

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN MURCIA

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

Abogado

|

Sumario: 1. Sentencias referidas a procedimientos sancionadores en materia de aguas. 2. Sentencias relativas al ruido y la evaluación de impacto ambiental. 3. Caza de aves silvestres.

En este semestre la jurisprudencia en la Región de Murcia carece de pronunciamientos civiles o penales de relevancia, y ha sido la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Región de Murcia la que se ha caracterizado por una ecléctica suma de resoluciones que pueden agruparse en torno a sanciones frente a vertidos y otras infracciones en materia de aguas, cuestiones sobre ruido, evaluación de impacto ambiental y caza de aves silvestres. Junto a estas, se han producido resoluciones judiciales que han respaldado decisiones administrativas referidas a planes urbanísticos de gran impacto en el municipio de Murcia.

1. Sentencias referidas a procedimientos sancionadores en materia de aguas

Las siguientes resoluciones judiciales dan muestra de la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Segura y de su efectividad, que presenta una leve mejoría con respecto a análisis anteriores. Junto a empresas, algunos reincidentes o particulares, llama la atención la sanción por vertidos desde depuradoras municipales a dos ayuntamientos.

La Sentencia 289/2012, de 23 de marzo de 2012 (ponente: Abel Ángel Sáez Domenech), se ocupa de un supuesto de vertido en el que la mercantil sancionada alega diferentes defectos de forma en el procedimiento sancionador como la práctica de la toma de muestras, el punto de vertido, la condición de cauce privado de un azarbe de “aguas muertas” y la falta de cuantificación del daño al dominio público hidráulico, así como la falta de tipicidad y proporcionalidad. El Tribunal rechaza todos los argumentos —salvo el de la proporcionalidad— sobre la base principalmente de que el ilícito administrativo ha sido calificado como leve y, por lo tanto, conforme al artículo 315.j) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (artículo 315.i, tras la reforma de 2010), se trata de un tipo sancionador de riesgo o peligro y no de resultado. Se impone la sanción por el incumplimiento de una obligación general impuesta en la Ley de Aguas cual es la de no verter a cauce público sin la debida autorización y no por la infracción específica de verter causando daño al dominio público hidráulico. Por todo ello, no es relevante que en el punto de vertido pudiera haber vertidos de otras industrias si se reconoce que había vertidos de la denunciada, y tampoco es causa invalidante que

el organismo de cuenca no haya presentado una valoración de los daños. En relación con la toma de muestras, se convalida la actuación realizada por la Confederación Hidrográfica del Segura, negando fuerza vinculante alguna de la norma UNE-EN 25667-2:1993, alegada por la empresa, y en relación con la condición de cauce privado del azarbe de aguas muertas, se argumenta que se trata de un cauce incluido en el concepto de dominio público de la Ley de Aguas.

La Sentencia 340/2012, de 29 de marzo (ponente: Abel Ángel Sáez Domenech), tiene como objeto asimismo una sanción leve derivada de un vertido de salmuera de una desalinizadora privada y recuerda que “la infracción es calificada como leve, la cual es una infracción de riesgo o de peligro. Basta con que el vertido sea susceptible de contaminar las aguas del cauce receptor aunque no estén valorados los daños causados al dominio público para que se produzca la infracción. En el presente caso debe considerarse acreditado el peligro o riesgo ya que el vertido era de aguas residuales sin depurar y procedía de la rotura de una tubería de evacuación de salmuera, ocasionando un encharcamiento en el cauce de la rambla de 200 metros cuadrados como puso de manifiesto el Guarda Fluvial”. El mismo razonamiento en relación con la naturaleza de las infracciones leves es objeto de las sentencias 469/2012, de 7 de mayo, 480/2012, de 18 de mayo, y 570/2012, de 8 de junio, del mismo ponente.

