



Roj: **STSJ M 2194/2019 - ECLI:ES:TSJM:2019:2194**

Id Cendoj: **28079330022019100108**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **20/02/2019**

Nº de Recurso: **134/2018**

Nº de Resolución: **136/2019**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **FRANCISCO PLEITE GUADAMILLAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Madrid, núm. 13, 27-11-2017,  
STSJ M 2194/2019**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Segunda** C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33010310

**NIG:** 28.079.00.3-2016/0015822

**ROLLO DE APELACIÓN 134/2018**

**SENTENCIA Nº 136/2019**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**Ilustrísimos Señores :**

**Presidente:**

D. José Daniel Sanz Heredero

**Magistrados:**

D. José Ramón Chulvi Montaner

Dña. María Soledad Gamo Serrano

D<sup>a</sup>. Natalia de la Iglesia Vicente

D. Francisco Pleite Guadamillas

En Madrid a 20 de febrero de 2019.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, constituida en Sección por los Señores anotados al margen, el recurso de apelación número 134/2018 interpuesto por la mercantil Sarval Bio Industries Centro SLU, representada por la procuradora doña Nuria Lasa Gómez y defendida por el letrado don Christian Morron Lingl contra la Sentencia de 27 de noviembre de 2017 dictada por el juzgado de lo contencioso administrativo número 13 de Madrid en el procedimiento ordinario número 295/2016. Siendo parte apelada el Ayuntamiento de Arganda del Rey, representado y defendido por la letrada municipal doña Mirian Martínez Martínez.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- El día 27 de noviembre de 2017 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 13 de Madrid en el Procedimiento ordinario número 295/2016 dictó Sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"Que, debo desestimar íntegramente el recurso contencioso administrativo ordinario número 295/2016 interpuesto por la representación procesal de Sarval Bio Industries Centro SLU, contra las resoluciones 2016000563 de 29 de enero de 2016 y 2016002690 de 6 de junio de 2016, del Concejal delegado de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural del ayuntamiento de Arganda del Rey, que se confirman por ser las más ajustadas a derecho. Todo ello con imposición de las costas al recurrente, con el límite fijado en el fundamento quinto".

**SEGUNDO** .- Por escrito presentado por la representación de la mercantil Sarval Bio Industries Centro SLU se interpuso recurso de apelación contra la citada resolución formulando los motivos de impugnación frente a la resolución recurrida y terminó solicitando en su día previos los trámites legales se dicte sentencia revocatoria de la sentencia apelada.

**TERCERO** .- Admitido a trámite el recurso y se acordó dar traslado del mismo a la otra parte, oponiéndose al mismo el Ayuntamiento de Arganda del Rey.

**CUARTO** .- Elevadas las actuaciones a este Tribunal, correspondiendo su conocimiento a esta sección segunda, siendo designado Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco Pleite Guadamillas, señalándose el 14 de febrero de 2019 para la deliberación votación y fallo del recurso de apelación, día en que tuvo lugar.

**QUINTO** .- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones de los artículos 80.3 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1.998.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- Constituye el objeto del presente recurso de apelación la Sentencia dictada el día 27 de noviembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 13 de Madrid en el Procedimiento ordinario número 295/2016, que acuerda:

"Que, debo desestimar íntegramente el recurso contencioso administrativo ordinario número 205/2016 interpuesto por la representación procesal de Sarval Bio Industries Centro SLU, contra resoluciones 2016000563 de 29 de enero de 2016 y 2016002690 de 6 de junio de 2016, del Concejal delegado de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural del ayuntamiento de Arganda del Rey, que se confirman por ser las más ajustadas a derecho. Todo ello con imposición de las costas al recurrente, con el límite fijado en el fundamento quinto".

