

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

(SEGUNDO SEMESTRE 2024)

IÑIGO LAZKANO BROTONS

*Profesor Colaborador*

*Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea*

**Sumario:** 1. Sanción por incumplimiento de la autorización ambiental integrada en la gestión de vertedero. 2. Usos y aprovechamientos parzoneros en espacio natural protegido. 3. Prescripción de sanciones en materia de montes. 4. Sanciones por ruido en espacios de dominio público. 5. Ordenanza de instalaciones radioeléctricas y salud ambiental. 6. Condena penal por delito ambiental debido al incumplimiento de la normativa sobre tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos.

### 1. SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA EN LA GESTIÓN DE VERTEDERO

La STSJPV 1589/2024, de 24 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz), confirma en su totalidad la sanción impuesta por la Administración General de la CAPV a la empresa Vascontainer S.A., al cometer ésta una infracción grave por incumplir las condiciones de la autorización ambiental integrada que se le había otorgado para la gestión de un vertedero, sin que se hubiera puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.

Son varias las cuestiones que aborda la resolución judicial, que van a extractarse de una manera sucinta:

a) El primer incumplimiento es el no haber prestado fianza en cuantía suficiente para cubrir el coste de ejecución por contrata de la superficie de sellado más grande prevista en el plan de explotación y el coste del mantenimiento post-clausura durante treinta años. En este aspecto, la controversia jurídica se planteó en torno al hecho de que la Administración había admitido una liberación parcial de la fianza (de algo más de la mitad respecto a la impuesta

en la autorización ambiental integrada). La empresa recurrente argumentó que, en base a la doctrina de los actos propios, aumentar la fianza a futuro resultaría un acto contrario a Derecho (amén de que le impediría disponer de la liquidez suficiente para emprender las obras de sellado final y clausura del vertedero). El TSJPV no admite este argumento, al entender que la reducción parcial de la fianza inicialmente exigible no implicaba, ni podía implicar, renuncia a exigir la fianza por el importe que se acredita como procedente en el clausulado de la autorización ambiental integrada. La doctrina de los actos propios no puede invocarse en el ámbito del Derecho público, recuerda la sentencia, para crear o mantener situaciones que son contrarias al ordenamiento jurídico. La Administración no hubiera aceptado la reducción de la cuantía de la fianza de haber conocido, en ese momento, su insuficiencia para cubrir los gastos exigidos y la empresa debió guardar dinero suficiente, durante su funcionamiento operativo, para ejecutar el sellado y garantizar el mantenimiento posterior a la clausura del vertedero. Por otra parte, el hecho de que la empresa se hallara en situación de concurso voluntario de acreedores no eximía del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa ambiental, pues ello supondría obligar a un tercero ajeno a la actividad a asumir gastos millonarios sin haberlos generado, lo que no se daría si el operador hubiera actuado con la debida diligencia.

b) El hecho de que la propuesta de resolución sancionadora incluyera incumplimientos que no estaban reflejados en el acuerdo inicial del procedimiento, sino que fueron verificados en la fase de instrucción (como consecuencia de los datos trasladados a la Administración por la propia empresa recurrente), no supone jurídicamente una *reformatio in peius* y, por lo tanto, es plenamente asumible desde el punto de vista de la pura legalidad, al tratarse de un procedimiento (el sancionador) iniciado de oficio y no a instancia de parte.

c) También se le achacaba a la empresa no realizar el correspondiente estudio de estabilidad del vertedero que hubiera analizado la posible rotura y no haber finalizado el sellado definitivo antes de doce meses a contar desde el momento en que los residuos alcanzaron las cotas finales de la celda proyectada (ni haber realizado un estudio de estabilidad de las capas que constituirían el

sellado). Es cierto que un estudio de estabilidad fue presentado antes de la resolución del expediente sancionador, pero su presentación se exige legalmente desde la entrada en vigor de la autorización ambiental integrada, por lo que sancionar en base a este motivo resulta jurídicamente correcto.