La Sentencia 439/2012, de 7 de mayo (ponente: Ascensión Martín Sánchez), ratifica la sanción por derivación de aguas del trasvase Tajo-Segura para la realización de obras de compactación y recuerda que el plazo de caducidad en materia de aguas es de un año, toda vez que la Ley 4/99 dispone en su artículo 42.2 que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea. La Ley 46/99, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas, señaló como plazo de caducidad un año (disposición adicional 8.^a). Esta ley fue derogada, excepto la disposición adicional primera, por el RD Leg. 1/2001, de 20 julio, que en su disposición adicional sexta vuelve a señalar, en el párrafo 3, que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores es de un año.

En el caso de la Sentencia 614/2012, de 25 de junio (ponente: Abel Ángel Sáez Domenech), el Tribunal anula la sanción impuesta al Ayuntamiento de Alguazas por defectos en la imputación efectuada por el organismo de cuenca. Resulta llamativo que

la mayoría de las alegaciones del Ayuntamiento se produjeran en el trámite de conclusiones del proceso contencioso-administrativo y que estas novedades fueran tenidas en cuenta por el Tribunal siguiendo una doctrina basada en el antiguo artículo 79.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1958 y en el artículo 670 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, doctrina que distingue entre “introducir hechos nuevos capaces de individualizar nuevas pretensiones” y el añadir nuevas alegaciones, nuevas argumentaciones, nuevos fundamentos de derecho (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1980). “Ahora bien —expresa la Sentencia del Tribunal murciano— no todos los motivos de oposición planteados novedosamente han sido admitidos pacíficamente por la jurisprudencia. Normalmente se han admitido aquellos cuya existencia debe ser apreciada de oficio por el Tribunal (causas de inadmisibilidad del recurso, causas de nulidad de pleno derecho, ilegalidad del reglamento aplicado, prescripción etc.), siendo importante que la parte contraria haya tenido oportunidad de subsanar el defecto en el caso de que ello hubiera sido posible. También se ha dicho que la no resolución por el Tribunal de estos nuevos argumentos en la sentencia no viciaría a ésta de incongruencia omisiva. En el presente caso la Letrada que formuló la demanda concedió la venia a un nuevo Letrado que en el escrito de conclusiones aduce una serie de fundamentos nuevos no alegados en la primera, pero que están destinados a lograr que prospere la misma pretensión, esto es la nulidad de la resolución sancionadora impugnada, razón por la que la Sala entiende que debe entrar a conocer sobre los mismos”.

En primer lugar, la parte actora fundamentó la demanda en que “el Ayuntamiento tiene conocimiento de sus competencias y responsabilidades, sin embargo la causa de los vertidos es la inexistencia de una EDAR adecuada, cuya construcción y financiación no corresponde al Ayuntamiento sino a la Comunidad Autónoma”. Asimismo, añade que “el Ayuntamiento no puede hacer nada más que esperar a que se culmine la construcción de la nueva EDAR y será ese momento cuando será responsable de los vertidos que sobrepasen los límites establecidos”. Tales argumentos fueron rebatidos por la Abogacía del Estado, según la cual la culpabilidad se desprende del hecho de que corresponda al Ayuntamiento la obligación legal de depurar las aguas (art. 25. 2 1 LBRL), sin que pueda hacer dejación de sus funciones por el hecho de que concurren otras administraciones en su auxilio, con lo que existe título de imputación suficiente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 30/1992. Posteriormente, la

oposición se basó en defectos de forma como que no se había consignado claramente la infracción realizada variando el tipo incluido en el pliego de cargos, la propuesta de resolución y la resolución, o que se había superado por un céntimo de euro los umbrales de sanción económica para las sanciones leves. Finalmente, fueron estos argumentos de forma los que basaron la decisión judicial, que anuló la sanción por los vertidos desde la depuradora municipal.