El objeto del recurso es, por una parte, la resolución 2016000563 de 29 de enero de 2016 que ordena la suspensión inmediata de los usos no autorizados y se requiere la legalización de la modificación de la actividad de fabricación de grasas y aceites animales, así como se propone la revocación de las licencias concedidas, y la desestimación del recurso de reposición de fecha 26 de abril de 2016 interpuesto contra la citada resolución. Por otra, se acumuló la resolución 2016002690 de 6 de junio de 2016, que impone a la recurrente una sanción económica de 30.001 euros por el uso del suelo y servicios de actividad de fabricación de grasas y aceites animales sin ajustarse a la licencia exigida en el artículo 151 de la Ley 9/2001 y la resolución recurso de reposición de 30 de agosto de 2016 interpuesto contra la misma.

La sentencia fundamenta la desestimación del recurso en que el municipio de Arganda del Rey tiene competencias sobre medioambiente, y en particular puede exigir y controlar las actividades molestas o insalubres mediante la preceptiva licencia municipal de actividad. Afirma que según lo dispuesto en el artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 1/2016 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación la Comunidad Autónoma puede condicionar al municipio la autorización ambiental integrada, pero una vez autorizada la actividad nada impide al municipio ejercer sus competencias sobre medio ambiente y sanidad, en particular sobre actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas. Declarando expresamente el último artículo citado que pueden coexistir con la autorización integrada otros medios de intervención administrativas en las actividades clasificadas. Estima, coincidiendo con el ayuntamiento demandado, que la recurrente no dispone de las licencias al haberse producido modificación sustancial de la inicialmente concedida. La Ley 30/92 en su última redacción vigente al momento de solicitar la modificación de la licencia de actividad en su artículo 43.2 establece el silencio negativo para los casos en que lo establezca una ley por razones de interés general. En línea con lo anterior el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 recoge entre razones imperiosas de interés general el medio ambiente. Y así expresamente lo determina la nueva redacción del artículo 24.1 de la ley 39/2015 , cuando regula el silencio



atribuye efectos desestimatorios a las actividades que puedan dañar el medio ambiente. Finalmente, en cuanto la sanción en los hechos denunciados ni la tipicidad de la infracción ni la cuantía se cuestiona.

**SEGUNDO.-** La parte apelante considera que la sentencia nada se dice sobre los hechos acreditados por la recurrente que no prueban que la causante de olores y molestias al vecindario sea la recurrente y que su actividad se ajusta plenamente a los parámetros legalmente establecidos y de la propia AAI respecto a la temática de olores. Omite la debida valoración de la prueba. Parte de una premisa errónea de carácter fáctico, que las medidas correctoras de que dispone la actividad incluidas en su Autorización Ambiental Integrada no son adecuadas para mitigar las emisiones odoríferas derivadas de su funcionamiento que afectan a la población y que las mismas genera una afección a la salud pública. La mercantil ha acreditado que ha llevado a cabo las prescripciones establecidas respecto al vector de olores en la AAI y que su funcionamiento, además, se ajusta los parámetros impuestos por dicha habilitación en la materia. En concreto aporta los informes sobre cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada consistente en informe donde se realizó un estudio olfatométrico siguiendo la metodología de la norma UNE-EN 13725, que concluye que la eficacia de los termo destructores instalados en la planta para el tratamiento de los olores del proceso, es adecuada, obteniendo hasta un 99,77% de eficacia, no afectando la actividad en materia olores a ningún receptor residencia. Dichos informes se entregaron a la Comunidad de Madrid como órgano competente para el control del cumplimiento de la autorización ambiental integrada. El ayuntamiento de Arganda del Rey no ha realizado estudio sanitario alguno sobre la posible afección de los olores en la población a efectos de lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 18/2006, de 25 de abril General de Sanidad .

La apelante alega la nulidad de la actuación municipal por falta de competencia en materia de control de la actividad y en concreto de las emisiones a la atmósfera al estar dicha instalación sometida al régimen de la autorización ambiental integrada, correspondiendo dicha competencia a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, sin embargo el juzgador de instancia considera que el Ayuntamiento tiene competencias sobre medioambiente. La recurrente no comparte el criterio mantenido en esta cuestión con la resolución apelada, puesto que no es cierto que el artículo 28 de la Ley 16/2002, de 1 de julio , de prevención y control integrados de la contaminación declare expresamente que con la AAI puedan coexistir otros medios de intervención administrativa en las actividades clasificadas, sino que esa coexistencia "se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables" normativa autonómica en materia de actividades clasificadas que en el caso de la Comunidad de Madrid no existe. Es erróneo el criterio mantenido en la sentencia, puesto que la competencia para el control e inspección corresponde a la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio de prevención y control integrados de la contaminación.

