

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. Procedimiento sancionador. 1.1. Presunción de veracidad de las actas de los agentes medioambientales. 1.2. Sanción por vertido al dominio público hidráulico: concepto amplio de vertido y proporcionalidad de la sanción en caso de no cuantificación de los daños efectivamente producidos. 1.3. Sanción en materia de caza: interpretación amplia del Tribunal sobre la “acción y el arte de la caza”. 2. Concesiones: explotación minera e impugnación indirecta de un plan de recursos naturales.

1. Procedimiento sancionador

1.1. Presunción de veracidad de las actas de los agentes medioambientales

En este período han sido varias las sentencias sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en declaraciones de impacto ambiental de proyectos autorizados. En todas ellas, relativas a procedimientos sancionadores, será determinante la prueba, que goza de la presunción *iuris tantum*, de las actas de los agentes medioambientales. Como señala la STSJCM 781/2015, de 15 de septiembre (JUR 2015\232260):

[...] sostiene la sociedad sancionada que falta prueba de cargo para destruir su presunción de inocencia acreditando la comisión de la infracción, frente a esta negación se alza lo constatado por los agentes medioambientales que consta en el expediente que constituye prueba de cargo suficiente y prevalece sobre negativa por la recurrente, tanto de los hechos, como de su autoría: en primer lugar porque en ellas se constata clara y directamente el hecho sancionado: en segundo lugar porque lo declarado por los funcionarios que constatan los hechos es especialmente creíble frente a las opiniones interesadas en contrario, tanto por su imparcialidad como por el hecho de que se corrobora con las fotografías obtenidas que se unieron al expediente: en segundo lugar porque las normas legales atribuyen una presunción *iuris tantum* de veracidad a lo constatado por los funcionarios públicos (verbigracia en el art.137.3 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dice “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”), por ello en estos casos se invierte la carga de la prueba y el acusado, para no ser sancionado, necesita aportar prueba de descargo que desvirtúe lo afirmado por los agentes medioambientales que constituye prueba de cargo suficiente [en sentido idéntico, STSJCM 780/2015, de 15 de septiembre, JUR 2015\232597].

1.2. Sanción por vertido al dominio público hidráulico: concepto amplio de vertido y proporcionalidad de la sanción en caso de no cuantificación de los daños efectivamente producidos

La STSJCM 687/2015, de 17 julio (JUR 2015\217733), resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una sociedad mercantil contra la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo que imponía una sanción de 6.100 euros de multa por “vertido susceptible de contaminar” de limos al río Bornova en su confluencia con el arroyo del Tejo, vertido procedente de balsas de decantación de una planta de extracción de áridos.

Son dos las cuestiones principales que se resuelven en esta sentencia. Por una parte, la insuficiencia de la prueba para destruir la presunción de inocencia y, por otra, la interpretación de los preceptos legales del Reglamento del Dominio Público Hidráulico a fin de determinar proporcionalmente la cuantía de una sanción cuando no se han cuantificado los daños efectivamente producidos en el dominio público hidráulico.

Respecto a la primera de las cuestiones, el recurrente entendía insuficiente la presunción de vertido ilegal de los agentes medioambientales, que se basaron en la turbidez de las aguas a partir de la instalación de la que es propietario, cuando esta bien podría deberse a arrastres naturales de los terrenos adyacentes o colindantes. Pero, sobre todo, se añade en la demanda —y esta es la cuestión principal que se dilucida—, no existe prueba alguna sobre la aptitud o potencialidad de que el vertido en cuestión, de haberse producido, pudiera deteriorar la calidad de las aguas del río o del arroyo, o de ambos, que es el elemento fundamental del ilícito. Dicha probanza pasaría por una acreditación concreta y específica, esto es, la concreción del material o sedimento de las balsas de decantación que constituye el supuesto vertido al río, y, en definitiva, el análisis de dicho limo o sedimento, que sería la única manera, en su caso, de poder demostrar su capacidad contaminante.

Reiterando la doctrina jurisprudencial consolidada, la Sala enjuiciadora confirma la presunción de veracidad de los boletines de denuncia como prueba de cargo suficiente para destruir la presunción de inocencia y la inexistencia de prueba en contrario para poder destruirla, en su caso: “[...] no habiéndose practicado prueba en contrario que los desvirtúe han de tenerse por acreditados los hechos que en dichos documentos se relatan, sin que sea óbice para ello que la resolución sancionadora no hiciese mención al descuido en las labores de desecado de las balsas de decantación previas al cierre de la

planta de extracción de áridos, ni la ausencia de análisis, pues el tipo de infracción en que se basa la resolución sancionadora, art. 116.3 f) del RDLegislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, consiste en ‘[l]os vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente’, y el 316 g) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, considera infracciones administrativas menos graves ‘[l]os vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente y siempre que los daños derivados para el dominio público no fueran superiores a 4.507,59 euros (750.000 pesetas)’”.

