

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

(PRIMER SEMESTRE 2024)

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor Colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Sanción por incumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada (caso vertedero de Zaldibar). 2. Evacuación de informes sectoriales y aprobación inicial de planes parciales de iniciativa particular. 3. Prórroga de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre y obras en edificaciones. 4. Contrato de servicios para el análisis de residuos y conflicto de intereses. 5. Licencia de actividad, evaluación ambiental y tanatorio-crematorio.

1. SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA (CASO VERTEDERO ZALDIBAR)

En la STSJ PV 2080/2023, de 13 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodríguez del Nozal), se desestima el recurso interpuesto por la empresa Verter Recycling 2002 SL (que era la autorizada para la gestión del vertedero de Zaldibar) contra la sanción de multa de 100.000 euros impuesta por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, por once incumplimientos de las condiciones de la autorización ambiental integrada (AAI) otorgada a la empresa para esa actividad en 2007 (modificada en 2011 y 2013, y con solicitudes de modificación no sustancial de 2015, 2016 y 2019). El primer informe de la inspección de seguimiento de la AAI (de 2019) consignó inicialmente hasta diecisiete irregularidades, que luego, en la apertura del expediente sancionador, fueron reducidas a once (dado que algunas fueron subsanadas tras requerimiento de la Administración). Las irregularidades que motivaron la sanción fueron las siguientes: 1) no comunicar a la Administración la modificación no sustancial relativa al triturado de voluminosos; 2) no

comunicar a la Administración la modificación no sustancial relativa a la ejecución de relleno de tierras en la ladera derecha del vaso; 3) no disponer de sistema de captación y tratamiento de gases; 4) incumplir los valores límites de emisión establecidos en el reglamento regulador del vertido a colector del Consorcio de Aguas; 5) superar el límite anual de residuos de construcción y demolición tratados en la planta de valoración utilizados en construcción; 6) admitir residuos no autorizados valorizables o cuya valorización quede debidamente justificado que no resulta técnica, económica o ambientalmente viable; 7) no haber presentado documentos negativos de valorizador, ni caracterización de peligrosidad, relativos a residuos con entrada espejo; 8) no haber presentado la caracterización relativa a residuos con “terminación 99” (no especificados en otra categoría); 9) no disponer de la caracterización de peligrosidad de residuos con entrada espejo LER170504 (tierras y piedras distintas de las que contienen sustancias peligrosas), ni resolución del órgano ambiental que indique que el destino final de las tierras debe ser el vertedero de residuos no peligrosos; 10) incumplir las condiciones y controles para la recepción, inspección y segregación de residuos valorizables principalmente provenientes de garbigunes (papel-cartón, madera, plásticos, envases); y 11) existir residuos peligrosos no contenidos en la AAI o autorización correspondiente.

Todas las partes reconocen, dice la sentencia, que los hechos sancionados son independientes del deslizamiento del vertedero de Zaldibar producido el 6 de febrero de 2020. No hay prejudicialidad penal, visto que el expediente sancionador que finalizó con la imposición de la sanción (el 27 de octubre de 2020) se basa en hechos constatados en visita de inspección y consignados en acta de inspección en 2019. Pero, en opinión del autor de estas líneas, no deja de ser significativo que la incoación del expediente sancionador se produjera quince días después de la catástrofe.

Todas las alegaciones planteadas por la empresa recurrente son desestimadas por el TSJPV. En muchos casos por basar su defensa en que las actividades eran conocidas por el Gobierno Vasco, aunque sin prueba efectiva de ello. En otros supuestos por entender que se trataba de pruebas piloto y no de modificaciones no sustanciales de la AAI, ya que tal argumento contradice el

propio concepto que de éstas da la ley. También se buscaba amparar las conductas en informes, memorias, documentos, etc., elaborados por la Administración en los que se consignaba su existencia, sin que el TSJPV admita validar tal argumento, pues se trataba de documentación posterior a los hechos acaecidos y consignados en el acta de inspección que motiva la apertura del expediente sancionador. A veces se alegaba la existencia de otra normativa que hubiera podido habilitar a otras entidades (al Ayuntamiento, al Consorcio de Aguas, etc.) a imponer una sanción más leve, si bien el TSJPV considera que la impuesta se ha hecho en base al Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, estimando adecuada esa base jurídica desde el punto de vista tanto sustantivo como competencial.

