

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

ANTONIO FORTES MARTÍN

*Profesor titular de Derecho Administrativo*

*Universidad Carlos III de Madrid*

**Sumario:** 1. Efectos ambientales de la proliferación de instalaciones de pádel *indoor*. 2. Vertido de residuos de construcción y demolición en terrenos de obras de urbanización. 3. Impugnación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama.

### **1. Efectos ambientales de la proliferación de instalaciones de pádel *indoor***

De un tiempo a esta parte, la práctica deportiva del pádel se está expandiendo no solo al aire libre, sino también en instalaciones cerradas (en lo que frecuentemente se ha dado en denominar como pádel *indoor*). La localización de estos recintos no es, además, casual como quiera que muchos de ellos se están ubicando en polígonos industriales para facilitar de este modo la práctica deportiva por parte de trabajadores que aprovechan así sus horas de descanso y/o de comida para, con un mínimo desplazamiento y el mayor ahorro de tiempo posible, ejercer su deporte favorito.

En el marco de este escenario, algunas instalaciones de pádel *indoor* están provocando algunas incidencias ambientales que están empezando a ser corregidas por la actuación de los tribunales. En este sentido, queremos hacernos eco, en esta crónica ambiental, de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJM) núm. 469, de 21 de mayo de 2014 (recurso de apelación núm. 73/2014).

Esta sentencia resuelve el recurso de apelación presentado por un particular contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 16 de Madrid, de 3 de octubre de 2013, recaído, a su vez, en la pieza separada de suspensión del procedimiento ordinario núm. 341/2013, siendo parte apelada el Ayuntamiento de Torrelodones, por el que se deniega la solicitud de suspensión cautelar de la actividad desarrollada en un complejo de pádel.

El problema se centra en la contaminación acústica generada por el centro donde se explota la actividad comercial de pádel *indoor*, que, a juicio del recurrente en la instancia y ahora apelante, excede el valor límite de inmisión de ruido.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en la instancia rechazó la solicitud de cese de la actividad dado que el recurrente no solo no había acreditado la causación de perjuicios irreparables, sino que, de atenderse a esa petición, el Juzgado estimaba que se estaría causando un perjuicio a la empresa explotadora de la actividad como titular de la licencia.

Y es justo con el título autorizador donde radica el objeto de la controversia. En efecto, el Ayuntamiento recurrido sostiene en la resolución administrativa impugnada que la licencia de funcionamiento se dice obtenida por silencio administrativo por el transcurso de un mes desde la presentación de la documentación pertinente sin que por la corporación municipal se haya girado la correspondiente visita de inspección, como determina la Ley 17/97, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid. Y, pese a que el recurrente-apelante no cuestiona este extremo, es el propio TSJM el que no asume este planteamiento por contravenir lo previsto en el artículo 8 de la citada Ley 17/97, de 4 de julio.

En este precepto se contempla la necesidad de que los ayuntamientos, para una actividad recreativa como la que aquí nos ocupa, realicen, en el plazo máximo de un mes desde la comunicación de la finalización de las obras, las comprobaciones administrativas pertinentes para que las instalaciones se ajusten al proyecto presentado para la obtención de la oportuna licencia.

Como con buen criterio determina el TSJM, el incumplimiento de dicho plazo por la Administración municipal en modo alguno conlleva la consecuencia jurídica de la adquisición de la licencia de funcionamiento por silencio administrativo, como, por otro lado, sostiene el Ayuntamiento, sino tan solo la posibilidad de dar inicio a la actividad, siempre y cuando se hubiese comunicado esta circunstancia al Ayuntamiento, y sin que en ningún caso este extremo exonere a la corporación local de efectuar las comprobaciones pertinentes a fin de determinar si las instalaciones se ajustan o no al proyecto presentado o si las medidas correctoras adoptadas funcionan o no con eficacia.

En lógica consecuencia con lo expuesto, en modo alguno puede entenderse adquirida por silencio administrativo la licencia de funcionamiento de la actividad sino tan solo, y en su caso, el ejercicio provisional de la actividad, eso sí, siempre y cuando se hubiese procedido a la comunicación previa del inicio de la actividad, lo que en este caso concreto no consta que se haya producido.

