

Id Cendoj: 28079130042010100148
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 2450/2008
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Ordenanza municipal sobre evaluación ambiental de actividades. Nulidad Art. 4 que obliga a comunicar al órgano ambiental el cambio de titularidad de la actividad. Precepto que la Ordenanza toma de la Ley de la Comunidad Autónoma sobre la materia . Indebida aplicación del Art. 35.f) de la Ley 30/1992. Ha lugar al recurso.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Marzo de dos mil diez.

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, ha visto el recurso de casación número 2450 de 2008, interpuesto por el Procurador Don Luis Fernando Granados Bravo, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, contra **la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha once de diciembre de dos mil siete, en el recurso contencioso-administrativo número 499 de 2005.**

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, dictó Sentencia, el once de diciembre de dos mil siete, en el Recurso número 499 de 2005, en cuya parte dispositiva se establecía: "Que estimamos parcialmente el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid La Viña, representada por el Procurador de los Tribunales don Albito Martínez Díez y asistida por los Letrados del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid don Javier Zamora Lina y doña Montserrat Suárez Abad, en impugnación directa de la Ordenanza sobre la Evaluación Ambiental de Actividades del Ayuntamiento de Madrid y en su virtud DECLARAMOS LA NULIDAD del artículo 4 de la Ordenanza sobre la Evaluación Ambiental de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 21 de febrero de 2005. No ha lugar a hacer especial pronunciamiento sobre las costas causadas en esta instancia".

SEGUNDO.- En escrito de veintidós de febrero de dos mil ocho, el Procurador Don Luis Fernando Granados Bravo, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, interesó se tuviera por presentado el recurso de casación contra la Sentencia mencionada de esa Sala de fecha once de diciembre de dos mil siete .

La Sala de Instancia, por Providencia de cinco de mayo de dos mil ocho , procedió a tener por preparado el Recurso de Casación, con emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el plazo de treinta días.

TERCERO.- En escrito de veintitrés de junio de dos mil ocho, el Procurador Don Luis Fernando Granados Bravo, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, procedió a formalizar el Recurso de Casación, interesando la revocación de la Sentencia dictada por la Sala de instancia, y que se dicte en su día nueva resolución ajustada a Derecho, admitiéndose el mismo por Providencia de diecinueve de noviembre de dos mil ocho.

CUARTO .- En escrito de dos de abril de dos mil nueve, el Procurador Don Albito Martínez Díez, en nombre y representación de la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid La Viña, manifiesta su oposición al Recurso de Casación y solicita se dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso y se impongan las costas al recurrente.

QUINTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día diez de marzo de dos mil diez, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto de este recurso de casación la Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, en once de diciembre de dos mil siete en el recurso contencioso administrativo número 499/2.005, interpuesto por la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid "La Viña" frente a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre evaluación ambiental de actividades aprobada por el Pleno de la Corporación en la sesión ordinaria celebrada en 27 de enero de 2.005 y publicada en el Boletín del citado Ayuntamiento de 24 de febrero siguiente.

SEGUNDO.- La Sentencia de instancia en el fundamento de Derecho quinto abordó la impugnación del *Art. 4* de la Ordenanza que a la postre anuló, y para ello expuso lo que sigue: "Por último, el *artículo 4* de la Ordenanza, dice: Cualquier cambio de titularidad que afecte a una actividad sometida al ámbito de aplicación de esta Ordenanza, deberá comunicarse al órgano ambiental en un plazo máximo de veinte días, a contar desde la fecha de efectividad de la transmisión, siempre y cuando no se hayan producido ampliaciones o modificaciones que alteren significativamente las condiciones ambientales del entorno. En este caso se estará a lo dispuesto en el *artículo 2* de esta Ordenanza".

