

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA**

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

*Profesora titular de Derecho Administrativo*

*Universidad de Castilla-La Mancha*

**Sumario:** 1. Acción pública en materia de medio ambiente y autorización ambiental integrada. 2. Jurisprudencia autonómica en materia de aguas. 2.1. Régimen sancionador y responsabilidad ambiental. 2.2. Captación abusiva de aguas en un acuífero sobreexplotado, ¿delito ambiental?

## **1. Acción pública en materia de medio ambiente y autorización ambiental integrada**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 355/2012, de 29 de junio, resuelve el recurso seguido a instancias del partido político Izquierda Unida de Castilla-La Mancha, la asociación ecologista Majuelo-Ecologistas en Acción de la Sagra y tres asociaciones locales de vecinos contra la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la empresa Lafarge Cementos, S.A.U., y el Ayuntamiento de Villaluenga de la Sagra.

Se somete al control judicial de la Sala el acto presunto dictado por la Consejería por el que se desestiman los recursos de alzada interpuestos por los demandantes contra la resolución de la Dirección General de Evaluación Ambiental de fecha 30 de abril de 2008, por la que se otorga autorización ambiental integrada para la instalación de producción de cemento propiedad de Lafarge Cementos, S.A.U., en el término municipal de Villaluenga de la Sagra (Toledo).

La primera causa de inadmisibilidad que debe resolver la Sala es la falta de legitimación del partido político y las asociaciones vecinales recurrentes. En este sentido, la Sala se pliega a la doctrina legal establecida por nuestro Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en materia de legitimación, de fuerte alcance antiformalista, más todavía cuando pueden estar afectados derechos e intereses de naturaleza medioambiental, como ocurre en el presente caso (artículos 22 y 23 de la Ley 27/06, de 18 de julio). Recordando la anterior Sentencia de 25 de enero de 2010, de la misma Sala, entiende el Tribunal que tal motivo no puede prosperar:

“[...] habiéndose reconocido la legitimación activa por la propia Administración demandada al admitir a trámite y en su momento desestimadas las correspondientes alzadas, no puede encontrar favorable acogimiento en esta Sala la mencionada causa de inadmisibilidad.

A idéntico resultado se llegaría en aplicación de la jurisprudencia sobre el ejercicio de la acción pública en materia de medio ambiente. Así, en sentencias como la de 18 de abril de 2005, esta Sala y Sección ha declarado que ‘No podemos admitir la falta de legitimación pretendida, ya que jurisprudencialmente ha sido admitida la

legitimación activa, por la posibilidad de ejercicio de la acción pública respecto de la licencia urbanística que comporta el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP)...’ la Jurisprudencia ha venido declarando igualmente (SSTS de treinta y uno de enero de 2001, y veintiocho de marzo de 2000) que cuando la temática esencial de impugnación de una actividad clasificada como molesta, insalubre nociva o peligrosa radica precisamente en el emplazamiento de dicha actividad que, como es sabido, se supedita a lo dispuesto en los planes de ordenación urbana (artículo 30.1 del RAMINP), cabe admitir el ejercicio de la acción pública establecida como legitimación en el artículo 235 de Texto Refundido de la Ley del Suelo de nueve de abril de 1976 o en el artículo 304 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”.

Más concretamente, recuerda también la Sala que el Tribunal Supremo, en sentencia de 25 de junio de 2008, ha venido a reconocer legitimación a las asociaciones ecologistas para impugnar un estudio de impacto ambiental, argumentando que estas no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna.

Respecto al fondo del asunto, la primera cuestión que se plantea es la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento que se siguió para la adopción de la resolución que otorga la autorización ambiental integrada. En este caso la Sala se remite a un asunto idéntico resuelto en la Sentencia de 25 de enero de 2010:

“[...] en coincidencia con la Administración demandada, que el procedimiento de AAI ha cumplido, en lo aquí examinado, lo dispuesto en el Título III de la mencionada Ley 16/2002, debiendo señalarse a ese respecto que la solicitud de AAI fue publicada en el D.O.C.M. de 2 de febrero de 2005, abriéndose así el período de información pública por período de 30 días, plazo durante el que se presentaron alegaciones que fueron trasladadas a la promotora del proyecto, que emitió el correspondiente informe y cuyos documentos y alegaciones que fueron tenidos en cuenta en la declaración de impacto ambiental realizada por resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Evaluación y que aparece como anexo de la AAI. Pues bien, aparte que las alegaciones que sobre la vulneración parcial del procedimiento no van acompañadas de las correspondientes pruebas que acrediten que la ausencia del trámite de información pública les produjese indefensión en su sentido material, las entidades que formularon alegaciones en el trámite de información pública no tienen, como se colige del

artículo 86.3 de la LRJ-PAC, la condición de interesados en el procedimiento de concesión de dicha autorización. Siendo oportuno recordar, por otra parte, que la anulación del acto estaría ligada a la existencia de indefensión material, lo que no se ha acreditado por los demandantes, que han podido impugnar la AAI tanto en sede administrativa, mediante la interposición del recurso de alzada, como en la jurisdiccional”.

