

2.4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ANDALUCÍA (pp. 2-5)

—

2.4. JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A ANDALUSIA (pp. 6-9)

LORENZO MELLADO RUIZ

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad de Almería

Sumario: 1. Instrumentos de prevención ambiental y modificación de actividades. 2. Prevalencia del Texto Refundido de la Ley de Aguas y calificación de las infracciones. 3. Régimen disciplinario en materia de vertidos al dominio público hidráulico. 3.1. Caducidad del expediente sancionador. 3.2. Irregularidades no invalidantes del procedimiento. 3.3. Congruencia del pliego de cargos y suficiencia de la motivación. 4. Error en la calificación disciplinaria de unos hechos. 5. Régimen disciplinario en materia de aguas, anticipación y gestión del riesgo y calificación de las infracciones.

1. Instrumentos de prevención ambiental y modificación de actividades

Señala la Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª) de 30 de noviembre de 2009, rec. 732/2005, que el ámbito objetivo de aplicación de los instrumentos de prevención y control ambiental, en el caso concreto el Decreto 153/1996, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental, en desarrollo de la ya derogada Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental de Andalucía, se extiende no sólo a las actuaciones recogidas en el mismo, sino también a su ampliación, modificación y reforma, en línea con lo establecido actualmente por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que se refiere expresamente a las “*modificaciones sustanciales*” de los proyectos.

2. Prevalencia del Texto Refundido de la Ley de Aguas y calificación de las infracciones

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª) de 22 de octubre de 2009, rec. 115/2008, confirma, lógicamente, la prevalencia del art. 117 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA) sobre el art. 320.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico en materia de determinación y modulación de sanciones por vertidos de aguas residuales a cauces públicos, los cuales tenían además carácter contaminante y capacidad de afección a la calidad de las aguas, a la luz de los resultados analíticos. Se ratifica, por otro lado, la imposibilidad de catalogación de este tipo de infracciones como leves, puesto que los arts. 116.3.f) TRLA y 316.g) del citado Reglamento establecen un límite máximo en cuanto a los daños, pero no mínimo.

3. Régimen disciplinario en materia de vertidos al dominio público hidráulico

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª) de 22 de octubre de 2009, rec. 89/2003, realiza un oportuno repaso, susceptible no obstante de alguna crítica, por algunas de las cuestiones problemáticas relacionadas con la potestad

y el procedimiento sancionador en materia de vertidos. Pueden destacarse, así, las siguientes consideraciones:

3.1. Caducidad del expediente sancionador

El término inicial del cómputo del plazo de caducidad ha de coincidir, señala el TSJA, con la fecha de la incoación del procedimiento, momento en que se inicia, propiamente, el expediente, no con motivo de la denuncia o toma de muestras.

3.2. Irregularidades no invalidantes del procedimiento

Con una argumentación un tanto más discutible, desde el necesario y escrupuloso respeto del conjunto de garantías, materiales y formales, dentro de los procedimientos sancionadores administrativos, señala igualmente el TSJA que el hecho de que el pliego de cargos fuera de fecha anterior a la incoación del procedimiento es un mero error material que carece de trascendencia o virtualidad para anular el procedimiento, al no generarse indefensión, incurriendo ya claramente a continuación, en una nueva generalización “desformalizadora” de las garantías propias del procedimiento, en el error de calificar cualquier incumplimiento de plazos en meras “*irregularidades no invalidantes*”.

3.3. Congruencia del pliego de cargos y suficiencia de la motivación

También parece discutible la solución del TSJA con respecto a la integridad o información mínima que debe hacerse constar en el pliego de cargos, teniendo en cuenta los principios generales contenidos en los arts. 127 y ss. de la LRJAP y su traducción reglamentaria en exigencias de transparencia, claridad, información mínima y suficiencia en la imputación de los hechos contenidas en el art. 13 del RD 1398/1993, de 4 de agosto. Señala expresamente el TSJA que “la falta de mención expresa en el pliego de cargos y en la resolución del expediente sobre las sustancias concretas contaminantes carece de trascendencia, pues ello se refleja en el análisis, y en tales resoluciones se hace constar la existencia de productos contaminantes en el vertido y la superación de los límites de la autorización de vertido, lo cual es suficiente en orden a considerar cumplidas las exigencias de motivación”.

4. Error en la calificación disciplinaria de unos hechos

Desde una óptica de nuevo relativizadora de las exigencias y garantías formales de los procedimientos sancionadores administrativos, señala la Sentencia el TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª) de 16 de octubre de 2009, rec. 567/2008, que los requisitos formales de los actos administrativos no son un fin en sí mismos, sino un medio para alcanzar los de carácter superior protegido por el Ordenamiento jurídico, por lo que no basta la alegación o incluso constatación de defectos formales, sino que es necesario que éstos sean de tal naturaleza que conculquen el principio fundamental de defensa efectiva. En el caso planteado, se señala que no hay efectiva indefensión a la parte demandante por calificar los hechos en la resolución de incoación, y también en el pliego de cargos, como infracción del art. 116.3.c) TRLA, y ser sancionados finalmente por el apartado f) del mismo artículo. Es verdad, como argumenta a continuación la sentencia, que se trata de dos infracciones de similar naturaleza (incumplir el condicionado de una autorización y realizar el vertido sin autorización alguna) y que no existe alteración de los hechos imputados ni de la calificación de la infracción (menos grave), pero lo cierto es que la actuación administrativa se aparta claramente de los principios fundamentales en materia sancionadora de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, que sí han sido acogidos por ejemplo, en un asunto de temática relacionada, por la también reciente Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª) de 15 de octubre de 2009, rec. 178/2005.