Asimismo, la Sala recuerda su doctrina sobre la necesidad de análisis de la sustancia que pueda deteriorar la calidad de las aguas o las condiciones de desagüe del cauce receptor (en este caso, la concreción del material o sedimento de las balsas de decantación que constituye el vertido al río): “La redacción del tipo efectivamente permite la aplicación del mismo con tal que se vierta al dominio público hidráulico cualquier sustancia que perjudique la calidad del agua. En principio cualquier producto de origen humano que se vierta al agua y sea distinto del agua misma altera y deteriora su calidad. Esto es algo evidente. Y es igualmente evidente que si se altera la calidad se causa un perjuicio al dominio público hidráulico. El tipo no exige un daño mínimo, de modo que basta con que pueda afirmarse que se han arrojado al agua sustancias que se mezclen con la misma y por tanto alteren su prístina composición para poder aplicarlo” (en idéntico sentido, vid. STSJCM de 27 de abril de 2015, dictada en el procedimiento 24/2012).

El alegato de ausencia de culpabilidad para poder aplicar el tipo sancionador —que la mercantil basa en el hecho de que pudo ser un caso único y puntual, no han existido denuncias anteriores y nunca ha sido requerida por la Confederación— tampoco es acogido por el Tribunal por cuanto “el tipo aplicable no exige, como se pretende por la parte actora, la repetición o reiteración de vertidos, y, por otro lado, la Sala considera, como ya hemos señalado, que cualquier producto de origen humano que se vierta al agua y sea distinto del agua misma altera y deteriora su calidad, y que es evidente que si se altera la calidad se causa un perjuicio al dominio público hidráulico”.

Quizás la solución más problemática es la derivada de la infracción que viene anudada al ilícito que se entiende probado. En el caso se impuso una sanción de 6.100,00 euros,

sin que existiera constancia en el expediente de la cuantía de los daños al dominio público hidráulico. El Tribunal aplicará la doctrina sentada en sentencias anteriores (por todas, STSJCM de 10 de julio de 2015, recurso 606/2012) para reducir la infracción al grado más leve, en una interpretación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico acorde con el principio de proporcionalidad aplicable en el procedimiento sancionador administrativo y en aplicación de la norma más favorable para el infractor.

En efecto, de acuerdo con el artículo 316 g) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, tendrían la consideración de infracciones administrativas menos graves: “[l]os vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente y siempre que los daños derivados para el dominio público no fueran superiores a 15.000.00 euros”. Este precepto fue modificado por Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, que estableció la gradación de los daños comprendidos entre “3.000,01 y 15.000 euros”. Dado que en el caso no existe cuantificación de los daños, la infracción cabe entenderla como leve (art. 315 l) del Reglamento), hasta 3.000 euros. Y ello es así, a juicio del Tribunal, pues “si ponemos en relación la redacción del art. 316 g) del Reglamento anterior y posterior a la modificación operada por el Real Decreto 670/2013, vemos que, analizado el caso concreto, la redacción actual constituye una norma más favorable para el recurrente [...]. Si la resolución sancionadora no hace referencia alguna a la valoración de los daños al dominio público hidráulico, entendemos que la infracción no puede ser calificada, habida cuenta de que el vertido efectuado sin la correspondiente autorización administrativa ha quedado debidamente acreditado en el expediente y no se ha desvirtuado en este pleito, sino como la infracción leve prevista en el art. 315 l) del Reglamento”. Terminará el Tribunal considerando proporcionada, en concordancia con lo ya resuelto en anteriores ocasiones, la reducción de la multa impuesta a 1.500 euros.

1.3. Sanción en materia de caza: interpretación amplia del Tribunal sobre la “acción y el arte de la caza”

La Sentencia núm. 680/2015, de 14 de julio (JUR 2015\193719), resuelve el recurso contencioso-administrativo contra una resolución de la Consejería de Agricultura por la que se sancionaba a dos cazadores con una importante multa de 7.212,18 euros, retirada de la licencia de caza e inhabilitación para obtenerla durante cinco años, por dos infracciones muy graves y dos graves en materia de caza.