Expresa la Asociación recurrente que el cambio de titularidad de una actividad debe comunicarse al Ayuntamiento de Madrid, de conformidad, y en cumplimiento, de lo dispuesto en el *art. 22* de la Ordenanza de Tramitación de Licencias del propio Ayuntamiento. No tiene respaldo jurídico que el cambio de titularidad de una actividad se comunique dos veces al mismo Ayuntamiento de Madrid: una a la Junta de Distrito que corresponda por ubicación, y otra al llamado "órgano ambiental", cualquiera que sea en cada momento -en este caso, la Concejalía de Medio Ambiente y Servicios-. De hecho, si en la actualidad se tiende a la simplificación de trámites administrativos, que la Ordenanza que se impugna imponga la realización del mismo trámite de comunicación por partida doble, contraviene, directamente, lo dispuesto en el f) del *artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, de obligado cumplimiento para el Ayuntamiento demandado: no tiene derecho el Ayuntamiento a exigir un documento que ya obra en poder del propio Ayuntamiento, y que ya viene impuesto en la Ordenanza de Tramitación de Licencias. Si la comunicación de cambio de titularidad fue objeto de escrito concreto de un ciudadano madrileño a su Ayuntamiento, es obligación del Ayuntamiento -y no del ciudadano-, informar a cuantos departamentos tengan competencia para conocer de ese cambio.

Por el Ayuntamiento se opone tanto que la obligación viene fijada en el *artículo 8 de la Ley*, como que tampoco se deduce del *artículo 4* de la Ordenanza que la comunicación la haya de hacer el interesado, sino que al órgano ambiental se le debe poner en conocimiento tal cambio de actividad, de tal forma que cuando se hayan formulado ampliaciones o modificaciones que alteren significativamente las condiciones ambientales del entorno, ha de estarse a lo dispuesto en el *art. 2* de la propia Ordenanza.

El *artículo 35. f) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce como uno de los derechos de los administrados el de no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. Hemos de partir de la base de que el principio de eficacia o de eficiencia exigible a toda Administración Pública -*artículo 103* de la Constitución comprende también los principios de celeridad y economía, encontrándose la Administración Pública, en todo caso, al servicio de los ciudadanos. Ya este Tribunal, cabe recordar la sentencia de 17 de octubre de 2.002 por todas, ha declarado que la desconcentración o reparto de competencias a nivel territorial en el seno de una misma Administración Pública es un principio que rige las actuaciones de las Administraciones Públicas por imperativo del *art. 103.1* de la Constitución. Pero no sólo responde a razones de pura eficacia administrativa - principio igualmente constitucionalizado en el mismo precepto-, sino igualmente y sobre todo a favor del administrado, de modo que la gestión administrativa se acerque al ciudadano evitando la separación o distanciamiento entre sociedad y poderes públicos. Paradigma de lo

expuesto es la Exposición de Motivos de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957*, cuando indica que la desconcentración no puede suponer una merma de las garantías jurídicas de los administrados. Y qué duda cabe que el precepto en cuestión, además de tener una deficitaria redacción si se atiende a la interpretación que quiere dar el Ayuntamiento al mismo dado que no se debe desconocer quien está obligado a presentar doblemente la documentación, supone desconocer, además de lo ya expuesto, lo que dispone el *artículo 35.f de la ley 30/92 de 26 de noviembre de Procedimiento Administrativo Común*, acerca de que no se puede exigir al administrado que presente documentos que obren ya en poder de la «Administración actuante». Y es así que si el Ayuntamiento goza de personalidad o capacidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines no puede, actuando con absoluta estanqueidad, alegar la desconcentración administrativa o despliegue territorial de funciones que ha llevado a cabo para imponer a los administrados requisitos innecesarios que mediante una adecuada coordinación de los órganos que constituyen esa Administración Institucional (sic) permitiría comprobar el cumplimiento. En consecuencia, procede anular dicho precepto dado que su contenido implica una quiebra del *artículo 35.f de la ley 30/92 de 26 de noviembre de Procedimiento Administrativo Común* al venir ya exigido por el *artículo 22.1* la Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas del propio Ayuntamiento".

Como consecuencia de lo inmediatamente expuesto la Sentencia estimó en parte el recurso y anuló el *Art. 4* de la Ordenanza objeto del recurso.

TERCERO.- El Excmo. Ayuntamiento de Madrid recurre la Sentencia interponiendo un único motivo de casación al amparo del apartado d) del *número 1 del Art. 88 de la Ley de la Jurisdicción* por "infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate" por entender que la decisión de la Sala vulnera los principios de legalidad, no arbitrariedad y seguridad jurídica (*artículo 9.3 de la C.E.*), *artículos 14, 25, 33, 103 y 137* de la Constitución Española, e indebida aplicación del *art. 35.f) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de RJAP Y PAC*, en relación con lo dispuesto en el *artículo 8 de la Ley 2/2002, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid*".

