

LA PERSISTENCIA DEL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

PEDRO BAENA PINEDO

Técnico de Apoyo de la Dirección General de Evaluación Ambiental
Comunidad de Madrid

INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DEL TEMA.—I. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DESDE EL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS DE 1961 HASTA LA LEY DE CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA DE 2007.—II. ESTUDIO DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA DE LA LEY 34/2007, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA.—III. LA REGULACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO.—IV. LA POSICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.—V. EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: ANÁLISIS LEGISLATIVO Y DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN

La persistencia del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado mediante el Decreto 2414/1961, fue formalmente derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. No obstante, la derogación que se llevo a cabo no fue total, sino que surtía efecto únicamente en aquellas Comunidades Autónomas que tuvieran aprobada una regulación sobre el tema, y en tanto no se regulase por las demás. Esta ambigüedad dio lugar a una serie de pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo respecto a la persistencia de la aplicabilidad de dicha norma, aún a pesar de su derogación expresa y de la existencia de leyes reguladoras del tema en distintas Comunidades Autónomas. Se describe de manera específica el caso de la Comunidad de Madrid, con un análisis de la legislación y de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la cuestión.

Palabras clave: medio ambiente; actividades clasificadas; Comunidad de Madrid; jurisprudencia.

ABSTRACT

The persistence of the regulation of annoying, unhealthy, harmful and dangerous activities. The regulation of annoying, unhealthy, harmful and dangerous activities (RAMINP), approved by Decree 2414/1961 was formally repealed by the law 34/2007 of November 15, air quality and protection of the atmosphere. However, the repeal was carried out was not total, but that it had effect only in those autonomous communities that have adopted a regulation on the subject, and while not regulate by others. This ambiguity gave rise to a series of rulings by the press repeal and the existence of regulatory laws of the subject in various autonomous communities. It is described specifically the case of the community of Madrid, with an analysis of the legislation and jurisprudence of the Madrid Superior Court of Justice on the question.

Key words: environment; classified activities; Community of Madrid; jurisprudence.

INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DEL TEMA

La Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera deroga el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Acaba así la vigencia de una norma que durante más de cuarenta años ha regulado el control ambiental de las actividades económicas en España. Vigencia que ha sido, desde hace muchos años, controvertida, teniendo en cuenta la antigüedad del Reglamento y los problemas que plantea su adaptación al Estado autonómico y al régimen jurídico de garantías establecido por la Constitución de 1978 para el ejercicio de la libertad de empresa.

El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (de ahora en adelante, RAMINP) tenía por objeto de acuerdo con su artículo 1 *«evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de “actividades”, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes»*. Vemos así que la concepción del medio ambiente que se desprende del reglamento tiene más que ver con la salubridad pública que con el concepto de medio ambiente, tal y como este se entiende en la actualidad. De cualquiera de las maneras, sea en virtud de las competencias en materia de salud pública, sea en virtud de las competencias en materia de medio ambiente, este Reglamento ha sido el marco que ha permitido a los Ayuntamientos controlar el ejercicio de las distintas actividades económicas en su municipio y su adecuación a la normativa existente, teniendo en cuenta la naturaleza y emplazamiento de la actividad, la importancia de la misma, la distancia de edificios habitados, los resultados de la información vecinal y, en fin, cuantas circunstancias deban considerarse para que, sin mengua de la comodidad, salubridad y seguridad de los vecinos, no se pongan trabas excesivas al ejercicio de las industrias (artículo 5 del Reglamento).

El método para realizar este control es doble: por un lado, se establece la regulación mediante Ordenanzas municipales de las circunstancias generales que rigen el emplazamiento, las distancias y el resto de condicionantes necesarios para el ejercicio de una actividad, y por otro, se someten dichas actividades a licencia municipal, previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, vinculante para la Autoridad municipal en caso de que implique la denegación de licencias o la im-

posición de medidas correctoras de las molestias o peligros de cada actividad.

En esta cuestión están pues entremezclados en realidad tres temas distintos: la protección del medio ambiente y la salud, que aparece como el objeto principal del Reglamento; el ejercicio de actividades económicas y su control, en íntima relación con el anterior; y, envolviendo las dos cuestiones anteriores, la autonomía municipal y el ejercicio de las competencias municipales.

En cuanto a la protección del medio ambiente, se plantea la problemática, tras la Constitución, de la consideración de este Reglamento como normativa básica en materia de medio ambiente. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2001, en su Fundamento Jurídico Séptimo, establece lo siguiente:

«... el carácter básico de la normativa estatal sobre medio ambiente debe entenderse como la fijación de niveles de protección mínimos susceptibles de desarrollo o adaptación, según criterios propios, por las Comunidades Autónomas que disponen de competencias en la materia.

De este principio se desprende que la normativa estatal en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, representada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, reviste, en los aspectos en que contiene medidas de protección del medio ambiente, carácter básico. Dicha normativa, sin embargo, o la que dicte en el futuro el Estado con este carácter, es susceptible de ser desarrollada por las Comunidades Autónomas mediante los instrumentos normativos adecuados, siempre que se respeten los niveles establecidos de protección. Esta exigencia no supone, necesariamente, reproducir o mantener los requisitos o exigencias concretas establecidos en dicho Reglamento si el nivel de protección adicional se logra mediante el establecimiento de otros requisitos o medidas que comporten un nivel de protección medioambiental superior».

Así pues, no ofrece duda el carácter de básico de esta normativa, en los aspectos en que contiene medidas de protección del medio ambiente. Esta puntualización es importante.