Así las cosas, ocurre, por lo tanto, que la actividad de explotación de un recinto de pádel *indoor* se viene desarrollando sin estar amparada en la correspondiente licencia de funcionamiento ni tampoco haberse comunicado al Ayuntamiento la intención de explotar la actividad tras el transcurso de un mes sin la comprobación previa municipal. Pero aún más. Como el propio Ayuntamiento solicitó en la instancia, un informe técnico acredita sin ningún género de dudas que la actividad se viene desarrollando, además de

sin licencia de funcionamiento en los términos expuestos, incumpliendo también los valores límite de inmisión de ruido aplicables a los emisores acústicos, según lo dispuesto en el RD 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.

A partir de aquí, el TSJM entra en una recreación teórica general de la compleja problemática del medio ambiente para, desde la Constitución española y la jurisprudencia constitucional, alcanzar el estadio de la reciente jurisprudencia contencioso-administrativa, la cual, sobre todo en la última década, ha venido experimentando un importante cambio cualitativo a favor de la protección de los ciudadanos frente a la contaminación acústica, principalmente a raíz de los importantes pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Y todo ese desarrollo argumentativo le permite al TSJM concluir en “la prevalencia del interés general en el mantenimiento del medio ambiente frente al particular del titular de la actividad incumplidora, y teniendo en cuenta lo razonado en el punto anterior de la presente fundamentación jurídica, debe accederse al cese y suspensión de la actividad desarrollada en el complejo deportivo...”.

El resultado último determina la estimación del recurso de apelación interpuesto por el recurrente, con suspensión de la actividad de explotación de un centro de pádel *indoor* hasta que no se acredite, mediante las mediciones acústicas pertinentes, que la actividad desarrollada resulta conforme a los valores límite de inmisión de ruido del RD 1367/2007, “debiendo recordar a la Administración municipal la obligación constitucional que tiene de ejercer todas aquellas potestades, reconocidas por el ordenamiento jurídico, encaminadas o dirigidas a la protección de la contaminación acústica”.

## **2. Vertido de residuos de construcción y demolición en terrenos de obras de urbanización**

El segundo de los pronunciamientos que centra nuestro interés lo constituye la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM núm. 418, de 30 de mayo de 2014. Esta resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra una orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del

Territorio de la Comunidad de Madrid por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto, a su vez, contra otra orden por la que se impone una sanción de multa de más de 60.000 euros por no haber solicitado al órgano ambiental su pronunciamiento acerca del sometimiento o no a un procedimiento ambiental de la actividad —recogida en el anexo IV de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental— consistente en el vertido de residuos de construcción y demolición en terrenos de obras de urbanización (constitutivo de una infracción grave del artículo 59 apartado e) en relación con el artículo 5 de la citada Ley 2/2002, de 19 de junio).

La extensa Sentencia trata de dar respuesta, sobre todo, a los problemas probatorios que se ciernen sobre el caso y cuyo detalle trasciende la mera noticia, en esta crónica, del interés ambiental de este pronunciamiento. Así, todo el esfuerzo (baldío, todo sea dicho) de la recurrente tiende a la manifestación de alegaciones capaces de demostrar que la entidad no estaba obligada a someter su actividad al pronunciamiento del órgano ambiental.

Interesa, por lo tanto, centrar la cuestión en el aspecto nuclear de la actividad de vertido de escombros (residuos de construcción y demolición) y en la constatación, por parte de los servicios ambientales de la Comunidad de Madrid —a través de actas e informes de inspección—, de que dicha actividad se encuentra incluida en el epígrafe 60 del anexo IV de la Ley 2/2002, de 19 de junio. En este sentido, el vertido y la eliminación de los residuos, sin clasificar y mezclados con tierras limpias, no se llevaba a cabo por la entidad sancionada de forma esporádica ni aislada. Más bien, el depósito de esos residuos, y he aquí lo más importante del pronunciamiento ahora considerado, formaba parte de la ejecución de un plan general de ordenación urbana para el desarrollo de las obras de urbanización de un nuevo sector residencial.