El motivo sostiene que "la comunicación ya viene impuesta por la *Ley 2/2002, en su artículo 8*, limitándose a transcribirla la Ordenanza, lo que supone indebida aplicación "dicho sea con todos los respetos, de lo dispuesto en el *art. 35.f) de la Ley 30/92*".

Y añade que "tampoco se deduce del *artículo 4* de la Ordenanza que la comunicación la haya de hacer el interesado, sino que al órgano ambiental se le debe poner en conocimiento tal cambio de actividad, de tal forma que cuando se hayan formulado ampliaciones o modificaciones que alteren significativamente las condiciones ambientales del entorno, ha de estarse a lo dispuesto en el *art. 2* de la propia Ordenanza, que tanto obliga a los ciudadanos como a la Administración, sus autoridades y servicios".

La Asociación recurrida opone que "si no es el propio interesado el que tiene que comunicar al "órgano ambiental" en los veinte días siguientes a la efectividad del cambio de titularidad que ésta se ha producido, debería corresponder esta obligación de comunicar al "órgano ambiental" el cambio de titularidad, al propio "órgano sustantivo", es decir, al "órgano municipal competente para tramitar y resolver las licencias urbanísticas" (*art. 3, párrafo segundo*). Y ello porque es el otro órgano que interviene en la tramitación administrativa del cambio de titularidad.

La duda que plantea tan sugestivas interpretaciones que si es el órgano encargado de tramitar y resolver la licencia urbanística el que debe hacer esa comunicación "en el plazo máximo de los veinte días siguientes a la fecha de efectividad de la transmisión", nos preguntamos ¿cómo sabe el Ayuntamiento cuándo ha tenido lugar la efectividad del cambio de titularidad operado, para comunicarlo a la Concejalía de Medioambiente dentro del plazo de los veinte días siguientes a su efectividad? ¿Cómo supo la Junta de Distrito que tuvo lugar un cambio de titularidad en una fecha concreta, para notificarlo a la Concejalía de Medio Ambiente dentro de los veinte días siguientes "a la fecha de efectividad" que han establecido los interesados, como particulares?.

La realidad es, precisamente, la que el Tribunal Superior de Justicia apreció: existe una duplicidad de comunicaciones, contraria a lo dispuesto en el 35 f) de la *Ley 30/1992*, y que responde a una forma de legislar que pretende desterrar la *Directiva 2006/123 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006*, relativa a los servicios del mercado interior, y que obliga a las Administraciones Públicas a eliminar trámites innecesarios. Aquí no es que sean innecesarios como tales, es que están duplicados, y por ello, acertadamente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid objeto de recurso anulo el *párrafo del art. 4* en cuestión.

Finalmente, si fuera cierto el argumento del Ayuntamiento de que es una obligación dirigida a sus propios órganos, la declaración de nulidad que ataca no tendría especial incidencia: bastaría una simple directriz interna, dirigida a todas las Juntas de Distrito, que estableciera la obligación de las Juntas de Distrito de comunicar a la Concejalía de Medio Ambiente las notificaciones de cambio de titularidad, eliminando aquello de "en el plazo de los veinte días siguientes a su efectividad" que nunca lo puede conocer el Ayuntamiento, y que debiera sustituir por un plazo desde su recepción.

CUARTO.- El motivo debe estimarse. El precepto anulado, *Art. 4* de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid que regula el régimen jurídico del procedimiento de evaluación ambiental de actividades en el municipio, se refiere a los cambios de titularidad de una actividad sometida al ámbito de aplicación de la Ordenanza y dispone que el mismo debe comunicarse al órgano ambiental en un plazo máximo de veinte días, a contar desde la fecha de efectividad de la transmisión. Y ello en todo caso porque en el supuesto de que se hayan producido ampliaciones o modificaciones que alteren significativamente las condiciones ambientales del entorno habrá de estarse a lo dispuesto en el *artículo 2* de la Ordenanza que obliga en ese supuesto a someterse al procedimiento de evaluación ambiental de la actividad.