Por otra parte y en relación con esta cuestión, el Tribunal Supremo también ha puesto de manifiesto (sentencias de 8 de mayo de 2001 —citada— y 29 de octubre de 2001) el hecho de que en la materia regulada

en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas concurren varios títulos competenciales. Con ello entramos en la segunda cuestión, que es la relativa al ejercicio de las actividades económicas y su control. Y más que en el ejercicio estricto de las actividades de que se trate, del ejercicio de las potestades administrativas relativas al mismo. Sobre este punto, confluyen fundamentalmente dos tipos de controles: el derivado del cumplimiento de la legislación urbanística, y el derivado de la legislación de régimen local (aparte del propio RAMINP). Sin embargo, no se trata de dos controles diferentes, sino que se complementan mutuamente. En cuanto a la legislación urbanística, y con independencia de la denominación que se dé a este tipo de procedimientos en la legislación autonómica, el control realizado desde la Administración es en orden a la adecuación del ejercicio concreto de la actividad al planeamiento urbanístico, no solo en cuanto a la adecuación a la clasificación y calificación del suelo, sino en cuanto a las condiciones de edificabilidad en cuanto a alturas, retranqueo, y otras condiciones contempladas en los instrumentos de planeamiento urbanístico. Por otro lado, el control derivado de la legislación de régimen local es fundamentalmente el contemplado en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales del año 1955, que se traduce en el establecimiento de la correspondiente licencia, necesaria para el ejercicio de la actividad de que se trate.

La última de las cuestiones sobre las que ha de hacerse cierta reflexión es la relativa a la autonomía municipal. Y ello es así por la dificultad de incardinar en el Estado autonómico un reglamento que supone una de las principales intervenciones públicas en el ejercicio de actividades económicas, que se deja en manos de los entes locales. El artículo 148.1.2 de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. En el marco que nos ocupa esto supondría, entre otras cosas, que las Comunidades Autónomas habrían asumido las competencias de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Sin embargo la cuestión ha dependido de cómo se ha enfocado el tema en las distintas Comunidades Autónomas. La falta de una atribución competencial clara sobre este tema y la evolución del Estado autonómico en una dirección de aumento competencial de las Comunidades Autónomas en detrimento del Estado, han tenido como consecuencia una dispersión normativa sobre el tema y un tratamiento diferente, dependiendo del grado de intervención autonómica en cuanto al control de las actividades clasificadas.

Además, los textos normativos han de ser completados a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que tiene una posición particular

en cuanto a la vigencia del citado RAMINP. Todo ello justifica un análisis de la situación actual en cuanto a este tema.

I. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DESDE EL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS DE 1961 HASTA LA LEY DE CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA DE 2007

El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) fue aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre. Este Reglamento establece un sistema de intervención administrativa del cual es necesario dar unas breves pinceladas para una mejor comprensión sobre la evolución de la regulación de la materia. El Reglamento describe lo que considera como actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y en su Anexo I contiene un Nomenclátor de actividades (no limitativo) para poder clasificarlas como tales. Se describen en determinados artículos de esta norma (señaladamente el artículo 4) una serie de parámetros en cuanto a distancias, índices de toxicidad, etcétera. Todo ello en el marco de un procedimiento de otorgamiento de licencias que básicamente consiste en las siguientes fases: 1) presentación de la documentación ante el Ayuntamiento; 2) apertura de un trámite de información pública y emisión de informes; 3) remisión del expediente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, quien emite informe; 4) concesión o denegación de la licencia por el Alcalde.

Este sistema permaneció inalterado tras la promulgación de la Constitución de 1978, a pesar de la aparición en el mapa competencial de las Comunidades Autónomas. Ya se ha mencionado el reconocimiento jurisprudencial del carácter de normativa básica en materia de medio ambiente del RAMINP. La entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 y la aplicabilidad del acervo comunitario (en lo que a este tema respecta, fundamentalmente la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente) tuvo como consecuencia la aplicación en España del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que traspone en España la Directiva citada. La Exposición de Motivos de este Real Decreto establecía literalmente que:

«Las evaluaciones de impacto ambiental, que han tenido ese reconocimiento general en muchos de los países de nuestra área, han estado reguladas en España de modo fragmentario, con una valoración marginal dentro de las normas sec-

toriales de diferente rango. Así el Reglamento de actividades clasificadas de 30 de noviembre de 1961, en su artículo 20 regulaba sus repercusiones para la sanidad ambiental y proponía sistemas de corrección. [...]

El presente Real Decreto Legislativo de impacto ambiental completa y normaliza este importante procedimiento administrativo, partiendo de la directiva comunitaria anteriormente citada, sin otros trámites que los estrictamente exigidos por la economía procesal y los necesarios para la protección de los intereses generales».

Sin embargo, y a pesar de esta declaración, el texto normativo del real decreto legislativo no establece nada sobre la vigencia del Reglamento, por lo que éste continuó en vigor, coexistiendo desde entonces las evaluaciones de impacto ambiental realizadas por las Comunidades Autónomas y el Estado con el control ambiental de las actividades realizado por los Ayuntamientos con base en el RAMINP. Buena muestra de ello es que la Disposición Adicional del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio establece que las regulaciones sobre los estudios y evaluaciones de impacto ambiental, contenidas en el real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y en el presente Reglamento, se aplicarán a los procedimientos de estudios y evaluaciones de impacto ambiental ya previstos en las distintas regulaciones sectoriales de la siguiente forma:

«d) En materia de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el proyecto técnico y la memoria descriptiva a que se refiere el artículo 29 del decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, contendrán preceptivamente el estudio de impacto ambiental, que se someterá al procedimiento administrativo de evaluación establecido en el presente reglamento de forma previa a la expedición de la licencia municipal, siempre que se trate de actividades contempladas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio».

