad de cafetería-restaurante ante el Ayuntamiento de Majadahonda en el año 2015, si bien declaró su ineficacia siete años de después, en el año 2022.

La razón de dicha resolución no deja de ser sorprendente porque, si bien en el año 2015 el consistorio declaró la adecuación del título para acometer las obras e implantar dicha actividad, no fue hasta siete años después cuando se percató de que con arreglo a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCAM), el título habilitante no era la declaración responsable, sino que debía haber obtenido licencia urbanística. La razón esgrimida por el informe técnico es que la parcela en cuestión carecía de ordenación pormenorizada y, por tanto, la implantación de actividades solo podía ser en precario y mediante licencia previa [artículos 20 y 152.2.b) de la LSCAM].

Según el ayuntamiento, y así lo entiende igualmente el propio TSJM, el cumplimiento de este requisito debía ser previo a la posibilidad de iniciar mediante declaración responsable una de las actividades previstas en la Ley de la Comunidad de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de conformidad con lo establecido en su Disposición Adicional 9ª, introducida en el año 2013 en el marco de la liberalización de servicios en el mercado interior.

Indica de este modo la Sentencia comentada, apoyándose en sentencias suyas precedentes [Sentencia de 14 de abril de 2023 (ROJ: STSJ M 4322/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:4322)]:

“El uso urbanístico es un *prius* para el ejercicio de la actividad, es decir la actividad no puede desarrollarse si la misma resulta contraria al uso

urbanístico establecido en el plan y legitimado a través de la correspondiente licencia, pero una vez legitimado el uso urbanístico, a través de la correspondiente licencia, no es posible el inicio del ejercicio de la actividad, el título habilitante de las urbanístico constituye un requisito necesario pero no suficiente para el ejercicio de la misma, puesto que con posterioridad, o simultáneamente es preciso obtener la correspondiente licencia de apertura a la que se refiere el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, o la declaración responsable sustitutiva de la misma, estableciendo el apartado 3º de dicho precepto la dualidad entre la licencia urbanística y la licencia de apertura al señalar que *Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá de permiso de obras el otorgamiento de la licencia de apertura si no fuere procedente.*

Es decir, para el ejercicio de la actividad se precisa estar en posesión de ambos títulos habilitantes, el urbanístico, y el que legitima la instalación, bien sea la licencia de actividad por la declaración responsable sustitutiva de la misma.

Tras el anterior pronunciamiento, la Sentencia se adentra en el argumento de la recurrente relativo a la provocación de indefensión en distintos instantes del procedimiento; no vamos a entrar sobre ello porque la doctrina es suficientemente conocida.

Interesa hacer referencia a la reflexión con que concluye la Sentencia en relación con el largo tiempo transcurrido hasta que se produjo la declaración de ineficacia; para ello se va a apoyar en la STS s de 8 de marzo de 2023 (ROJ: STS 884/2023 - ECLI:ES:TS:2023:884) dictada en el recurso de casación 8658/2021.

Comienza así afirmando la Sentencia que comentamos lo siguiente: “Pues bien, aunque el retraso no puede ser ejemplo de buena administración, sin embargo, tal circunstancia no afecta la validez del acto administrativo”, y, tras ello,

reproduce in extenso la mencionada sentencia del Tribunal Supremo, que tras reflexionar acerca del sistema de declaraciones responsables, hace la siguiente reflexión:

“Llegados a ese punto, lo que se sostiene implícitamente por la Sala territorial en la sentencia que se revisa, es que esa potestad de control por la Administración no es indefinida, sino que está sometida a plazo. Y en esa tesitura lo que se razona es que, ante el silencio del Legislador sobre dicho plazo, debe asimilarse al acto presunto y dicho plazo, conforme al actúa artículo 21-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debe ser el de tres meses. Y para aplicar la analogía se justifica en que se vería afectada de otra forma el principio de seguridad jurídica, de donde llega a la conclusión de que en el caso de autos lo procedente habría sido acudir a la revisión de oficio.

*Este Tribunal no puede compartir dicha interpretación. En primer lugar, porque **desde el punto de vista estrictamente jurídico-administrativo, es evidente que, si no existe acto alguno de la Administración, tan siquiera un pretendido acto presunto, es indudable que no puede hablarse de una firmeza que requiriese acudir al procedimiento de revisión de oficio**. Cuando existe un acto concediendo la licencia o la autorización, si dicho acto está viciado puede acudirse al procedimiento de revisión de oficio, en su caso. Pero ese esquema no puede aplicarse al régimen de la declaración responsable porque no haya acto.*

*En segundo lugar, porque es indudable que **las potestades de control e inspección han de poder ejercitarse durante todo el tiempo en que dure el ejercicio de la actividad**, de donde cabría concluir que, si en esa exigua regulación de estos actos de comunicación anticipada se hace referencia conjunta también a las potestades de comprobación, no hay razón alguna para, en una mera interpretación literal del artículo 69 haya de someterse la misma a un plazo que nunca impone el Legislador.*

Pero es que, además de lo expuesto, no puede perderse de vista que con estos instrumentos lo que se pretende es, a la vez que se facilita la libre prestación de servicios, que impone la norma comunitaria y nuestra legislación que la traspone se establezca una gestión compartida entre la Administración y los ciudadanos, dando intervención a estos en la gestión de los servicios (el ejemplo más significativo es la gestión de los tributos en que es el propio ciudadano y obligado al pago el que ha de realizar las correspondientes liquidaciones), es indudable que le es exigible al ciudadano la buena fe que en dichas declaraciones anticipadas de que cumplen las condiciones que la normativa impone para el ejercicio de los derechos o actividades, declaración que es la que esa normativa impone para hacer efectivo ese ejercicio. Pero precisamente por ese actuar responsable, es por lo que la Administración, a la que el Legislador impone aceptar la eficacia de la simple manifestación del ciudadano, esté habilitada para que, en cualquier momento pueda comprobar la veracidad de tales manifestaciones. Es más, de esa comprobación se generarán los efectos que fuesen procedentes en cuanto a la certeza o no de lo declarado”.

De conformidad con la anterior doctrina, el TSJ de Madrid concluye afirmando: *“Hemos de concluir de lo expuesto que las potestades de comprobación en una declaración responsable o comunicación previa, conforme a la normativa general en vigor, no está sujeta a plazo alguno y puede realizarse durante todo el tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano. Y en este sentido se han pronunciado la sentencias de esta Sala y Sección de 11 de mayo de 2023 (ROJ: STSJ M 5666/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:5666) dictada en el recurso de apelación: 809/2022 y de 21 de abril de 2025 (ROJ STSJ M 5298/2025 - ECLI:ES:TSJM:2025:5298) dictada en el recurso de apelación 358/2024”*

Lo que la Sentencia no se plantea es si esa posibilidad implica la inexistencia de límites prescriptivos, acorde con el régimen de acciones personales que se contempla en el Código Civil de 5 años en la actualidad, tal y como acontece en relación con la ejecución de los propios actos administrativos. Una cuestión por tanto sobre la que reflexionar, quizás en aras de la olvidada seguridad jurídica.

Igualmente cabría plantearse si acaso esa declaración de ineficacia no puede generar la obligación de indemnizar, caso por caso, los daños que pueda generar, como indica el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.