

## **NOTA MENSUAL DE DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE-ESPAÑA**

**ENERO 2017**

### **I. LEGISLACIÓN**

#### **A) EUROPEA**

**1.** *Directiva (UE) 2016/2284, de 14 de diciembre, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE (DOUE L344/2016, de 17 de diciembre).*

Esta norma deroga la anterior Directiva del año 2001 sobre techos nacionales de emisión. La Directiva 2016/2284 fija, en torno a dos períodos de tiempo diferente (2020-2030 y de 2030 en adelante), objetivos de reducción de determinados contaminantes para cada uno de los Estados Miembros y en forma de porcentaje respecto de la emisiones totales de 2005. Incorpora la obligación de los Estados de aprobar programas nacionales de control de la contaminación atmosférica, actualizados cada cuatro años, con las medidas necesarias para cumplir tales objetivos. También se impone la obligación de seguimiento de los efectos de la contaminación atmosférica en los ecosistemas y se crea el llamado “Foro Europeo de Aire Puro”, como medio de reunión de todos los actores implicados (autoridades y sociedad civil) para potenciar buenas prácticas y asegurar la aplicación coordinada de la política de la Unión.

#### **B) ESTATAL**

**1.** *Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil (BOE 18/2017, de 21 de enero).*

Esta disposición deroga el anterior Real Decreto 1383/2002 en la materia y actualiza la regulación en este ámbito en concordancia con la normativa europea de referencia. Clarifica que se aplica a los vehículos al final de su vida útil, mientras que los residuos generados por estos hasta este momento se regirán por la Ley 22/2011, de Residuos. Evita que se produzca una doble financiación de la gestión de los vehículos o sus componentes, de forma que los materiales y componentes de estos vehículos no han de someterse a regímenes distintos de responsabilidad ampliada del productor y matiza, en aplicación de la jerarquía de residuos, que en estos casos, en cuanto residuos, es pertinente la preparación para la reutilización en cuanto operación de tratamiento.

**2.** *Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (BOE 316/2016, de 31 de diciembre).*

Este Real Decreto Legislativo integra y armoniza el contenido de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y las disposiciones con rango de ley en materia de emisiones industriales que han introducido sucesivas modificaciones en dicha Ley (entre ellas, la Ley 1/2005, Ley 27/2006, Ley 34/2007 y Ley 42/2007).

El objeto sigue siendo la evitación de la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo o cuando ello no sea posible, reducirla y controlarla. Para ello sus disposiciones se aplican al listado de actividades industriales contenidas en el anejo 1 cuando alcancen los umbrales de capacidad que se proporcionan. Seguidamente se incluye una extensa relación de definiciones a efectos de esta norma.

Se incluyen los factores que deben ser tenidos en cuenta para la fijación de valores límite de emisión, así como, en su caso, medidas técnicas equivalentes y se regulan los mecanismos de intercambio de información entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas.

El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada incluye el contenido de la solicitud, además de los distintos informes y trámites que deben producirse durante el procedimiento hasta llegar al contenido de la propia autorización. También se regulan las especificaciones aplicables a su modificación y revisión.

Finalmente, se incluye el régimen sancionador y de control ambiental en el que se contemplan infracciones muy graves, graves y leves y sus correspondientes sanciones.

**3.** *Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales (BOE 314/2016, de 29 de diciembre).*

Esta norma modifica algunos instrumentos de rango reglamentario de desarrollo del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas: **(i)** Reglamento del Dominio Público Hidráulico; **(ii)** Reglamento de la Planificación Hidrológica; **(iii)** Instrucción de planificación hidrológica; **(iv)** Real Decreto de evaluación y gestión de riesgos de inundación; y **(v)** Real Decreto por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental. Son cuatro las áreas que se vienen a modificar o completar:

**(a)** Riesgos de inundación. Se actualiza el marco normativo vigente, en aras de la implantación y coordinación de los Planes hidrológicos de cuenca y los Planes de gestión del riesgo de inundación. De este modo, se establece el procedimiento a seguir para determinar la máxima crecida ordinaria de los cauces en los que no se podía aplicar la definición existente hasta ahora y se identifican usos y actividades vulnerables frente a avenidas que no podrán ser autorizados en zonas de flujo preferente. Además, se completa el desarrollo de las limitaciones básicas al uso de zonas inundables y se clarifica la regulación de la gestión de los embalses durante las avenidas. Por último, se regulan los criterios técnicos para ciertas autorizaciones en el dominio público hidráulico, como el cruce de infraestructuras de comunicación.