Esta situación tuvo como consecuencia que empezara a surgir normativa autonómica reguladora no sólo de la evaluación de impacto ambiental, sino también del régimen de actividades clasificadas, dada la evidente relación entre ambos temas y la potestad legislativa autonómica para regular competencias municipales.

No obstante, la regulación autonómica partía de un obstáculo difícil

de salvar: el carácter de normativa básica del RAMINP. Este carácter implicaba la congelación de determinados parámetros de protección (en cuanto a distancias, por ejemplo, por citar el caso más claro) que no siempre fue respetada por la legislación autonómica, que en algunos casos o bien obviaba estos temas o establecía unos parámetros de protección menores, lo que implicó una serie de pronunciamientos por parte de la jurisprudencia que demostraban que el tema seguía siendo polémico.

A nivel de legislación estatal, sin embargo, las declaraciones sobre la vigencia del RAMINP contenidas en la normativa ambiental siguen demostrando una posición ambigua sobre este tema. Así, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, se preocupa muy mucho de dejar claro en su Exposición de Motivos que la autorización ambiental integrada se otorga con carácter previo a la licencia regulada en el RAMINP o en la normativa autonómica que resulte de aplicación. El artículo 29 de esta Ley establece que *«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»*. En este sentido, vienen a otorgarse al órgano autonómico correspondiente de las Comunidades Autónomas las funciones que el RAMINP atribuye a la Comisión Provincial. No obstante, el apartado 2 de este artículo se cura en salud diciendo que lo anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables.

Esta situación terminó con la derogación del RAMINP por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

II. ESTUDIO DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA DE LA LEY 34/2007, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

La Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera establece en su apartado 1 de manera taxativa que *«Queda derogado el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre»*. Sin embargo, esa taxatividad se ve disminuida con el segundo párrafo de este apartado, según el cual *«No obs-*

tante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa».

La Exposición de Motivos de la Ley simplemente menciona la derogación, sin aducir los motivos que han impulsado a la misma. Hay que decir que el texto del proyecto aprobado por el Consejo de Ministros ya contenía esta Disposición Derogatoria, y a lo largo de la tramitación parlamentaria no fue objeto de discusión ni en el Congreso ni en el Senado.

Se produce así una derogación bastante *sui generis*. Incluso cabría plantearse si se trata realmente de una derogación, en el sentido estrictamente literal de este término. Más bien deberíamos considerar que se trata de una inaplicación parcial, tanto territorial como temporal, por las razones que se exponen a continuación. En principio, la derogación de una norma implica su desaparición del ordenamiento jurídico, a todos los efectos. Sin embargo, no es eso lo que sucede en este caso, ya que la norma mantiene su vigencia en determinadas partes del territorio nacional. Por otra parte, aparte de esta peculiaridad de carácter territorial existe otra de carácter temporal, y es que la vigencia del Reglamento se mantiene *en tanto no se dicte dicha normativa*. Ello implica el traspaso implícito de la potestad normativa en la materia a las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ahora bien, el carácter de normativa básica del RAMINP hace un tanto problemática esta atribución, ya que significaría la dejación de la potestad de dictar normativa básica. De hecho es esta última cuestión la que ha dado lugar, como luego veremos, a una jurisprudencia que ha venido a contradecir esta declaración.

Centrándonos en la cuestión del carácter básico del RAMINP, hay que considerar que éste tiene dos vertientes. Por un lado, la atribución competencial a los entes locales en materia de protección del medio ambiente. Sin duda esta atribución debe considerarse como algo básico, indisponible para las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es el medio concreto a través del cual se ejercen estas atribuciones, y la manera en que las Comunidades Autónomas regulen esta cuestión. En este punto consideramos que cabe cierta flexibilidad, sin que sea imprescindible adoptar de forma mimética el esquema del RAMINP en cuanto a la intervención de la Comunidad Autónoma en sustitución de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

La otra vertiente, más polémica, se refiere a la regulación material realizada por el RAMINP en la materia. En este sentido se contemplan en esta norma una serie de cuestiones (fundamentalmente las relativas a distancias de determinadas actividades respecto de núcleos de población, pero no únicamente éstas) algunas de las cuales se han ido regulando por medio de la legislación sectorial correspondiente, como es el caso

relativo a las aguas, pero otras no han sido sustituidas por ninguna otra norma, y por lo tanto continúan en vigor desde 1961. Y además han de considerarse como regulación básica, en principio indisponible en el sentido de establecer unos parámetros menores de protección que los señalados en la norma de 1961.

III. LA REGULACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO

Teniendo en cuenta que la derogación del RAMINP deja el tema de las actividades clasificadas en manos de las Comunidades Autónomas, resulta de cierto interés conocer cómo se contempla en la regulación autonómica. Lo primero que hay que decir al respecto es que en todas las Comunidades Autónomas excepto en Castilla-La Mancha esta cuestión se regula en una norma con rango de Ley. Hay que decir que el caso de Castilla-La Mancha, en la cual únicamente existe un decreto del año 1986 por el que se distribuyen las competencias en materia de actividades clasificadas, es la excepción a la regla. En el resto de Comunidades Autónomas se ha regulado el tema conjuntamente con los diversos instrumentos de control ambiental o bien de manera específica.

