

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ANDALUCÍA

LORENZO MELLADO RUIZ

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Almería

Sumario. 1. Alcance de la colaboración reglamentaria de una Ordenanza en materia de clasificación de infracciones y posibilidad local de establecer “normas más restrictivas” en materia de ruidos; 2. Almacenamiento subterráneo de gas natural en espacios naturales protegidos; 3. ¿Puede impugnarse la contestación –o el silencio- a una solicitud de consulta sobre la pertinencia de sometimiento de una actividad a evaluación ambiental?; 4. Inscripción de aprovechamiento de aguas privadas y sentido del silencio; 5. Posibles afecciones al derecho de propiedad a través de la planificación de espacios naturales; 6. Alcance de la ausencia de la propuesta de resolución sobre la validez de los procedimientos sancionadores (en materia de contaminación acuática); 7. Posible exigencia de condiciones ambientales más rigurosas en la concesión de autorizaciones, pero basadas en un mero Decálogo (no normativo); 8. La “bibliografía existente” o la “literatura científica” no son un elemento de prueba suficiente a la hora de imponer una sanción por vertidos contaminantes; 9. Caso fortuito y daños al dominio público hidráulico

La presente crónica abarca el período comprendido entre **julio y diciembre de 2020¹**.

1. Alcance de la colaboración reglamentaria de una Ordenanza en materia de clasificación de infracciones y posibilidad local de establecer “normas más restrictivas” en materia de ruidos

[STSJA de 15 de julio de 2020, rec. 76/2020](#)

Se plantea en la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sede de Sevilla) de 15 de julio de 2020, rec. 76/2020, a raíz de la propia oposición a una previa sanción administrativa, la compatibilidad entre la tipificación en una Ordenanza local sobre ruido, vibraciones y contaminación acústica de una infracción como muy grave y la regulación estatal sobre la

¹ Para la elaboración de la crónica se han utilizado las bases de datos Aranzadi y Cendoj.

materia, donde la misma acción se clasifica sin embargo como grave simplemente.

Recuerda el TSJA, en este sentido, la conocida doble garantía implícita en el principio de legalidad (formal y material), así como la necesidad de una cierta modulación de sus exigencias en el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas, en relación con su riguroso carácter en el orden penal. Por eso, existe la *“posibilidad de que las leyes se remitan a normas reglamentarias en este ámbito, con el límite infranqueable, en todo caso, de que dicha remisión no facilite una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley”*.

En el caso planteado, el art. 59.3.a) de la Ordenanza reguladora del ruido, vibraciones y contaminación acústica, objeto de la cuestión de legalidad planteada, dispone: “Son infracciones muy graves: superar los límites de niveles sonoros máximos permitidos en más de 7 dBA en período nocturno o de 10 en período diurno o vespertino”. Sin embargo, en su comparación con el precepto correspondiente de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, aparentemente se exigirían allí unos requisitos para que la infracción pudiera calificarse como muy grave que no se recogen en la Ordenanza cuestionada, concretamente que se trate de zonas de protección acústica especial o que la superación de los valores límite que sean aplicables concorra con la producción de un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas.

La parte recurrente entiende, así, que existe extralimitación reguladora por parte de la norma local, al ampliar la propia definición de lo que puede calificarse como infracción muy grave, con vulneración, pues, del principio de reserva de Ley en materia sancionadora.

Empieza recordando el TSJA en su análisis que según la Exposición de Motivos de la propia Ley 37/2003, los valores límite, tanto de los índices de inmisión como de los índices de emisión acústica, se han de determinar efectivamente por el Gobierno, sin bien las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos pueden establecer *“valores límite más rigurosos”*. Es posible, por tanto, establecer valores más restrictivos y protectores en el ámbito local, en virtud del principio de la mayor protección ambiental posible.

Sobre estos presupuestos, y a la vista de la propia regulación establecida en la Ordenanza local sobre las “situaciones de riesgo grave”, entiende el TSJA que no se aprecia la extralimitación alegada en relación con la normativa básica sobre ruido. Realmente, se califica la infracción como muy grave en atención al exceso (superación) por encima de los niveles máximos de ruido autorizados, esto es por encima de 7 dBA en período nocturno o en más de 10 dBA en el período diurno o vespertino (redacción similar, por lo demás, a la recogida en el art. 58 del Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento contra la contaminación acústica en Andalucía), exceso que constituye una situación de riesgo grave para el medio ambiente, los bienes o la salud o seguridad de las personas (art. 8.1).

