

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA**

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

*Profesora titular de Derecho Administrativo*

*Universidad de Castilla-La Mancha*

**Sumario:** 1. A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferencia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA. 2. Ejercicio privado de funciones públicas en materia de residuos. 3. Los agentes ambientales como “agentes de autoridad”: la relevancia de su adecuada identificación como prueba de cargo en un procedimiento sancionador. 4. Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental. 5. Las potestades investigadoras de la Administración y los límites del control judicial.

### **1. A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferencia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA**

En este período resaltamos dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha relativas a la naturaleza de la declaración de impacto ambiental y su diferenciación respecto a la decisión administrativa que deciden la no procedencia de este trámite administrativo.

La STSJCM 323/2013, de 15 de julio, resuelve el recurso contra una resolución administrativa desestimatoria de un recurso de alzada previo sobre la evaluación de impacto ambiental de un proyecto de urbanización del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas, cuyo promotor es el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, S. A. Como suele ser habitual en este tipo de pleitos, la primera cuestión que deberá dilucidar el Tribunal será la posible causa de inadmisibilidad del acto, que la Administración demandada calificará como acto de trámite no cualificado. Reiterando una doctrina bien consolidada, el juzgador desestima este motivo planteando la diferente naturaleza del acto administrativo de declaración de impacto ambiental —acto administrativo de trámite no cualificado, de naturaleza instrumental o medial de la resolución final— de aquellas resoluciones que deciden “no someter un proyecto al procedimiento de EIA”. Para señalar, con abundante cita jurisprudencial, lo siguiente:

[...] a diferencia de la doctrina establecida en relación con los actos aprobatorios de las evaluaciones de impacto ambiental —en las que su revisión jurisdiccional ha de quedar diferida al momento posterior de revisión del acto aprobatorio del proyecto en que se integra— en el supuesto de autos la decisión sobre la innecesariedad de la evaluación cuenta, por sí misma, con un efecto inmediato, cual es, justamente, la ausencia de evaluación, decisión necesariamente previa a la evaluación adoptada y con criterios propios e independientes, que en modo alguno

alcanza a integrarse en la decisión aprobatoria del proyecto (STS 10 de noviembre de 2011, entre otras).

Rechazado el motivo de inadmisibilidad, la Sentencia entra en el fondo del asunto para juzgar sobre la necesidad de que el citado proyecto fuera sometido al procedimiento reglado de EIA. En aplicación de la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo, de EIA, que únicamente exige que mediante decisión motivada el órgano ambiental decida de acuerdo con los criterios normativos sobre la cuestión controvertida, el Tribunal entenderá que el requisito de la motivación se encuentra suficientemente cumplido en los informes administrativos y jurídicos emitidos a lo largo de la tramitación del expediente, sin que los informes de parte hayan conseguido desvirtuar las fundadas razones de la Administración demandada. Particular fuerza tendrán para el Tribunal las decisiones previas, también de orden ambiental, que fundaron el proyecto de singular interés del que trae causa inmediata el proyecto de urbanización controvertido, que ni fue recurrido por el demandante ni determinó tampoco la necesidad de una evaluación de impacto ambiental. Y se terminará por desestimar el recurso planteado por la recurrente.

La Sentencia 134/2013, de 1 de julio, dictada en apelación frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Albacete, estima el recurso entablado por la actora contra la Resolución (primero presunta, luego expresa) de la Consejería que desestima el recurso de alzada previo al denegar la concesión de explotación minera solicitada sobre la base de la Resolución de la Dirección General de Evaluación Ambiental, que había determinado, por más que fuera del plazo previsto legalmente para su emisión, la inviabilidad e incompatibilidad del proyecto con la conservación del medio ambiente. El Tribunal resolverá revocando la sentencia de instancia en aplicación de su doctrina consolidada sobre el particular, entre otras, en la STSJCM de 23 de febrero de 2009:

Se dice que la resolución impugnada resulta contraria al art. 43.4.a) de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre (LRJAP PAC), pero es lo cierto que dicho precepto no es de aplicación al caso de autos, ya que prescribe los efectos de no dictarse resolución (y notificarse la misma al interesado) una vez transcurrido el plazo máximo establecido al efecto; esto es, en los casos de estimación de la solicitud por silencio administrativo “la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”. Pero esa previsión legal se contrae a la falta de resolución expresa finalizadora del procedimiento, que hace

surgir por ministerio de la Ley un verdadero acto administrativo presunto. No se liga a la falta de emisión de un informe, dictamen o cualquier otro acto de trámite, por preceptivo e importante que sea.

Concretamente, la misma Ley estatal 30/92 prescribe en su art. 83.3 que, de no evacuarse el informe en el plazo establecido al efecto por la Ley “se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”.

A la luz de esta determinación en materia de procedimiento administrativo común —norma estatal, ex art. 149.1.18º de la Constitución— es como se ha de interpretar el artículo 12 (particularmente de su apartado 3º) de la Ley Castellano-Manchega 5/1999 de 8 de Abril, de Evaluación del Impacto Ambiental. La Evaluación de Impacto Ambiental es un acto de trámite, importante pero de trámite (esto es pacífico en la jurisprudencia y se afirma en la demanda), frente al que no cabe recurso y al que le es de aplicación la precisión genérica recogida en el art. 83.3. de la Ley 30/92 (habla de “cualquiera que sea el carácter del informe”). Además, nunca podría tener efectos positivos el silencio administrativo —diga lo que diga la norma autonómica— por la determinación del mismo artículo 43 de la LRJAP PAC invocado en la demanda, cuyo apartado segundo impide esos efectos en los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas “al dominio público...”, justo el caso de una concesión minera.

Por consiguiente, que el apartado 3º del artículo 12 de la repetida Ley autonómica prevea que, transcurrido el plazo establecido para emitir la Declaración de Impacto Ambiental sin haberse hecho, deba considerarse “que el órgano ambiental es conforme con el estudio de impacto ambiental presentado por el promotor”, más allá de su interpretación literal y aislada, no significa en rigor —y rectamente entendido en su finalidad y contexto normativo— que deba desconocerse o no tenerse en cuenta por el órgano sustantivo el contenido de la DIA emitido tardíamente, habiendo dado la oportunidad al interesado para presentar alegaciones al mismo —como fue el caso— al objeto de evitar su indefensión.

Y la Sentencia continúa así: “Si el informe es inexistente puede legalmente extraerse que el informe preceptivo es positivo, pero si finalmente existe, aun tardío, no cabe extraer o derivar de dicha demora un informe favorable, no previsto legalmente, aunque

sí pueda no tenerse en cuenta, lo que ha de ser valorado por el órgano administrativo de decisión: dicha potestad no es imponible por el interesado, sino sometido a discrecionalidad técnica de dicho órgano administrativo”.

En apoyo a esta interpretación, el Tribunal recuerda el cambio normativo llevado a cabo por la nueva Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, que modificó el tenor y el sentido del transcurso del plazo sin que el órgano ambiental hubiera emitido su declaración de impacto ambiental, para asentar su sentido negativo.

## **2. Ejercicio privado de funciones públicas en materia de residuos**

La STSJCM 533/2013, de 8 de julio, resuelve el recurso interpuesto por una empresa dedicada al embotellado y la venta de agua mineral frente a dos sanciones impuestas por la Administración regional, que alcanzaban la cifra de 120.000 euros, por la comisión de dos infracciones tipificadas en el artículo 19.1 de la Ley 19/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, que establece como infracción muy grave: “La puesta en el mercado nacional de productos envasados sin estar acogidos al sistema de depósito, devolución y retorno, ni a alguno de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, o el uso indebido de los símbolos acreditativos que identifiquen la participación en los mismos”.