**(b)** Caudales ecológicos. Se reconoce la complejidad técnica de este concreto ámbito y su necesidad de constante actualización, siendo un requisito para la consecución de los objetivos de protección e incidiendo en los usos privativos. Se precisa el régimen jurídico en cuanto a la vertiente de su exigibilidad, seguimiento y aplicación práctica. Se configura como una restricción, un volumen del que la Administración no puede disponer por estar subordinado al interés general superior de la protección del medio ambiente y uso racional de los recursos, por lo que también se establecen métodos de control y seguimiento.

(c) Reservas hidrológicas por motivos ambientales. Se manifiesta la necesidad de medidas adicionales de protección por la presión del desarrollo humano y la amenaza del cambio climático. Estas reservas pretenden proteger y conservar los tramos fluviales y masas de agua aún no alterados por la acción del hombre en las distintas cuencas hidrográficas. La modificación permite la declaración de las reservas naturales fluviales cuya protección ya se comenzó a tramitar en 2015 y no podían ser protegidas por no cumplir los requisitos entonces vigentes.

(d) Censo de vertidos. El Censo Nacional de Vertidos es la base de datos de ámbito nacional que recopila información de los vertidos de aguas residuales a las aguas, permite elaborar informes y es accesible a través de internet por lo que se adapta a lo preceptuado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Se matizan algunas actuaciones mínimas a las que debe ir destinado el canon de control de vertidos y se adapta su coeficiente de mayoración sobre calidad del medio a las zonas protegidas. Al mismo tiempo se adapta la normativa del canon de regulación y tarifa de utilización del agua a lo determinado por el Tribunal Supremo y se establece que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no podrán incluir determinaciones incompatibles con la normativa aplicable a cada origen de inundación.

## C) AUTONÓMICA

### Castilla-La Mancha

1. *Decreto 78/2016, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha (DOCM 251/2016, de 29 de diciembre).*

El gobierno autonómico aprueba este Plan Integrado para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 22/2011, de Residuos y para englobar en un único instrumento de planificación las medidas necesarias para lograr la consecución de los objetivos propuestos en la materia. Asume expresamente la incorporación del enfoque de la economía circular a la gestión de residuos y realiza un análisis de la situación actual de este ámbito. Pretende incorporar objetivos de prevención para una correcta aplicación de la jerarquía de residuos. Se establecen indicadores cuantitativos por programas y flujos de residuos para su seguimiento y evaluación, mientras que su horizonte temporal se extiende hasta el año 2022.

### Navarra

2. *Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 (BON 246/2016, de 23 de diciembre).*

Se aprueba un plan integrado que aborda la materia desde los ámbitos de la prevención y de la gestión en aplicación de la normativa europea, la Ley 22/2011, de Residuos, y el Plan Estatal Marco de gestión de residuos. El Plan regional 2017-2027 incorpora una visión a largo plazo de sustitución de una economía lineal por una economía circular y sus principios, en concordancia con la Comunicación de la Comisión Europea para la economía circular de diciembre de 2015. Se consideran esenciales los principios de prevención, jerarquía, proximidad y suficiencia y de responsabilidad del productor; al mismo tiempo que se destaca que la gestión y prevención de los recursos son vitales para la consecución de los objetivos del Acuerdo de París (COP21), los cuales la comunidad autónoma asume plenamente, siendo

además integrante de la “red mundial de Regiones implicadas en la lucha contra el cambio climático”.