Otro motivo de impugnación se centra en la errónea aplicación del silencio administrativo. Considera que el juez no tienen en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Esta disposición establece que se "entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley por normas con rango de ley o de derecho comunitario, prevén efectos desestimados a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto." Por lo que es contradictorio que se deniegue la licencia por silencio administrativo positivo, puesto que no estamos ante la aplicación de un procedimiento que derive de una norma con rango de ley o de derecho comunitario, sino de una norma emitida por el propio ayuntamiento de Arganda del Rey. Invocada la ley 39/2015 no entró en vigor hasta el 2 de octubre de 2016, o sea, mucho después de unos hechos como los de ahora enjuiciados que implica el cese de una actividad legalizada y de una sanción. Sólo se puede concluir que dispone de licencia de apertura/funcionamiento en los términos de la solicitud efectuada el 15 de noviembre de 2013 con efectos desde el 15 febrero de 2014.

Finalmente, alega la incongruencia omisiva de la sentencia respecto a la cuestión planteada en el fundamento de derecho tercero, la competencia para adoptar las medidas cautelares y las de control e inspección, así como para ejercer la potestad sancionadora y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la ley corresponde a la comunidad autónoma según el artículo 29 de la ley 16/2002 , no habiendo en este supuesto delegación de competencias alguna desde la Comunidad de Madrid al ayuntamiento de Arganda del Rey para el control de las condiciones ambientales de la actividad que realiza.

**TERCERO.-** La defensa de la administración apelada sostiene que no se ha negado que la emisión de malos olores, molestos e insalubres, correspondiendo la defensa del medio ambiente al ayuntamiento frente a la libertad de empresa. Queda acreditado en las numerosas quejas vecinales, y numerosos informes de los técnicos municipales y de la policía local de Arganda del Rey, así como en las testificales de los peritos de parte, en el procedimiento ordinario 125/2016 del juzgado lo contencioso administrativo número 14.



La apelada considera que tiene competencia para inspeccionar y sancionar sin la Comunidad de Madrid, ésta trasladó al Ayuntamiento un escrito presentado por don Teodosio para que ejerciera sus competencias al considerar que de su competencia las quejas recibidas por los vecinos de la localidad para que se adopten las medidas necesarias. El concejal de Medio Ambiente dispone de dichas competencias que le han sido atribuidas mediante Decreto número 2015003539 de fecha 19 de junio de 2015, apartado cuarto que son entre otras, las siguientes: "20. La concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales de cualquier otra índole, en todas sus fases incluido el funcionamiento instalación. 24. La dirección, ordenación, gestión e inspección de los servicios municipales de protección y defensa del medio ambiente. Por lo tanto, el motivo de impugnación esgrimido por la demandante no puede ser acogido, y que el órgano competente para sancionar e imponer medidas correctoras a la mercantil es el Concejal Delegado de Medio Ambiente.

Respecto al silencio administrativo los informes técnicos obrantes en los expedientes acreditan que la recurrente ha ido ampliando su línea de producción para la actividad de fabricación de grasas y aceites animales y que no ha obtenido la preceptiva licencia municipal de apertura/funcionamiento de dichas ampliaciones. De acuerdo con la Ley 9/2017 de 17 de julio en los artículos 151 , 204 , 207 y 211 , estará sometido a la previa concesión de licencia municipal la instalación de cualquier uso o actividad distinta del residencial. La instalación gestiona varias categorías de residuos que no figuran en ninguno de los expedientes de licencia de actividad que se han tramitado en la Administración, habiéndose producido una modificación sustancial respecto a las licencias concedidas. Ha ido ampliando desde su origen la actividad amparándose en la implantación de medidas correctoras que no han sido eficaces en ningún momento pues no han reducido las emisiones. La recurrente insiste en que ha tenido licencia por silencio positivo para todas las actividades que se realizan en sus instalaciones. Esta tesis no puede prosperar por cuanto sería contrario a la ley entender adquirido por silencio administrativo, derechos y facultades de manera expresa o tácita contrarios al ordenamiento jurídico, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición y en el presente caso no se puede considerar otorgada una licencia cuando no se cumplen los requerimientos legales para ello. Tampoco es posible que la Administración tenga que recurrir a la revisión de oficio de sus actos en cuanto que son inexistentes, teniendo un contenido imposible, que haría nula de pleno derecho la revisión de oficio de acuerdo con el artículo 62.1.c de la Ley 30/92 . Finalmente, alega que la mercantil no ha desvirtuado los hechos que dan lugar a los sanción, a saber: que no tiene licencia de apertura/funcionamiento y que, además, de no tenerla estaba produciendo malos olores, molestos e insalubres en la población de Arganda del Rey.