La Resolución había aceptado el relato de los hechos de la pareja de la Guardia Civil del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) que, ante la sospecha de cazadores furtivos que habitualmente cazaban de forma ilegal por las noches en un coto determinado, los interceptó una noche con rifles cargados y focos de luz artificial. Realmente, como sostienen los recurrentes, los agentes no vieron disparar el arma ni tampoco apareció ningún animal muerto. Sin embargo, el Tribunal se muestra rotundo: “[...] el hecho de cazar se acreditó con las manifestaciones de los guardias civiles, sin necesidad de acudir a la presunción de veracidad de lo manifestado por agentes de la autoridad, basta para creerles la aplicación de las reglas ordinarias sobre apreciación o valoración de la prueba [...]. Lo que constataron es suficiente para acreditar la acción sancionada, vieron cómo circulaba el quad por la finca, con los dos sancionados llevando un foco direccional encendido que proyectaban para localizar piezas de caza mayor y como al llegar tiraron al suelo un rifle que tenía una bala en la recámara y cuatro en el cargador. Esta es la acción de cazar que se sanciona, es cierto que no se le vio disparar, pero las circunstancias acreditadas y descritas en el expediente sancionador excluyen cualquier otra interpretación de los hechos distinta de la acción de cazar. Es irrelevante que se realizara en un coto, pues también en él es imperativo cumplir las normas que regulan la acción de cazar, concebida como actividad deportiva, que no tiene por objeto simplemente la muerte del animal a toda costa, lo que es propio de un matarife, sino la victoria sobre la pieza”.

Así, entenderá el Tribunal que se han conculcado cuatro reglas del ejercicio de la caza por todos conocidas: dos muy graves —cazar empleando faros (artículo 86.1.7 de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha, en relación con el 36 c) y con armas cuyo cargador pueda contener más de dos cartuchos (artículo 36 d)— y dos graves —cazar de noche salvo en casos autorizados (artículo 26 h) y cazar desde un vehículo (artículo 26 m)—.

2. Concesiones: explotación minera e impugnación indirecta de un plan de recursos naturales

La STSJCM 201/2015, de 13 de julio (JUR 2015\217731), resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia núm. 259, de fecha 12 de septiembre de 2013, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, que entendió improcedente la presentación del plan de labores de dos concesiones mineras para la explotación de sulfato de magnesio, y resolvió sobre la adecuación de la resolución

administrativa al Decreto 102/2005, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Laguna de Pétrola en los términos municipales de Pétrola y Chinchilla de Montearagón de Albacete, y se declarara la Reserva Natural de la Laguna de Pétrola (DOCM, núm. 186, de 16 de diciembre de 2005). Según la sentencia de instancia, las pretensiones relativas a los derechos mineros derivadas de la presentación del plan de explotación de labores, no pudieron tener acogida favorable en la medida en que el Decreto 102/2005 recogía de modo expreso la prohibición de la actividad minera que se había estado desarrollando en la laguna de Pétrola, “sin que el intento de impugnación indirecta pueda surtir efectos ante la orfandad de alegatos en torno a la ilegalidad del mismo”. En segundo lugar, desvirtúa los alegatos relativos a la diferenciación pretendida en torno a las dos explotaciones sobre la base de que ya la Sentencia del mismo tribunal de 19 de mayo de 2001 procedió a declarar la extinción de ambas explotaciones, que son tratadas como un todo por la resolución judicial. La Administración interesará la desestimación del recurso apoyándose fundamentalmente en el reconocimiento de la declaración de la citada laguna como espacio medioambientalmente protegido.

El Tribunal es muy claro al tratar la cuestión de la impugnación indirecta del Decreto 102/2005, que declaró la Reserva Natural de la Laguna de Pétrola: “[...] debemos igualmente confirmar el criterio del juzgador en orden a entender que en ningún momento se está planteando por el recurrente la existencia de una posible infracción del ordenamiento jurídico por parte de la citada disposición general, sino que por el contrario lo que se argumenta es la posibilidad de llevar a cabo una explotación minera de las lagunas sin afectar a sus valores medioambientales”. Además, confirma que no existe motivo objetivo alguno para que el juzgador de instancia plantee una cuestión de ilegalidad, volviendo a recordar que “precisamente la protección medioambiental de la Laguna de Pétrola es el origen de la suspensión de actividades del año 1991, siendo así que el posterior Decreto de 2005 no determina una innovación respecto a la situación jurídica de las concesiones mineras, ya extintas a esa fecha por efecto de nuestra sentencia de 19 de mayo de 2001. Nos encontramos por tanto con una impugnación genérica de una disposición general, cuyo objetivo es remover una protección ambiental al objeto de obtener un provecho económico particular, sin que se lleve a objetivar motivo concreto alguno de ilegalidad del Decreto, sino que se aportan motivos de mera

conveniencia subjetiva sin ningún soporte científico que pueda determinar por esta vía reducir la protección medioambiental otorgada”.