d) Otra de las causas que justifican la sanción es el no haber comunicado al órgano ambiental, con carácter inmediato, que el vertedero no alcanzaba el factor mínimo de seguridad establecido en la autorización ambiental integrada (dicho órgano lo conoció a través de ese estudio de estabilidad entregado por la empresa extemporáneamente). La empresa suscitó la cuestión de la carencia de dolo o culpa en su actuación, pero la sentencia desestima su pretensión al considerar que la mercantil debería haber empleado la diligencia debida exigible, al tratarse de una empresa conocedora del condicionado de la autorización ambiental integrada y de las obligaciones derivadas del mismo y de la legislación aplicable en la materia (incluyendo los cambios normativos en materia de gestión de vertederos), como se les viene exigiendo a los restantes operadores. La condición de la empresa demandante como profesional de la actividad que desarrollaba impide, igualmente, apreciar la existencia de varias circunstancias atenuantes o de una muy cualificada que sirviera para reducir la cuantía de la sanción (setenta y un mil euros) que, además, se considera proporcional dentro de la horquilla que la normativa establece para las multas por infracciones graves (de veinte mil a doscientos mil euros).

e) Junto a todo lo anterior, la orden por la que se resuelve el procedimiento sancionador impuso a la empresa recurrente determinadas medidas de restitución de la legalidad (fundamentalmente, presentación y ejecución de un proyecto técnico en relación al sellado del vertedero, instalación de sistemas de extracción y quemado de gases, recogida y canalización de las aguas pluviales en el interior del vertedero, cubrición de las capas de impermeabilización, proyecto constructivo visado por el correspondiente colegio oficial profesional, planos topográficos, resultados del programa de control y garantía de la calidad constructiva y presentación de la justificación del depósito de fianza). Tales medidas se entienden en la sentencia conformes a Derecho y no pueden quedar enervadas por la situación de liquidación de la empresa.

## 2. USOS Y APROVECHAMIENTOS PARZONEROS EN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO

De particular interés resulta la STSJPV 1524/2024, de 2 de abril (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Cuesta Campuzano), que ha de resolver el recurso interpuesto por una asociación (*Olabide Elkarte Zibila*) contra el acuerdo de la Junta de la Parzonería General de Gipuzkoa y Alava por la que se modifica la ordenanza reguladora de usos y aprovechamientos sobre los montes de dicha parzonería. Ha de tenerse en cuenta que dicha normativa estaría afectando a terrenos de dicha entidad local (la Parzonería General) que forman parte de un Parque Natural (Aizkorri-Aratz) y que, además, se trataría de un espacio integrado en la Red Natura 2000 (designado como Zona de Especial Conservación). Son muchas las cuestiones jurídicas planteadas en el caso, que van a ser sistematizadas de la siguiente manera:

- a) En primer lugar el TSJPV entiende que es competente para resolver el recurso, pues la ordenanza citada es una disposición general emanada de una entidad local, y no un mero acto administrativo que atribuiría su conocimiento judicial al juzgado de lo contencioso-administrativo (aunque haya un acto formal de aprobación de la ordenanza por la junta de la parzonería).
- b) Frente a la alegación de que la ordenanza no es el instrumento adecuado para ocuparse de la gestión de los montes parzoneros (por existir normativa específica de espacios protegidos de rango superior), la sentencia estima que la ordenanza de usos y aprovechamientos tiene un objeto singular y concreto, que existe desde 1995 y que no ha perdido su razón de ser (la parzonería mantiene intactas las competencias que venía ejerciendo).
- c) En la elaboración de la ordenanza consta la participación de la Diputación Foral de Gipuzkoa (mediante informe positivo del su servicio de montes y gestión de hábitats).
- d) Respecto del dato alegado por los recurrentes de que el patronato del parque natural (que tiene una sección específica para temas relacionados con la parzonería) no hubiera intervenido en la tramitación de la modificación de la ordenanza, el TSJPV recuerda que la función de dicha sección es informar, con

carácter preceptivo y vinculante, los proyectos de planes rectores de uso y gestión, así como sus revisiones, los programas anuales de gestión, el presupuesto, el programa anual de inversiones y actuaciones y cuantos asuntos la afecten en materias propia de su competencia. Pero esta previsión no resulta aplicable. La intervención de esa sección específica del patronato tiene sentido en el caso de que se vayan a tratar asuntos que afecten a los montes parzoneros, con el objeto de respetar las competencias de la junta, pero en este caso es la propia junta la que directamente actúa en el ejercicio, precisamente, de sus competencias.

e) La asociación recurrente alegó también el incumplimiento del plan de ordenación de los recursos naturales del parque, que preveía que en caso de déficit de pastos habrían de realizarse mejoras en pastizales degradados e implantar otros nuevos, señalando que las ordenanzas, en su lugar, se habrían limitado a reducir la carga ganadera. La sentencia desestima ese argumento al entender que no se han argumentado los preceptos de la ordenanza que incurrirían en tal vicio (amén de que la nulidad de la totalidad de las ordenanzas no podría derivarse de ese argumento, pues las mismas han introducido otros cambios que nada tienen que ver con la eventual reducción de la carga ganadera).

f) La alegación consistente en no haber sometido la modificación de la ordenanza a evaluación de impacto ambiental es también desestimada, pues no se trata de ningún plan o programa, ni se especifica el precepto concreto que establecería tal obligación.

g) La normativa del parque natural dictaba que los planes de seguimiento del plan de ordenación de recursos naturales serían los instrumentos designados para extraer conclusiones sobre las actividades para el parque y que, además, las limitaciones de derechos e intereses patrimoniales legítimos derivados de los planes del espacio generarían el derecho a recibir una indemnización. Pero nada de todo ello tiene que ver con la modificación de la ordenanza, que tiene otra finalidad y que no excluye esa posibilidad indemnizatoria, aunque la ordenanza haya omitido referencia expresa alguna a dicha cuestión.

h) Otros fundamentos de la impugnación tienen que ver con la posible vulneración formal de las normas y estatutos de la parzonería (en cuestiones de quórum, mayorías, firma electrónica, ausencia de informe de impacto de género) y de la costumbre, dado que diferiría en cuanto a la conceptualización de vecino parzonero e incluiría limitaciones en los derechos de uso de dichos vecinos que no existirían hasta ese momento. El rechazo del TSJPV es total, en estos aspectos, al entender que no constarían las normas vulneradas y que la modificación de la ordenanza nada tendría que ver con esas limitaciones.

i) El único aspecto en el que el órgano judicial da la razón a la entidad recurrente es en lo relativo a los cánones para la utilización de bordas y chabolas, al no constar que se hubiera elaborado el oportuno estudio económico-financiero justificativo del coste de los servicios y del valor de los aprovechamientos del dominio público.

### **3. PRESCRIPCIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE MONTES**

La STSJPV 1509/2024, de 16 de abril (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Fernandez Fernandez) resulta de interés por declarar nula de pleno derecho la regulación que, en relación a la prescripción de sanciones en materia de montes, establecía la normativa foral vizcaína: una Orden Foral de 2019 que señalaba un plazo único de prescripción (cinco años) con independencia de cual fuera la cuantía de la sanción impuesta. Se trataba del mismo plazo que establecía la legislación básica estatal de montes para las infracciones muy graves. Más allá de otras consideraciones que se hacen en la sentencia y que devienen en la anulación de las sanciones impuestas por llevar a cabo cerramientos en una parcela de un monte de utilidad pública cuya delimitación y cabida son objeto de controversia (no bastando para su prueba los antecedentes catastrales o las ortofotos presentadas por la Administración), el aspecto nuclear de la resolución judicial es el que se ha expuesto. El TSJPV estima quebrado el principio de proporcionalidad, anulando la sanción (de solo 60,10 euros, junto a la accesoria de privación de subvenciones) y estimando la impugnación indirecta del artículo correspondiente del reglamento foral, por comparación, sobre todo, con las reglas de esa misma normativa foral que, al fijar las cuantías de las sanciones y los plazos de prescripción de las

infracciones, sí diferencian en función de si las mismas son infracciones muy graves, graves o leve.

#### **4. SANCIONES POR RUIDO EN ESPACIOS DE DOMINIO PÚBLICO**

Se resuelve en apelación, en la STSJ PV 679/2024, de 27 de febrero (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Fernandez Fernandez), un recurso que versa sobre la adecuación a la Ley de Bases de Régimen Local de una sanción impuesta por realizar publicidad utilizando megafonía en la vía pública. Los recurrentes alegaron, en primera instancia y en apelación, que dicha sanción (junto a otra relativa a la acción de pegar carteles en un edificio privado, que no tiene relación con el medio ambiente), impuesta en aplicación de la ordenanza municipal de buen gobierno del ayuntamiento de Leioa (Bizkaia), resultaba ajena al ámbito del artículo 84 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, que es el precepto que determina cuando las actividades pueden ser sometidas a un régimen de licencia o control preventivo municipal, algo que el TSJPV desestima al considerar que dentro de las causas de justificación de ese tipo de intervención se halla, precisamente, la protección del medio ambiente y el entorno urbano.

#### **5. ORDENANZA DE INSTALACIONES RADIOELÉCTRICAS Y SALUD AMBIENTAL**

La STSJ PV 762/2024, de 20 de febrero (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Murgoitio Estefanía) se pronuncia sobre la impugnación efectuada por la empresa Telefónica Móviles S.A. contra la aprobación de la ordenanza de instalaciones radioeléctricas pertenecientes a las redes de telecomunicaciones del municipio vizcaino de Mallabia. Antes de analizar la legalidad de su contenido, el órgano judicial se posiciona en relación a la ausencia de informe favorable del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Recuerda el TSJPV que el citado informe (exigido expresamente por la Ley General de Telecomunicaciones) es previo y vinculante en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planificación, categorización que no puede atribuirse de modo directo ni indirecto a la ordenanza, que ni es un plan urbanístico, ni está llamada a calificar suelos, ni a determinar la localización de las redes de

telecomunicaciones electrónicas de competencia estatal. En la ordenanza no se aprecia una delimitación del suelo (público o privado) en función de su clasificación y usos pormenorizados que afectase a la implantación o despliegue de las instalaciones de la red de telecomunicaciones electrónica como ordenación complementaria, integrada o vinculada a las determinaciones que estructuran la planificación territorial o urbanística.

Con carácter subsidiario en el recurso se impugnaron diversos aspectos contenidos en la ordenanza, que analizamos por separado:

a) En primer lugar, algunos preceptos relativos a la protección sanitaria y límites de emisiones, mediciones municipales y distancias a centros sensibles. Basándose en los criterios jurisprudenciales más recientes y consolidados, el TSJPV recuerda que, en estas materias, es al legislador estatal al que le ha correspondido cohonestar los intereses de las empresas del sector y las exigencias ambientales y sanitarias. No tienen las ordenanzas locales margen de regulación para adoptar normas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica, pues el Estado ha ejercitado normativamente de forma completa y agotada las medidas de protección sanitaria frente a los niveles tolerables de exposición a estas emisiones. Los preceptos de la ordenanza local que han incidido en ese exceso regulador quedan, por lo tanto, invalidados.

b) Por otro lado se hallan los artículos relativos a la regulación de diversos elementos técnicos (tecnologías empleadas, frecuencias, niveles de señales planificados) y a la exigencia de documentación. Señala la sentencia que la ordenanza municipal no puede habilitar que se solapen y reduplicuen las competencias ejecutivas de la Administración General del Estado, bajo la apariencia del ejercicio de facultades transversales (no siempre muy diáfanas, a salvo de las urbanísticas y de planeamiento), que en la realidad práctica se convertirían en una segunda modalidad de competencias globales de normación y ejecución de cariz sectorial en la materia, lo que, en ninguna medida, dicho marco normativo posibilita.

c) En tercer lugar, cuando se cuestionan determinadas reglas que suponen, según los recurrentes, el establecimiento de restricciones desproporcionadas e



injustificadas, el TSJPV desestima el argumento. Exigir el uso de las tecnologías disponibles en el mercado compatibles con las protecciones de determinados bienes (la minimización del impacto visual y medioambiental, la integración arquitectónica y la seguridad) y acordes a la normativa municipal en materia de urbanismo y a la aprobada para los mismos fines por las Administraciones competentes, no puede considerarse una restricción desproporcionada o injustificada. Tampoco lo son las reglas que exigen que la ubicación de las instalaciones de telecomunicaciones se adecúe a los criterios que establezca la legislación vigente y el planeamiento urbanístico municipal.

d) Respecto a las previsiones sobre el régimen de intervención (aprobación de un plan de implantación previo, información pública y exigencia de licencia de actividad) el TSJPV procede a su anulación por los mismos motivos que hemos señalado anteriormente: exceso regulador local respecto de cuestiones que son de evidente competencia estatal y cuya normación es ya completa.

e) También se cuestionaban en el recurso las reglas sobre compartición de instalaciones entre empresas de telefonía (en las que habría de justificarse su viabilidad siendo, en tal caso, de carácter obligatorio), algo que solo podría ser impuesto por el Ministerio competente (pudiendo corresponder al municipio, exclusivamente, la facultad de instarlo o proponerlo) y la previsión de medidas cautelares (que, pese a la referencia en general a su posible adopción por las Administraciones Públicas, resulta nula por no salvar el cumplimiento del trámite del informe que, en esos casos, ha de corresponder a la Administración estatal, la competente en la materia).

## **6. CONDENA PENAL POR DELITO AMBIENTAL DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRATAMIENTO DE RESIDUOS TÓXICOS Y PELIGROSOS**

Aunque no se trata de una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, resulta oportuno traer a colación la sentencia de la sección primera (de lo penal) de la Audiencia Provincial de Bizkaia (SAP BI 97/2024, de 22 de mayo, ponente Iruretagoyena Sanz) por la que se condena (de conformidad) por un delito contra el medio ambiente (art. 326 CP, en relación con el 325 pfo.1º, 328 y 31 bis) a determinados responsables de la empresa

Indumetal Recycling S.A (en concreto, al vicepresidente, al director general, al jefe de planta y al responsable de calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales) y a la misma empresa. La empresa disponía de autorización ambiental integrada para la actividad de valorización de chatarras complejas, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y otros residuos no peligrosos mediante su tratamiento físico. En esa autorización se determinaba con detalle el tratamiento a seguir en cada grupo de residuos y todas las medidas conducentes a evitar cualquier riesgo tanto para el medio ambiente como para la salud de las personas. Aunque la empresa disponía de una nave para la correcta gestión de todo tipo de televisores, monitores y lámparas, no se gestionaban en la misma todos los equipos, dado que gran parte de ellos (tanto íntegros como rotos) se introducían en una llamada línea cero, lugar donde un molino rompía y trituraba los equipos no descontaminados previamente, provocando que todo el polvo fluorescente y el mercurio contenido en los mismos pudieran haberse liberado sin control ni aspiración. Algunos de los aparatos rotos y no descontaminados se almacenaban junto con chatarras a las que podían haber contaminado por su contacto y otros se remitían para su posterior reutilización, sin indicar dicha circunstancia a la empresa destinataria. Además, en la nave de desmontaje no siempre se desmontaban y aspiraba convenientemente el polvo fluorescente de las pantallas y de los conos de su interior, cual era el tratamiento legalmente establecido, presentando también la máquina de corte graves y grandes deficiencias hasta el extremo de que no disponía de capacidad de corte de las unidades previamente desmontadas, debiendo los operarios romper a mano los equipos. La sentencia detalla las fechas y cantidades relacionadas con las actividades descritas. La inadecuada gestión de este tipo de residuos provocaba la liberación al aire, suelo, sedimentos y agua de los elementos químicos contenidos en su interior, lo cual generaba un riesgo de afección sustancial a su calidad. En concreto, todo polvo así liberado podría finalizar en el aire y en el sistema de alcantarillado de la empresa, que acababa en depósitos de decantación de aceites y grasas concebidos y diseñados para separar grasas, pero no productos químicos, de modo que gran parte de estos (calificables como tóxicos y con un fuerte potencial contaminante) podía desembocar en la ría de Asua. La condena a los encausados oscila entre los siete meses y los dos años de prisión (con

inhabilitación del derecho de sufragio pasivo durante ese mismo período) y multa entre diez y trece meses (con cuotas diarias de veinticinco o cincuenta euros, según el puesto desempeñado), mientras que a la empresa se le impuso una multa de veinte meses (con una cuota diaria de cien euros).