En líneas muy generales, nos encontramos en este tema con tres modalidades: a) se otorga directamente licencia por el Ayuntamiento, sin otra intervención pública (este es el caso de Andalucía, Murcia, Madrid, Extremadura y La Rioja; b) se otorga licencia por el Ayuntamiento, previo informe ya sea de la Comunidad Autónoma, ya sea de entidades locales superiores al municipio (es el caso de Aragón, Galicia, Cantabria (dependiendo del tipo de actividad), Navarra, Canarias y Valencia; y c) se otorga licencia por una entidad distinta al Ayuntamiento, ya sea la Comunidad Autónoma, directamente o a través de una Comisión, ya sea una entidad local superior al municipio (es el caso de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Asturias, Baleares y País Vasco). No obstante, podríamos en realidad citar un cuarto supuesto, que se produce cuando la intervención pública es municipal o no, dependiendo del número de habitantes del municipio en cuestión. Y aquí habría que hacer otra distinción, ya que en unos casos la licencia es municipal, pero con informe previo, y en otros casos la licencia se otorga por un ente supramunicipal.

De cualquiera de las maneras, no se pretende aquí hacer un estudio exhaustivo sobre la legislación autonómica. Tan solo se trata de apuntar algunas cuestiones que no carecen de interés. Fundamentalmente, las distintas maneras que han tenido las Comunidades Autónomas de adaptar el esquema competencial del RAMINP a la realidad del mapa autonómico. En el fondo, el verdadero problema era qué hacer con la Comi-

sión Provincial de Servicios Técnicos. Las posibilidades eran eliminarla, sustituirla directamente por un órgano autonómico (algo plausible en las Comunidades uniprovinciales) o mantener una intervención provincial en el caso de las Comunidades pluriprovinciales. En este sentido, únicamente cuatro Comunidades Autónomas (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria y Valencia) han mantenido el esquema de un órgano colegiado sustitutivo de la citada Comisión Provincial. Un esquema similar, aunque no idéntico, han seguido las Comunidades Autónomas de Aragón y Canarias. En estas Comunidades, el Ayuntamiento otorga la licencia correspondiente previa intervención de entes locales superiores al municipio (las comarcas en el caso de Aragón y los cabildos en el caso de Canarias).

Distinto al esquema anterior es el que han seguido determinadas Comunidades Autónomas como Baleares o el País Vasco, en las cuales la licencia puede emitirse por los Consejos Insulares o por los Ayuntamientos, dependiendo del tamaño del municipio (en el caso de Baleares) o los órganos forales (en el caso del País Vasco), en este último caso, previo informe municipal.

Otra posibilidad que se contempla en la regulación autonómica es dejar directamente a los Ayuntamientos la competencia para otorgar la licencia, ya sea previo informe autonómico (Galicia y Navarra —dependiendo del tipo de actividad—), o directamente sin otra intervención pública (Andalucía, Murcia, Madrid —cuyo caso analizaremos de manera específica—, Extremadura y La Rioja).

Y, por último, también existe la posibilidad de que sea directamente la Comunidad Autónoma quien otorgue la licencia (Asturias y País Vasco), si bien hay que decir que esta posición es excepcional en el mapa autonómico.

Vemos así que las Comunidades Autónomas han optado por diversas opciones a la hora de regular esta cuestión. Hay que decir, no obstante, que de las diecisiete Comunidades Autónomas, únicamente cuatro han aprobado una regulación del tema posterior a 2007, año en el que se produjo la derogación formal del RAMINP. El resto se rige por legislación de más o menos antigüedad, desde Castilla-La Mancha (1986) hasta Aragón (2006), aunque la mayoría de la normativa (11 leyes) se ha aprobado con posterioridad al año 2000.

Cabe preguntarse, en primer lugar, el por qué de esta dispersión. Es decir, si caben realmente estas disparidades en la regulación del tema. La respuesta a esta pregunta en realidad se ha contestado con anterioridad, desde el momento en que se ha puesto de manifiesto que el carácter básico de la normativa en materia de lo que se conoce como «actividades clasificadas» se centra fundamentalmente en el control ambiental de las ac-

tividades, y en la salvaguardia de las competencias locales en esta materia. Es por esto que caben los diferentes modelos (en algunos casos muy dispares entre sí) por los que han optado las Comunidades Autónomas.

Cuestión distinta es el contenido de la regulación autonómica, fuera del tema estrictamente competencial. Es decir, la regulación de fondo del tema. Digamos que la regulación del tema del control de las actividades clasificadas se puede agrupar en tres bloques: a) la cuestión competencial; b) el procedimiento administrativo, y c) la determinación de los límites y los controles exigibles para un adecuado ejercicio de la actividad de que se trate. Sobre la cuestión competencial ya se ha tratado ampliamente en este trabajo. El tema procedimental, siendo como es, por su propia naturaleza, instrumental, tiene un interés menor. Sin embargo, hay que decir que en líneas generales se respeta el esquema establecido en su momento en el RAMINP, siendo lo más señalado de este procedimiento la necesidad de someter a información pública la solicitud de licencia, que se mantiene a lo largo y ancho del mapa autonómico.

En cuanto a la determinación de los límites y controles exigibles para el adecuado ejercicio de la actividad, es aquí, en este punto, donde se plantea el verdadero problema. El RAMINP era el «mínimo denominador normativo», por debajo de cuyas disposiciones no cabía regulación alguna. Su antigüedad (recordemos que estamos tratando de una norma con más de cincuenta años de antigüedad) plantea dudas al respecto. Aquí es donde entra en juego la jurisprudencia.