Se da el caso que la recurrente tenía suscrito con otra empresa un contrato de gestión de residuos, por lo que la primera quedaba, por lo tanto, válidamente integrada en un sistema integral de gestión de residuos. El problema se suscita cuando la empresa recurrente incurre en impagos reiterados frente a la mercantil de gestión de los residuos, que termina resolviendo el contrato y reclamando judicialmente las cantidades debidas. En el proceso civil, tal como se recoge en la Sentencia que analizamos y cuyos fundamentos transcritos se consideran hechos notorios exentos de prueba por el juzgador, un juzgado de primera instancia estimó parcialmente la demanda, que recurrida nuevamente fue desestimada por la Audiencia provincial, donde se admitieron las alegaciones de la empresa envasadora y se desmintieron los motivos por los que se había resuelto el contrato, fijando la cuantía discutida de la deudora.

Ante este *iter* procedimental, el Tribunal Superior de Justicia se muestra contundente en la anulación de la sanción administrativa impuesta, declarando “inadmisible que la

Administración haya ejercido la potestad sancionadora” sobre la base de los siguientes argumentos:

- 1) Si la Administración delega en personas privadas determinadas actividades de interés público y su cumplimiento se sujeta a contratos de naturaleza privada, las previsibles consecuencias deben ser aceptadas por el poder público, ateniéndose en su caso a la resolución definitiva por los tribunales civiles. En este concreto supuesto de hecho, la Administración dio la razón a la recurrente y no a la empresa que gestionaba los envases, que era realmente la que estaba ejerciendo una función pública por mor de un juego de subcontrataciones usual en este tipo de relaciones contractuales.
- 2) “Es inadmisibile que en un debate civil sobre la forma e importe en que debían ser cumplidas las obligaciones de una parte, una pueda invocar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración si la otra no se atiene a su versión”.
- 3) Y se concluye con un óbiter dicitum que resulta ciertamente llamativo y no menos aleccionador: “Si la Administración quiere evitar este tipo de situaciones debe asumir ella misma este tipo de actividades y tomar decisiones que, dada su capacidad de autotutela, sí serán inmediatamente ejecutivas y podrán fundar una imputación sancionadora”.

Queda de este modo resuelto un asunto en el que el Tribunal desapodera de sus potestades y privilegios a una administración que ha decidido delegar el ejercicio de una clara función pública en sujetos privados y que, por lo tanto, debe asumir las consecuencias de esta decisión, sean estas las que fueren.

### **3. Los agentes ambientales como “agentes de autoridad”: la relevancia de su adecuada identificación como prueba de cargo en un procedimiento sancionador**

La STSJCM 562/2013, de 15 de julio, revisa una resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero por la que se impone a la demandante una sanción por infracción del artículo 116.d) de la Ley de Aguas por corta no autorizada de chopos. La mercantil sancionada alega en su defensa la vulneración del principio de presunción de inocencia al no haberse identificado el supuesto agente sancionador, faltando, por lo tanto, la presunción de certeza respecto a los hechos denunciados. Este motivo será acogido por la Sentencia que comentamos para establecer lo siguiente:

[...] el primero de los motivos de la impugnación tiene una importancia básica en este caso, pues constituye la primera y única prueba de cargo en el procedimiento sancionador; bajo la apostilla de “denunciante” aparece una firma manuscrita ilegible y nada más... La parte denunciada de manera franca y directa manifiesta en la demanda la falta de identificación del agente sancionador, y ni en la propuesta de resolución, ni en la resolución, ni en la contestación a la demanda, se da una respuesta a este alegato de la actora.

Al ignorarse quién es el denunciante, no identificándose con nombre y apellidos o con D.N.I o cualquiera otra forma a fin de conocer qué cargo ostentaba, si era o no Agente de la CHD, empleado de empresa externa al servicio de la CHD, si ostentaba o no la condición de autoridad, hurtándose a la actora de la posibilidad de rebatir lo que consta en la denuncia inicial al no poder proponer prueba sobre persona desconocida, la conclusión no puede ser otra que afirmar la falta de prueba de cargo bastante por ineficacia de la única existente.