En el caso de autos, solo formuló alegaciones una recurrente, cumpliéndose el trámite de información pública al seguirse el trámite de consultas y pudiendo haber defendido los recurrentes sus derechos a través de la interposición de los respectivos recursos de alzada en vía administrativa, como en esta vía judicial, lo que, de hecho, entiende la Sala, viene a superar el principio de audiencia, al no ser de trámite esencial para ellos ni haberles causado indefensión real y efectiva.

Respecto al vicio de nulidad de la resolución impugnada, en la medida en que se ha producido, a través de la autorización integrada, una modificación sustancial de las condiciones de la declaración de impacto ambiental previa que ha conllevado un incremento global en el volumen de los residuos autorizados, el Tribunal razona la no idoneidad de esta causa. Asimismo, porque la solicitud de Lafarge Cementos, S.A.U., para la obtención de la autorización ambiental integrada incluyó una propuesta para la modificación de los residuos ya autorizados para su coincineración que no tiene la consideración de “modificación sustancial” conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartados e) y f) de la Ley estatal 16/02, de 1 de julio, quedando, por ende, integrada en el propio trámite de autorización y posterior resolución. Importante es la advertencia que realiza la Sala sobre el contenido del informe técnico elaborado por la Dirección General de Evaluación Ambiental al constatar que el Programa de Vigilancia y Prevención Ambiental nada tiene que ver, en la propia resolución de autorización ambiental integrada del centro productivo, con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental o con cualquiera de las figuras ambientales establecidas en la normativa al respecto. Dicho Programa es un instrumento que ha de permitir, desde sus propias previsiones, el control y cumplimiento de los requisitos establecidos en la autorización ambiental integrada; y todo ello se complementa con la certificación acreditativa de los criterios técnicos tenidos en cuenta en la concesión de la autorización ambiental integrada, en la que se da explicación a la corrección ambiental de la ampliación de la actividad de coincineración, por lo que no resultan aplicables los valores límite de emisión.

Otro de los problemas suscitados tiene que ver con la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas —en relación con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación— respecto al cumplimiento de la distancia mínima del emplazamiento de las actividades realizadas por la empresa. Reiterando el argumento de la anterior Sentencia de 25 de enero de 2010: “[...] el artículo 4 del RAMINP, establece lo siguiente:

‘Estas actividades deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalará el lugar adecuado donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada’.

No comparte la Sala las alegaciones de la codemandada al considerar que, tratándose de una actividad que cae dentro del ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, esta sustituye las previsiones contenidas en el RAMINP. Al contrario, entiende el Tribunal que esta cuestión se resuelve en la propia exposición de motivos de la norma, de la que extrae este considerando: “En cuanto a los efectos de la autorización ambiental integrada, está claro que mediante la misma únicamente se fijan las condiciones exigibles, desde el punto de vista ambiental, para la explotación de las instalaciones afectadas, por lo que se otorga con carácter previo al de otras autorizaciones o licencias sustantivas exigibles, como [...] la licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, o en la normativa autonómica que resulte de aplicación, que permanecen vigentes”; lo que viene a significar que la Ley, como por otro lado puede deducirse también de su artículo 11.2. b), no ha venido a derogar ni a desplazar el RAMINP, cuyas reglas sobre distancias a núcleos de población continúan en la actualidad vigentes como norma básica estatal aplicable.

## **2. Jurisprudencia autonómica en materia de aguas**

### *2.1. Régimen sancionador y responsabilidad ambiental*

Han sido varias las sentencias dictadas en este período en materia de aguas, un tema recurrente en la jurisprudencia que en muchos casos lleva aparejado la resolución de cuestiones medioambientales.

La primera de ellas es la STSJCM 1899/2012, de 9 de julio, sobre infracción y correspondiente sanción pecuniaria por daños al dominio público hidráulico por riego en superficie no autorizada. Esta sentencia es un nuevo ejemplo de la dificultad que suponen las sucesivas remisiones normativas a la hora de determinar la graduación de las infracciones, de las sanciones y de la cuantía de estas en específica materia de aguas. Una remisión que establece el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y que, además, no facilita los medios para la medición de los daños ocasionados, en su caso, al dominio público, lo que, a la postre, dificulta la determinación de la graduación de la concreta infracción cometida. Sin embargo, no se ventilan en esta resolución infracciones por daños medioambientales.

La segunda, más relevante a nuestros efectos, es la STSJCM 1849/2012, de 28 de junio, siendo en esta ocasión el objeto del recurso la sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Tajo al haberse apreciado la comisión de una infracción calificada como menos grave del artículo 116.3d) del TRLAg y el artículo 316 d) del RDPH de 11 de abril de 1986, motivada por la construcción de un paso sobre un arroyo y por la tala de chopos en el margen del mismo arroyo sin la debida autorización administrativa del organismo de cuenca. De nuevo encontramos una infracción de la Ley de Aguas, que es, de entre las que tienen la consideración de medioambientales, junto a la de vertidos ilegales, la más frecuentemente vulnerada, siendo copiosa la jurisprudencia en la materia.