IV. LA POSICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

EL Tribunal Supremo se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el tema que nos ocupa. Se ha realizado una recopilación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la aplicabilidad del RAMINP desde la fecha de su derogación, en noviembre de 2007. La jurisprudencia no es muy numerosa (no llega a quince sentencias), y en varios casos se refiere a normativa anterior, pero aún así tiene interés conocer los pronunciamientos que ha realizado el Alto Tribunal sobre esta cuestión, que no dejan de ser un reflejo de las ambigüedades y las dudas jurídicas que hemos planteado a lo largo de este trabajo.

Haciendo un recuento de la conflictividad de este tema por Comunidades Autónomas, ha sido sobre la aplicabilidad del RAMINP en Navarra (seis sentencias) donde el Tribunal se ha pronunciado con más asiduidad, encontrándose muy por detrás Valencia (dos sentencias), País Vasco, Cataluña, Asturias, Cantabria y Castilla y León, estas últimas con una sentencia cada una.

En líneas generales, podemos decir que la jurisprudencia gira en torno a dos cuestiones: a) la relación del RAMINP con instrumentos posteriores de protección ambiental; y b) la sustitución del RAMINP por la legislación autonómica correspondiente en materia de actividades clasificadas.

Respecto a la primera cuestión, la posición de la jurisprudencia es clara: ni la evaluación de impacto ambiental, ni la autorización ambiental integrada vienen a sustituir al sistema establecido en el RAMINP. Así, las Sentencias de 5 de junio y 11 de julio de 2007, y 6 de junio de 2011 son unánimes al proclamar que

«es la propia Exposición de Motivos del citado Real Decreto Legislativo regulador de la EIA, la que toma en consideración la previa existencia del RAMINP, ya que el mismo “regulaba sus repercusiones para la sanidad ambiental y proponía sistemas de corrección”; y, la nueva norma —sin derogar al citado RAMINP, de cuya existencia parte— “completa y normaliza este importante procedimiento administrativo”. La perspectiva, más amplia y global, pues, de la Evaluación de Impacto Ambiental, en modo alguno, sin embargo, supone una exclusión de la actividad de control que se desarrolla a través del procedimiento que se regula en el RAMINP, cuya decisión final —lo cual no puede olvidarse— se sitúa en el ámbito de la Administración Local. No puede, pues, correctamente, hablarse de “subsumir” ambos procedimientos ni considerar al del RAMINP como “fragmentario y marginal”.

[...] En consecuencia, si bien se observa, tratándose de una actividad clasificada como la de autos, según el RAMINP, que, además, se contemple en el Anexo del Real Decreto Legislativo regulador de la EIA, y, por consiguiente, deba de ser sometida a la citada evaluación, lo que procedimentalmente se impone es que la misma se emita —conforme a su Reglamento— en el marco, más amplio, del procedimiento de clasificación, pero, como antes hemos expuesto, sin que las medidas que de tal evaluación se deriven afecten a la genuina clasificación de la actividad, y sin que tal evaluación influya sobre el régimen de distancias establecido en el artículo 4 del RAMINP.

Se trata, pues, de actividades de control distintas y complementarias, cuya coordinación procedimental resulta necesaria».

Por su parte, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, continúa con la misma técnica, al disponer que «*La evaluación ambiental realizada conforme a esta Ley no excluirá la exigencia de los informes preceptivos que deban solicitarse al amparo de la legislación sectorial correspondiente*».

Y, en lo que respecta a la relación del RAMINP con la normativa en materia de control integrado de la contaminación, viene a colación citar la Sentencia de 28 de enero de 2009, dictada en casación en interés de Ley, que en su Fundamento Jurídico Quinto establece lo siguiente:

«[...] lo más significativo es que —como se pone de manifiesto en la sentencia que se impugna— las normativas jurídicas aplicables a uno y otro caso son diferentes, ya que en el momento de solicitarse la segunda licencia (de legalización) —el 31 de marzo de 1999— ya había entrado en vigor la Ley de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña, que no contiene un precepto similar al artículo 4 del anterior del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RAMINP) —estableciendo unas determinadas distancias para las industrias fabriles peligrosas o insalubres—, como tampoco lo contiene el Reglamento de desarrollo de la citada ley catalana, aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de mayo, mas, sin que, de tal circunstancia, pueda deducirse “que se haya reducido el régimen de distancias anteriormente previsto en un solo milímetro, antes al contrario, a la vista de los fines perseguidos por la nueva norma”, llegando la sentencia a la conclusión de que se sigue incumpliendo abiertamente el régimen general de distancias».

Recapitulando: por una parte, se deja claramente expuesto que los procedimientos contemplados en el RAMINP y los contemplados en la legislación de evaluación de impacto ambiental son diferentes y complementarios, sin que puedan confundirse. Y, por otra parte, en lo que respecta al control integrado de la contaminación, éste tampoco puede confundirse con el régimen del RAMINP, en tanto en cuanto en la legislación sobre control integrado (la Directiva 96/61 —actualmente la Directiva 2010/75—, la Ley 16/2002 y, en el caso concreto de la sentencia, la Ley 3/1998 de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración

Ambiental de Cataluña) no se contempla nada relativo al régimen de distancias. Aunque hay que decir aquí que ello no excluye de manera perentoria la integración del sistema del RAMINP en sistemas de control integrado, como ha ocurrido con posterioridad.