## II. JURISPRUDENCIA

**1. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª), de 27 de octubre de 2016 (Recurso núm. 2326/2015).**

El TS estima el recurso de casación interpuesto por un particular contra la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 31 de marzo de 2015, que consideraba ajustado a derecho el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de 28 de octubre de 2011, por el que se aprobó definitivamente la modificación puntual n.º 10 de las Normas Subsidiarias del Municipio de Atzeneta d’Albaida (el “Acuerdo”), pese a que dicha aprobación no fue sometida a evaluación ambiental estratégica ni a consulta previa al órgano ambiental de acuerdo con la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (“Ley 9/2006”), vigente en aquel momento.

La Sala:

- (i) Reitera que la Sentencia recurrida declara conforme a derecho el Acuerdo, a pesar de que reconoce que el documento de planeamiento no ha sido sometido a evaluación ambiental estratégica, y ni siquiera se ha formulado consulta previa a los efectos de su sometimiento al órgano ambiental en que reside la competencia para la declaración de existencia o no de efectos significativos para el medio ambiente, declaración que debe ser suficientemente motivada.
- (ii) En consecuencia, declara que a pesar de que se trate de una modificación menor del planeamiento urbanístico, para prescindir de la evaluación ambiental estratégica hubiera sido preciso que el órgano ambiental, explicando los motivos de su decisión, hubiese determinado si la modificación debía o no ser objeto de evaluación ambiental.
- (iii) Considera que cuando se prevea que las modificaciones menores pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, se han de someter a evaluación ambiental si el órgano ambiental considera, caso por caso o especificando tipos de planes o programas, que deben ser objeto de evaluación ambiental.
- (iv) Refiere que por motivos temporales el enjuiciamiento del recurso se realizó conforme a la Ley 9/2006, sin embargo, el artículo 6.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental (vigente actualmente), establece que *serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada las modificaciones menores de los planes y programas (...) que se refieran a ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien (...) cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V de la propia Ley*

Por todo ello, el TS casa la Sentencia recurrida y anula el Acuerdo.

**2. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 2 de noviembre de 2016 (Recurso núm. 2330/2016)**

El TS desestima el recurso de casación interpuesto por una mercantil frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de junio de 2014 que desestima el recurso contencioso-administrativo planteado contra la desestimación por silencio negativo de la

responsabilidad patrimonial reclamada al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en concepto de indemnización por los perjuicios derivados de la anulación, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de dos resoluciones que autorizaban a la recurrente a construir una central térmica de ciclo combinado. A saber, la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, y la resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio climático.

La Sala:

- (i) No encuentra motivo alguno para considerar una vulneración del principio de confianza legítima.
- (ii) No aprecia una relación de causalidad entre la actuación administrativa y los daños patrimoniales causados a la mercantil.
- (iii) Tampoco aprecia el requisito de antijuridicidad de la responsabilidad patrimonial arguyendo una interpretación razonable de las normas aplicadas por la Administración.

**3. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 15 de diciembre de 2016 (Recurso núm. 657/2016).**

El TS desestima el recurso de casación interpuesto por dos particulares frente a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 23 de febrero de 2016, que les condena por un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente en concurso ideal con un delito de daños al dominio público hidráulico, por haber realizado sin autorización administrativa, las empresas que dirigían, vertidos directos e indirectos de residuos industriales altamente tóxicos (percloroetileno) a las aguas del río Ges y a los acuíferos que alimentaban los pozos de captación para el suministro de agua potable de la población de Torello.

La Sala:

- (i) Considera que no cabe apreciar error en la valoración de la prueba fundado en la literosuficiencia de los documentos aportados por los recurrentes, cuando aquellos han quedado contradichos y desvirtuados por el resto de la prueba.
- (ii) Reitera que no todo recinto cerrado merece la consideración de domicilio a efectos constitucionales. Por lo que no es extensible la protección a lugares cerrados que por su afectación -como ocurre con los almacenes, las fábricas, las oficinas, y los locales comerciales-, tengan un destino o sirvan a cometidos incompatibles con la idea de privacidad.
- (iii) Considera a los gerentes de las empresas en cuyo seno se realizaban los vertidos, culpables del delito a título de autor directo ya que conocieron, consintieron, y teniendo capacidad para adoptar las medidas necesarias, no impidieron los vertidos. Pese a que en una de las empresas la competencia en materia de vertidos había sido delegada en un responsable, “*el encargado de residuos*”, esta circunstancia no eximía de responsabilidad al gerente al poder realizar una supervisión de la actividad delegada.
- (iv) Entiende que la participación de los gerentes en la empresa era activa y controladora, ya que tenían el dominio de la actividad con la que las empresas en su conjunto generaron un riesgo, al controlar la utilización del elemento contaminante sin la adopción de las medidas que protegieran el sistema natural y la salud de las personas.
- (v) Aclara, por contraposición a su jurisprudencia antigua, que el delito ecológico del artículo 325 del CP de 1995, es de peligro hipotético, potencial o de aptitud

(también llamado de peligro abstracto-concreto) y no de peligro concreto, por lo que no es necesario que se llegue a producir una lesión al bien jurídico. Ni si quiera el resultado del peligro para el bien jurídico ha de ser probado.

- (vi) Matiza que no se tipifica en sentido propio un resultado concreto de peligro, sino un comportamiento idóneo para producir el peligro para el bien jurídico. La situación de peligro no es elemento del tipo, pero sí lo es la idoneidad del comportamiento efectivamente realizado para producir dicho peligro. Por ello, no requiere la concreción del peligro en proximidad de amenaza para un bien, sino que basta la producción de un estado de riesgo desde la perspectiva meramente *ex ante*.
- (vii) Aprecia la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas del artículo 21.6 del CP por haberse constatado dilaciones injustificadas del procedimiento concretadas en 35 meses en los que no hubo impulso procesal alguno, sin causa que lo justifique. En consecuencia rebaja la pena en un grado.
- (viii) No aprecia la atenuante en toda su extensión (inferior en dos grados), matizando que la atenuante ordinaria requiere dilación extraordinaria, fuera de toda normalidad, y que la eficacia extraordinaria de la atenuante solo podrá aparecer ante dilación “*archiextraordinaria*”, desmesurada, inexplicable. Considera como criterios para medir las dilaciones, además del tiempo extraordinario desde la perspectiva global de todo el procedimiento, la pluralidad y dimensión de los períodos de paralización o ralentización.

### III. DOCTRINA

1. Galicia. ¿Cuándo se produce el cambio de titularidad de actividades en Galicia?. Alberto Pensado, Ayuntamiento de Pontedeume. *Administración Pública.com*, 29-12-2017.
2. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco y MOLINA DEL POZO MARTÍN, Pablo Cristóbal. “Algunos aspectos sobre los que un posible Brexit afecta al Derecho Administrativo”. *Revista Aranzadi Unión Europea* nº 12/2016, diciembre 2016.
3. Sobre el nuevo plan director de la red de parques nacionales. Pilar Martínez, abogada. *La Ley*, 3-1-2016.
4. GARCÍA VERA, Francisco Javier. “La STS de 23 de noviembre de 2015: naturaleza de la retribución en la prestación del servicio público por abastecimiento de agua”. *El Consultor de los ayuntamientos* nº 1/2017, 15 de enero de 2017.
5. GIFREU FONT, Judith. “Reflexiones críticas en torno al control jurisdiccional de la actividad urbanística de los entes locales”. *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente* nº 310, diciembre 2016, págs. 35 a 92.
6. U.E. Waste: more ambitious targets towards a circular economy. *Parlamento UE*, 23-1-2017.
7. Consejo de Estado. Dictamen de 28 de enero de 2016 sobre el proyecto de Real Decreto sobre los vehículos al final de su vida útil (expediente nº 1202/2015). *Base de datos de dictámenes del Consejo de Estado (BOE)*.
8. AVIÑÓ BELENGUER, David: 'El abuso del derecho en materia de inmisiones en las relaciones de vecindad industrial', *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol.2016, Madrid: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 2016, págs. 2429-2470.

\* \* \* \* \*