Sostuvo asimismo la empresa recurrente que la sanción debió imponerse en su grado mínimo (20.001 euros), dado que aunque se constataran once incumplimientos, solo uno de ellos se calificaba como “moderado” (el contenido en el punto 9 del párrafo antes expuesto), siendo el resto de “poco relevantes”. El Gobierno Vasco justificó poner la sanción en su grado medio (entre 80.0001 y 140.000 euros) por apreciarse intencionalidad, al menos, por el alto grado de imprudencia de la recurrente, que superaba la mera inobservancia, y por la falta de adopción de medidas correctoras tras ser requerida para ello. El TSJPV admite la proporcionalidad de la sanción efectivamente impuesta (100.000 euros) al entender que la Administración ha tenido en cuenta tanto el número de incumplimientos como su gravedad, así como el grado de cumplimiento “bajo” de la AAI que resulta del método científico correspondiente, sin que concurra, además, circunstancia atenuante alguna a favor de la empresa.

2. EVACUACIÓN DE INFORMES SECTORIALES Y APROVACIÓN INICIAL DE PLANES PARCIALES DE INICIATIVA PARTICULAR

La STSJPV 2247/2023, de 2 de noviembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodríguez del Nozal), resuelve el recurso interpuesto por una sociedad anónima contra la desestimación por silencio administrativo, por parte del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de la aprobación inicial de un plan parcial de iniciativa particular. Dos son las cuestiones que se plantean en esta resolución judicial. La primera se refiere al

cómputo del plazo para considerar aprobado inicialmente dicho plan. Es cierto que el plazo es de tres meses a contar desde que la documentación es objeto de presentación completa por los particulares en el registro municipal. Pero en este caso el ayuntamiento dictó una providencia por la que se acordaba la tramitación del plan parcial, pero no su aprobación inicial, de tal manera que pretendía que antes de ésta se emitieran varios informes sectoriales (los previstos en las leyes autonómicas de aguas y de patrimonio cultural) que en la propia normativa están configurados como de emisión posterior a la aprobación inicial. Al no llevarse esta a cabo formalmente, dada la ausencia de tales informes, para el ayuntamiento no correría el plazo para someter el plan a información pública, ni el plazo para proceder a su aprobación provisional o definitiva. Por este motivo, que vulnera claramente el procedimiento de elaboración de este tipo de planes, la sentencia estima parcialmente el recurso. Lo que sucede (y esta sería la segunda cuestión relevante y la que determina que la estimación no sea completa) es que los propietarios que representaban el treinta por ciento de la superficie del sector, habían solicitado al ayuntamiento la desclasificación de su parcela en la revisión futura del plan general (de tal forma que esa superficie pasara de ser suelo urbanizable sectorizado a suelo no urbanizable) y la entidad local había acordado, de manera previa a la aprobación inicial de esa revisión del plan general, la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias, incluyendo los terrenos correspondientes al sector afectado por el plan parcial de iniciativa particular. Por ello el TSJPV considera que no es posible realizar la abstracción, que solicita la entidad demandante, de que el plan parcial habría llegado a ser aprobado definitivamente aunque sea por silencio (siendo el plazo de seis meses desde la aprobación inicial). El órgano judicial estimó que el citado acuerdo de suspensión respondía a intereses generales y que, en consecuencia, no puede condenarse al ayuntamiento a tramitar y resolver sobre la aprobación definitiva del plan parcial como si aquel acuerdo no se hubiera dictado.