Respecto a la sustitución del RAMINP por la normativa autonómica en materia de actividades clasificadas, y sin perjuicio de lo que hemos comentado con anterioridad, hay que citar aquí la Sentencia de 1 de abril de 2004, que abrió una línea jurisprudencial seguida con posterioridad por varias sentencias (entre otras, la Sentencia de 19 de julio de 2004, citada con posterioridad en otras relativas al mismo tema). De la mencionada Sentencia de abril de 2004 merece la pena destacar el Fundamento Jurídico Cuarto. En la Sentencia se planteaba la inaplicabilidad del Reglamento de 1961 frente a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en particular en lo relativo a distancias. Por su interés reproducimos parte de este Fundamento a continuación (la negrita es nuestra):

*«Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 (del RAMINP) referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23.ª de la Constitución, con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que **el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993 [...]».***

Las implicaciones de esta sentencia son importantes. La frase destacada viene a significar que, aunque en una Comunidad Autónoma exista legislación en materia de actividades clasificadas, que teóricamente pudiera sustituir al RAMINP, ello no sucederá si la protección que se contempla en la normativa autonómica es menor que la contemplada en el Reglamento de 1961. La legislación autonómica será complementaria, pero nunca sustitutoria del RAMINP. Especialmente señalado fue el caso contemplado en la Sentencia de 19 de julio de 2004, relativa a la impugnación de la aprobación definitiva del Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra, donde ya existía una Ley reguladora del tema (la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente).

Un caso parecido es el contemplado en la Sentencia de veinticinco de febrero de 2010, relativa a la aprobación definitiva del Plan Especial de Transferencia y Selección de Residuos Sólidos Urbanos del Municipio de Alcoi. También en Valencia existía una normativa propia (la Ley valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Clasificadas), en cuya Disposición Transitoria Primera se declara que hasta tanto no se apruebe el Nomenclátor calificador de actividades objeto de dicha ley será de aplicación el Decreto 2414/1961, por lo que el Tribunal lo considera plenamente vigente.

Y el Fundamento Jurídico Quinto de la misma Sentencia, al interpretar la relación existente entre el RAMINP y la ley valenciana anteriormente citada, viene a decir que esta última

«[...] no pretende establecer un nivel superior de protección medioambiental [...]. La voluntad de revisar el Reglamento que se persigue con la Ley se refiere fundamentalmente a los aspectos procedimentales y organizatorios y al elenco de actividades clasificadas, pero no a los requisitos técnicos a que éstas deben estar sujetas.

Según el artículo 1, párr. 2, de la Ley, “Las condiciones técnicas establecidas en el citado Nomenclátor [el aprobado por el Consejo de la Comunidad] serán exigidas sin perjuicio de las previsiones contenidas en la legislación estatal o que se establezcan en un futuro respecto a las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”.

No existe, sin embargo, una voluntas legis (propósito legislativo) de sustitución de aquel Reglamento en cuanto a los requisitos técnicos establecidos para las actividades incluidas en el Nomenclátor aprobado por el Consejo de la Generalidad u otras actividades calificadas “el Nomenclátor, según se establece en su artículo 1, no tendrá carácter limitativo”».

Sentado lo anterior, cabe preguntarse si esto no supone cierta petrificación de las medidas de protección ambiental contenidas en el Reglamento de 1961, que al parecer no pueden verse reducidas, de acuerdo con los planteamientos jurisprudenciales que se acaban de describir. Y más aún después de la derogación expresa de dicha norma, aunque sea de la forma irregular y peregrina en que se ha realizado. La respuesta a esta pregunta también viene de la jurisprudencia. En la misma sentencia que se acaba de transcribir, el Fundamento Jurídico Cuarto establece que (la negrita es nuestra):

*«no está de más añadir que la normativa estatal en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, representada por el Reglamento de 1961, de tanta cita, reviste, en los aspectos en que contiene medidas de protección del medio ambiente, carácter de norma básica. Esta disposición, no obstante, es susceptible de ser desarrollada por las Comunidades Autónomas mediante los instrumentos normativos adecuados, siempre que se respeten los niveles establecidos de protección, de modo que se produce un complemento, que no una sustitución. Esta exigencia, como hemos declarado en Sentencia de 8 de mayo de 2001 (recurso de casación n.º 7509/1995) **no supone, necesariamente, reproducir o mantener los requisitos o exigencias concretas establecidos en dicho Reglamento si el nivel de protección adicional se logra mediante el establecimiento de otros requisitos o medidas que comporten un nivel de protección medioambiental superior».***

A esta declaración jurisprudencial ha de sumarse otra, contenida en la Sentencia de 2 de febrero de 2012, en cuyo Fundamento Jurídico Cuarto el Tribunal hace suyo el razonamiento de la Sala de Instancia (Tribunal Superior de Justicia de Navarra). De acuerdo con este razonamiento, Navarra, al haber establecido un sistema global de intervención administrativa para la protección ambiental, en todos sus ámbitos, a través de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental de Navarra, ha sustituido el régimen del RAMINP por una norma protectora de potencialidad mayor, por lo que *«no es preciso el cumplimiento ni el seguimiento mimético del régimen de distancias que, como régimen protector del medio ambiente, se incluían en aquel articulado».*

Vemos así que se ha producido cierta evolución jurisprudencial desde la postura, a nuestro parecer excesivamente rígida, de la Sentencia de abril de 2004. También hay que contar con que los instrumentos legislativos autonómicos se han ido renovando, hacía instrumentos integrados de prevención y control ambiental, a lo que sin ninguna duda no ha sido ajeno el planteamiento jurisprudencial descrito más arriba.

V. EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: ANÁLISIS LEGISLATIVO Y DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

Como ejemplo de lo ocurrido y de la evolución en esta materia, en este apartado vamos a describir el caso de la Comunidad de Madrid. Es decir,

la evolución normativa y las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que tratan el tema.