**CUARTO** .- La resolución de la cuestión suscitada comporta el examen de las competencias de los municipios en el marco del procedimiento de autorización ambiental integrada. La Constitución española en el artículo 137 reconoce la autonomía local, pero no determina las competencias locales, por lo que la atribución se efectúa, por una parte, por la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local y por otra por la legislación sectorial estatal y autonómica. La protección ambiental figura en el listado del artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local , además el artículo 28 se refiere expresamente a la protección ambiental cuando establece la posibilidad de que los municipios desarrollen actividades complementarias de las otras administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la legislación sectorial estatal, la ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (vigente al tiempo de dictarse la resolución impugnada y derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2017, que aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación), garantizaba la participación municipal en un doble momento, de tal forma que, por un lado, entre la documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada figura necesariamente un informe del ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico-artículo 15 -, y por otro, dentro del procedimiento se incluyen informe preceptivo del ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia-artículo 18-, y además se mantiene en todo caso el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia, si bien la autorización ambiental integrada condiciona su posible contenido sustantivo a ser vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencia o la imposición de medidas correctoras así como lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.

La autorización ambiental integrada es una técnica que tiene su origen en la normativa comunitaria. Ahora bien, una vez desarrollada por el Derecho interno por medio del instrumento normativo correspondiente -que tuvo lugar por medio de la Ley 16/2002- es a dicha normativa interna a la que hay que estar. La autorización ambiental integrada es, como cualquier autorización, una técnica de control e interrupción administrativa que, en particular, pretende anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. El objetivo indicado se cumple mediante la creación de esta nueva figura que se importa a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la expresada Ley 16/2002, al trasponer el contenido de



la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación.

Según la citada ley 16/2002, de 1 de Julio, la "Autorización ambiental integrada" es "la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación" (artículo 3.1).

La finalidad que se persigue con la autorización ambiental integrada, según el artículo 11 es: " a) *Establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta Ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares.* b) *Disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación, que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles* ".

El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso, a los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos.

Respecto a la intervención de la administración autonómica y municipal, además de los informes previstos en los artículos 15 y 18 anteriormente citados, en la autorización ambiental integrada se establecen mecanismos de coordinación y deslinde de competencias, de tal manera que según en su artículo 28 se dispone que: *"1.El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22. 2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables"*.

En consecuencia, se establece un control previo llevado a cabo por la de la Comunidad Autónoma que concede la autorización ambiental integrada, y por otro, se deja a salvo la autonomía municipal respecto a la concesión de la licencia de apertura, ahora bien la AAI es vinculante en los supuestos de denegación y respecto a las medidas correctoras, así como de las condiciones establecidas en el artículo 22 de la ley 16/2002 de 1 de julio .

*En cuanto al régimen sancionador según el artículo 29.1 de la ley 16/2002 de los de julio será competencia de las comunidades autónomas "...adoptar las medidas cautelares y las de control e inspección, así como para ejercer la potestad sancionadora y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley y su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de la competencia estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas gestionadas por la Administración General del Estado" (actual artículo 30 del Real Decreto legislativo 1/2016 )*.

No obstante, para evitar disfuncionalidades se establece que las actuaciones de las administraciones se ajustarán a los principios de información mutua, cooperación y colaboración (artículo 6) .

