

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA REGIÓN DE MURCIA

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

Abogado

—

Profesor asociado de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

Sumario: 1. Clausura de cantera de áridos en Santomera. 2. Suspensión de actividades del vertedero de Abanilla. 3. Derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio frente al ruido: responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Alhama de Murcia.

En este primer semestre de 2015 encontramos, entre la producción jurisprudencial de los tribunales de la Región de Murcia, determinadas sentencias que vienen referidas a otros tantos conflictos ambientales derivados del impacto de actividades potencialmente perjudiciales para el entorno regional, léase el caso de canteras y vertederos, frente a las que se impone la potestad sancionadora de la Administración ambiental, sea municipal o autonómica, todo ello junto con otras resoluciones remarcables como la que estima una demanda de responsabilidad patrimonial por vulneración de derechos fundamentales por el ruido.

1. Clausura de cantera de áridos en Santomera

En la Sentencia núm. 25/2015, de 19 de enero (ponente: Abel Ángel Sáez Doménech), se analiza en segunda instancia la actividad sancionadora del Ayuntamiento de Santomera, que impuso a la empresa titular de una notable cantera situada en la sierra de Orihuela una sanción consistente en la clausura definitiva y total de las instalaciones y maquinaria y la suspensión de cualquier tipo de actividad industrial y minera o de cualquier otro orden existente en esta hasta que no obtuviera la correspondiente licencia de actividad. La discusión jurídica planteada por la empresa apelante frente a la sentencia del juzgado en primera instancia se basaba en una serie de defectos formales cometidos por el consistorio en la tramitación del expediente sancionador y una indebida interpretación del fondo del asunto, que tiene que ver con la existencia o no de una actividad autorizada en relación con la cantera de áridos.

Sin necesidad de entrar en el detalle de los defectos de forma señalados por la empresa apelante y que tienen que ver con la debida separación entre órgano instructor y órgano sancionador, competencia para iniciar y suspender el procedimiento, caducidad de este y falta de notificación de un segundo período probatorio de pruebas, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia desestima todos y cada uno de ellos y refrenda la actuación del Ayuntamiento tanto respecto a la delegación de competencias realizada por el alcalde en la Junta Municipal como a la justificación de la suspensión del procedimiento, la ampliación del plazo de este y la ausencia de indefensión de la

empresa sancionada, que en todo momento tuvo acceso a los documentos y las pruebas que se iban recopilando por parte del instructor.

En relación con el fondo del asunto, llama la atención que durante más de 34 años haya estado funcionando, sin licencia para la extracción de áridos, una visible actividad de cantera en un sistema montañoso declarado en su mayor parte lugar de interés comunitario; todo ello en un escenario de continuas denuncias ciudadanas y ecologistas, que finalizaron con la acción de un vecino colindante iniciada en 2002 para pedir la paralización de la actividad, que consiguió que la propia Sala del TSJ, mediante Sentencia de 30 de abril de 2008, declarase la ausencia de licencia —por no estar incluida la actividad extractiva en la licencia municipal de 1974— y la necesidad de iniciar el expediente municipal sancionador que ahora se discute. Ni el transcurso del tiempo, ni la tolerancia continuada ni el permiso obtenido en 2008 de la dirección general autonómica con competencia en minas pueden, como afirma la Sala, y en contra de las intenciones de la empresa, suplantar la necesaria licencia municipal, que ni cubría la actividad de extracción antes de 2008 ni se obtuvo como licencia tras ese año.

Como reitera la jurisprudencia, si en el devenir de la autorización se alteran los supuestos de la actividad, esta de ser legal deviene en ilegal, por resultar la licencia insuficiente o inadecuada a la misma. Sobrevenida la ilegalidad, procede iniciar de nuevo la tramitación necesaria para adecuar la licencia a las nuevas condiciones. No hay duda de que la actitud del demandante al mantener una actividad no autorizada y no pedir licencia de apertura cuando se le concedió en 2008 la autorización para explotar los recursos de las Sección C, hace plenamente ajustada a derecho la resolución sancionadora por la que se acuerda el cese de la actividad, al no estar amparada por ninguna licencia y tampoco por la concedida por el Ayuntamiento de Murcia en enero de 1974; y ello porque como consecuencia de la aprobación de la nueva autorización minera (que supone la caducidad de la anterior), y del nuevo régimen jurídico que era aplicable a la misma, es evidente que la actora necesitaba obtener una nueva licencia de actividad municipal con aplicación de la legislación vigente en el momento de hacer la solicitud obteniendo en su caso la evaluación de impacto ambiental preceptiva. No cabe por tanto oponer ninguna objeción a la sanción impugnada.

Tampoco puede prosperar el argumento realizado por la apelante de que el Ayuntamiento haya actuado contra sus actos propios al haber consentido la actividad durante mucho tiempo, habiendo reconocido con ello la existencia de

licencia municipal para el ejercicio de la actividad extractiva. La legalidad de la actividad extractiva viene determinada por el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal de actividad, previa la tramitación del oportuno procedimiento municipal medioambiental o de evaluación de impacto ambiental y la obtención de la correspondiente autorización minera. Las simples solicitudes de información municipal, abonos autoliquidativos, etc... por el presunto infractor no pueden suplantar dichas autorizaciones municipales y autonómicas.

2. Suspensión de actividades del vertedero de Abanilla

Uno de los conflictos ambientales relevantes que podemos destacar en la Comunidad Autónoma es el del vertedero de Abanilla, en manos de una empresa cuyo gerente está imputado en los juzgados de Orihuela y que ha ocasionado conflictos sociales interprovinciales o fronterizos entre vecinos de Alicante y Murcia. La Administración ambiental autonómica murciana, azuzada por numerosas denuncias de ecologistas y vecinos, así como por los propios juzgados de instrucción de Cieza que conocen de hechos susceptibles de constituir delito ecológico, ha tenido que tomar decisiones contundentes frente a la empresa explotadora de un vertedero que, conforme será expuesto, ha desbordado sus límites iniciales y ha llegado a afectar no solo a campos de cultivo, sino también a terrenos de un lugar de importancia comunitaria.

El contencioso que resuelve la Sentencia que analizaremos, la 511/2015, de 5 de junio (ponente: Dña. Consuelo Uris Lloret), se plantea por la empresa explotadora del vertedero frente a la Orden del consejero con competencias en medio ambiente de 17 de febrero de 2012, que desestima el recurso de alzada formulado contra Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 28 de septiembre de 2011, por la que se ordena la suspensión de la actividad y el sellado y la restauración ambiental del vertedero de residuos sólidos urbanos situado en el paraje La Solana de la sierra de Abanilla.

En el litigio, la parte recurrente adujo la existencia de contradicción y diferentes vicios de nulidad en las resoluciones recurridas, tanto en alzada como frente al Tribunal, así como la caducidad del expediente. Para dar respuesta a las cuestiones planteadas, fundamentalmente si se siguió el procedimiento legalmente previsto y se adoptó la medida procedente, la Sala examina cuál era la situación existente en la fecha de inicio de tal procedimiento. Así, obra en el expediente el informe emitido por el Servicio de

Vigilancia e Inspección Ambiental en fecha 21 de enero de 2011 como consecuencia de la denuncia formulada por Ecologistas en Acción.

Efectuadas distintas inspecciones, en el informe del Servicio de Vigilancia e Inspección Ambiental de 7 de julio de 2011 se recogen determinadas conclusiones que evidencian el incumplimiento por parte de la empresa explotadora de la declaración de impacto ambiental (DIA) y de la autorización ambiental integrada (AAI) obtenidas, así como la realización de acciones necesitadas de nueva declaración de impacto ambiental y nueva autorización ambiental integrada, consistentes en depósito de residuos en vasos de vertido sin tratamiento previo, es decir, sin impermeabilización ni control de lixiviados, depósito en vasos ya sellados, por encima de su coronación, extracción de zahorras y/o arcillas en un lugar de importancia comunitaria, uso de otras zonas de vertido en la red Natura 2000, etc.

Tras ello, se formuló una propuesta de resolución en fecha 13 de julio de 2011 por el jefe del Servicio de Calidad Ambiental que proponía las siguientes medidas: 1) ordenar a la recurrente la suspensión de actividad de vertedero de residuos sólidos urbanos en el emplazamiento señalado; 2) ordenar a la recurrente la presentación en el plazo de un mes de un proyecto de sellado y restauración ambiental, referido a todos los vasos, zonas e instalaciones, en el que se incluyan los costes de mantenimiento y vigilancia ambiental del vertedero una vez clausurado, por un período no inferior a 30 años; y 3) alternativamente, y en relación con el vaso 3, la interesada podía solicitar el levantamiento de la suspensión, para lo que debía presentar un informe firmado por técnico competente que incluyera un estudio topográfico en el que se calculara el volumen de residuos vertidos en el vaso núm. 3 y la superficie real ocupada por este, y que acreditara si disponía de capacidad dentro de los límites establecidos en su DIA y en su AAI.

En la resolución de 28 de septiembre de 2011, por la que se ordena la suspensión de la actividad y la presentación del proyecto de sellado y restauración ambiental, estas medidas se fundamentan en lo dispuesto en los artículos de la Ley regional 4/2009 que se recogen en la propuesta de resolución y en el artículo 12.5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, así como en los artículos del RD 1481/2001 también citados en la propuesta de resolución.

Por lo tanto, y con independencia de que el procedimiento seguido para la adopción de las medidas sea o no el correcto, o de que se hayan producido contradicciones, en modo

alguno puede acogerse la indefensión que invoca, pues ha tenido pleno conocimiento de la normativa y el procedimiento aplicados, y ha podido formular alegaciones previamente al dictado de la resolución y en el recurso de alzada.

La Sala analiza la legislación aplicable, que no es otra que la Ley 4/2009, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, en esencia los artículos 143 y 144, que contemplan distintas situaciones. Una de ellas es la de las actividades no autorizadas, que podrán suspenderse hasta tanto se legalicen u ordene el cese en el caso de que la entidad de las molestias producidas o los daños o riesgos para el medio ambiente o la salud de las personas así lo justifiquen. El otro supuesto es el de actividad autorizada que incumpla la normativa o las condiciones de la licencia o autorización ambiental, en cuyo caso, además de ordenar al interesado que ajuste su actividad a las normas y condiciones establecidas, pueden adoptarse, si resultase preciso, las medidas necesarias para evitar o minimizar las molestias o los riesgos o daños que dicho incumplimiento pueda ocasionar en el medio ambiente y la salud de las personas.

En el caso de la empresa explotadora del vertedero, se daban los dos supuestos, pues, junto a actividades no autorizadas susceptibles de producir daños para el medio ambiente y para la salud de las personas, llevaba a cabo también una actividad autorizada pero excediéndose de los límites de la autorización, con riesgo de daño al medio ambiente y a la salud de las personas, por lo que también estaba justificada la adopción de una medida cautelar como la suspensión de la actividad. En ambos casos procedía la restauración ambiental con la finalidad de reparar en la medida de lo posible los daños medioambientales causados.

La Sala afirma que “ninguna contradicción es de apreciar en las medidas adoptadas, siendo ambas consecuencia de una actividad vulneradora de la normativa de aplicación”.

Para la Sala, resulta sorprendente que se alegue la caducidad de un procedimiento de restablecimiento de la legalidad:

[...] cuando la interesada cumplimentó todos los trámites exigidos por la Administración para la restauración. Así, por resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 3 de abril de 2013 se aprobó el proyecto de ejecución presentado por la actora para la restauración de vertedero RSU en paraje La Solana Sierra de Abanilla, así como el Programa de medidas compensatorias incluidas en

la fase 1 y 2 del proyecto de ejecución, y que consisten en la adquisición de terrenos para posterior cesión (compra de finca de 40 hectáreas), y en diversas acciones en LIC Sierra de Abanilla y en el LIC YESOS DE ULEA, y se aprobó asimismo el Plan de vigilancia y control post-clausura del vertedero de RSU-Sierra de Abanilla y el Plan de gestión para eliminación final del lixiviado del citado vertedero, presentado por la recurrente en la Dirección General de Medio Ambiente el 5 de marzo de 2013 al objeto de adaptar los emplazamientos afectados al R.D. 1481/2001, para minimizar y/o eliminar los riesgos que los residuos vertidos puedan suponer sobre el suelo, el agua y el aire, y al objeto de la restauración, recuperación y reparación de los daños medioambientales de la actividad de vertedero explotado por la interesada. Parece contrario a los propios actos alegar la caducidad de un procedimiento cuando lo acordado en la resolución ha sido cumplido por la recurrente en todos sus trámites.

[...] Por último, el vaso 3 cuenta con las oportunas autorizaciones ahora, no en la fecha en que se acordó la suspensión de la actividad. Así, la propia demandante ha aportado resolución de la Directora General de Medio Ambiente de 31 de julio de 2014, por la que se otorga a la recurrente autorización ambiental integrada para el proyecto de ampliación de la capacidad de explotación del vaso nº 3 del vertedero de residuos sólidos urbanos ubicado en la Finca La Serratilla, en Abanilla. Al contrario de lo que alega la actora, esta resolución viene a confirmar la legalidad del acto impugnado, pues procedía la suspensión de una actividad que no estaba amparada en autorización, habiéndose excedido la recurrente de la concedida para el vaso nº 3. Y, ciertamente era legalizable, nunca se puso en duda esa cuestión, por ello siguió tramitándose ese procedimiento de ampliación, lo que no significa que la actora pudiera seguir vertiendo en el vaso 3, de ahí la legalidad y procedencia de la medida acordada, sin que fuera necesario tampoco un requerimiento de legalización pues ya existía un procedimiento de autorización. En cuanto al resto de vertidos, no se ha acreditado por la recurrente que tuviera autorización, sino que, por el contrario, el proyecto elaborado para la restauración del vertedero, y aprobado por la Administración, constituye un reconocimiento por la actora de la realización de vertidos y otras actividades sin autorización y con daños medioambientales.

Es de destacar que la demandante solo plantea cuestiones jurídicas o de procedimiento, e incluso llega a hablar de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración por el tiempo que estuvo suspendida la actividad, pero ante la contundencia de los numerosos informes técnicos obrantes en el expediente no ha

practicado prueba pericial alguna que acredite la inexistencia de un peligro para el medio ambiente como consecuencia de continuar con esa actividad de vertidos no autorizada.

3. Derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio frente al ruido: responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Alhama de Murcia

La Sentencia 99/2015, de 6 de febrero (ponente: Dña. Ascensión Martín Sánchez), se ocupa del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso número 7 de Murcia. La resolución en primera instancia anula la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial por inactividad en el control de los ruidos emitidos desde el Auditorio Municipal y condena al Ayuntamiento a que cese la actividad generadora de ruidos que legalmente supere los decibelios y a que indemnice a los recurrentes por daños materiales en la suma de 20.032,45 € y por daños morales en 18.000 €, más los intereses legales de demora desde la fecha de la reclamación en vía administrativa.

Según la Sala, “el presente recurso tiene por objeto la determinación del anómalo funcionamiento de la Administración Local, que provoca una responsabilidad patrimonial, y ello es una cuestión de prueba del nexo causal, el daño causado y el funcionamiento anormal de la Administración”.

Por los actores se acreditó en primera instancia que sus viviendas eran anteriores a la edificación del Auditorio Municipal, ya que antes había una piscina municipal. En este sentido, la STS 70/2001, de 2 de febrero, que habla del derecho a la calidad ambiental, rechaza explícitamente la “teoría de la preocupación” o de “la prioridad del uso preexistente”, en virtud de la cual quienes, por ejemplo, construyan sus viviendas cerca de un establecimiento industrial ya operativo tengan que soportar y tolerar las molestias causadas por este, criterio que asimismo se recoge en la Sentencia de 18 de octubre de 2011 del TEDH, en el caso Martínez Martínez contra España, en relación con un local de copas.

Se valoró por el juzgador de primera instancia, entre la documental, un acta de inspección de ruidos levantada por la Policía Local el 25 de abril de 1999 que acredita una inmisión acústica en el salón del comedor de 80,22 decibelios, con ventanas

cerradas, durante un concierto de los Mojinos Escocíos; y otras actas (recogidas en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia) que acreditan de forma evidente que los actores sufrieron la violación de su intimidad por contaminación acústica y ruidos muy superiores a los 40 decibelios a que alude el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido, de la Región de Murcia, anexo II.

Existen múltiples pronunciamientos de la Sala del TSJ de la Región de Murcia respecto a la responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad del Ayuntamiento a la hora de evitar las molestias que produce el ejercicio de una actividad que precisa licencia; y, así, podemos citar las sentencias 189/06, 89/07, 260/07, 263/07, 1039/07 y 419/08.

Es cierto que el Ayuntamiento de Alhama realizó alguna actuación —comunicó a los vecinos en el año 2005 que con el nuevo PGOU se estaba estudiando una nueva ubicación del recinto ferial y la construcción de un nuevo auditorio municipal—, pero es evidente que estas no llegaron a efectuarse ni se pusieron los medios adecuados o no fueron eficaces, cuando tenía la obligación impuesta por la Ley de adoptar las medidas legales procedentes para impedir la contaminación acústica denunciada y evitar con ello las molestias graves sufridas desde hace años por los vecinos. Así, debía haber adoptado las medidas cautelares establecidas por los artículos 70 a) y 71 de la Ley regional 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (llegando a suspender la actividad), incoando los expedientes sancionadores oportunos por incumplimiento de las licencias y medidas correctoras impuestas en estas (artículos 72 y siguientes de la misma ley), exigiendo el cumplimiento de estas últimas y cumpliendo en todo caso lo previsto en el Decreto regional 48/1998, de 30 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido, y en la Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del propio Ayuntamiento. La citada Ley regional atribuye en su artículo 23 competencias a los ayuntamientos y regula las medidas disciplinarias en los artículos 70 y siguientes; concretamente, el artículo 70 señala que el Ayuntamiento “podrá ordenar la motivada suspensión de la actividad”, mientras que el artículo 73 fija la clausura de los establecimientos contaminantes. Y más concretamente aún, la Ordenanza municipal establece las limitaciones acústicas, que han sido, como se vio, manifiestamente sobrepasadas.

Es evidente, por otro lado y según la Sala, que hechos como los denunciados vulneran los derechos fundamentales alegados por los vecinos. En este sentido se ha pronunciado

la misma Sala en varias ocasiones: Sentencia 774/01, de 29 de octubre; Sentencia 994/06, de 1 de diciembre, en la que se discutía la procedencia de la responsabilidad patrimonial de otro ayuntamiento por los ruidos, malos olores y molestias procedentes de la depuradora de efluentes líquidos de industrias del curtido; y Sentencia 82/2007, de 16 de febrero, en la que la Sala recogía la misma doctrina sentada en las anteriores y condenaba al Ayuntamiento a adoptar las medidas necesarias para evitar las molestias originadas a los vecinos por los ruidos y la infracción del horario de cierre por parte de pubs.

El derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio de acuerdo con las sentencias invocadas por la parte actora, incluida la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, supone el respeto de un amplio abanico de garantías y de facultades, en las que se comprende la de vedar toda clase de invasiones en el domicilio, no solo las que suponen una penetración directa física, sino también las que pueden hacerse de forma indirecta mediante aparatos mecánicos, electrónicos o otros análogos, mediante la producción de ruidos e incluso mediante la emisión de malos olores que perturben la vida privada de las personas en ese recinto que constituye su domicilio, el cual debe quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones externas de otras personas o de las autoridades públicas. A tales efectos el concepto de domicilio que debe tenerse en cuenta, según la jurisprudencia constitucional es más amplio del definido como tal por el art. 40 del Código Civil (punto de localización de una persona o lugar de ejercicio por esta de sus derechos u obligaciones). La protección constitucional del domicilio es una protección de carácter instrumental, que defiende los ámbitos en que se desarrolla la vida privada de la persona. Se trata de defender el ámbito de privacidad de la persona dentro del ámbito limitado que la propia persona elige.