La Comunidad de Madrid se creó en el año 1983. En los decretos de traspaso de competencias no se mencionan las actividades clasificadas (singularmente, el Real Decreto 1992/1983, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente). Sin embargo, el Decreto 69/1983, de 30 de junio, sobre distribución de competencias en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid establecía en su artículo 9.2 la competencia de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid para emitir informe, facultativo y no vinculante, en todos aquellos supuestos en que fuera requerida para ello por el Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda. De esta forma más bien peregrina la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente asumía las funciones de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en lo que se refería a las Actividades clasificadas.

El tema se aclara con el Decreto 59/1986, de 5 de junio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad de Madrid en Materia de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Este decreto atribuye expresamente al Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda la competencia para resolver los expedientes administrativos instruidos en aplicación del RAMINP, previo informe de la Comisión de Urbanismo si fuese necesario. El artículo 3 del decreto excluye de este régimen al Ayuntamiento de Madrid, a quien se atribuye competencia exclusiva en esta materia. Esta exclusión se explica por el mantenimiento de la vigencia del Decreto 840/1966, de 24 de marzo, por el que se acomoda al régimen especial del municipio de Madrid el de intervenciones en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Este decreto atribuía al Alcalde de Madrid la competencia para otorgar la licencia de actividad, competencia que las autoridades autonómicas de ese momento decidieron respetar.

No obstante, mediante el Decreto 7/1987, de 5 de marzo, se regulan las competencias municipales en esta materia, atribuyendo a los Ayuntamientos de municipios de población superior a 20.000 habitantes la plena aplicación del reglamento, y a los de población inferior a esa cifra si lo solicitaren y contaran con los medios técnicos y materiales necesarios para ello. Si no fuera así, se estaría a lo dispuesto en el Decreto 59/1986.

Con posterioridad a esto, la Ley 3/1988, de 13 de octubre, de Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, por la que se crea la Agencia de Medio Ambiente, atribuye a este organismo autónomo ad-

ministrativo en su artículo 7.2.11 el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (en concreto a su director). No se establece ningún tipo de procedimiento. Tampoco se derogan los decretos citados anteriormente, por lo que hay que entender vigente al menos el decreto 7/1987, relativo a las competencias municipales.

Tres años después se dicta la Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente. La Ley parte, por un lado de la evaluación de impacto ambiental, y por otro, de la licencia de actividades clasificadas. Respecto a este último, se regula un procedimiento llamado de calificación ambiental, partiendo del sistema de protección basado en un informe ambiental previo a la licencia municipal de apertura. La Ley actualiza, profundiza, sistematiza y adapta las previsiones del reglamento.

La Ley 10/1991 parte pues del RAMINP, y así lo declara expresamente. Sin embargo, viene en apariencia a complementarlo, aunque el procedimiento de Calificación Ambiental regulado en el Título III de la Ley no sea idéntico al del Reglamento. Por otra parte, se realiza un reparto competencial entre la Comunidad y los Ayuntamientos, reservándose la Comunidad de Madrid la competencia en el caso de municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

Este sistema estuvo en vigor hasta la aprobación de la Ley 2/2002, de 19 de julio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que es la actualmente vigente. La Ley parte del esquema de la Ley 10/1991, contemplando en el Título IV un procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, competencia de los Ayuntamientos, y en su Disposición Adicional Cuarta deja sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Esta disposición, no obstante, es ambigua, porque implica, a *sensu contrario*, que indirectamente sí que cabe su aplicación.

Por otra parte, no se puede decir que el procedimiento de evaluación ambiental de actividades sustituya al RAMINP en su integridad, ni mucho menos. El Reglamento de 1961 contenía toda una serie de disposiciones que en la regulación de la ley madrileña han desaparecido, y de las que nada se dice.

Esto es lo que ha motivado la postura jurisprudencial. Haciendo un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre este tema desde el año 2001 y su evolución, se aprecia, aunque con un cierto carácter errático, la insistencia del Tribunal en considerar el RAMINP como vigente, a pesar de la normativa de la Comunidad de Madrid. Es cierto que la Ley 10/1991 tenía una intención complementaria del

RAMINP, como norma adicional de protección. Sin embargo, los planteamientos jurisprudenciales chocan directamente con la previsión de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2002 respecto a la aplicabilidad del reglamento de 1961 en la Comunidad de Madrid.

Así, desde la primera de las sentencias estudiadas, de 6 de marzo de 2001, el Tribunal entiende que *«la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, al asumir la Comunidad Autónoma de Madrid las competencias en esta materia, ha de entenderse sustituida por el organismo autonómico correspondiente; en el caso presente no consta que transcurridos cuatro meses desde la fecha de solicitud de la licencia de actividad, se haya denunciado la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma de Madrid, por lo que, al no haberse cumplido los requisitos para que pueda operar el silencio administrativo, no puede entenderse que en virtud de dicho mecanismo se haya ganado la licencia para ejercer una actividad clasificada»* (Fundamento Jurídico Segundo). Esta declaración se reproduce en muchas otras sentencias (9 de febrero y 29 de noviembre de 2005, 12 y 19 de mayo de 2011, y 27 de octubre de 2011), todas ellas relativas a la pretensión por los apelantes de haber obtenido la correspondiente licencia municipal por silencio administrativo. Especialmente ilustrativa es la Sentencia de 27 de octubre de 2011.