2. Almacenamiento subterráneo de gas natural en espacios naturales protegidos

[STSJA de 21 de julio de 2020, rec. 759/2016](#)

Resuelve la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sede de Sevilla) de 21 de julio de 2020, rec. 759/2016, recurso frente al Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana, alegándose arbitrariedad e introducción deliberada de determinados pronunciamientos, incompatibles con los elementos inexcusables del ejercicio de la potestad de planificación, para impedir realmente la actividad comercial de la parte recurrente. Según la misma, los mismos “*no descansan en ningún elemento de base científica, sino exclusivamente en la intención de impedir el ejercicio de su actividad, entrañando la intención de expropiar de facto una actividad legítimamente ejecutada y constituyendo un supuesto de desviación de poder*”.

La disposición concretamente impugnada (por la que se aprueba el PORN y el PRUG) se centraba en los aspectos específicos de prohibición en el ámbito del espacio natural de las actividades de acumulación y enterramiento de residuos, escombros o cualquier sustancia susceptible de contaminar los suelos; y, en el ámbito del Parque Nacional, los oleoductos y gaseoductos, así como los preceptos de prohibición de nuevas autorizaciones, permisos y concesiones de

aprovechamiento, investigación o explotación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos.

El primero de los motivos de la demanda atiende a la inexistencia de impedimentos de orden científico o técnico para fundamentar las prohibiciones establecidas en los citados instrumentos de planificación, fundamentalmente en lo que concierne al enterramiento de materias primas.

Aclara en primer lugar el TSJA que, como es evidente, las nuevas previsiones no pueden tener efectos retroactivos, sin poder afectar, pues, a los proyectos ya en vigor de titularidad de la parte recurrente. Esta consideración, que tendería a desvirtuar el interés legítimo de la parte recurrente en la impugnación de los planes, no se considera sin embargo obstativo de un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

Se esgrime a continuación la infracción de los derechos comprendidos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, 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, con generación de indefensión. Se afirma, así, que al tiempo de recibir traslado para alegaciones, fue omitida información esencial para poder pronunciarse con propiedad y poder articular una adecuada defensa de sus pretensiones. No obstante, es evidente que la presencia de determinados vicios o irregularidades formales no pueden identificarse inmediatamente con la omisión absoluta o sustancial del procedimiento. Por ello, desestima el TSJA este motivo de impugnación, no existiendo situación de indefensión material de la parte recurrente de conformidad con el art. 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. No se concreta, así, la restricción de sus posibilidades de defensa como consecuencia de la omisión del pretendido trámite de audiencia que exige tras la formulación de alegaciones durante el período en que la disposición quedó sometida a información pública. Aún más, recuerda el TSJA que *“es indicativo que las alegaciones formuladas en el trámite de información pública son sustancialmente idénticas o, al menos, revelan la misma identidad de razón que los argumentos en que se ampara el escrito de demanda”*.

También alega la parte actora la nulidad absoluta de pleno derecho de las disposiciones impugnadas por incompetencia manifiesta (art. 62.1.b) de la Ley 30/1992 y art. 47.1.b) de la Ley 39/2015), en concreto por la incompatibilidad

entre la aprobación autonómica del PORN y del PRUG y la evaluación de impacto ambiental realizada por la Administración General del Estado. Entiende el TSJA sin embargo que no existe aquí invasión competencial alguna, determinante de la posible nulidad de los instrumentos de planificación reseñados anteriormente. Hay, por el contrario, *“desempeño de sus propias responsabilidades, en este caso en materia de gestión del Parque Nacional de Doñana y ejercicio efectivo con arreglo al pertinente instrumento preventivo de control ambiental, en este caso la AAU, entre cuyos fines precisamente halla un encuadre pleno el control de la compatibilidad y adecuación de los usos pretendidos en el proyecto con los objetivos y finalidades de protección que se recogen en el PORN que resulta aplicable”* (F. J. 4º).