La Sentencia 737/2012, de 16 de julio (ponente: Ascensión Martín Sánchez), ratifica la sanción impuesta a una de las industrias más cuestionadas de la vega media del río Segura por vecinos y asociaciones ecologistas en relación con los vertidos a la rambla de San Roque en el término de Blanca. La oposición de la empresa papelera se basa en defectos de forma en relación con la toma de muestras, la caducidad impropia —lapso de tiempo entre la denuncia de los hechos y la incoación del expediente—, la falta de concreción del vertido y la caducidad del expediente, motivos todos ellos desestimados por el Tribunal, que respalda la actuación de la Confederación Hidrográfica del Segura, incluida la valoración del daño al dominio público hidráulico, individualizado en el azud de Ojós, lugar preeminente en materia de agua potable y punto de salida de las aguas del trasvase Tajo-Segura.

2. Sentencias relativas al ruido y la evaluación de impacto ambiental

En materia de ruido el semestre comienza con la Sentencia 5/2012, de 25 de enero, de la Sección 2.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (ponente: Leonor Alonso Diaz-Marta), referida a un local de ocio en el municipio de Cieza, reincidente en lo que se refiere a molestias sonoras al vecindario. El local ya había sido sancionado, precintado y condenado en juicio de faltas por desobediencia a la autoridad y había provocado la condena del propio Ayuntamiento de Cieza en Sentencia 82/2007 de la propia Sala merced a demandas de los vecinos por inactividad. En este caso, el propietario del bar recurre la decisión del Juzgado de lo Contencioso ante la Sala y esta, pese a que se reproducen los mismos argumentos utilizados en el Juzgado, entra a analizarlos. Así, en relación con el derecho fundamental a ser informado de la acusación, la Sala afirma que “como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril 1998 (con cita de la SSTs de 21-4, 2 y 6-6 y 30-7-97 y 9 y 16-3-98), el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el art. 24.2 CE, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la

notificación de la propuesta de resolución, pues es en ella, según ha señalado con reiteración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, donde se informa de la acusación, y debe contener un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, así como la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Lo que se hizo en el expediente que nos ocupa. En consecuencia ninguna indefensión se le ha ocasionado por este motivo”. En relación con la falta de motivación de la resolución final alegada por el recurrente, la Sala afirma que el Ayuntamiento ha reproducido en la resolución sancionadora todas las infracciones, los hechos acaecidos, la propia Sentencia 82/2007 y las mediciones de la Policía Local, lo que impide la indefensión del recurrente, que en todo momento ha tenido conocimiento de la acusación formulada.

Posteriormente se dictó una resolución judicial necesaria para finalizar el periplo judicial de los vecinos de un bar denominado Mama Luna en Lorca y que han sido protagonistas de procedimientos judiciales en sede penal, civil y contencioso-administrativa. La Sentencia 536/3012, de 28 de mayo (ponente: Leonor Alonso Diaz-Marta), se dedica a analizar si después de más de veinte años de actividad de un local de ocio en el municipio de Lorca y tras el cierre decretado por la Audiencia Provincial de Murcia en Sentencia de 6 de octubre de 2010, que se hizo efectivo en marzo de 2011, todo ello tras la pertinente acción de cesación, el Ayuntamiento de Lorca es responsable patrimonialmente de los daños producidos a los demandantes. En este caso, tras un análisis profuso del caso y de los informes policiales y municipales correspondientes, tras valorar la absolución penal del dueño del bar y, por lo tanto, la ausencia de indemnización civil derivada del delito, y el comportamiento pasivo o, cuando menos, ineficaz del ente municipal, la Sala revoca la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso y condena al Ayuntamiento por las molestias ocasionadas desde que concedió licencia al bar en 1991. La ponente realiza un recorrido por toda la jurisprudencia de la Sala en materia de ruidos e inmisiones en el domicilio —sentencias 189/06, 89/07, 260/07, 263/07, 1039/07 y 419/08—, analiza las potestades municipales para suspender o clausurar la actividad del local de ocio en el seno de los procedimientos sancionadores que se incoaron al efecto, y concluye lo siguiente: “a partir de los hechos que la Sala da por probados, cabe concluir que, efectivamente, se dio esa circunstancia que viene referida a la trascendencia que aquéllas actividades tuvieron para la ‘tranquilidad del

