

Tribunal Superior de Justicia

TSJ de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección
1ª) Sentencia num. 340/2021 de 25 marzo

JUR\2021\170061



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN: ESPECTÁCULOS PÚBLICOS: Decreto 38/2019, de 3 octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 junio, del Ruido y el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas: limitación del nivel de emisión prefijado anteriormente para los bares ordinarios, con la remisión a lo genéricamente establecido como límites de emisión en la Ley del Ruido: exceso reglamentario existente: nulidad.

ECLI:ECLI:ES:TSJCL:2021:1252

Jurisdicción:Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 1123/2019

Ponente:Ilmo. Sr. D. Felipe Fresneda Plaza

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

Sala de lo Contencioso-administrativo de

VALLADOLID

Sección Primera

SENTENCIA: 00340/2021

Equipo/usuario: JVA

Modelo: N11600

N.I.G: 47186 33 3 2019 0001036

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001123 /2019 /

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De ASOCIACIÓN UNION BURGALESA DE HOSTELERIA

ABOGADO D. JUAN ANTONIO GALLEGO CANTERO

PROCURADORA D.ª EMILIA CAMINO GARRACHON

Contra CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA N.º 340

ILMOS. SRES.

MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a 25 de marzo de 2021.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el recurso contencioso-administrativo n.º 1123/2019, interpuesto por la Procuradora Sra. CAMINO GARRACHÓN, en representación de UNIÓN BURGALESA DE HOSTELERÍA, siendo parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por Letrado de sus Servicios jurídicos, impugnándose el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, y habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO

Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, y una vez que fue remitido este, se dio traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución e interesando en el suplico lo siguiente:

"que tenga por presentado este escrito y por formulada DEMANDA contra el Decreto 38/2019 de 3 de octubre, (BOCYL 193 lunes 7 de octubre de 2019) ,de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la JCYL (arts 1 y 2) por el que se modifican los Anexos II,III,IV,V y VII de la [Ley 5/2009 de 4 de junio](#) , del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la [Ley 7/2006 de 2 de octubre](#) , de Espectáculos Públicos y actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, y por lo dicho se declare que los arts 1 y 2 son nulos de pleno derecho o subsidiariamente anulables o disconforme a derecho y lesivo de los intereses de nuestros asociados,

y del derecho al mantenimiento de un medio ambiente adecuado ([art45 CE](#)), debiendo dejarse sin efecto, con imposición de costas ".

TERCERO

La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

CUARTO

Las partes no solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, ni se formuló el escrito de conclusiones prevenido en el [artículo 62](#) de la [LJCA](#) .

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se plantea en el presente recurso jurisdiccional, la impugnación del [Decreto 38/2019, de 3 de octubre](#) , por el que se modifican los [Anexos II](#) , [III](#) , [IV](#) , [V](#) y [VII](#) de la [Ley 5/2009, de 4 de junio](#) , del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la [Ley 7/2006, de 2 de octubre](#) , de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

Entre los motivos de impugnación de la parte actora, se comienza por expresar, en el orden sustantivo, que el Decreto impugnado altera el régimen establecido para la elaboración y aprobación de decretos legislativos y disposiciones reglamentarias con vulneración de lo dispuesto en el artículo 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se dice así en la demanda:

"Vulneración por el Decreto impugnado del art 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León: No se trata de refundir nada, sino de crear una nueva norma con desprecio absoluto al cumplimiento de requisitos legalmente establecidos para su elaboración, aprobación y eficacia.

h1)El Decreto, no refunde ninguna normativa, sino que entre otras cosas modifica el contenido de la Ley 7/2006 de 2 de octubre, por lo que ha de cumplir con todos los requisitos del art 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y no se cumple.

"Art 76.1. Los proyectos de decretos legislativos y de disposiciones reglamentarias de la Junta de Castilla y León se tramitarán conforme a lo establecido en el artículo anterior. No obstante, en la tramitación de proyectos de decretos legislativos que tengan por objeto refundir varios textos legales en uno solo..."

Entendemos que lo actuado es nulo por incumplir el contenido de los arts 75.3 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la

Comunidad de Castilla y León".