**QUINTO.-** Antes de proceder al examen de las cuestiones de fondo planteadas en el recurso de apelación hay que recordar la motivación de las resoluciones impugnadas a efectos de determinar si las mismas se ajustan a derecho.

La resolución impugnada, que acuerda la suspensión inmediata de los usos no autorizados y se requiere para su legalización en el plazo máximo de dos meses, fundamenta dicho acuerdo en que la autorización ambiental integrada no otorga derechos ilimitados a la recurrente e independiente de otras autorizaciones que sean necesarias, debiendo cumplir las normas exigidas para las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, no entendiéndose adquiridos por silencio administrativo facultades o derechos contra la ordenación del territorio o urbanística o el artículo 42.3 de la Ley 14/1186 que dice que es competencia municipal el control sanitario del medio ambiente, industria, actividades y servicios. La Administración reconoce en dicha resolución que la recurrente solicitó ampliación de la licencia de actividad (expediente NUM000 ) con fecha 15 de noviembre de 2013, el cual debía ser objeto de calificación urbanística conforme



informe urbanístico municipal de 28 de enero de 2014, calificación concedida el 2 de julio de 2014. Afirma que se dirigieron varias quejas sobre el funcionamiento normal de la actividad a la Comunidad Autónoma considerando que era imposible la concesión de la ampliación por no ser el ejercicio de la misma adecuado debido a las molestias graves y potencialmente perjudiciales para la salud, emitiéndose posteriormente los informes, uno, el 17 de septiembre de 2015 y, otro, el 15 de diciembre de 2015, desfavorables a la concesión de la licencia.

La otra resolución sancionadora objeto del recurso de apelación, acuerda la imposición de una sanción mínima de 30.001 € de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid y 204.3 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid por uso del suelo y ejercicio de actividad de fabricación de grasas y aceites animales sin ajustarse a la licencia exigida en el artículo 151 de la ley 9/2001 de acuerdo con los informes técnicos de fecha 15 diciembre 2015 y 14 de abril de 2016. En dicha resolución, igualmente, se considera que no ha adquirido licencia por silencio administrativo, puesto que no se pueden adquirir derechos y facultades de manera expresa o tácita contrarios al ordenamiento jurídico cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, y en el presente caso no se puede considerar otorgada una licencia cuando no se cumplen los requisitos legales para ello como se indica en los informes de fecha 17 septiembre de 2015 y 14 de abril de 2016. En cuanto a la falta de competencia municipal para sancionar estima que, si bien la concesión de la autorización ambiental integrada es competencia autonómica, no así la aplicación del Plan General de Ordenación Urbana o el control sanitario del medio ambiente industria, actividades y servicios pudiendo adoptar la administración competente las medidas que considere apropiadas, proporcionales y necesarias para asegurar la salud de las personas y protección del medio ambiente.

**SEXTO.-** Entrando a resolver la cuestión objeto de litigio hay que hacer referencia al contenido del expediente administrativo sobre las licencias otorgadas y actividades de control realizadas por el ayuntamiento apelado. La recurrente tiene autorización ambiental integrada concedida con fecha 30 de diciembre de 2014, dictada por resolución de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, por la que se modifica de oficio y se aprueba el texto refundido de la autorización ambiental integrada otorgada a la empresa SARVAL Bio-industries Centro SL para su instalación de tratamiento de Sandach de categoría 3 y plantas intermedias de Sandach de categoría 3 y residuos, ubicada en el término municipal de Arganda del Rey. Esta AAI fue dictada por primera vez en el año 2008 siendo la que ostenta actualmente una renovación y texto refundido de las modificaciones acontecida desde el año 2008 hasta diciembre de 2014.

El 15 de noviembre de 2013 la recurrente solicitó el cambio de titularidad de la licencia de apertura y, también, una modificación de la licencia de apertura para adaptarla a la AAI (expediente NUM000 ). Con fecha 23 de noviembre de 2015 el ayuntamiento de Arganda del Rey concede el cambio de titularidad a la recurrente para la actividad de fabricación de grasas y aceites animales, sito en la calle Pajares número 21. Sin embargo, la Administración no ha resuelto sobre la solicitud de modificación de la licencia de apertura, incumpliendo la obligación legal de dictar una resolución expresa, ni ha requerido de subsanación a la recurrente ante posibles incumplimientos.

La recurrente es titular de la autorización ambiental integrada, hay que tener en cuenta que dicho procedimiento sustituye al otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado en el Decreto del 2414/1961, de 30 de noviembre por el que se aprueba el reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, salvo lo referente a la resolución definitiva de la autorización municipal ( art. 28 de la ley 16/2002 ).

La autorización ambiental integrada se dicta con posterioridad al informe de compatibilidad de uso del suelo del ayuntamiento y de la comunidad de Madrid, que constan relacionados en las autorizaciones ambientales integradas. En la resolución impugnada se hace constar que dicha solicitud de ampliación de la licencia de actividad fue objeto de calificación urbanística conforme informe urbanístico municipal de 28 enero de 2014, calificación concedida el 2 de julio de 2014 y comunicada el 12 de agosto de 2014. Por lo tanto, en la autorización ambiental integrada se integran los informes municipales exigidos en el artículo 15 de la Ley 16/2002 , por lo que la actividad no es ajena al ayuntamiento demandado que informó la misma, sin que conste que dicho informe fuese desfavorable, puesto que de lo contrario se debería haber procedido al archivo de las actuaciones por la Comunidad Autónoma, en consecuencia la actividad desarrollada es compatible con el planeamiento urbanístico de Arganda del Rey.

Hay que observar, en cuanto a los informes que en el presente supuesto no es aplicable la Ley 2/2002 de 19 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad de Madrid, puesto que otorga competencias a los ayuntamientos solamente respecto a las actividades de la anexo V, entre los que no se encuentra las realizadas por la recurrente, al tratarse de una actividad incluida en el anexo I de la Ley 16/2002 y la competencia para la evaluación ambiental de esta actividad corresponde a la Comunidad de Madrid.



Como consecuencia de la petición del cambio de titularidad de la actividad la administración demandada gira visita de inspección a las instalaciones de la recurrente que emiten informe los técnicos con fecha 15 de diciembre de 2015 en el que se afirma lo siguiente:

"Comprobado los expedientes y la documentación aportada, a la vista de la resolución de la AAI de fecha 16 de enero de 2015 y realizar diversas visitas de comprobación a la planta, para la actividad elaboración de subproductos cárnicos y obtención de grasas animales sito en camino de Pajares número 21 cuyo solicitante es SARVAL Bio-industries Centro SL, se comprueba que el titular ejercer actividades no incluidas en la licencias concedidas referenciadas anteriormente suponiendo una modificación sustancial. En la actualidad la actividad cuenta con la siguiente licencias concedidas: expediente NUM001 (actividad inicial), 1074/79 (depósito fueloil), 1404/82 (ampliación fabrica), 378/84 (cambio de titularidad con anterior titular Aurelio a Dimargrasa SA) y 3142/94 (ampliación). Desde la última licencia concedida en 1995, se han solicitado varias ampliaciones y cambios de titularidad (expedientes NUM002 , NUM003 , NUM004 , NUM005 , y NUM006 ) que siempre se han informado desfavorablemente. Por otra parte, tal como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes emitidos con anterioridad de los que se adjunta copia, se constata multitud de quejas telefónicas de ciudadanos, empresas colindantes y policía Municipal por molestias de olores y vapores expulsados a la atmósfera procedentes de dicha planta considerando que las medidas correctoras propuestas e implantadas no son suficientes ni eficaces para el funcionamiento de la actividad".

Utilizando este informe la administración dicta la resolución prohibiendo los usos no autorizados, requiriendo su legalización, y propone la revocación de las licencias concedidas, así como impone una sanción de 30.001 euros.

El informe plantea una serie de cuestiones, por una parte, no específica que actividades se están ejerciendo al margen de la licencia, sino que genéricamente se afirma que se ejercen sin concretar que actividades no disponen de licencia de apertura. Por otra parte, en cuanto a las solicitudes de licencias informadas desfavorablemente no consta que se hubiese resuelto sobre la misma, ni tampoco se hace referencia a la solicitud de ampliación de licencia presentada con fecha 15 de noviembre de 2013, ni consta que se hubiera requerido la subsanación. Lo cierto es que la mercantil recurrente si solicito la licencia de apertura para desarrollar las actividades de ampliación para las que ya disponía de autorización ambiental integrada. En consecuencia, la resolución impugnada no se ajusta a derecho, puesto que no se precisa qué actividades se están desarrollando sin licencia. La falta de concreción de la resolución administrativa aboca a estimar la pretensión anulatoria del apelante, que desconoce qué actividades deben ser objeto de legalización, sin que conste si las actividades desarrolladas se corresponden con las solicitadas en la licencia de apertura o si son diferentes y si están o no incluidas en la AAI.

Por otra parte, respecto a las alegaciones sobre malos olores afectarían al ejercicio de la actividad y, en su caso, a la insuficiencia de las medidas correctoras que debe adoptar la Comunidad autónoma. En efecto, respecto a las medidas correctoras de conformidad con el artículo 28.1 de la ley 16/2002 en relación con el artículo 22 de la mismo texto, la competencia para el establecimiento de las medidas correctoras corresponde a la comunidad autónoma, así como la imposición de las sanciones correspondientes según el artículo 29, al disponer expresamente que: "...la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22".

No obstante, todo ello sin perjuicio de las competencias municipales que garanticen que las actividades a lo largo del tiempo se vayan desarrollando en condiciones adecuadas de seguridad y salubridad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del RSCL. El ayuntamiento puede ejercer sus competencias de control de funcionamiento de la actividad, dictando las resoluciones correspondientes en caso de incumplimiento en el ejercicio de la actividad. Hay que destacar que nos encontramos ante una autorización de funcionamiento o de vínculo permanente, es decir, que lo relevante no es tanto que se cumplan determinados requisitos en un determinado momento, sino que las exigencias legales, reglamentarias y de concesión se vayan cumpliendo durante el desarrollo de la actividad. El desarrollo de la actividad tiene que cumplir las condiciones de otorgamiento de la licencia y el control de las medidas correctoras, estas últimas controladas por la Comunidad Autónoma, para ello se establece en la resolución de concesión una revisiones periódicas cada cuatro años y la aplicación, si procede, de los avances técnicos que permiten una reducción significativa de las emisiones. También la autorización ambiental integrada está condicionada a que en caso de realizarse una modificación en las instalaciones o en su proceso productivo se deberá notificar esta intención al Área de Control Integrado la contaminación, con el fin de determinar si la modificación es o no sustancial, si se determina que la modificación sustancial se deberá solicitar una nueva autorización ambiental integrada. En cualquier caso, la autorización ambiental integrada podrá ser revisada de oficio, cuando concurren alguna de las circunstancias especificadas en la normativa vigente relativa la prevención y control integrado de la contaminación.



**SEPTIMO** .- Respecto a la resolución que impone la sanción por el desarrollo de actividades sin ajustarse a la licencia exigida, decae por los mismos argumentos expuestos anteriormente dado que no se precisa en la resolución las actividades para las que no se dispone de licencia y no se ha dado respuesta a su solicitud, motivos por los que no procede sancionar. Además, se debe tener en cuenta que la parte apelante dispone de Autorización Ambiental Integrada concedida por la Comunidad Autónoma de Madrid y ha solicitado la licencia de apertura al ayuntamiento desarrollando las actividades en la creencia de disponer de las autorizaciones pertinentes para su ejercicio, por lo que no concurría la culpabilidad exigible en la conducta infractora. En este sentido procede traer a colación lo dicho por esta Sala y Sección en la sentencia de 16 de febrero de 2016, recurso 315/2015 en cuyo fundamento derecho cuarto se afirmaba:

*"CUARTO.- Por otra parte incluso de no haberse producido la obtención de la licencia por silencio positivo sería de aplicación la doctrina establecida en la Sentencia dictada por esta Sala y Sección del 31 de mayo de 2012 (ROJ: STSJ M 7754/2012 - ECLI:ES:TSJM:2012:7754) dictada en el recurso de apelación 115/2011 en la que se señala que: Debe estudiarse si la conducta es o no culpable, si el infractor actúa en la creencia errónea de haber obrado lícitamente, creencia que supone un error de prohibición, este error sería excluyente de la culpabilidad. Por la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1997 señala que la buena fe es: "la creencia íntima de que se ha actuado conforme a derecho o que se poseen los bienes o se ejercitan los derechos o se cumplen las obligaciones de acuerdo con la Ley, sin intención abusiva o fraudulenta". En realidad podríamos encontraros ante la existencia de un error de prohibición, más para que dicho error (la creencia errónea de estar obrando lícitamente) pueda tener efectos absolutamente exculpativos, el mismo ha de ser invencible, pues si el error es vencible la actuación, sino buscada de propósito, sí es negligente no opera la causa de inculpabilidad. Para ello se precisa que el error fuera invencible, lo que en este supuesto puede producirse cuando la administración obvia los plazos para pronunciarse sobre la licencia solicitada generando en el solicitante el pensamiento de que se había obtenido la licencia por silencio positivo, con independencia de que con posterioridad, la figura del silencio no opere porque la actuación sea contraria al ordenamiento urbanístico. Pues como indica la Sentencia dictada por esta Sala y Sección del 22 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ M 5934/2013 - ECLI:ES:TSJM:2013:5934) dictada en el recurso de apelación 1044/2011 en estos supuestos no podría imponerse sanción alguna pues concurriría una causa de inculpabilidad por incurrirse en un error de prohibición por actuar en la creencia errónea e invencible de estar obrando lícitamente"*

**Por todo ello, cumple la estimación del recurso de apelación.**

**OCTAVO** .- De cuanto antecede se desprende la procedencia de estimar el recurso de apelación que nos ocupa, con la consiguiente estimación del recurso contencioso- administrativo origen de las presentes actuaciones; y de conformidad con el artículo 139.1 y 2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no haciéndose expresa imposición de costas causadas en esta alzada y en las de la primera instancia al Ayuntamiento de Arganda del Rey.

**VISTOS** .- Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

Que con **ESTIMACIÓN** del recurso de apelación interpuesto por la mercantil Sarval Bio Industries Centro SLU, representada por la procuradora doña Nuria Lasa Gómez y defendida por el letrado don Christian Morron Lingl contra la Sentencia de 27 de noviembre de 2017 dictada por el juzgado de lo contencioso administrativo número 13 de Madrid en el procedimiento ordinario número 295/2016, debemos:

Primero: **REVOCAR** la precitada Sentencia.

Segundo: **ESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el citado apelante contra las resoluciones 2016000563 de 29 de enero de 2016 y 2016002690 de 6 de junio de 2016, del Concejal delegado de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural del ayuntamiento de Arganda del Rey, que anulamos por su disconformidad a Derecho.

Tercero: Sin expresa imposición de las costas causadas en esta alzada y en la primera instancia se imponen al Ayuntamiento de Arganda del Rey.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndolas que contra la misma cabe interponer Recurso de Casación que se preparará ante esta Sala en el plazo de 30 días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito que deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, exponer que se da cumplimiento a los requisitos impuestos en el apartado nº 2 del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, por los únicos motivos recogidos en el primer párrafo del apartado 3 del artículo 86 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (interés casacional objetivo para la formación de la





jurisprudencia cuando concurren entre otras, las circunstancias recogidas en el apartado 2º del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa y se presume interés casacional objetivo en los términos recogidos en el apartado 3 de dicho artículo 88 de la citada Ley), previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial , bajo apercibimiento de no admitir a trámite dicho recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-0000-85-0134-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2612-0000-85-0134-18 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, Juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. José Daniel Sanz Heredero D. José Ramón Chulvi Montaner

Dña. María Soledad Gamó Serrano D<sup>a</sup>. Natalia de la Iglesia Vicente

D. Francisco Pleite Guadamillas