vecindario'. Hechos que al estar probados revisten tal gravedad que hubieran debido llevar a la consecuencia jurídica, asimismo prevista en esa norma, de ordenar el cese definitivo de la actividad, pues es evidente que, teniendo a su disposición recursos legales para evitar aquéllos daños, el Ayuntamiento no lo hizo con la eficacia necesaria. En el caso presente, no cabe duda de que se ha producido la intromisión en los derechos fundamentales que se alegan en la demanda, quedando, asimismo, acreditado el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos en la forma expuesta en el fundamento de derecho anterior. Los antecedentes del asunto, las distintas resoluciones judiciales pronunciadas, las intervenciones de la policía local, la prueba testifical practicada en esta sede no deja lugar a dudas de la responsabilidad de la administración, que es a la que se le imputa la ineficaz protección de la legalidad ambiental, acordando, además, si procede, el restablecimiento de la situación jurídica individualizada”.

Por lo que respecta a la indemnización a conceder a dichos recurrentes por las molestias sufridas, la Sala, como ha hecho en otros supuestos, entiende correcto el indemnizar por el precio de arrendamiento de una vivienda, lógicamente no el de una vivienda para cada uno de los apelantes, sino el precio de una vivienda para toda la familia. Y teniendo en cuenta el criterio mantenido en otras sentencias, considera adecuada la cantidad de 330 €/mes, no así los demás gastos reclamados, ya que con el precio de alquiler de una vivienda se le indemniza por las molestias tenidas en su vivienda, y estima que no procede indemnizar por los gastos ocasionados para hacerla más adecuada y evitar la intromisión (instalación de ventanas de doble cristal).

A través de la Sentencia 175/2012, de 24 de febrero (ponente: Joaquín Moreno Grau), la Sección 2.^a de la Sala revoca una sentencia del Juzgado de lo Contencioso que a su vez estimó parcialmente un recurso de una entidad privada sancionada por el Ayuntamiento de Cehegín por iniciar una actividad sin la preceptiva evaluación de impacto ambiental. Este hecho, que puede encuadrarse en un tipo muy grave, grave o leve según la legislación vigente en ese momento —la Ley 1/1995, de 8 de marzo—, dependía para su exacta valoración de concretar el riesgo para las personas y el medio ambiente, de tal forma que la inexistencia de riesgo nos conduciría a la sanción más leve y la intensidad de aquel, a la sanción muy grave. Sobre la base de un informe municipal obrante en autos, no sometido a contradicción, en el que se hace referencia a los riesgos para la salud humana y los recursos naturales por la descarga de lixiviados y los vapores, malos

olores y vectores de insectos, la Sala, a partir de los tipos sancionadores en juego, revoca la Sentencia del Juzgado y fija la sanción como grave.

3. Caza de aves silvestres

Por último, nos ocuparemos de analizar la Sentencia 94/2012, de 24 de febrero (ponente: Enrique Quiñonero Cervantes), que dilucida una demanda interpuesta por la Sociedad Española de Ornitología (SEO) frente a la denominada Orden de Vedas u Orden de Períodos hábiles para la Caza de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente para el período 2002-2003. Además de las vicisitudes del caso, que tuvieron que ver con una desafortunada desestimación de la demanda el 25 de noviembre de 2005 por falta de aportación de los estatutos asociativos, defecto que el Tribunal Supremo consideró como subsanable tras el pertinente recurso de casación de la SEO, así como el oficio a la Comisión Europea, una de las características más importantes del caso es la lentitud con la que ha sido tramitado por parte de la Sección 1.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. Todo ello sin que se plantease la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas solicitada por la asociación conservacionista.