El Tribunal, basándose en la doctrina constitucional plenamente consolidada sobre el poliédrico concepto de la presunción de inocencia, señala que una de sus exigencias procesales primeras es, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, que sobre ella recae la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción, sin que sea exigible al inculpado “una probatio diabólica de los hechos negativos”. En suma, pues, para que la presunción constitucional quede desvirtuada es necesario la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado. En este sentido, es conocido que la eficacia probatoria de las actas y denuncias formuladas por los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y su vinculación con la presunción constitucional no comportan, en principio, violación del derecho fundamental, cuya eficacia consagra el artículo 137.2 de la LRJAPPAC.

Por ello, concluye el Tribunal que, si bien la denuncia de un agente puede ser medio de prueba idóneo y a partir de ese significado producir el efecto de trasladar sobre el administrado la carga de probar, “esa idoneidad y probatoria dependerá necesariamente del contenido de la denuncia y de la unión a la misma cuando deban existir, de todos aquellos elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado. En conclusión, la presunción de veracidad de una denuncia suscrita por Agente de la Autoridad, dependerá de que los hechos reflejados en la misma hayan sido directamente constatados por aquel y que se acompañen todos los elementos probatorios existentes, por cuanto el conocimiento concreto de estos elementos es fundamental para el

particular sujeto a una medida sancionadora para poder articular su derecho a la defensa con igualdad de armas”.

Aplicando esta doctrina al supuesto concreto, concluye el Tribunal que la denuncia no contiene los elementos necesarios, pues es desconocido el denunciante y, en consecuencia, “no podemos decir que exista una prueba cumplida o suficiente de la autoría”. Con estos importantes argumentos basados en el principio constitucional de presunción de inocencia terminará estimándose el recurso interpuesto por la actora, por lo que se anulará en su integridad la resolución sancionadora.

#### **4. Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental**

La STSJCM 554/2013, de 28 de junio, revisa la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 8 de febrero de 2012 por la que se impone una sanción de 9.124 euros a la actora por la comisión de una infracción calificada como menos grave por el artículo 116.3 d) del texto refundido de la Ley de Aguas y el artículo 316 d) del RDPH de 11 de abril de 1986, motivada por la realización de obras de construcción de un paso sobre un arroyo y la tala de chopos en su margen sin la debida autorización administrativa del organismo de cuenca.

Entre otras cosas, alega el recurrente la incorrecta calificación de la infracción grave, en lugar de leve, y, en consecuencia, la cuantía de la sanción. Y sobre este aspecto se centrará la decisión judicial, aplicando las consecuencias que pueda tener sobre la cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011, donde se anuló la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 85/2008, de 16 de enero, por la que se establecieron los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico, en tanto en cuanto se utilizara para determinar la infracción, cuando esta dependa de la valoración de daños producidos, como es el caso de autos, por vulneración del principio de legalidad penal. En esta sentencia el Tribunal Supremo dictaminó que tal determinación debía hacerse por el propio Reglamento de Dominio Público Hidráulico en ejecución de la habilitación del artículo 117.1 de la Ley de Aguas, sin que sea lícita la subdelegación a una orden. Asimismo se recuerda, no

obstante, que la vigencia de la Orden se mantiene en cuanto se utilice para calcular las indemnizaciones por daños al dominio público hidráulico.

El TSJCM aplicará la doctrina que deriva de esta jurisprudencia sobre la base de dos argumentos:

1.º) Aun reconociendo que la Orden no es de aplicación al caso de autos, por motivos temporales, es congruente afirmar que, si no es posible utilizarla por falta de rango para determinar el tipo aplicable, “menos aún será aceptable una determinación de los daños sobre parámetros que la Confederación pueda establecer por su cuenta (por ejemplo, en este caso, afirmar que los daños equivalen al coste de retirada)”.

