

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN GALICIA

J. JOSÉ PERNAS GARCÍA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidade da Coruña

Sumario: 1. Introducción. 2. Intervención ambiental. 2.1. Ámbito de aplicación de la normativa de evaluación de impacto ambiental. 2.2. Ausencia de dictamen de incidencia ambiental y sentido del silencio en el marco del procedimiento para otorgar la licencia municipal de actividad. 2.3. Disciplina ambiental en materia de aguas continentales. 3. Competencia municipal para la declaración de zonas acústicas saturadas y el principio de proporcionalidad.

1. Introducción

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha pronunciado sobre asuntos diversos, como los que destacamos a continuación:

— La situación de actividades clandestinas por no disponer de la preceptiva autorización (sentencias de 14 de febrero de 2013, núm. rec.: 4601/2012, ponente: María Azucena Recio González, y de 31 de enero de 2013, núm. rec.: 4146/2012, ponente: María Azucena Recio González).

— Los conflictos, agudizados por la crisis, sobre el pago por parte de los municipios del canon por la gestión de residuos realizada por la Sociedade Galega do Medio Ambiente (Sentencia de 4 de febrero de 2013, núm. rec.: 4438/2012, ponente: José Manuel Ramirez Sineiro).

— La legalidad de la decisión de no sometimiento a evaluación de impacto ambiental (Sentencia de 4 de febrero de 2013, núm. rec.: 4267/2008, ponente: Cristina María Paz Eiroa).

— El sentido del silencio en los supuestos de no emisión del dictamen de incidencia ambiental en el marco del procedimiento para otorgar la licencia municipal de actividad (Sentencia de 24 de enero de 2013, núm. rec.: 4580/2012, ponente: José Antonio Méndez Barrera).

— La legalidad de la declaración municipal de zona acústica saturada (Sentencia de 27 de diciembre de 2012, núm. rec.: 4511/2012, ponente: María Azucena Recio González).

— También encontramos un grupo de sentencias de interés ambiental como algunos pronunciamientos sobre régimen disciplinario en materia de costas por construcción, por ejemplo, de edificaciones en zona de servidumbre de protección sin la correspondiente licencia, o sobre la legalidad de las decisiones administrativas de ordenación de actividades en suelo rústico de diferente calificación.

La percepción sobre la doctrina jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia sigue

siendo la misma desde que empezamos a realizar esta sección: escasos pronunciamientos en materia ambiental y bajo interés doctrinal de las sentencias.

Comentamos a continuación algunas de las sentencias mencionadas que consideramos que pueden tener especial interés.

2. Intervención ambiental

2.1. Ámbito de aplicación de la normativa de evaluación de impacto ambiental

La Sentencia de 4 de febrero de 2013 (núm. rec.: 4267/2008, ponente: Cristina María Paz Eiroa) se pronuncia sobre la legalidad de una decisión de no sometimiento a evaluación de impacto ambiental de un proyecto de modificación de un tramo de carretera. En el presente asunto, el demandante alega que el proyecto impugnado debió haber sido sometido a evaluación de impacto ambiental dado que es un proyecto de modificación de una carretera de 14.208,8 km de longitud.

La regulación de evaluación de impacto dispone que deben ser sometidos a EIA las actuaciones que modifiquen el trazado de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales preexistentes en una longitud continuada de más de 10 kilómetros (anexo I, grupo 6, letra a). Aunque la Sentencia no es muy clara, el TSJ parece entender que no se produce una “modificación continuada del trazado”, sino puntual, al haber tramos donde permanece la carretera antigua. El Tribunal concluye que la demanda y la prueba contradicen que se haya producido una modificación del trazado de la carretera en toda su longitud. La Sentencia plantea dudas sobre si la interpretación del Tribunal garantiza el efecto útil de la regulación comunitaria sobre evaluación de impacto ambiental.

2.2. Ausencia de dictamen de incidencia ambiental y sentido del silencio en el marco del procedimiento para otorgar la licencia municipal de actividad

La Sentencia de 24 de enero de 2013 (núm. rec.: 4580/2012, ponente: José Antonio Méndez Barrera) analiza, con relación a una actividad sometida a licencia municipal de actividad, el sentido del silencio en el caso de no emisión por el órgano autonómico competente de la correspondiente evaluación de incidencia ambiental.

El Tribunal entiende que “[...] no cabe hablar de silencio administrativo positivo,

porque no puede ser adquirido por silencio lo que no se puede conceder de forma expresa, y sin el previo dictamen de incidencia ambiental, cuando es necesario, no se puede otorgar una licencia de actividad (artículo 12º.1 del Decreto 133/2008)”.

2.3. Disciplina ambiental en materia de aguas continentales

La Sentencia de 31 de enero de 2013 (núm. rec.: 4146/2012, ponente: María Azucena Recio González) resuelve un recurso contra una resolución sancionadora del presidente de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil en aplicación del artículo 117.1 de la Ley de Aguas en la redacción anterior a la modificación por el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, en relación con los artículos 116.3.d) de esta y 315 c) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Los hechos sancionados consisten en el depósito de escombros en dominio público hidráulico y zona de policía de un arroyo sin autorización administrativa de este organismo de cuenca.

En la demanda se sostiene que los hechos no son constitutivos de ilícito administrativo alguno porque se refieren a obras de explotación a cielo abierto que contaban con la autorización de la autoridad minera que aprobó los proyectos de explotación y restauración, con la declaración de impacto ambiental y con la licencia urbanística y ambiental del ayuntamiento para el desarrollo de la actividad.

El Tribunal entiende que tal argumento, sin embargo, no podía ser estimado porque dichas autorizaciones en modo alguno podían amparar los hechos que fueron sancionados al no disponer el titular de autorización para ocupar el dominio público y su zona de protección. Esta última fue solicitada, pero la Administración no se pronunció al respecto, por lo que el silencio tuvo sentido negativo a tenor de lo dispuesto en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992.

El demandante alega que la Administración consintió el desarrollo de esa actividad durante casi tres años antes del inicio del procedimiento sancionador.

El Tribunal declara que “no se hayan sancionado antes los hechos no puede dar lugar a la aplicación de la doctrina de los actos propios cuando se trata de una actuación ilegal, como es el caso”.

La parte demandante entiende que el órgano resolutorio incurre en un error de tipificación y que ello produce un cambio competencial en la imposición de sanciones

según su gravedad. La demandante entiende también que, además de los hechos sancionados y analizados en la Sentencia, hay otros expedientes sancionadores por hechos ocurridos en el mismo entorno físico y temporal, por lo que, a su juicio, la Administración debería haber emitido una resolución conjunta. El Tribunal resuelve que “ya ha quedado expuesto que resulta clara la ilicitud de la conducta; que se trata de hechos distintos que han de ser sancionados de forma autónoma; que la parte actora tampoco cumple con la carga de la prueba que le corresponde en orden a acreditar las circunstancias y fechas de acaecimiento de cada uno de los hechos sancionados; y en la resolución recurrida ya se advierte [...]” que los expedientes sancionadores a los que remite la demandante se basan en hechos distintos.

La demandante alega que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad. Se le impuso una sanción por importe de 6.000 euros atendiendo a la cuantía de los daños, valorados en más de 2.000 euros. La demandante considera desproporcionada la multa en atención a los efectos de los hechos constitutivos de infracción administrativa. El Tribunal declara que no se le ha impuesto la sanción en su grado máximo por el valor de los daños, sino por la reiteración de las infracciones. El Tribunal resuelve desestimando el recurso de la parte actora:

“Se trata de un criterio legal, con el cual se viene a motivar el importe de la sanción impuesta, respondiendo así a criterios legales y permitiendo el control judicial de tal decisión.

El artículo 131.3 de la Ley 30/1992 dispone que en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los criterios para la graduación de la sanción a aplicar que establece a continuación, entre ellos la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

3. Competencia municipal para la declaración de zonas acústicas saturadas y el principio de proporcionalidad

La Sentencia de 27 de diciembre de 2012 (núm. rec.: 4511/2012, ponente: María

Azucena Recio González) resuelve sobre la legalidad del Decreto del Alcalde de Santiago de Compostela, de fecha 14 de marzo de 2011, por el que se declaran zonas acústicas saturadas.

Se discute la competencia municipal para adoptar esta medida. El Tribunal apunta que “no hay duda, por otra parte, de que se trata de una competencia municipal, y que se ha producido el cumplimiento de la Ley 7/1997, de 11 de agosto, autonómica, respetando la normativa básica estatal y la ordenanza municipal, cuyos valores de calidad acústica coinciden con los del RD 1397/2007”.

La parte apelante alega el error en las mediciones acústicas realizadas, que sirven de base para tal declaración, y pone en tela de juicio la responsabilidad de los establecimientos hosteleros en la contaminación generada.

El Tribunal rechaza las alegaciones de la parte apelante. Así, la Sala declara que “[e]n todo caso, y aun cuando se reconozca que del estudio sonométrico resulta que es el tránsito y permanencia de gente en las calles la causa fundamental del exceso de ruido en las zonas declaradas saturadas, sin embargo la afluencia de gente en las calles se debe a la existencia de una mayor concentración de locales destinados a estas actividades hosteleras en las mismas”. Además, el Tribunal afirma que “[...] la defensa del interés general ha de primar por encima de los intereses particulares, generalmente de carácter eminentemente económico”.

El Tribunal declara, finalmente, que “[...] ha de tenerse en cuenta el derecho de los ciudadanos a gozar de un medio ambiente adecuado, que es un derecho constitucional reconocido en el artículo 45 de la CE , acústicamente no contaminado, y que el derecho a la libertad de empresa ha de conjugarse con la protección a la salud y al medio ambiente; y que se trata de una competencia municipal a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.1.f) de la Ley de Bases de Régimen Local”.