5. Régimen disciplinario en materia de aguas, anticipación y gestión del riesgo y calificación de las infracciones

La Sentencia del TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª) de 15 de octubre de 2009, rec. 578/2005, recuerda acertadamente la orientación preventiva y anticipadora del riesgo que debe inspirar toda actuación administrativa, de control o de seguimiento, en materia de protección de los bienes jurídicos acuáticos. Señala la Sentencia que lo que se sanciona en ilícitos de esta naturaleza es el hecho en sí de realizar vertidos sin autorización, con independencia del daño que se produzca al dominio público hidráulico, el cual, en caso de producirse efectivamente, daría lugar a

la pertinente obligación de indemnizar. Se trata, pues, de infracciones administrativas de acción o actividad, no de resultado, anticipándose acertadamente la respuesta sancionadora administrativa con el fin de evitar, en la medida de lo posible, los daños efectivos al ambiente, en este caso, al medio acuático y a sus ecosistemas asociados. Se sanciona la actuación privada sin cobertura administrativa, sin título habilitante de cohesión entre la misma y los prevalentes intereses generales ambientales. La acción típica es la actividad potencialmente dañina, creadora de riesgo, sin necesidad de que ese riesgo se actualice en un daño real, concreto y cuantificable. Por lo demás, este cambio de orientación, desde la represión del daño ya producido a la gestión del riesgo de determinadas actividades, se completa con la necesaria articulación entre la calificación de las infracciones por parte de la normativa reglamentaria sobre dominio público hidráulico y la fijación de las sanciones correspondientes por parte del TRLA.

Sumari: 1. Instruments de prevenció ambiental i modificació d'activitats. 2. Prevalença del Text Refós de la Llei d'Aigües i qualificació de les infraccions. 3. Règim disciplinari en matèria de vessaments al domini públic hidràulic. 3.1. Caducitat de l'expedient sancionador. 3.2. Irregularitats no invalidants del procediment. 3.3. Congruència del plec de càrrecs i suficiència de la motivació. 4. Error de qualificació disciplinària d'uns fets. 5. Règim disciplinari en matèria d'aigües, anticipació i gestió del risc i qualificació de les infraccions.

1. Instruments de prevenció ambiental i modificació d'activitats

Assenyala la Sentència del TSJA (Sala contenciosa administrativa, Secció 3a.) de 30 de novembre de 2009, rec. 732/2005, que l'àmbit objectiu d'aplicació dels instruments de prevenció i control ambiental, en el cas concret, el Decret 153/1996, de 30 d'abril, pel que s'aprova el Reglament d'Informe Ambiental, en desenvolupament de la ja derogada Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental d'Andalusia, s'estén no només a les actuacions que s'hi recullen, sinó també a la seva ampliació, modificació i reforma, en línia amb el que estableix actualment per la Llei 7/2007, de 9 de juliol, de gestió integrada de la qualitat ambiental, que es refereix expressament a les modificacions substancials dels projectes.

2. Prevalença del Text Refós de la Llei d'Aigües i qualificació de les infraccions

La Sentència del TSJA (Sala contenciosa administrativa, Secció 3a.) de 22 d'octubre de 2009, rec. 115/2008, confirma, lògicament, la prevalença de l'art. 117 de l Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol (TRLA) sobre l'art. 320.2 del Reglament del Domini Públic Hidràulic, en matèria de determinació i modulació de sancions per vessaments d'aigües residuals en lleres públiques, els quals tenien, a més, caràcter contaminat i capacitat d'afectació a la qualitat de les aigües, a la llum dels resultats analítics. Es ratifica, per altra banda, la impossibilitat de catalogació d'aquest tipus d'infraccions com a lleus, ja que els arts. 116.3.f) TRLA i 316.g) de l'esmentat Reglament estableixen un límit màxim pel que fa als danys, però no mínim.

3. Règim disciplinari en matèria de vessaments al domini públic hidràulic

La Sentència del TSJA (Sala contenciosa administrativa, Secció 3a.) de 22 d'octubre de 2009, rec. 89/2003, realitza una repassada oportuna, susceptible no obstant d'alguna crítica, per algunes de les qüestions problemàtiques relacionades amb la potestat i el

procediment sancionador en matèria de vessaments. Poden destacar-se, així, les consideracions següents:

3.1. Caducitat de l'expedient sancionador

El punt inicial del còmput del termini de caducitat ha de coincidir, assenyala el TSJA, amb la data de la incoació del procediment, moment en què s'inicia, pròpiament, l'expedient, no amb motiu de la denúncia o presa de mostres.