2.º) El ulterior efecto sobre el caso tiene aún mayor trascendencia. En efecto, del FJ 8.º de la STS se deriva que no cabe equiparar los “daños al dominio público hidráulico” (suponiendo que aquí concurrieran) con el “coste de retirada de las obras”. Pues es cierto que la cuantificación económica de la obligación de reponer las cosas al estado anterior a la infracción es cuestión ya normada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental:

El deber de indemnizar que en esa norma se establece no es incondicionado, sino que se supedita a la imposibilidad de reparación/reposición de los daños ocasionados al demanio hidráulico, o a la insuficiencia de los trabajos efectuados con tal finalidad; de tal manera que, si la labor reparadora efectuada por el causante del daño, o a su costa, surte los efectos pretendidos y repone adecuadamente la situación medioambiental a su estado inicial, no resulta procedente exigir indemnizaciones añadidas.

Además, partiendo de la base de que en el sistema diseñado por el referido artículo 325.1, el deber de indemnizar constituye una obligación añadida que sólo deviene exigible cuando la reparación/reposición del demanio se advierte imposible o insuficiente, tampoco resulta correcto introducir o sumar el coste de reparación en la cuantificación del daño indemnizable, pues si así se procede, se está valorando por dos veces el mismo concepto: primero, en cuanto se exige la reparación/reposición (que implica por principio un coste económico), y segundo, en la medida que el coste de esa reparación se incluye además en la determinación del quantum indemnizatorio.

En conclusión, el Tribunal Superior acoge la tesis del Tribunal Supremo, de forma que diferencia, a todos los efectos, el daño causado al dominio público hidráulico y los

costes de reparación del daño y anula en consecuencia toda actuación en que se incluya como elemento para la cuantificación de las medidas medioambientales correctoras, por vulneración de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. El Tribunal termina anulando la sanción impuesta y reduciendo la multa a 240 euros.

### **5. Las potestades investigadoras de la Administración y los límites del control judicial**

La STSJCM 133/2013, de 1 de julio, resuelve en apelación el recurso frente a una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cuenca estimatoria del recurso contencioso-administrativo entablado por la actora que, ante la imposibilidad de determinar con exactitud las causas que habían dado lugar al estado de sequía en el que se encontraba un pozo cercano a una explotación minera, obligaba a la Administración demandada a solicitar un estudio hidrogeológico por técnico competente, independiente de las partes litigantes, a fin de determinar las causas de la desaparición del agua.

El Tribunal revoca la sentencia de instancia al entender que el objeto de la pretensión no había quedado totalmente aclarado; si la pretensión es la reclamación por la disminución de un caudal de agua privado, la reclamación debería haberse sustanciado en el orden civil; y si se tratara de una merma del dominio público hidráulico, existiría una falta de legitimación pasiva de la Administración regional, por tratarse esta de una competencia de la Administración hidráulica (de acuerdo con el artículo 2 TRLAG en lo que se refiere a las aguas subterráneas renovables).

Pero fundamentalmente quedan, a juicio de la Sala, abiertas todas las dudas sobre la preexistencia de caudal superior en el pozo, sin que la declaración de testigos resulte suficiente ni los informes que constan en las actuaciones, ninguno a instancia de la parte demandante, concluyan que la causa última haya sido las voladuras de la cantera situada a más de mil quinientos metros.

Por ello, concluye el Tribunal que ni siquiera respecto a los aspectos ambientales que pudieran concurrir en la investigación independiente solicitada por el tribunal de instancia cabe aceptar este mandato. Y, en consecuencia, se revoca la sentencia, de forma que se mantiene la conformidad a derecho del pronunciamiento administrativo

inicial, que rechazaba la pretensión del reclamante ante la imposibilidad de determinar con exactitud las causas que habían provocado la sequía del pozo.