En los argumentos de fondo lo que viene, en esencia a razonar la parte actora es que con la modificación producida se supera ampliamente el nivel de emisión de ruido que se producía en los bares comunes, siendo así que no se otorgaban nuevas licencias para los bares musicales en cuanto que se encontrasen situados en zonas saturadas -las conocidas como "ZAS"-. De esta forma se produce un incremento sonoro en bares-cafeterías pizzerías y similares, que no se encuentran sometidos al régimen especial de aislamiento acústico que se exige para los bares musicales, lo que genera un perjuicio al medio ambiente y a estos últimos bares por competencia desleal (tercero de los motivos de impugnación). Se considera, también, que se altera el régimen de las licencias ambientales, en cuanto a los presupuestos de su otorgamiento, en cuanto que se tuvo en cuenta unos niveles de emisión sonora y de aislamiento de los locales, que ahora se modifican al permitir un incremento del nivel sonoro. Se considera también que esta modificación tiene una clara incidencia en las ordenanzas municipales dictadas para zonas acústicamente saturadas, ya que con la modificación de los niveles sonoros autorizados, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 5/2009, ante la adición de ruido, se impediría el otorgamiento de nuevas licencias para los bares musicales, lo que acarrea que "con la modificación aprobada por el Decreto impugnado, los bares que se encuentran dentro de una Zona Acústicamente Saturada hacen saltar por los aires todo el tratamiento dado en desarrollo de las normativas de Ruidos y altera sustancialmente las reglas de las competencia, pues en tanto en cuanto hablamos de establecimientos situados en Zonas Acústicamente Saturadas, NO PUEDE AUTORIZARSE EL INCREMENTO DE LOS NIVELES ACUSTICOS, ni las modificaciones que supongan incremento de ruidos en el modo "DIRECTO" en que se deduce del Decreto".

SEGUNDO

En el preámbulo del Decreto impugnado se expresa como justificación de la reforma lo siguiente:

"En el marco de esas competencias y del derecho comunitario, el ordenamiento jurídico de esta Comunidad en materia ambiental incluye la [Ley 5/2009, de 4 de junio](#), del Ruido de Castilla y León, que tiene como objeto prevenir, reducir y vigilar la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños y molestias que de ésta se pudiera derivar para la salud humana, los bienes o el medio ambiente, así como establecer los mecanismos para mejorar la calidad ambiental desde el punto de vista acústico.

La citada ley permite, en su disposición final segunda, modificar sus anexos mediante decreto de la Junta de Castilla y León. Conforme a esa habilitación, este decreto modifica los [Anexos II](#), [III](#), [IV](#), [V](#) y [VII](#) de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León.

En el Anexo II, se adaptan los valores límite de los niveles sonoros ambientales

de las áreas especialmente ruidosas a la modificación de la normativa básica estatal que se plasma en el [Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio](#) , por el que se modifica el [Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre](#) , por el que se desarrolla la [Ley 37/2003, de 17 de noviembre](#) , del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas .

De esta forma, conforme a la habilitación contenida en la disposición final segunda de la Ley 5/2009, se produce mediante el Decreto impugnado la modificación de los anexos contenidos en la propia Ley (artículo 1), y el catálogo incluido en el anexo de la [Ley 7/2006, de 2 de octubre](#) de Espectáculos Públicos de Castilla y León.

La disposición final segunda de la ley Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, en que se contiene la autorización para la modificación de los anexos contenidos en la propia Ley dice así:

"La Junta de Castilla y León podrá modificar los anexos de esta ley para adaptarlos a los requerimientos de carácter medioambiental o técnico que así lo justifiquen".

TERCERO

De conformidad con las premisas precedentes ha de entenderse que lo que se ha efectuado el Decreto impugnado es una modificación de una norma con rango de Ley, cual es el Decreto Legislativo, que lo es en todo su contenido, también en el anexo objeto de modificación, a través de un Decreto, norma reglamentaria.

Como se dijera en la sentencia de esta Sala de 12 de abril de 2019, recaída en el recurso contencioso-administrativo 497/2018, sin necesidad de mayores precisiones se ha de entender que esta técnica normativa --modificación por una norma reglamentaria de un texto que es formalmente Ley-- es contraria al ámbito de la autorización que en abstracto habría de entenderse que se contiene para efectuar un texto artículo o un texto refundido, en la forma que dimana de la conceptualización de la delegación legislativa en el [artículo 82](#) de la [Constitución Española](#) . Con el contenido de esta habilitación normativa establecida en el precepto constitucional citada para dictar por Administración -en este caso la autonómica- normas con rango de Ley, a través de Decretos de la Junta, coincide lo establecido en el [artículo 25.3](#) del [Estatuto de Autonomía de Castilla y León](#) , a cuyo tenor:

"Las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquéllas compete. La delegación deberá otorgarse de forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio y se efectuará mediante ley de bases cuando su objeto sea la formación de Textos Articulados o por ley ordinaria cuando se trate de refundir varios Textos Legales en uno solo".