En este punto la Ordenanza no hace otra cosa que transcribir el *Art. 8 de la Ley 2/2.002, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid*, que dispone que "Cualquier cambio de titularidad o competencia que afecte a un plan, programa, proyecto o actividad sometido a los procedimientos ambientales contenidos en esta Ley, deberá comunicarse al órgano ambiental en un plazo máximo de veinte días, a contar desde la fecha de efectividad de la transmisión".

En consecuencia la norma desde ese punto de vista es perfectamente conforme a Derecho salvo que se pusiera en cuestión la constitucionalidad de la Ley que nadie discute.

Pero es que, además, esa obligación no es desproporcionada ni innecesaria por el hecho de que el cambio de titularidad se haya hecho saber al Ayuntamiento de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 22 de la Ordenanza de Tramitación de licencias de la Corporación*. Y ello porque la Ley en el *Art. 8* citado así lo requiere, y expresamente dispone que se comunique al órgano ambiental que es la autoridad a la que en cada Administración Pública, corresponde el ejercicio de las competencias de evaluación ambiental, sin perjuicio de que se ponga también en conocimiento de la autoridad a la que corresponda el otorgamiento de la licencia precisa para la ejecución de la actividad. Ello sin duda facilitará la coordinación entre esos dos órganos de la Administración competente, lo que redundará en el beneficio final de la persona física o jurídica que tenga interés en la resolución del procedimiento.

Y por otra parte no compartimos la solución de la Sentencia de instancia en el sentido de que en este supuesto se haya vulnerado el contenido del *Art. 35.f) de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre*, que reconoce entre los derechos que los ciudadanos tienen en sus relaciones con las Administraciones Públicas el de no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. Y ello porque en este caso no se trata de presentar un documento no exigido por la norma que rige en el procedimiento de que se trata, ni puede decirse que se trate de aportar un documento que se encuentre en poder de la Administración a la que se dirige sino de una mera comunicación de un hecho para conocimiento del mismo por la Administración, lo que no requerirá aportar documento alguno si no es necesario o lo hará si lo fuere, supuesto en que si podría estar en juego ese precepto si en el seno del procedimiento a seguir en su caso se requiriese algún documento que se encontrase en cualquiera de los supuestos a los que remite el *artículo 35.f) de la Ley*.

QUINTO.- Al estimarse el motivo y el recurso procede casar la Sentencia de instancia recurrida que se declara nula y sin ningún valor ni efecto, y de acuerdo con lo dispuesto en el *Art. 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción* la Sala en funciones de Tribunal de instancia resolverá lo que proceda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate. Y de acuerdo con lo expuesto en el fundamento precedente procede desestimar el recurso contencioso administrativo número 495/2.005 interpuesto por la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid "La Viña" frente a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre evaluación ambiental de actividades aprobada por el Pleno de la Corporación en la sesión ordinaria celebrada en 27 de enero de 2.005 y publicada en el Boletín del citado Ayuntamiento de 24 de febrero siguiente, y declarar conforme a Derecho el *Art. 4* de la Ordenanza citada del Ayuntamiento de Madrid.

SEXTO.- Al estimarse el recurso procede de conformidad con lo prevenido en el *Art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción* no hacer expresa condena en costas al Ayuntamiento recurrente.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación **núm. 2.450/2.008** , interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Madrid frente a la Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, de once de diciembre de dos mil siete en el recurso contencioso administrativo número 499/2.005, que estimó en parte el recurso citado y anuló el *Art. 4* de la Ordenanza sobre evaluación ambiental de actividades del Ayuntamiento de Madrid aprobada por el Pleno de la Corporación en la sesión ordinaria celebrada en 27 de enero de 2.005 y publicada en el Boletín del citado Ayuntamiento de 24 de febrero siguiente, que **casamos** y declaramos nula y sin ningún valor ni efecto.

Desestimamos el recurso contencioso administrativo número 499/2.005, interpuesto por la representación procesal de la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid "La Viña" frente a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre evaluación ambiental de actividades aprobada por el Pleno de la Corporación en la sesión ordinaria celebrada en 27 de enero de 2.005 y publicada en el Boletín del citado Ayuntamiento de 24 de febrero siguiente y declaramos conforme a Derecho el *artículo 4* de la Ordenanza citada.

No hacemos expresa condena en costas en este recurso de casación y en cuanto a las de instancia cada parte satisfará las que correspondan.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.