

## NOTA MENSUAL DE DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE-ESPAÑA

ABRIL 2017

### **I. LEGISLACIÓN**

#### **A) ESTATAL**

**1.** *Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (BOE 86/2017, publicado el 11 de abril).*

El Real Decreto cumple con la obligación impuesta a los Estados miembros de la Unión Europea en la Directiva 2014/89/UE sobre ordenación del espacio marítimo, respecto de la determinación del formato y contenido de dicha ordenación y la distribución del espacio marítimo entre las distintas actividades y usos con el objetivo de fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

El reglamento reconoce el impacto de las actividades humanas y los efectos del cambio climático y las catástrofes naturales en el estado ambiental, biodiversidad y servicios de los ecosistemas, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de planificar este ámbito. La norma entiende que la ordenación del espacio marítimo repercute en actividades y problemáticas muy diversas como el turismo y ocio, la producción de alimentos y la adaptación al cambio climático, entre otras.

Se constata que el objetivo de la ordenación del espacio marítimo debe ser la gestión eficaz de las actividades marítimas y el aprovechamiento sostenible de los recursos costeros y marinos para preservar el medio marino al mismo tiempo que se cree un marco que permita la toma de decisiones en consecuencia.

El marco legal aprobado aplica los principios fijados en la Ley 41/2010 de protección del medio marino, aplicando una gestión adaptativa de las actividades humanas de acuerdo con el principio de precaución y el conocimiento científico que garantice que la presión de las actividades desarrolladas sea compatible con la consecución de un buen estado ambiental y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos.

Esta planificación está coordinada en el ámbito geográfico de las aguas costeras con la planificación hidrológica, no aplicándose las estrategias marinas a estas aguas definidas en el Real Decreto Legislativo 1/2001 en relación con los aspectos del estado ambiental del medio marino que ya esté regulado en esta última norma.

**2.** *Orden PRA/329/2017, de 7 de abril, por la que se modifican los anexos II y IV del Real Decreto 219/2013, de 22 de marzo, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (BOE 88/2017, publicado el 13 de abril).*

Esta Orden ministerial actualiza dos anexos del Real Decreto 219/2013 para incorporar los cambios introducidos por la Comisión Europea a través de ciertas Directivas Delegadas en materia de sustancias restringidas y valores máximos de las concentraciones tolerables en

peso en materiales homogéneos, así como aplicaciones exentas de la restricción del uso de sustancias prohibidas en aparatos eléctricos y electrónicos. Estas modificaciones tienen como objeto la adaptación al progreso técnico y la protección de la salud humana y el medio ambiente.

## **B) AUTONÓMICA**

### **Cantabria**

**3.** *Decreto 14/2017 de 23 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2017-2023 (BOC 63/2017, publicado el 30 de marzo).*

En ejercicio de la potestad que la Ley de residuos reconoce a las CC.AA, la Comunidad de Cantabria aprueba este Plan que viene a sustituir a los vigentes hasta el momento y que se encontraban en situación de prórroga.

El Plan pretende tener un enfoque integrador al incluir los distintos flujos de residuos y al considerar aspectos ambientales, económicos y sociales, todo ello para dar continuidad a los anteriores planes y cumplir los objetivos de la legislación específica en esta materia, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos y el Programa Estatal de Prevención de Residuos.

Este documento realiza un análisis de la situación respecto a la gestión y generación de residuos y expone medidas encaminadas a lograr la reutilización, reciclado, valorización y eliminación de residuos de manera respetuosa con el medio ambiente. En este sentido, busca la gestión sostenible de los recursos con una disminución de su generación y la optimización de sus medios de gestión, convirtiendo el reciclado y la reutilización en opciones económicamente viables y reduciendo al máximo el depósito en vertedero.

La intención del Plan es facilitar la coordinación institucional y la participación ciudadana, teniendo en cuenta a entidades locales, empresas privadas y otros actores implicados en la gestión de residuos en una colaboración transversal. Tiene un enfoque integral que comprende el ciclo de vida de los productos y residuos, desde la producción hasta la gestión final.

Prevé instrumentos de evaluación y revisión, con un seguimiento de la evolución temporal de la producción y otros indicadores.

**4.** *Ley de Cantabria 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria (BOC 74/2017, publicado el 18 de abril).*

Esta norma pretende constituir una regulación legal sustantiva y completa en materia de espectáculos públicos teniendo en cuenta el auge del sector económico del ocio y tiempo libre. No olvida la potencial colisión de este ámbito con otros bienes jurídicos como el derecho al descanso, la seguridad o el respeto al medio ambiente y prevé la necesidad de desarrollo reglamentario. Concede un plazo de doce meses para la adaptación de las actividades reguladas a los cambios en los requisitos y condiciones técnicas.

## **II. JURISPRUDENCIA**

**1.** *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera), de 5 de abril de 2017 (Asunto C-488/15).*

El TJUE resuelve un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra la República de Bulgaria. Declara que la mencionada República ha incumplido los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

El artículo 13.1 obliga a los Estados miembros a controlar que los niveles de PM10, entre otros contaminantes, respetan los límites del Anexo XI de la Directiva 2008/50. La República de Bulgaria no niega el incumplimiento de dicho precepto. Sin embargo, alega lo siguiente:

- (i) La Comisión amplió el objeto del litigio en relación al dictamen que emitió en julio de 2014, al no identificar la fecha hasta la que se produjo el incumplimiento del límite del art. 13.1. El TJUE entiende que el recurso por incumplimiento puede ampliarse a hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que se basen en el mismo incumplimiento y naturaleza del mismo y, todo ello, con el objetivo de acreditar el carácter general y continuado del incumplimiento.
- (ii) La Comisión incumplió su obligación de cooperación leal del art. 4 TUE al no dar respuesta a la solicitud de exención de 9 de junio de 2011 prevista en el art. 22.2 de la Directiva. En la medida en que dicha exención solo cabe hasta el 11 de junio de ese mismo mes y año, la Comisión no incumplió su obligación de cooperación leal.
- (iii) No es posible para Bulgaria reducir los niveles de PM10 por la situación económica del país. El TJUE establece que ello es irrelevante para el incumplimiento de las obligaciones derivadas del TFUE y del Derecho derivado.

El artículo 23.1 estipula que, en caso de superación de los límites del art. 13.1, los Estados elaborarán planes de calidad del aire de forma que el periodo de superación de esos límites sea el mínimo posible. El TJUE considera, principalmente, que las medidas adoptadas por la República de Bulgaria han sido insuficientes o inadecuadas para lograr que el periodo de superación sea “el mínimo posible”.

*2. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª), de 17 de febrero de 2017 (recurso n.º 1125/2016).*

El TS estima el recurso casación interpuesto por un particular frente a la sentencia del TSJ de Galicia que desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por aquel contra la Orden de la Consejería de Medioambiente por la que se aprobaba definitivamente el Plan General de Ordenación Municipal del ayuntamiento de Verín (Galicia) (el “**Plan**”), por considerar que pese a que existía informe favorable al Plan por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero este no especificaba que existiera una disponibilidad jurídica bajo la modalidad de concesión administrativa sobre los recursos hídricos aunque sí hubiese suficiencia o disponibilidad material del bien.

La Sala considera:

- (i) Que, el concepto de suficiencia hídrica está referido a la existencia de recursos hídricos bastantes para abastecer nuevas demandas.
- (ii) Que, el concepto de disponibilidad hídrica se concreta en la posibilidad de aplicar los recursos hídricos existentes (suficientes) a la actuación urbanística en cuestión a través del correspondiente título administrativo concesional.

- (iii) Que, ambos conceptos de suficiencia y disponibilidad deben darse al momento de aprobación del Plan como requisito previo de validez.

De este modo el TS declara nulo el Plan al no concretar el informe preceptivo y vinculante de la Confederación Hidrográfica del Duero si había o no disponibilidad jurídica de los recursos hídricos bajo la modalidad de concesión administrativa.

**3.** *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 15 de marzo de 2017 (recurso n.º 47/2016)*

El Tribunal resuelve y estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo planteado por la Comunidad Autónoma de Aragón contra la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León de 17 de septiembre de 2.013, por la que se desestima el requerimiento previo formulado por la Comunidad Autónoma de Aragón contra la Resolución de 4 de junio de 2.013, por la que se otorga a Magnesitas y Dolomías de Borobia, S.L. una concesión directa sobre una explotación para recursos de la Sección C (magnesita) en el término municipal de Borobia (Soria) (la “**Resolución**”).

La extensa sentencia dirime distintas cuestiones sobre, por un lado, la evaluación de impacto ambiental a la que fue sometido el proyecto y, por el otro, la infracción de la normativa minera. La ley aplicable a la evaluación de impacto ambiental del proyecto era el Real Decreto 1/2008 que aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Respecto a la evaluación de impacto ambiental, la Administración Pública demandada alegaba la existencia de desviación procesal ya que el objeto del recurso contencioso-administrativo sólo se dirigía a la impugnación de la Resolución, y sin embargo consideraba que la demanda impugnaba también las Órdenes de aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental y su modificación. El Tribunal rechaza que exista desviación procesal, ya que el acto sustantivo impugnado es la Resolución, y la impugnación de las citadas Órdenes que aprueban la DIA lo es sólo en la medida que se consideran actos de trámite vinculados tanto procedimental como sustantivamente con el acto que resuelve la concesión minera.

Hay que destacar que esta posición, reconocida ampliamente por la jurisprudencia, fue incorporada en la nueva Ley 21/2013 de evaluación ambiental (ver art. 41.4 “*La declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso sin perjuicio de los que, en su caso procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto*”).

En lo demás, el Tribunal desestima el recurso del Gobierno de Aragón y declara que la evaluación de impacto ambiental realizada fue adecuada y satisfactoria. El Tribunal estima sólo parcialmente el recurso en lo que se refiere a la alegación de infracción normativa minera, declarando que la concesión de explotación debe serlo para las seis cuadrículas mineras sobre las que el proyecto acredita que existirá explotación efectiva, y anulando la concesión de explotación para dieciséis cuadrículas mineras ya que considera que la explotación de las diez cuadrículas restantes no fue objeto de evaluación de impacto ambiental.

**4.** *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 20 de enero de 2017 (recurso n.º 47/2016).*

El Tribunal resuelve y desestima el recurso de apelación planteado por dos particulares contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Villar del Ala de 29 de

diciembre de 2014, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Obras para "Mejora y puesta en servicio del Camino de San Juan".

En primer lugar, el Tribunal considera que si bien la sentencia de instancia adolece, como alegaban los recurrentes, de incongruencia omisiva y falta de motivación por no abordar determinadas cuestiones planteadas por los recurrentes, unas vez analizadas en sede de segunda instancia dichas cuestiones deben ser desestimadas por improcedentes.

Respecto a los argumentos de carácter medioambiental, los recurrentes perseguían la anulación del acuerdo del Pleno de Villar del Ala para realizar obras de mejora en el Camino de San Juan, ya que su trazado discurría parcialmente por una zona ZEPA y no se había realizado evaluación ambiental.

El Tribunal analiza el supuesto y confirma que parte del camino se encuentra en una zona ZEPA, aunque puntualiza, no abarca terrenos LIC. En todo caso, dice el tribunal que para que el proyecto se someta a una evaluación (estudio de impacto ambiental) se precisa que la obra pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares [ZEPA o LIC], pero realmente la ZEPA "Sierra de Urbión" solo resulta afectada en una muy pequeña superficie y además de una forma tangencial, puesto que se afecta en los laterales de un camino ya existente, en una longitud de unos 30 m aproximadamente.

No sólo se concluye que la zona ZEPA potencialmente afectada es muy pequeña, sino que el Tribunal analiza en el caso concreto la afectación de las obras sobre la fauna y flora protegidos en dichos 30 metros y llega a la conclusión de que no es significativa, y que los técnicos medioambientales de la Administración Autonómica ya habían establecido medidas de protección adecuadas al respecto. En consecuencia, desestima el recurso de apelación y confirma el Acuerdo impugnado.

*5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de diciembre de 2016 (recurso n.º 959/2016).*

El Ayuntamiento de Arganda del Rey dictó una orden de suspensión inmediata de uso y precinto de unas instalaciones destinadas a la elaboración de subproductos cárnicos, al entender que las medidas correctoras impuestas por la autoridad ambiental (la Comunidad de Madrid) en la autorización ambiental integrada eran insuficientes y creaban un riesgo para la salud de los ciudadanos, a causa de los malos olores que genera la actividad.

Frente a esta resolución, la empresa solicitó la adopción de una medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecutividad de la orden de suspensión municipal, solicitud que fue desestimada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 14 de Madrid. Frente al Auto desestimatorio de la medida cautelar, la empresa recurrió en apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En primer lugar, la Sala recuerda que la adopción de medidas cautelares en sede contencioso-administrativa exige una triple ponderación: (i) la valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto; (ii) que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso; y (iii) una valoración de la posibilidad de causar una perturbación grave de los intereses generales o de un tercero, de adoptarse la medida cautelar. Tras esta triple ponderación es posible que el órgano jurisdiccional, sin prejuzgar el fondo del asunto, proceda a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, a los meros fines de la tutela cautelar y en consonancia con la doctrina del «*fumus boni iuris*».

En segundo lugar, para resolver la solicitud de tutela cautelar la Sala atiende al hecho de que la autoridad ambiental competente para la intervención y control administrativo de la actividad es la Comunidad de Madrid y no el Ayuntamiento. Además, constata que por parte del Ayuntamiento no se llevó a cabo un estudio sanitario que avale su tesis, ni se dictó resolución alguna imponiendo al apelante la adopción de medidas correctoras en el ejercicio de sus propias competencias. Por ello, la sentencia concluye que en este caso debe primar el interés particular de la empresa en continuar con el ejercicio de la actividad, amparada por la autorización ambiental otorgada por la Comunidad de Madrid -sin perjuicio de los controles ambientales correspondientes-, frente a la protección de la salud de la población por los malos olores que genera la actividad.

### III. DOCTRINA

1. GÓRRIZ GÓMEZ, Benjamín: “De nuevo sobre el ejercicio de acciones por las personas jurídicas en el orden contencioso-administrativo (A propósito de la STC 12/2017, de 30 de enero)”. *La Ley* nº 8958, 10/04/17.

2. JUNCEDA, Javier: “Sobre el control de la proporcionalidad sancionadora administrativa”. *ConfiLegal.com*, 06/04/17.

3. GÓRRIZ GÓMEZ, Benjamín: “Sobre el recurso indirecto contra reglamentos (A propósito de la STS de 1 de junio de 2016)”. *La Ley* nº 8955, 05/04/2017.

4. GENTILE, Giulia: “Inter-Environnement Expanded: Another Brick Out of the Wall of EU Law Supremacy?”. *European Papers* nº 2/2017, 01/04/17.

5. ZAPATERO GASCO, Alejandro: “La contraprestación por el servicio de suministro de aguas y alcantarillado y la Sentencia del tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015. De nuevo sobre el debate entre tasa y tarifa”. *Quincena fiscal* nº 7/2017, abril 2017.

6. SOSA, Francisco: “Ventajas de la jurisprudencia europea: el caso de los vertederos ilegales”. *Administración Pública.com*, 31/03/17.

7. CAMPOS ACUÑA, María Concepción: “Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo”. *El Consultor de los ayuntamientos* nº 6/2017, 30/03/17.

8. ÁLVAREZ MONTOTO, Jesús: “La responsabilidad de la administración derivada del incumplimiento de los convenios urbanísticos. Especial referencia a la normativa de Cantabria”. *El Consultor de los ayuntamientos* nº 6/2017, 30/03/17.

9. CUBEL, Pablo: “Reflexión ante la condena del TJUE a España por la gestión de los residuos”. *Blog Cuatrecasas*, 28/03/2017.

10. LOZANO, Blanca y VÁZQUEZ, Carlos: “Real Decreto 638/2016: regulación de los usos y construcciones en las zonas inundables de los cauces”. *Gómez-Acebo & Pombo*, 24/03/2017.

11. VVAA (JONES, Gregory y SCOTFORD, Eloise, eds.): “The Strategic Environmental Assessment Directive. A Plan for Success?”. *Hart Publishing*, marzo 2017.

12. SOSPEDRA NAVAS, Francisco José: “El controvertido ámbito de las resoluciones recurribles en el recurso de casación contencioso-administrativo”. *Revista Aranzadi doctrinal* nº 3/2017, marzo 2017.

13. KRÄMER, L.: “Accès à la justice en matière d’environnement – La double mesure de la Cour de Justice de l’Union européenne”. *Revue du droit de l’Union européenne* n° 1/2017, enero-marzo 2017, págs. 13 a 40.

14. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe: “El concepto de dominio público propuesto por el Dr. Ballbé Prunés y su actualidad. El alcance del dominio público y su destino urbanístico”. En VVAA (BASSOLS COMA, Martín; GIFREU FONT, Judith; y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, dir.): *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

15. FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón: “Urbanismo y nueva casación, ¿el principio del fin para el Tribunal Supremo?”. *Revista de urbanismo y edificación* n° 38, septiembre-diciembre 2016.