Este extremo, siquiera un tanto forzosamente, es considerado por la entidad recurrente como determinante del hecho de que no era ella misma sino el Ayuntamiento correspondiente el que estaba obligado a solicitar ese pronunciamiento ambiental. Empero, la Sala del TSJM determina, de forma inmediata, que el Plan General de Ordenación Urbana lo que autorizaba era la realización de las obras de urbanización de los viales, actividad para la que la mercantil sancionada ciertamente no estaba obligada a solicitar ese pronunciamiento ambiental. Ahora bien, en este caso, puntualiza el TSJM, lo que se imputa es no haber solicitado ese pronunciamiento del órgano ambiental para la actividad paralela de vertido de residuos de construcción y demolición

“sobre la que el mismo punto 3.11 de la Declaración de Impacto Ambiental para el Plan General establecía explícitamente: ‘en ningún caso se crearán escombreras, ni se realizarán vertidos de restos de materiales de construcción o de cualquier naturaleza’”.

El propósito (sin éxito) de la recurrente de intentar asociar la actividad de vertido de residuos de construcción y demolición a las propias obras de urbanización es rechazado por la Sala del TSJM como quiera que el vertido y las obras tienen y deben tener un diferente tratamiento ambiental. Así, sentencia la Sala que “no puede objetarse, como bien esgrime la Administración sancionadora, que las obras que se estaban realizando y dieron lugar a los vertidos, al formar parte de la ejecución de un Plan General de Ordenación Urbanística, generaran una única responsabilidad sobre el Ayuntamiento, ya que dicho Plan autorizaba la realización de las correspondientes obras de urbanización de los viales, pero resultando que la conducta que se sanciona es la de no haberse solicitado el pronunciamiento para la actividad paralela de vertidos de escombros de construcción y demolición, para la que se establece la necesidad de tal pronunciamiento al tratarse de actividad distinta a la que se había autorizado a la citada mercantil”.

### **3. Impugnación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama**

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS) de 11 de julio de 2014 (recurso de casación núm. 959/2012) constituye uno de los primeros pronunciamientos recaídos, en sede casacional, con ocasión de la impugnación del Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama.

La Sentencia que ahora comentamos resuelve el recurso de casación interpuesto por dos particulares contra la Sentencia del TSJM núm. 57, de 27 de enero de 2012, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo contra el citado Decreto 96/2009, de 18 de noviembre.

Cabe recordar que, en la instancia, las recurrentes pretendían, con su recurso, que las parcelas de su propiedad quedaran excluidas del ámbito delimitado por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Y dicho propósito, sin estar justificado en ninguna razón estrictamente ambiental o de protección de la naturaleza, se trataba de

argumentar únicamente en el propósito de querer hacer prevalecer la situación urbanística de sus parcelas frente a las determinaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Los motivos de casación “sustantivos” giran en torno a un mismo eje argumental, a saber: las recurrentes tratan, todo sea dicho, desesperadamente, de hacer ver al TS que la sala de instancia ha valorado la prueba de forma arbitraria y no ha tomado en consideración determinados elementos de prueba que, de haber sido valorados, habrían llevado a excluir sus parcelas del Plan de Ordenación impugnado.

Por lo que aquí más interesa, en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia ahora comentada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS enfatiza la necesidad de destacar que la afirmación hecha por la Sentencia recurrida de que las determinaciones del planeamiento urbanístico no han de condicionar el contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, sino que más bien es este el que debe prevalecer, “no es una conclusión que la Sala de instancia haya alcanzado a partir de la valoración de la prueba —que según las recurrentes habría realizado de forma arbitraria— sino que, la propia Sentencia la deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 43 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que en su apartado 2 establece: ‘[...] 2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a estos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos’”.

En definitiva, no cabe duda alguna de que es el propio planeamiento urbanístico (y no a la inversa) el que debe acomodarse, y por ello modificarse, a las determinaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por lo que no ha lugar al recurso de casación.