La autorización legislativa contenida en la antes citada disposición final segunda de la ley [Ley 5/2009, de 4 de junio](#) , del ruido de Castilla y León, no puede entenderse que sea propiamente la habilitación para dictar un texto articulado, en

contra de lo que refiere al respecto la contestación de la demanda de la Letrada de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el párrafo segundo del segundo de sus fundamentos de derecho, en el que se expresa que no se conculcan los artículos 75.3 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en cuanto que con el Decreto impugnado se está efectuando no un texto refundido sino un texto articulado, cuya finalidad es la modificación de dos normas con rango de Ley, en lo respectivo a sus diversos anexos.

Pues bien, ha de entenderse que no encontrándonos en lo que es objeto de modificación ante una norma reglamentaria, sino de rango legal, su modificación no puede entenderse que quede permanentemente abierta a efectuarla por una norma reglamentaria, como es el Decreto ahora impugnado. Lo contrario supondría entender que el anexo no forma, propiamente, parte de la norma con rango de Ley, sino que se trataría de una norma degradada de rango y que en este aspecto tendría carácter reglamentario. Sin embargo, esto no puede deducirse del contenido de los anexos modificados ni del Decreto impugnado. Por lo tanto, no puede entenderse que quede permanente abierta la posibilidad indefinida de modificar la norma contenida en el anexo ahora modificado, ya que la habilitación normativa para modificar dicha norma de rango legal solo podría considerarse efectuada en términos concretos, y nunca 10 años después de la promulgación de la Ley.

Debe, así, interpretarse que lo que cabrá es aprobar normas reglamentarias, que no alteren propiamente el contenido de la norma con rango de Ley, sino que queden dentro de lo que es el contenido complementario de desarrollo propio de los reglamentos, dentro de las relaciones específicas Ley-Reglamento, respetando éste los límites propios de la colaboración complementaria que les es propia en el desarrollo de leyes formales.

En este caso la modificación efectuada afecta, por otro lado, al contenido fundamental de la norma con rango de Ley, en cuanto que aspectos nucleares del mismo, como son los relativos al régimen de ruidos de los bares comunes, se elevan de forma significativa, ya que con anterioridad se contenía un sistema de limitación sonora superior al que resultaría de la aplicación del texto aprobado, objeto de impugnación. Así se desprende del propio contenido de la modificación del anexo de la Ley 7/2006, en la forma que se cotejan ambas normas en la contestación a la demanda, en la que se expresa:

Texto anterior:

"1.- Los aislamientos acústicos de actividades ruidosas que se encuentren ubicadas en edificios habitables, evaluados según se indica en el Anexo V.3, vendrán definidos en función de los siguientes tipos de actividades:

Tipo 1: Actividades industriales o actividades de pública concurrencia, sin equipos de reproducción/amplificación sonora ni sistemas audiovisuales de formato superior a 42 pulgadas, y con niveles sonoros hasta 85 dB(A).

Tipo 2: Actividades industriales o actividades de pública concurrencia, con equipos de reproducción/amplificación audiovisual, y/o niveles sonoros superiores a 85 dB(A)."

Texto del Decreto impugnado:

"1.- Los aislamientos acústicos de actividades ruidosas que se encuentren ubicadas en edificios habitables, sujetas al régimen de autorización ambiental, de licencia ambiental y de comunicación ambiental, evaluados según se indica en el Anexo V.3, vendrán definidos en función de los siguientes tipos de actividades:

Tipo 1: Actividades industriales o actividades de pública concurrencia con niveles sonoros, en el interior, hasta 85 dB(A), incluidas las actividades que dispongan de equipos de reproducción/amplificación sonora o audiovisual, con una emisión sonora hasta 75 dB(A) a 1 metro de distancia de los altavoces.