El verdadero conflicto se produce con la Ley 2/2002. El propósito de esta norma era sustituir el procedimiento del RAMINP por la evaluación ambiental de actividades; de ahí la inaplicación expresa del RAMINP. Sin embargo, todas aquellas cuestiones relativas a las actividades clasificadas, tanto de fondo (singularmente el tema de las distancias) como de procedimiento son resueltas por la jurisprudencia aplicando el Reglamento de 1961. Hasta la derogación de esta norma en el año 2007, la jurisprudencia consideró esta norma aplicable como supletoria en virtud del artículo 149.3 de la Constitución, teniendo en cuenta, además, que se trataba de normativa básica en materia de medio ambiente. A partir de entonces, y teniendo en cuenta el segundo párrafo de la Disposición Derogatoria de la Ley 34/2007, la jurisprudencia ha considerado que el RAMINP sigue vigente, en todo lo relativo a actividades clasificadas no contemplado por la legislación madrileña, que es mucho.

Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de julio de 2009 establece en su Fundamento Jurídico Tercero que

«[...] en la medida que la Comunidad de Madrid no ha legislado de forma general en materia de procedimiento de subsanación de deficiencias establecido en los arts. 35 a 38 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de di-

ciembre, siempre que no exista riesgo grave para el medio ambiente o para la salud de las personas —pues en este caso sería de aplicación el art. 53 de la Ley Territorial 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid— y en lo referido a la necesidad de comprobación de la adecuación de las instalaciones al proyecto para poner en marcha la actividad, es decir, en lo relativo a la licencia o acta de funcionamiento del citado art. 34 del RAMINP, este Tribunal entiende que estos apartados del citado Reglamento conservan su vigencia y actualmente sigue siendo aplicable como legislación básica del Estado...».

Esta Sentencia se refiere en concreto al procedimiento de subsanación de deficiencias, pero deja bien a las claras cual es la posición del Tribunal. Desde este punto de vista, es interesante citar lo dispuesto en el Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia de 17 de diciembre de 2009, según el cual *«la Ley 2/2002 regula básicamente el régimen jurídico de los procedimientos ambientales, sin que se constate el establecimiento de una protección equivalente o mejorada en este punto, razones todas ellas por las que se ha de estimar aplicable al supuesto el RAMINP».*

Avanzando en esta línea, la Sentencia de 17 de junio de 2010 describe en su Fundamento Jurídico Décimo Quinto la posición del Tribunal. Este había venido entendiendo que debía mantenerse la aplicación de la norma en su condición de normativa básica del Estado, al menos en dos materias, la referida al procedimiento de subsanación de deficiencias y en lo referido a la necesidad de comprobación de la adecuación de las instalaciones al proyecto para poner en marcha la actividad. En la medida en que la Comunidad Autónoma de Madrid no ha legislado de forma general en estas dos materias, el Tribunal entiende que estos apartados del citado Reglamento conservan vigencia conforme a la Disposición Derogatoria Única apartado 1.º de la ley 34/2007.

Sentencias posteriores como las de 13, 20 y 27 de octubre de 2011, continúan esta línea jurisprudencial.

Recapitulando: en la Comunidad de Madrid, y a pesar tanto de la derogación expresa de la Ley 34/2007, como de la declaración de inaplicabilidad de la Ley autonómica 2/2002, el RAMINP continúa vigente en todo lo no regulado por la Comunidad de Madrid respecto a las actividades clasificadas. Y ello tanto en cuestiones procedimentales como la denuncia de la mora en el caso de inactividad de la administración municipal, como en cuestiones de fondo, singularmente el tema de las distancias.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Tal vez la consideración más importante que quepa hacer en primer lugar es la duda acerca del carácter básico del RAMINP, una vez que el propio legislador ha decidido eliminarlo del ordenamiento jurídico estatal. Podemos preguntarnos si esto implica la negación de su carácter básico, o simplemente su degradación. En este caso, el tenor literal de la Disposición Derogatoria implica dejar en manos de las Comunidades Autónomas la regulación sobre las actividades clasificadas. Queda sin resolver, además, la relación del tema del control de estas actividades con la evaluación de impacto ambiental y con el control integrado de la contaminación, que no dejan de ser instrumentos relacionados entre sí, y que exigen una reflexión a la hora de su regulación.

Podemos decir igualmente que, a medida que las Comunidades Autónomas aprueban una regulación del tema que contiene medidas de protección ambiental equiparables (que no tienen por qué ser idénticas) a las contenidas en el Reglamento, éste va perdiendo su aplicabilidad. El caso de la Comunidad de Madrid es paradigmático en este punto, al tratarse de una Comunidad Autónoma que optó por subsumir el esquema del RAMINP en la evaluación de impacto ambiental, sin éxito. Otras Comunidades han optado por una visión más integral, regulando los instrumentos de protección ambiental de forma conjunta, y respetando el ámbito de actuación municipal que al fin y al cabo es una de las cuestiones centrales.

Otra cuestión que es necesario poner de manifiesto es la tensión existente entre las competencias municipales y las autonómicas, tanto en la materia de gestión del medio ambiente como en la facultad de dictar normas adicionales de protección. Recordemos que es a través de la legislación autonómica como se define el alcance de las competencias locales, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica sobre la materia. Esto lleva a un círculo vicioso de difícil resolución, que sólo puede pasar por aceptar la congelación del esquema competencial del RAMINP y su trasposición, de una manera o de otra, a la normativa autonómica.

Por último, hay que hacer notar el importante papel de la jurisprudencia en todo este asunto. Ha sido fundamentalmente la labor jurisprudencial la determinante a la hora de mantener la vigencia del RAMINP, antes y después de su derogación. Esto no significa, no obstante, que sea una situación que vaya a mantenerse *in eternum*. Es de esperar que a medida que las Comunidades Autónomas adopten las medidas normativas adecuadas, el panorama se aclare. Consideramos que la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2012 es un punto de partida.