3. PRÓRROGA DE LAS CONCESIONES EN DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y OBRAS EN EDIFICACIONES

Resulta interesante analizar el asunto resuelto por la STSJPV 1864/2023, de 3 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Murgoitio Estefanía), que tiene que ver con la polémica cuestión de la aplicación de los plazos de duración de las concesiones otorgadas en dominio público-marítimo terrestre y sus posibles prórrogas. Los hechos que motivan el recurso son muy sencillos de exponer. Una comunidad de propietarios solicita a la Demarcación de Costas del País Vasco autorización para realizar las obras de instalación de un ascensor en un edificio situado en terrenos de dominio público marítimo-terrestre, entregados en concesión en 1906 para saneamiento de marisma para edificación y cultivo. La administración costera denegó la solicitud al entender que se presentó cuando la concesión ya había quedado extinguida en julio de 2018, 30 años después de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Lo que sucedía es que antes de esa fecha, en 2013, y amparándose en lo dispuesto en la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988, que permitía de forma extraordinaria prorrogar la duración de la concesión hasta un límite máximo de 75 años, la comunidad de propietarios instó esa prórroga (la cual posibilitaría, de ser concedida, la instalación del ascensor). El TSJPV estima que todo ello no se tuvo en cuenta en la desestimación de la solicitud, a la que se había privado, por lo tanto, de toda potencialidad por haber pasado ya cinco años desde que fue presentada sin una respuesta expresa por parte de la Administración. En la práctica las edificaciones amparadas por la concesión no se han visto afectadas ni desmanteladas, presentándose en un estado de cosas puramente ambiguo e inercial. La extinción de la concesión que no fue declarada como tal, y que a nivel aparente y de mero hecho, subsistía sin haber sido nunca hasta la fecha denegada la prórroga normativamente habilitada, no puede volverse en contra de alcanzar la autorización para una obra en el inmueble de sentido tan útil y hasta indispensable como el aparato elevador que se propone, lo que viene favorecido por diferentes principios inherentes a la acción administrativa, tales como el de proporcionalidad y el de opción por la menor restricción en el ejercicio de derechos individuales, que en este supuesto aparecen conculcados y que, por ello, determinan la estimación del recurso interpuesto.

4. CONTRATO DE SERVICIOS PARA EL ANÁLISIS DE RESIDUOS Y CONFLICTO DE INTERESES

El asunto que se plantea en la STSJPV 1842/2023, de 24 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Murgoitio Estefanía), tiene que ver con la adjudicación de un contrato de servicios para la homologación de laboratorios para el análisis de residuos y otros materiales derivados. La Consejería de Medio Ambiente del País Vasco había adjudicado varios lotes del expediente de contratación a una entidad privada cuyo administrador mancomunado era, a su vez, miembro del Consejo de Administración de la sociedad pública Ihobe S.A., entidad pública adscrita a dicho departamento. La adjudicación se impugna por una sociedad limitada que se había presentado al concurso, al entender que se había producido un conflicto de intereses y, por ello, la concurrencia de una causa legal de prohibición de contratar. El juzgado de lo contencioso desestimó el recurso, pues consideró que, al ser el presupuesto de licitación de 72.600 euros y tener el director general de Ihobe poderes otorgados para contratar en casos en que no se excediera de 300.000 euros, no hay intervención directa de los vocales de la mesa de contratación (ni del Consejo de Administración) en la adjudicación. Sin embargo, el TSJPV en apelación estima el recurso, al entender que si el director general ha sido apoderado para realizar ciertos contratos menores es precisamente porque el órgano de contratación no es él, sino el Consejo de Administración, y se le habilita a modo de delegado del mismo. Con ello, está muy lejos de extinguirse o difuminarse la influencia y el interés de los cargos de administración de la sociedad, pues el contrato se adjudica en su nombre. La coincidencia personal entre miembro del poder adjudicador y de la entidad adjudicataria al nivel de gobierno y administración de las personificaciones intervinientes debe acarrear siempre e inequívocamente, como supuesto emblemático, la evitación del conflicto de intereses a desdén de que no se produzca una actividad formal directamente constatable de decisión o favorecimiento.

5. LICENCIA DE ACTIVIDAD, EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TANATORIO-CREMATORIO

De manera muy breve se ha de hacer referencia a la STSJ PV 2046/2023, de 28 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Da Silva Ochoa), que estima el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento de Irún y una empresa mercantil funeraria, al señalar que un proyecto de tanatorio-crematorio, por sí mismo, no está sujeto a evaluación de impacto ambiental, al no estar la actividad incluida en ninguna de las categorías de la ley estatal (la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental) ni de la ley autonómica vasca (la entonces vigente Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente). No se trata de una actividad que tenga un efecto significativo o relevante sobre el medio ambiente y además, en el caso concreto, no se ha acreditado que pueda afectar de forma específica (directa o indirecta) a alguno de los espacios de la Red Natura 2000 más inmediatos (la ZEC de Peñas de Aia y la ZEC y ZEPA de Txingudi-Bidasoa).