Sostiene la recurrente a continuación que carece de justificación la prohibición de *“enterrar materias primas”*. Al respecto, recuerda el TSJA en primer lugar que ha de desestimarse la impugnación de los apartados correspondientes del PORN y del PRUG que ofrezcan una redacción idéntica (y, por tanto, cobertura normativa suficiente) a la contenida en el art. 25 de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana y también a los preceptos correspondientes de la Ley 30/2014 de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Ahora bien, en lo relativo específicamente a la falta de justificación de dicha prohibición, la demanda sí debe ser estimada. Confirma así el TSJA un exceso o extralimitación de las determinaciones de planificación en relación con los preceptos legales aplicables. El citado art. 25 de la Ley 8/1999 en ningún momento incluye las materias primas entre los diferentes elementos afectados por la prohibición que contiene, ámbito sobre el que sin duda inciden los proyectos que desarrolla la entidad recurrente, esto es, el almacenamiento subterráneo de gas natural.

En relación con esta cuestión, se pregunta el propio TSJA si podría un PORN ampliar las prohibiciones legales, cuando estas se hallaren justificadas (por ejemplo en este caso dada la antigüedad de la norma de cobertura y la evolución fáctica de la propia actividad). No obstante, entiende el TSJA que dicha posibilidad tampoco puede ser compartida, *“pues la genérica inclusión de la prohibición de acumulación y enterramiento de materias primas, con independencia de su naturaleza o carácter, o su incidencia contaminante en*

relación con las concretas características del espacio natural al que se refiere, no permite concluir que se halle justificado de desde un punto de vista técnico”.

Así pues, se estima este motivo y se anula la inclusión de las materias primas o productos en el marco de las prohibiciones impugnadas.

Impugna asimismo la parte recurrente la prohibición de nuevas actividades de investigación y aprovechamiento, sobre la que afirma en sus conclusiones que no puede hallar fundamento en el art. 7 de la Ley 30/2014, de Parques Nacionales, pues este precepto está previsto, lógicamente, para Parques Nacionales, y ninguna de las actividades de los cuatro proyectos promovidos por la misma se desarrollan en el Parque Nacional de Doñana.

Señala al respecto el TSJA que nos encontramos ante una determinación de alcance general, dada la propia naturaleza de la disposición impugnada (con proyección, pues, sobre las nuevas autorizaciones, permisos o concesiones, y no sobre la preexistentes), sin haberse acreditado realmente el ejercicio “desviado” de las potestades de ordenación de la Administración en contra de los intereses de la recurrente. Además, se añade, que *“la prohibición incluida resulta plenamente compatible y coherente con la que previamente existía en la planificación anterior, y, si bien no parece hallar amparo expreso en el anterior precepto de la Ley 30/2014, sí ofrece este último una identidad de razón plenamente identificable que justifica su imposición también para el Parque Natural, en este caso”.*

En cualquier caso, hay que destacar, como así hace el TSJA, *“la relevancia de los valores medioambientales que presenta el espacio natural Doñana y la singularidad del mismo, que justifican en definitiva que se trate de evitar el otorgamiento de nuevas autorizaciones, concesiones o permisos de explotación de hidrocarburos, y su impacto en numerosos valores naturales que igualmente se identifican”* (F. J. 6º).

En definitiva, considera la Sentencia que la prohibición impugnada se ajusta a la doctrina jurisprudencial anterior, hallándose correctamente justificada y no tener alcance general, en el sentido señalado igualmente por la jurisprudencia admitiendo aun el establecimiento de limitaciones o hasta prohibiciones a las actividades mineras en zonas extensas, en atención a la trascendencia de los

valores ambientales, como en el caso de los existentes en el Espacio Natural de Doñana. Se justifican, pues, tales medidas en el “*plus de cautela*” que se impone por la protección efectiva de este espacio natural.

3. ¿Puede impugnarse la contestación –o el silencio- a una solicitud de consulta sobre la pertinencia de sometimiento de una actividad a evaluación ambiental?

STSJA de 22 de julio de 2020, rec. 2133/2019

Se plantea en la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sede de Sevilla) de 22 de julio de 2020, rec. 2133/2019, la posibilidad de impugnar el resultado de una mera solicitud de consulta, en concreto, a los efectos de saber la pertinencia o no de someter una actuación determinada al procedimiento de Autorización Ambiental Unificada.

La cuestión radica, pues, en determinar si este tipo de modelos normalizados inician realmente un procedimiento administrativo, y, en consecuencia, si el acto finalizador del mismo sería susceptible de impugnación o, por el contrario, se trata de una “consulta” al efecto de obtener una comunicación sobre la necesidad o no de iniciar un procedimiento de Autorización Ambiental Unificada, que en consecuencia no cabría calificar de acto de trámite cualificado.

Al respecto, comienza recordando esta sentencia que, efectivamente, cualquier interpretación que se haga de las causas de inadmisibilidad para necesariamente por el respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), aunque este, obviamente, no es un derecho absoluto o incondicionado, sino que debe someterse al cumplimiento de los requisitos procesales que legalmente se impongan. En este sentido, el derecho a la tutela judicial se ve igualmente satisfecho cuando la respuesta obtenida consiste en la negativa a entrar en la cuestión de fondo planteada, pero siempre que esa negativa se encuentre justificada de manera motivada y razonable. Pues bien, entiende el TSJA en este caso, siguiendo jurisprudencia precedente del TS, que “*no son revisables los actos dictados en virtud de consultas, de meros requerimientos informativos, al ser actos de mera tramitación que no paralizan procedimiento alguno y no causan indefensión*”. No cabría, pues, su

impugnación autónoma en vía administrativa. En el caso enjuiciado, el acto impugnado, efectivamente, no decide el fondo del asunto pues no se le deniega el cambio de cultivo según el proyecto presentado, que constituye la pretensión ejercitada en la demanda, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión, y no existe indefensión pues si el apelante entendía que no era necesaria la tramitación del procedimiento de AAU, en lugar de solicitar información al respecto, bien pudo solicitar directamente la aprobación del Plan Técnico de Gestión, circunstancia que sí hubiera originado un procedimiento administrativo y finalmente un acto administrativo finalizador susceptible de impugnación.

4. Inscripción de aprovechamiento de aguas privadas y sentido del silencio

STSJA de 29 de julio de 2020, rec. 577/2017

Trata la STSJA (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sede de Granada) de 29 de julio de 2020, rec. 577/2017, de la posibilidad de poder estimar por silencio positivo la falta de resolución en plazo de una solicitud de inscripción de aprovechamiento de aguas privadas.

Se entiende, sin embargo, que no es posible tal interpretación. La estimación presunta de la solicitud supondría la transferencia de facultades relativas al dominio público, en cuanto daría lugar a la aceptación del aprovechamiento privativo del agua, por lo que no podría existir en ningún caso silencio positivo.

No obstante, entra el TSJA a continuación en el propio fondo del asunto, es decir, la conformidad o no a derecho de la solicitud de inscripción.

Recuerda, así, la doctrina jurisprudencial relacionada con las Disposiciones Transitorias 3ª y 4ª del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, donde se impone al solicitante de la inscripción en el Registro de Aguas la carga de la prueba de los siguientes extremos: i) su derecho a la utilización del recurso; ii) la no afección a otros aprovechamientos legales preexistentes; iii) los caudales realmente utilizados y iv) el régimen de explotación. Y se añade que, tanto en el caso de la inscripción en el Registro de Aguas como en la del Catálogo, lo esencial es que no exista modificación sustancial en las condiciones o régimen

de aprovechamiento, o un incremento de caudales, puesto que realmente las reseñadas Disposiciones Transitorias permiten continuar disfrutando del aprovechamiento pero “*en la misma forma que hasta ahora*” (STC 227/1988, de 29 de noviembre).

En el caso planteado, realmente el aprovechamiento en cuestión había sufrido una modificación significativa consistente en sustituir las 11 captaciones solicitadas en su día por dos nuevas, junto con la modificación además del propio régimen de explotación: mientras que en la solicitud inicial la extracción del agua se realizaba por el sistema de bombas en la cantidad y periodicidad que demandaban las necesidades de los cultivos, en la actualidad se venía efectuando una extracción total del agua para su posterior almacenaje en basas y posterior utilización.

No se accede pues al recurso, dado el propio incumplimiento sustancial de mantenimiento del aprovechamiento de acuerdo con la solicitud inicial de aprovechamiento.

5. Posibles afecciones al derecho de propiedad a través de la planificación de espacios naturales

[STSJA de 14 de septiembre de 2020, rec. 668/2017](#)

Resuelve la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sede de Granada) de 14 de septiembre de 2020, rec. 668/2017, recurso contra el Decreto 2/2017, de 10 de enero, por el que se declara la zona especial de conservación Punta Entinas-Sabinar y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural y el Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar, por posible vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad de la parte recurrente.

Recuerda el TSJA en primer lugar, citando jurisprudencia precedente, el carácter obligatorio y ejecutivo de los instrumentos de planificación contemplados en la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos. En particular, se destaca la funcionalidad e importancia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que han de permitir preservar los recursos naturales del ámbito territorial de que se trate en armonía con un planeamiento integral de su desarrollo económico.

Pues bien, es evidente, ante todo, que la potestad administrativa para declarar protegido un espacio natural es una potestad discrecional, no exenta de elementos reglados o sometidos a normas formales y materiales de obligada observancia, centrada en la valoración y ponderación sobre la conveniencia de la declaración y la determinación de los límites de tal espacio. Dentro de los elementos de control jurisdiccional de esta potestad ocupan un lugar destacado, también en este ámbito, los hechos determinantes, que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad. Por ello, el legítimo ejercicio de esta potestad de planeamiento debe situarse en un contexto fáctico y jurídico que en gran medida lo condiciona.

En el caso planteado, sólo existe una genérica alegación a la lesión del derecho de propiedad, pero sin señalar de forma concreta y específica qué posible facultad demanial que forme parte del contenido esencial de este derecho fundamental había quedado afectada por la declaración de zona especial de conservación. Recuerda el TSJA, así, el intenso papel que corresponde a la ley en la conformación del contenido del derecho constitucional a la propiedad en razón de su función social. Por tanto, *“la afectación de los intereses de la parte recurrente en cuanto a la limitación a su propiedad tienen su fundamento en un interés general, también constitucionalmente protegido, como es el medio ambiente, por lo que debe entenderse proporcional el conjunto de limitaciones que se derivan del referido PORN, limitaciones encaminadas a la efectividad y adecuada protección de los intereses generales que se protegen con el mismo”*.

Por lo demás, termina el TSJA, la ausencia de previsiones económicas sobre estas limitaciones o vinculaciones tampoco vulnera el art. 33.3 CE, porque cada propietario tiene la facultad de acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial para acreditar la lesión sufrida en sus bienes y derechos, así como para cuestionar la insuficiencia de las compensaciones establecidas al amparo de la ley.

6. Alcance de la ausencia de la propuesta de resolución sobre la validez de los procedimientos sancionadores (en materia de contaminación acuática)

[STSJA de 17 de septiembre de 2020, rec. 1447/2016](#)

Resuelve la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sede de Granada) de 17 de septiembre de 2020, rec. 1447/2016, recurso contra la imposición de una sanción de multa por la realización de un vertido de lixiviados procedente de unas instalaciones de vertedero al cauce de un arroyo, resultando un vertido contaminante con capacidad de afección a la calidad de las aguas superficiales y subterráneas en un área de gran extensión.

Y se esgrime, en primer lugar, ausencia de la propuesta de resolución del expediente sancionador.

Señala al respecto el TSJA que, como es sabido, no toda omisión de un trámite implica, necesariamente, la anulabilidad de la resolución final, sino que es preciso que dicha irregularidad haya generado algún tipo de indefensión a la parte recurrente. En el supuesto analizado, aunque, en efecto, se omitió el dictado de la propuesta de resolución, la sancionada estuvo en disposición de formular alegaciones tanto al acuerdo de incoación del expediente como al pliego de cargos, debidamente notificados a la misma, en los que se contenían unos hechos y una calificación jurídica coincidentes en lo esencial: en principio, el núcleo esencial del tipo era idéntico, esto es, la realización de vertidos contaminantes con capacidad de afección a la calidad de las aguas superficiales y subterráneas. Se entiende, así, que no existió indefensión a la recurrente, que se había limitado en el escrito de demanda, además, a la mera alegación genérica de la citada irregularidad sin concretar las razones por las que, en el supuesto objeto de estudio, la ausencia del trámite le impidió desplegar los medios de defensa que hubiera estimado oportunos. Por lo demás, es verdad que según el art. 332 del RDPH la propuesta de resolución ha de realizarse “una vez contestado el pliego de cargos”, lo que no había acontecido en el supuesto planteado, por lo que ha de resultar plenamente aplicable el art. 13.2 del RD 1389/93, respecto de la posibilidad de que el acuerdo de incoación –en este caso, el pliego de cargos- pueda ser considerado propuesta de resolución, tal y como expresamente se le indicó a la sancionada sin que formulara alegaciones (descargo) al respecto.

Así pues, y con independencia de la ausencia del referido trámite, los hechos imputados siempre consistieron en esencia en la misma conducta, sin existir pues, tampoco, infracción del principio de tipicidad, y desde esta perspectiva

ninguna trascendencia ostenta el hecho de que finalmente tuviera una autorización ambiental integrada cuando la misma no permitía el concreto vertido realizado por la actora, puesto que a los efectos que nos ocupan debe equipararse la carencia de autorización a la posesión de una autorización que no ampara la conducta sancionada.

7. Posible exigencia de condiciones ambientales más rigurosas en la concesión de autorizaciones, pero basadas en un mero Decálogo (no normativo)

STSJA de 21 de septiembre de 2020, rec. 804/2016

Se cuestiona en la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sede de Granada) de 21 de septiembre de 2020, rec. 804/2016, la legalidad de una autorización de gestión de lodos del tratamiento de aguas residuales urbanas subordinada al cumplimiento de una serie de condiciones o requisitos no previstos legalmente en norma jurídica aplicable, pero apreciados como posibles en virtud de los principios de precaución y prevención ambiental y de la propia interiorización del principio de efecto directo de las Directivas.

Los requisitos se basaban realmente en un mero Decálogo de actuaciones elaborado por el Ministerio correspondiente.

Entiende el TSJA que en la normativa nacional aplicable a este caso, el Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario, que transpone precisamente la Directiva 86/278/CEE, de 12 de junio, que establece el marco normativo de compaginación entre la producción de los lodos de depuración y su utilización a nivel interno con la protección eficaz de los factores físicos y bióticos afectados por el proceso de producción agraria, el alegado principio de precaución entraña realmente una “pauta” de adaptación al progreso científico de los límites fijados en los Anexos correspondientes, actualizándolos al nuevo saber producto de la continua investigación. Pero, en verdad, este Real Decreto 1310/1990 ya se elaboró estableciendo unos límites que toman en consideración y asumen tal principio.

Dado que, además, no se ha acreditado la existencia de efectos no previstos ni conocidos al dictarse la norma (que justificara un adelanto de la barrera de

protección o un endurecimiento aplicativo de las propias exigencias de tutela ambiental), que, implicando graves riesgos para la salud, aconsejaran alterar los límites reglamentarios fijados en los Anexos, no puede admitirse una condicionalización como la estudiada de la concesión de autorizaciones a requisitos no previstos normativamente (en base a la mera invocación genérica de este principio).

8. La “bibliografía existente” o la “literatura científica” no son un elemento de prueba suficiente a la hora de imponer una sanción por vertidos contaminantes

[STSJA de 8 de octubre de 2020, rec. 708/2017](#)

Resuelve la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sede de Granada) de 8 de octubre de 2020, rec. 708/2017, recurso contra una sanción pecuniaria y la obligación de indemnizar los daños al dominio público hidráulico, así como el cese de los vertidos denunciados.

Al margen del resto de causas de impugnación, es destacable el pronunciamiento del TSJA, que de hecho lo hace estimar el recurso y anular la sanción, relativo a la suficiencia probatoria para la imposición de la sanción correspondiente.

En concreto, señala el TSJA que no consta en el expediente que se tomara, a pesar de tratarse de una posible actividad de contaminación hídrica, muestra alguna al objeto de analizar el contenido de los lodos vertidos, y, en consecuencia, su potencial capacidad contaminante, ni siquiera al objeto de determinar con el grado de certeza exigible el “tipo de lodo” vertido. A pesar de que el guarda fluvial realizó dos visitas en el terreno, no procedió a la correspondiente toma de muestras, de tal forma que la totalidad del expediente sancionador se ha realizado con base en la “bibliografía disponible” acerca del tipo de lodo que, al parecer, procedía de una piscifactoría. Es decir, “*se presume en atención a la literatura existente –que tampoco se cita o se referencia- que la composición del vertido necesariamente tiene capacidad contaminante*”.

Pues bien, entiende el TSJA que conforme a los principios vertebradores del Derecho sancionador administrativo, tales como la presunción de inocencia e

“*in dubio pro reo*”, no puede estimarse debidamente acreditado el potencial contaminante de un vertido con base en la literatura científica teóricamente aplicable al mismo, sin que se haya incorporado al expediente administrativo – sin justificación alguna para ello- un análisis realizado por laboratorio oficial u homologado que acredite que la composición del concreto vertido detectado pudiera ocasionar, efectivamente, un daño al dominio público hidráulico. Y se añade: “*En caso de amparar el criterio de la Administración demandada, se estaría sancionando con base en una mera conjetura acerca de la composición teórica que pudiera presentar el lodo, absolutamente huérfana de una prueba o análisis científico con capacidad para corroborar, siquiera con carácter indiciario, la presunción obtenida exclusivamente a partir de la bibliografía existente*”.

9. Caso fortuito y daños al dominio público hidráulico

STSJA de 3 de diciembre de 2020, rec. 836/2017

Estudia la STSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sede de Granada) de 3 de diciembre de 2020, rec. 836/2017, el recurso interpuesto por una empresa contra la sanción de multa y el requerimiento de cese inmediato del vertido denunciado al dominio público hidráulico.

Entre otros argumentos de defensa se sostiene que no existiría culpabilidad por el hecho de que el vertido fuera consecuencia del caso fortuito de la ruptura de los motores de la depuración en cuestión.

Sin embargo, entiende el TSJA que una estación depuradora, como es el caso, dada su relevancia para la protección del propio dominio público hidráulico, debe disponer de los elementos de seguridad necesarios para evitar que cualquier avería produzca un vertido de carácter contaminante. De hecho, respecto de las instalaciones de la parte recurrente, ya había puesto de manifiesto la Administración demandada la ausencia de las medidas de seguridad idóneas a tal fin. En la resolución sancionadora se señalaba que la autorización ambiental integrada de la actividad ya había sido informada de forma desfavorable por la propia Confederación Hidrográfica, precisamente por la falta de acreditación de la suficiencia en la referida estación depuradora,

entre otros aspectos de sus elementos de seguridad.

Además, en el funcionamiento de toda estación para el tratamiento de vertidos no puede estimarse como un hecho totalmente imprevisible la existencia de un fallo en el motor, motivo por el que es indudable la importancia para la protección del medio hídrico de que la entidad mercantil responsable disponga de las medidas de seguridad adecuadas.

Por tanto, concluye el TSJA, no puede haber caso fortuito cuando el acaecimiento dañoso es debido a un incumplimiento del deber relevante de previsibilidad, puesto que, en este contexto, no es posible afirmar que se ha actuado con la diligencia debida, por omisión de la atención y cuidados requeridos con arreglo a las circunstancias del caso.

No concurre, pues, la imprevisibilidad o irresistibilidad precisa para poder afirmar la presencia de un hecho fortuito en este caso, pues la existencia de una avería en el motor de la depuradora no es algo completamente ajeno o extraño al funcionamiento de este tipo de estaciones, y además la propia sociedad no adoptó las medidas de seguridad necesarias para evitar que este hecho, previsible y evitable, condujera a un vertido de aguas contaminantes en el dominio público hidráulico (F. J. 4º).