La pretensión de la asociación recurrente era anular parcialmente la Orden de Vedas 2002-2003, específicamente los artículos referidos a la declaración como especie cazable del estornino negro, los períodos de caza de determinadas especies (estornino, zorzal, codorniz, paloma torcaz, paloma bravía y tórtola común) y la inadecuada autorización para la captura de aves fringílicas. El fundamento de la pretensión era la vulneración, por parte de la normativa autonómica y nacional en que aquellas medidas se apoyaban, de la Directiva 79/409/CEE o Directiva de Aves, todo ello a la luz de la jurisprudencia comunitaria y del informe del Comité ORNIS, este último creado para facilitar la aplicación de la citada Directiva (artículo 13). Se trataba de una situación de aplicación directa y preferente de la Directiva de Aves que se produjo con anterioridad a que esta fuera integrada expresamente en las leyes de fauna y flora nacionales como la derogada Ley 4/1989, lo que se convertía en un entramado de prohibiciones relativas y excepciones que las comunidades autónomas debían poner en marcha para seguir permitiendo la caza de determinadas especies. La cuestión de la aplicación preferente de la Directiva de Aves la solventa el Tribunal respaldando la posición de la Comunidad Autónoma como una cuestión “de períodos de vigencia temporal de normas”, por

cuanto el año siguiente al de la demanda y en curso el procedimiento el estornino negro dejó de ser especie cazable conforme a la nueva versión de la legislación nacional.

En relación con los períodos de veda por migración prenupcial o celo, el Tribunal distingue entre ambos conceptos, afirmando la posibilidad de caza en la migración prenupcial —lo que supone un gran inconveniente para las aves migratorias—, entra a desmerecer el contenido del Informe Ornis y afirma el cambiante calendario del celo debido a la climatología, por lo que la libertad en el establecimiento de los períodos por parte de la Comunidad Autónoma era ciertamente amplia. Esta impermeabilidad del Tribunal a los argumentos y las evidencias comunitarios contrasta a su vez con la ausencia de informes justificativos propios de la Comunidad Autónoma en fase de prueba.

En relación con el permiso de captura de las aves fringílicas —protegidas por el artículo 5 de la Directiva de Aves—, sin acudir expresamente a ninguna de las excepciones contempladas en la Directiva o sin que haya justificado la inexistencia de otra solución satisfactoria diferente de su captura (artículo 9.1.d de la Directiva de Aves), la Comunidad Autónoma se defendió mediante el argumento de haber acudido a tales excepciones, sin que estas se hayan comunicado a la Comisión, y, por otro lado, el Tribunal acude a interpretar la Directiva de Aves directamente, liberando de su carga justificativa a la Administración demandada sobre la base de las normas nacionales.

La compleja demanda presentada por la SEO mereció, sin duda, una cuestión prejudicial que aclarase la preferencia de la Directiva frente a las leyes de fauna estatal y autonómica (Ley 7/1995), o bien una postura más permeable por parte del Tribunal a la hora de inaplicar normas nacionales y autonómicas, como ocurrió en el caso de una sentencia similar del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia 67/2003, de 3 de junio, en la que se afirma lo siguiente: “[...] la aplicación de estas normas comunitarias no puede ofrecer duda desde el momento en que impone a los Estados Miembros un determinado resultado —adoptar el ‘régimen jurídico de protección’— y les fija un plazo de cumplimiento máximo que ya ha sido sobrepasado. Ha de traerse aquí a colación la doctrina relativa a que la Directiva no es directamente aplicable en los Estados miembros, pues exige una actividad complementaria por parte de éstos, si bien, puede afirmarse que cabe distinguir entre Directivas que están y, necesitadas de cierto desarrollo o están pendientes del cumplimiento de alguna obligación, y aquellas otras

que carecen de esos condicionantes (sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 12 de julio de 1990 —asunto 188/89—) y que, respecto de éstas últimas, cuando la Directiva sea, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa, puede ser invocada, a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro del plazo señalado, contra las disposiciones nacionales no conformes con ella, o en la medida en que definen derechos que los particulares puedan alegar frente al Estado”.