3.2. Irregularitats no invalidants del procediment

Amb una argumentació una mica més discutible, des del respecte necessari i escrupulós al conjunt de garanties materials i formals, dintre dels procediments sancionadors administratius, assenyala igualment el TSJA que el fet de què el plec de càrrecs fos de data anterior a la incoació del procediment és un simple error material mancat de transcendència o virtualitat per anul·lar el procediment, ja que no es genera indefensió. Tot seguit, incorre clarament en una nova generalització desformalitzadora de les garanties pròpies del procediment, en el error de qualificar qualsevol incompliment de terminis com a meres “irregularitats no invalidants”.

3.3. Congruència del plec de càrrecs i suficiència de la motivació

També sembla discutible la solució del TSJA en relació a la integritat o informació mínima que ha de fer-se constar en el plec de càrrecs, tenint en compte els principis generals continguts en els articles 127 i ss. De la LRJAP i la seva traducció reglamentària en exigències de transparència, claredat, informació mínima i suficiència en la imputació dels fets contingudes en l'art. 13 del RD 1398/1993, de 4 d'agost. Assenyala expressament el TSJA que “*la falta de mención expresa en el pliego de cargos y en la resolución del expediente sobre las sustancias concretas contaminantes carece de trascendencia, pues ello se refleja en el análisis, y en tales resoluciones se hace constar la existencia de productos contaminantes en el vertido y la superación de los límites de la autorización de vertido, lo cual es suficiente en orden a considerar cumplidas las exigencias de motivación*”.

4. Error de qualificació disciplinària d'uns fets

Des d'una òptica de nou relativitzadora de les exigències i garanties formals dels procediments sancionadors administratius, assenyala la Sentència del TSJA (Sala contenciosa administrativa, Secció 3a.) de 16 d'octubre de 2009, rec- 567/2008, que els requisits formals dels actes administratius no són una finalitat en si mateixos, sinó un mitjà per assolir els de caràcter superior protegit per l'Ordenament jurídic, per la qual cosa no n'hi ha prou amb l'al·legació o, fins i tot, constatació de defectes formals, sinó que és necessari que aquests siguin d'una naturalesa que impliqui la conculcació del principi fonamental de defensa efectiva. En el cas plantejat, s'assenyala que no hi ha indefensió efectiva per a la part demandant si es qualifiquen els fets en la resolució d'incoació, i també en plec de càrrecs, com a infracció de l'art. 116.3.c) TRLA, i, finalment, són sancionats per l'apartat f) del mateix article. És veritat, com argumenta tot seguit la sentència, que es tracta de dues infraccions de naturalesa similar (incomplir el condicionat d'una autorització ambiental i realitzar el vessament sense cap autorització) i que no existeix alteració dels fets imputats ni de la qualificació de la infracció (menys greu), però el cert és que l'actuació administrativa s'aparta clarament dels principis fonamentals en matèria sancionadora de legalitat, tipicitat i seguretat jurídica, que sí han estat acollits per exemple, en un afer de temàtica relacionada, per la també recent Sentència del TSJA (Sala contenciosa administrativa, Secció 3a.) de 15 d'octubre de 2009, rec. 178/2005.

5. Règim disciplinari en matèria d'aigües, anticipació i gestió del risc i qualificació de les infraccions

La Sentència del TSJA (Sala contenciosa administrativa, Secció 3a.) de 15 d'octubre 2009, rec. 578/2005, recorda encertadament l'orientació preventiva i anticipadora del risc que ha d'inspirar tota actuació administrativa, de control o de seguiment, en matèria de protecció dels béns jurídics aquàtics. Assenyala la Sentència que allò que es sanciona en il·lícits d'aquesta naturalesa és el fet en si de realitzar vessaments sense autorització, amb independència del dany que es produeixi en el domini públic hidràulic, el qual, en cas de produir-se efectivament, donaria lloc a la corresponent obligació d'indemnitzar. Es tracta, doncs, d'infraccions administratives d'acció o activitat, no de resultat, tot anticipant-se encertadament la resposta sancionadora administrativa amb la finalitat d'evitar en la mesura del possible, els danys efectius al medi ambient, en aquest cas, al

medi aquàtic i els ecosistemes associats. Es sanciona l'actuació privada sense cobertura administrativa, sense títol habilitant de coherència entre la mateixa i els interessos generals ambientals prevalents. L'acció típica és l'activitat potencialment danyosa, creadora de risc, sense necessitat de què aquest risc s'actualitzi en un dany real, concret i quantificable. Pel que fa a la resta, aquest canvi d'orientació, des de la repressió del dany ja produït a la gestió del risc de determinades activitats, es completa amb la necessària articulació entre la qualificació de les infraccions per part de la normativa reglamentària sobre domini públic hidràulic i la fixació de les sancions corresponents per part del TRLA.