Tipo 2: Actividades industriales o actividades de pública concurrencia, con niveles sonoros, en el interior, superiores a 85 dB(A), incluidas las actividades que dispongan de equipos de reproducción/amplificación sonora o audiovisual, con una emisión sonora superior a 75 dB(A) a 1 metro de distancia de los altavoces".

En el nuevo anexo, al limitarse el nivel de emisión prefijado anteriormente para los bares ordinarios, con la remisión a lo genéricamente establecido como límites de emisión en la Ley del Ruido, es obvio que se está generando en abstracto la posibilidad de una emisión de ruido muy superior, lo que puede crear un efecto de adición para las definidas como zonas saturadas, lo que de rebote puede generar una limitación de las actividades de los bares musicales. De esta forma ha de entenderse que se ha generado una modificación relevante en los anexos, aun cuando ha de entenderse que el ya solo hecho de la modificación por sí sola carece de la necesaria habilitación para realizar un texto articulado o refundido.

De esta forma, ha de considerarse que la modificación efectuada, excede con mucho a lo que está permitido a una norma de carácter reglamentario, en cuanto que, de un lado, modifica normas con rango de Ley y, por otro, altera de forma sustancial el contenido de la regulación precedente.

CUARTO

Como se ha dicho, aunque puede entenderse que caben normas complementarias de regulación del régimen ruidos en los establecimientos, ello ha de serlo a condición que no se altere con la regulación efectuada el régimen jurídico nuclear establecido en la norma con rango de Ley cuyos anexos en este caso se modifican.

Por ello, siendo así que nos encontramos ante unos anexos que forman parte del contenido de las leyes modificadas, no puede entenderse que la mera habilitación contenida en la disposición final segunda de la Ley 5/2009, faculte -en contra de los principios propios de la relación Ley-norma reglamentaria- a la posibilidad de

modificar "sine die", a través de un Decreto de la Junta de Castilla y León, el contenido de la propia Ley -a mayores la modificación del Anexo de la Ley 7/2006 de Espectáculos Públicos carece de toda habilitación legal-, pues la facultad de crear normas con rango de ley a través de Decreto solo es posible en la forma que deriva de lo previsto en el [artículo 25.3](#) del [Estatuto de Autonomía de Castilla y León](#)

Tampoco puede entenderse que la Ley haya degradado el rango el contenido de la regulación de los anexos, y se haya deslegalizado la materia pasando ya a ser una norma reglamentaria los reiterados anexos, pues forman parte de textos con rango de Ley formal, y este rango ha sido congelado por las propias Leyes, de forma que la modificación de la Ley solo puede realizarse a través con normas con dicho rango de Ley formal, o a través de la habilitación para formular textos articulados o refundidos, de forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio, como deriva del citado [artículo 25](#) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, lo que no ha acontecido en la actualidad en el que se están modificando leyes formales a través de normas reglamentarias de la Junta, que ni siquiera pueden entenderse como reglamentos ejecutivos de las leyes.

QUINTO

A tenor de los razonamientos precedentes la demanda ha de ser estimada, declarando la nulidad del [Decreto 38/2019, de 3 de octubre](#) , por el que se modifican los [Anexos II](#) , [III](#) , [IV](#) , [V](#) y [VII](#) de la [Ley 5/2009, de 4 de junio](#) , del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la [Ley 7/2006, de 2 de octubre](#) , de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

SEXTO

En cuanto a las costas, previene el [artículo 139](#) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio](#) , reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción aplicable a este procedimiento que "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Y en el presente caso estimado el recurso es procedente su imposición a la Administración demandada.

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 2.000 euros.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra la disposición expresada en el encabezamiento y primer fundamento de derecho de esta resolución, el [Decreto 38/2019, de 3 de octubre](#) , por el que se modifican los [Anexos II](#) , [III](#) , [IV](#) , [V](#) y [VII](#) de la [Ley 5/2009, de 4 de junio](#) , del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la [Ley 7/2006, de 2 de octubre](#) , de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, todo ello con imposición de costas a la Administración demandada en la cuantía máxima por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, de 2.000 euros.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la [Ley Orgánica 7/2015](#) , recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiendo procederse a la publicación de esta sentencia en el Boletín Oficial de Castilla y León, una vez firme, de conformidad con el artículo 72.2 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción.