

NOTA MENSUAL DE DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE-ESPAÑA

NOVIEMBRE 2016

I. LEGISLACIÓN

A) AUTONÓMICA

Región de Murcia

1. *Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia (BORM 260/2016, publicado el 9 de noviembre).*

Esta Ley incluye dentro de su ámbito de aplicación tanto a árboles como a arbustos, otros ejemplares no arbóreos de dimensiones destacables y otras especies leñosas. La Ley (i) reconoce la biodiversidad de la región y la presencia de ejemplares botánicos de excepcional valor histórico, cultural o científico, (ii) crea un Catálogo de Árboles Monumentales y Singulares, (iii) establece distintas medidas de protección y conservación, según su grado de excepcionalidad, y (iv) dispone un régimen sancionador específico. No sólo es aplicable.

La Rioja

2. *Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026 (BOR 123/2016, publicado el 26 de octubre).*

El Decreto se dicta en aplicación de la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente, estableciendo las directrices de gestión para las diferentes tipologías de residuos de conformidad con lo previsto por la Ley autonómica 5/2002 y con el PEMAR 2016-2020.

El Plan Director de Residuos consta de 18 capítulos, 12 de ellos dedicados a los flujos de residuos con normativa específica: residuos domésticos y comerciales (incluyendo los residuos de envases), residuos sanitarios, RAEEs, pilas y acumuladores, vehículos al final de su vida útil, neumáticos al final de su vida útil, aceites usados, PCB, PCT y aparatos que los contengan, lodos de depuradora, residuos de construcción y demolición, residuos industriales y residuos agropecuarios. Se incluye también un primer capítulo introductorio y tres capítulos sobre: traslado de residuos, vertederos y suelos contaminados. Además, se incluyen dos capítulos finales dedicados al presupuesto y financiación, seguimiento y revisión del propio Plan.

El Plan Director de Residuos describe la normativa existente así como la evolución y situación actual de la gestión de los residuos, establece los objetivos a conseguir y fija una serie de medidas para conseguirlos. Para ello, revisa la planificación anterior y establece medidas de seguimiento a través de determinados marcadores durante su vigencia temporal, todo ello asumiendo los objetivos en materia de economía circular establecidos a nivel europeo y estatal.

Galicia

3. Decreto 135/2016, de 06 de octubre, por el que se regulan la estructura y organización del Plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG 203/2016, publicado el 25 de octubre).

Este Plan -denominado “*Plan Camgal*”-, con una vigencia de cinco años (hasta 2021), tiene el objetivo de establecer las directrices generales y protocolos de actuación para catástrofes naturales o provocadas por el ser humano en lo relativo a la contaminación marina. Ello en aplicación de las obligaciones internacionales asumidas por España y la entrada en vigor del Sistema nacional de respuesta ante la contaminación marina. Destaca el reconocimiento del Plan al potencial peligro para el litoral gallego derivado del intenso tráfico marítimo y del resto de actividades humanas que se desarrollan en el mismo.

II. JURISPRUDENCIA

1. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 10 de octubre de 2016 (Recurso núm. 2605/2014).

El TS desestima y estima los recursos de casación interpuestos por Nueva Tharsis S.A. (“**NT**”) y Grupo Compañía de Azufre y Cobre de Tharsis S.L. (“**Grupo**”) respectivamente, contra la Sentencia de la AP de Huelva, que resolvía el recurso de apelación frente a la Sentencia del JPI n.º 5 de Huelva, que condenaba a un grupo de empresas, del que las mencionadas formaban parte, al pago de los daños y perjuicios derivados de la contaminación del suelo de un inmueble adscrito a una actividad minera que fue transmitido sucesivas veces mediante compraventa.

La Sala:

- (i) Considera de aplicación el artículo 27.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos a una compraventa de un inmueble que había sido transmitido sucesivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, el cual establece, en caso de concurrencia de sujetos causantes de la contaminación, la obligación solidaria de realizar las actuaciones necesarias para proceder a la limpieza y recuperación de suelos declarados como contaminados.
- (ii) Razona que el citado artículo debe interpretarse a la luz del criterio teleológico -cuyo espíritu es *quien contamina paga*-, por lo que la obligación de limpieza y recuperación produce efectos inmediatos respecto de la declaración de suelo contaminado realizada durante la vigencia de la norma y no cuando efectivamente se produzca la contaminación.
- (iii) Reconoce al responsable subsidiario de la contaminación -poseedor, o en su caso propietario de la finca contaminada-, el derecho a subrogarse en la posición de la Administración, frente a la cual deben cumplirse las obligaciones de descontaminación, si hubiere satisfecho las operaciones de limpieza y recuperación, en cuyo caso podrá repetir contra quienes sean declarados causantes de la contaminación.
- (iv) Confirma la aplicación del instituto de la responsabilidad extracontractual por analogía del artículo 1.908 del Cc, al concurrir todos los requisitos de la misma, en especial la alteridad del daño, al considerarse al adquirente como un tercero, sin que la responsabilidad se incardine en el ámbito contractual de la compraventa, por no haber recibido la propiedad directamente de las demandadas.

Aclara que no es causa de exoneración de la responsabilidad del causante de la contaminación que su actividad estuviera autorizada por la Administración, por lo que la contaminación producida independientemente de la autorización de la actividad debe reputarse como un daño antijurídico.

- (v) Exime a Grupo de toda responsabilidad en relación a la obligación de satisfacer los daños y perjuicios derivados de la contaminación, en la consideración de que la misma no sucedió universalmente a la sociedad causante de la contaminación, sino que la sociedad que había adquirido la rama de actividad -y en ella el patrimonio industrial minero en que se encontraba inmersa la finca en cuestión- había sido otra diferente.

2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 24 de junio de 2016 (Recurso Núm. 437/2016)

El Tribunal desestima el recurso de apelación presentado frente al auto que inadmitía a trámite el recurso interpuesto por un particular a través del procedimiento sumario de protección de los derechos fundamentales contra la inactividad de un Ayuntamiento que no atendió sus quejas por contaminación acústica.

Resumidamente, el particular alega que el Ayuntamiento ha vulnerado su derecho a la integridad física y moral por no haber reaccionado a sus escritos denunciando la existencia de ruidos procedentes de una finca colindante.

La Sala aduce que el Ayuntamiento no mostró inactividad, sino que tras realizar un conjunto de mediciones e inspecciones decidió que no procedía atender la petición del particular en la medida en que los ruidos “*se mantenían dentro de los límites tolerables conforme a los usos locales (fiestas y eventos domésticos)*”.

En consecuencia, la sentencia concluye que ningún derecho fundamental ha sido lesionado y que el procedimiento debe sustanciarse por la vía ordinaria, en la que la discusión versará sobre si el ruido excede o no el límite permitido.

3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 16 de junio de 2016 (Recurso Núm. 142/2016).

El Tribunal estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Fundación Oceana contra la inactividad administrativa tras la solicitud de ejecución de acto firme a consecuencia de la estimación, por silencio administrativo, de la solicitud de acceso a información ambiental.

En fecha 11 de septiembre de 2014, la organización ecologista solicitó determinada información sobre los mensajes automáticos emitidos por los sistemas de seguimiento de pequeros vía satélite de la flota española de arrastre de fondo en todas las aguas de soberanía española, con el objeto de recabar datos para su campaña de promoción de pesquerías sostenibles y la conservación de hábitats marinos de especial interés. Todo ello al amparo de la Ley 27/2006, 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 (la “**Ley 27/2006**”).

En respuesta a dicha solicitud, la Administración comunicó a la Fundación Oceana, en fecha 31 de octubre de 2014, que “*de ninguna forma podría considerarse como información ambiental todo lo relativo a la política de conservación de los recursos pesqueros, ya que en este caso no se trata de actividades o medidas destinadas a proteger la diversidad biológica del medio marino, es decir, a proteger el medio ambiente, sino de actividades o medidas*

destinadas a conservar los recursos pesqueros, es decir, a asegurar la sostenibilidad del sector económico de la pesca". Concluye pues la Administración que la política de pesca y la política de protección del medio ambiente estarían plenamente diferenciadas, cuyo único nexo común serían las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros. Las peticiones de información relativas a la política de conservación y gestión de los recursos pesqueros quedarían, en opinión de la Administración, excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006.

Por otro lado, en fecha 21 de noviembre de 2014 la organización ecologista solicitó la ejecución de acto firme con base en el artículo 29.2 de la Ley 29/1988, al entender que se habían producido los efectos del silencio positivo (por el transcurso del plazo de un mes fijado en el art.10 de la Ley 27/2006), reiterando la Administración, en fecha 19 de enero de 2015, su negativa a facilitar la información.

El tribunal sostiene que efectivamente se produjeron los efectos del silencio administrativo, resolviendo tardíamente la Administración en sentido contrario al mismo.

Sin embargo, entiende el tribunal que ello no quiere decir que daba darse la exacta información solicitada ni que toda ella tenga carácter ambiental, sino que, una vez producido el silencio positivo, debe determinarse el alcance de la obligación a cargo de la Administración demandada.

Concluye el tribunal, citando la jurisprudencia en la materia, que en estos casos el silencio administrativo tiene un alcance limitado, no pudiendo amparar la obligación de dar información de la que no se dispone, pues se trataría de una obligación de contenido imposible, ni tampoco la obligación de dar información restringida en los términos del artículo 13 de la Ley 27/2006, que regula las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental, sin entrar a valorar qué extremos se consideran información restringida.

En resumen, la sentencia determina que la Administración demandada habrá de facilitar la información solicitada que posea, pudiendo denegarla expresa y motivadamente sólo por las causas previstas en el artículo 13 de la Ley 27/2006.

Y por último, recuerda el tribunal lo dispuesto en el entonces vigente art. 62.1.f de la LRJPAC, según el cual son nulos los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición.

4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 16 de junio de 2016 (Recurso Núm. 413/2016).

La sentencia resuelve el recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra un decreto del Alcalde de Sitges, en el cual se disponía, entre otros, el otorgamiento de una licencia ambiental para la actividad de prestación de servicios funerarios con incineración a favor de una determinada empresa. Con carácter subsidiario, el particular solicitaba que se obligase a la empresa a cumplir con lo establecido en el Reglamento (CE) 850/2004, en lo referente a la implementación de los procesos adecuados para evitar la formación y liberación de PCDD/PCDF, HCB y PCB, entre otras sustancias.

La parte apelante fundamenta su recurso en la misma batería de argumentos que sostuvo ante el tribunal de instancia, siendo estimados por el órgano jurisdiccional de apelación los relativos a la falta de inclusión en la licencia de las prescripciones contenidas en

el informe de la Oficina de Gestión Ambiental Unificada (“OGAU”), responsable de la tramitación de la licencia, así como la incompatibilidad con el planeamiento urbanístico vigente.

Por lo que respecta al primer punto, el decreto de la Alcaldía por el cual se otorgaba la licencia ambiental únicamente recogía una de las condiciones impuestas por la OGAU en su informe, relativa al establecimiento de un valor límite de emisión de partículas totales, sin reflejar el resto de condicionantes y valores límite de emisión recogidos en el informe de la OGAU. Y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña, vigente en la fecha de la solicitud de licencia y del decreto de la Alcaldía, “*los informes del órgano ambiental competente de la Administración de la Generalitat son vinculantes si son desfavorables o imponen medidas preventivas, de control o de garantía*”, precepto que habría sido incumplido por el decreto impugnado, determinando su anulación para incorporar así todas las prescripciones vinculantes omitidas en la licencia ambiental.

En segundo lugar, atendiendo a la compatibilidad con el ordenamiento urbanístico, se estima la alegación relativa a que el emplazamiento de la actividad no confrontaba con vial ni contaba con los servicios urbanísticos básicos para tener la consideración de suelo urbano, lo cual se reflejaba ya en el informe del arquitecto municipal. En consecuencia, los terrenos no podían tenerse por gestionados urbanísticamente ni por urbanizados, razón por la cual no podrían ser susceptible de licencia inmediata, siendo necesario completar la ordenación y fijar los parámetros urbanísticos mediante una figura de planeamiento derivada.

En consecuencia, el tribunal estima el recurso de apelación, revocando la sentencia de instancia y anulando el decreto de Alcaldía en lo tocante al otorgamiento de la licencia ambiental para la actividad de prestación de servicios funerarios con incineración.

5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 7 de julio de 2016 (Recurso Núm. 799/2013).

El tribunal desestima el recurso contencioso-administrativo planteado por una organización ecologista contra las resoluciones administrativas de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 22 de octubre de 2012 y de 17 de febrero de 2015 por las que, respectivamente, se autorizaron una modificación sustancial para la valorización energética de residuos no peligrosos mediante co-incineración y el inicio de dicha actividad, en el seno de una fábrica de clínker y cemento (la “**Orden de 22 de octubre**” y la “**Orden de 17 de febrero**”).

Debemos destacar que la autorización ambiental integrada (“AAI”) de la planta, otorgada en 2008, había sido anulada mediante sentencia del propio Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de julio de 2013, confirmada por el Tribunal Supremo. Si bien la parte recurrente entiende que dicha anulación comporta *per se* la anulación de la Orden de 22 de octubre, la Sala considera que la tramitación de la modificación sustancial con arreglo al artículo 10.5 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de contaminación, constituye una nueva AAI que sustituye a la originaria de 2008. De esta forma, la ahora impugnada Orden de 22 de octubre debe ser considerada como una nueva AAI que autoriza la actividad de fabricación de cementos, la cual se modifica *uno actu* para añadir la co-incineración de residuos a la actividad permitida.

Por otro lado, la Orden de 22 de octubre fija los valores límite de emisión (“VLE”) de la instalación con arreglo a lo dispuesto en el Anexo II, apartado 1.4 del entonces vigente Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos, por el cual se permitía

autorizar exenciones al cumplimiento de los VLE cuando el COT y el SO₂ no procedieran de la incineración de residuos. Y efectivamente, en el presente caso los citados compuestos contaminantes procedían de las materias primas utilizadas en el proceso productivo de cementos, pero no de la incineración de residuos.

La desestimación del recurso se basa en este punto en la consideración de las circunstancias atmosféricas del emplazamiento respecto de las cuales, con arreglo a la declaración de impacto ambiental y a la prueba practicada en el procedimiento, se puso de manifiesto una evolución positiva de la calidad del aire que lleva al Tribunal a acoger las declaraciones de los peritos de las partes demandadas, no desvirtuadas por prueba en contrario.

Tampoco resulta vulnerado, a juicio del tribunal, el principio de jerarquía de residuos recogido en el artículo 8.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, el cual se configura como un objetivo a nivel nacional para determinados residuos, a cuya consecución deben contribuir las Comunidades Autónomas dentro del principio de cooperación. Este principio no puede ser interpretado de forma excluyente, ya que recoge expresamente otros tipos de valorización, incluida la energética.

Finalmente, la Sala considera que no concurre vulneración del trámite de información pública pese a que la recurrente solicitó el traslado de los nuevos informes emitidos en el marco del procedimiento administrativo de modificación sustancial una vez efectuadas las alegaciones correspondientes. El tribunal indica que la demandante no realizó ninguna valoración de los mismos en la demanda ni se ha llegado a desvirtuar su contenido.

III. DOCTRINA

1. La 'acción popular' en materia de Medio Ambiente. Alberto Ibort y José del Saz-Orozco, Pérez-Llorca. *Agua y Medio Ambiente*, 2-11-2016.
2. Impotencia probatoria de los planes urbanísticos: ni documentos públicos ni los informes asumidos son reglamentos. José Ramón Chaves, TSJ de Galicia. *DelaJusticia.com*, 31-10-2016.
3. MÍNGUEZ PLASENCIA, Carlos y MORALES RUIZ, Carlos. "Agua y desarrollo urbano: la intervención de la administración hidrológica en la ordenación del territorio". En *VVAA Desafíos del Derecho de aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado* Aranzadi, 2016..
4. GARCÍA AMEZ, Javier. "Responsabilidad medioambiental: el sistema cumple diez años en un momento de reformas procedimentales y de exención de garantías financieras". *Revista Aranzadi doctrinal* nº 10/2016, noviembre 2016.
5. GARCÍA PASTOR, Marta. "Análisis y propuesta de regulación de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos en la Comunidad Valenciana". *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana* nº 60, octubre 2016, págs. 75 a 82.
6. ACÍN FERRER, Ángela. "Más sobre la contraprestación exigible por el suministro de agua". *Tributos locales* nº 126, junio-julio 2016, págs. 53 a 60.
7. Regularización de viviendas en suelo no urbanizable. Responsabilidad municipal. Editorial. *El Consultor de los ayuntamientos*, 15-11-2016.
8. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge; TRUJILLO PARRA, Lorena. "Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea". *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, n. 1/2016, pp. 1-30.
9. PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos. "La creciente influencia de la protección del paisaje

como garantía de un urbanismo ambiental: repercusiones prácticas en la Comunidad Autónoma de Galicia”. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 51/2016.

10. MORENO MOLINA, Ángel Manuel. “El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática”. *Práctica Urbanística*, nº 143/2016.

11. PONS PORTELLA, Miquel. “La acción popular medioambiental en el control jurisdiccional de la gracia de indulto: el caso del Real Decreto 863/2013”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2-11-2016.

12. SANZ LARRUGA, Francisco Javier. “Urbanismo sostenible y ponderación de intereses en la evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos”. *Práctica Urbanística*, nº 143/2016.

13. ROVIRA DAUDÍ, María José. “La entrada en vigor del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático”, *Análisis GA&P*, 8-11-2016.

14. ALFARO AGUILA-REAL, Jesús. “El nuevo propietario puede reclamar la indemnización de daños al que contaminó sus terrenos cuando él no era propietario: una aportación no dineraria en un aumento de capital no genera sucesión”. *El Almacén del Derecho.com*, 11-11-2016.

15. MENDO ESTRELLA, Álvaro. “Disposiciones comunes de los artículos 338 a 340 del Código penal y su aplicación a los delitos contra el medio ambiente: aportaciones a la luz de la doctrina y jurisprudencia”. *La Ley Penal* nº 122 septiembre-octubre 2016.

16. RAMOS MEDRANO, José Antonio. “La prohibición de actividades mineras en la ordenación territorial y urbanística, a la luz de la jurisprudencia”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 14-11-2016.