Entre las varias pretensiones del recurrente, nuevamente el Tribunal debe dictaminar respecto a las dificultades planteadas por la calificación y graduación de la sanción. Señala la Sala que, cuando no es posible calcular los daños al dominio público hidráulico, no resulta de estricta aplicación el artículo 316.d) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, como hizo la Confederación Hidrográfica, por lo que termina rebajando la cuantía impuesta.

Comienza el Tribunal remitiéndose a la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011 que anula la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico, en tanto en cuanto se utilice para determinar la infracción procedente (cuando esta dependa de la valoración de daños producidos, como es el caso de autos), por vulneración del principio de legalidad penal. Como es sabido, es doctrina del Alto Tribunal que esta determinación debió hacerse por el propio Reglamento del 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 (artículo 326 del Reglamento), manteniendo la vigencia de la Orden para calcular las indemnizaciones por daños al dominio público hidráulico.

Dirá el Tribunal, de acuerdo con esta jurisprudencia, que si no es posible utilizar la citada Orden, 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).

Se añade a este argumento que se ha de distinguir entre el daño al dominio público hidráulico, a cuantificar en su caso en la Orden impugnada, y la cuantificación pecuniaria de la reposición de las cosas al estado anterior a la infracción, “esencia de la responsabilidad ambiental contemplada en la Ley 26/2007 [...]. El deber de indemnizar que en este precepto 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”.

Esta labor reparadora, en efecto, está regulada rigurosamente en el artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, al señalar que esta norma “regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que ‘quien contamina paga’”. De manera que, efectivamente, la obligación de reparación de los daños ya está contemplada de forma específica en nuestro ordenamiento jurídico, sin que sea preciso acudir a la mentada

Orden anulada judicialmente. Por ello, cuando el referido artículo 325.1 contempla el deber de indemnizar como una obligación añadida que solo deviene exigible cuando la reparación o reposición del demanio se advierte imposible o insuficiente, resultaría incorrecto sumar el coste de reparación en la cuantificación del daño indemnizable, lo que supondría la valoración duplicada del daño por el mismo concepto: primero, por cuanto se exige la reparación/reposición (que implica por principio un coste económico) y, segundo, en la medida en que el coste de esa reparación se incluye además en la determinación del quantum indemnizatorio.

Concluye taxativamente la Sentencia:

“Precisamente porque la obligación de reparar los daños causados al medio ambiente y reponer las cosas a su estado debido ya está garantizada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, tiene pleno sentido y coherencia lógica que el artículo 325.1, tan citado, limite la exigencia de establecimiento de un deber indemnizatorio a aquellos casos en que la reparación/reposición efectuada es inútil o insuficiente. Consiguientemente, la Orden Ministerial aquí impugnada debía ser también coherente con ese marco normativo, limitando su objeto y finalidad a la determinación de las reglas técnicas para la valoración del daño y el consiguiente deber de indemnizar cuando —y sólo cuando— la reparación y reposición del dominio público se ha revelado inviable o incompleta, y ello sin incluir en el quantum indemnizatorio el coste de reparación”.

## 2.2. *Captación abusiva de aguas en un acuífero sobreexplotado, ¿delito ambiental?*

Tras varios meses en los medios de comunicación, la noticia de que la Audiencia Provincial de Ciudad Real podría atender la petición de la Fiscalía de esta provincia, que solicitaba la apertura de juicio por presunto delito ecológico por la extracción abusiva de aguas en el acuífero sobreexplotado núm. 23, ha culminado en una sentencia del mes de julio que niega esta consideración. El denunciado es absuelto de los cargos por los que la Fiscalía llegó a solicitar cuatro años y medio de cárcel en el caso de que se le considerase autor de un delito ecológico, o bien una pena leve de multa por “distracción de aguas”. La Sección 1.<sup>a</sup> de la Audiencia entiende que “no ha quedado probado que los expresados excesos de consumo de agua atribuidos al acusado supusieran un riesgo grave para el equilibrio de los ecosistemas”. Aunque se da por hecho que en las campañas de riego 2003 y 2004 extrajo casi 850.000 m<sup>3</sup> de más,

entiende el Tribunal que “en los años donde se han producido resultó ser un periodo hidrológico de tipo medio, no correspondiente a uno de sequía”.

La absolución no empece, sin embargo, “la responsabilidad administrativa en la que pudiera haber incurrido”, destacando que en este caso ni siquiera la Confederación Hidrográfica ha conseguido acreditar el grave daño. Y la Sentencia añade textualmente: “[...] siendo sensible esta Sala a la indispensable protección del medio ambiente que desarrollan todos los organismos encargados de velar por la calidad del medio ambiente, si bien la ausencia de una prueba pericial o de otro tipo, clara, convincente e indubitada, de la existencia de un grave riesgo para el equilibrio de los sistemas naturales, nos impide dictar sentencia condenatoria”. No obstante, tampoco hay que considerar este caso cerrado, pues una de las querellantes ha anunciado ya su intención de recurrir esta sentencia.