

Castilla y León: un año marcado por el calendario electoral y la crisis económica

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

IÑIGO SANZ RUBIALES

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. NORMAS. 1.1 2011, *El año de una única ley de caso único (valga el juego de palabras)*. 1.2. *Disposiciones reglamentarias*.—2. ORGANIZACIÓN: LA DESAPARICIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y SU FUSIÓN CON LA DE FOMENTO.—3. EJECUCIÓN: UN PLAN, UNA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y OTRAS CUESTIONES. 3.1. *El plan regional de la bioenergía: la utilización energética de la biomasa como medio de estabilización de emisiones de gases de efecto invernadero*. 3.2. *Un año sin presupuestos*. 3.3. *Evaluaciones de Impacto*. 3.4. *Depuradoras*.—4. JURISPRUDENCIA. 4.1. *Licencias ambientales y explotaciones ganaderas*. 4.2. *Más sobre antenas de telefonía móvil*. 4.3. *Órgano ambiental vs. órgano sustantivo: el alcance de la potestad sancionadora del órgano ambiental en los proyectos sometidos a EIA*. 4.4. *Sanciones por caza: prueba indiciaria*. 4.5. *Protección del dominio público hidráulico. legalización de construcciones en zona de servidumbre y policía*. 4.6. *Minas, medio ambiente e indemnización por daños*. 4.7. *Ruido de campanas y usos tradicionales*. 4.8. *La sala de lo contencioso confirma la derogación del RAMINP a efectos de distancias. Más vale tarde que nunca*. 4.9. *Sobre las diferencias entre el soft law ambiental y el derecho vigente: el incumplimiento de las normas de soft law no genera la invalidez de la autorización ambiental*.—5. PROBLEMAS.—6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.—7. BIBLIOGRAFÍA.

* * *

INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a la celebración de las elecciones autonómicas de mayo, sólo se puede mencionar la Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León. Esta ley culmina la tramitación de los diversos instrumentos jurídicos precisos para dar viabilidad al cuestionado proyecto de estación de esquí alpino de San Glorio.

Celebradas las elecciones, poco se puede decir desde el punto de vista normativo. En los meses siguientes no se aprobó ninguna Ley ambiental (las elecciones provocaron

el decaimiento de los proyectos tramitados en la anterior legislatura), sí algunos Reglamentos, pero sobre todo se actuó en la reorganización administrativa y nueva puesta en funcionamiento de la actividad ordinaria legislativa y reglamentaria.

La crisis económica determinó un recorte de consejerías, que de doce pasaron a nueve. Entre las suprimidas se encuentra la de Medio Ambiente, que se fusiona con la de Fomento, y a la que se le encomienda el impulso de la modernización de la Comunidad y la acción sobre el territorio.

En las elecciones municipales, y entre las capitales de provincia, el Partido Socialista sólo gobernará en la ciudad de Soria y es de suponer que ello determinará que la lucha municipal contra el polémico proyecto de la Ciudad del Medio Ambiente seguirá adelante.

En el plano judicial, destaca la STC 32/2011 que declara la inconstitucionalidad del artículo 75 del ECyL que atribuía la gestión de las aguas del Duero que nacieran en Castilla y León y discurrieran íntegramente por esta Comunidad Autónoma.

1. NORMAS

1.1. 2011, EL AÑO DE UNA ÚNICA LEY DE CASO ÚNICO (VALGA EL JUEGO DE PALABRAS)

La Ley 4/2011, de 29 de marzo, aprueba las *Directrices de Ordenación de ámbito subregional del Territorio relativas a la Montaña Cantábrica Central*. Las Directrices en general son instrumentos normativos reconocidos en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, pero las que nos ocupan tienen un alcance ambiental extraordinario, debido a los valores de la zona, incluida casi toda ella en el espacio natural protegido de Fuentes Carrionas, uno de los escasos núcleos de población estable de especies en peligro de extinción como el oso pardo cantábrico y el urogallo. «El ámbito de estas Directrices –dice la Exposición de Motivos de la Ley– engloba un total de 50 municipios y 405 núcleos de población de las provincias de León y Palencia, que ocupan una superficie de 4.825 Km², con una baja densidad demográfica, ya que en el ámbito se concentran tan solo 53.481 habitantes, resultando una densidad de población de 11,08 habitantes por Km². Se trata, en consecuencia, de un ámbito con coherencia tanto por su identificación espacial como por sus características, pues se extiende por un territorio eminentemente rural, básicamente de montaña pues casi el 87% de su superficie supera los 1.000 m. de altitud, comprendiendo el macizo oriental leonés, la vertiente sur del macizo central y la montaña palentina. Es un área con una posición periférica en la Comunidad de Castilla y León y de accesibilidad desigual, en la que destacan sus altos valores naturales, culturales y patrimoniales». De acuerdo con dichos valores naturales, se busca «un modelo territorial equilibrado espacial y socialmente, desde estrategias de desarrollo sostenible y de utilización racional de los recursos».

Como ya señalábamos el año pasado, en 2010 se dictó la Ley de convalidación del PORN del Espacio Natural de Fuentes Carrionas (Ley 5/2010, de modificación de la

Ley 4/2000, de 27 de junio (BOCYL de 2 de junio), de *Declaración del parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)*, que trae su causa de la anulación judicial del PORN, y que eleva el rango de los preceptos anulados del PORN mediante su aprobación por norma con rango de ley). Tras la ley de convalidación, únicamente faltaba la aprobación de las Directrices de ordenación de ámbito subregional, que previesen el posible uso deportivo de la zona. Así se constata en el n. 2.2.7. de la Memoria, que destaca «las potencialidades del área pasan por sus altos valores naturales, como el pantano de Riaño, sus paisajes o el área de *San Glorio*, aprovechables para la implantación de actividades acuáticas o *de deportes de invierno en el puerto de montaña* (...)». En la parte dispositiva, el art. 73 referido a los deportes de invierno, potencia la construcción de instalaciones e infraestructuras para su práctica, lógicamente con las necesarias limitaciones ambientales.

Para terminar, es preciso aludir a una peculiaridad de estas Directrices: llama la atención que se hayan aprobado por Ley, cuando el instrumento ordinario de aprobación es el Decreto de la Junta de Castilla y León (art. 18.5 Ley de Ordenación del Territorio). Ahora bien, no hay inconveniente en que se aprueben por Ley cuando se trate de Directrices de ámbito subregional «de excepcional relevancia». Para la Junta, esta excepcional relevancia resulta del propio ámbito territorial y de sus peculiaridades. Pero cabría plantearse si la aprobación por ley no busca más bien elevar el rango formal de las Directrices para evitar, en su caso, impugnaciones judiciales que pudiesen dar al traste con el proyecto de esquí de San Glorio o al menos obstaculizarlo, tal y como ha ocurrido ya con la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas, como se puso de manifiesto al convalidar dicha modificación por Ley (véase el Observatorio de 2010).

1.2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Además de la ley citada, la Junta de Castilla y León ha adoptado en estos meses varios Decretos en materia ambiental. Se destacan, por razón de su importancia, los siguientes, que desarrollan la legislación preexistente en diversos sectores:

Informe de Evaluación de las Repercusiones sobre la Red Natura 2000

El Decreto 6/2011, de 10 de febrero, establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. Este procedimiento, que enlaza con las previsiones de la Directiva Hábitats, creadora de la Red Natura 2000, viene a desarrollar la obligación de evaluar las consecuencias que la ejecución de cualesquiera planes y proyectos pueda tener, directa o indirectamente, para los territorios de dicha Red. En concreto, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Cultural y de la Biodiversidad, se remite, para la regulación de dicha evaluación, a la normativa básica estatal y de desarrollo autonómica (art. 45.4). En virtud de esta última (de la potestad para dictar «normas adicionales de protección») la Junta de Castilla y León ha dictado este Reglamento regulador del procedimiento.

La razón última de esta regulación es facilitar la obtención de fondos de la Unión Europea, cuya regulación establece la obligatoriedad de la expedición del «certificado de compatibilidad» de todas las actuaciones financiadas por dichos Fondos con la Red Natura 2000. Se trata de un documento en el que la autoridad responsable de la Red declara la inexistencia de afecciones a la integridad de los lugares de la Red, de forma que se elimine una traba para la aprobación del plan o proyecto financiable, en su caso.

La evaluación cuyo procedimiento se regula en este Decreto se concreta en la emisión del IRNA («Informe de Evaluación de las Repercusiones sobre la Red Natura 2000», art. 5). Este informe se incluye, en su caso, en la Evaluación estratégica de Planes y Programas, como un trámite más en su elaboración (art. 8), trámite que se concreta en la emisión del citado IRNA (art. 10); igualmente se prevé cuando el proyecto en cuestión está sometido a Evaluación de Impacto Ambiental: el Estudio de Impacto deberá contener un apartado específico relativo a las repercusiones del proyecto sobre los lugares Natura 2000 (art. 14) y de acuerdo con ello se emitirá el IRNA por la Dirección General competente de la Consejería de Medio Ambiente (art. 15), cuyo contenido deberá incluirse, lógicamente, en la Declaración de Impacto Ambiental (art. 16). Se prevé igualmente la emisión del IRNA cuando se trata de actividades sometidas a autorización o licencia ambiental (arts. 17 y ss.) o a otros tipos de autorización o licencia (art. 21).

En todo caso, el IRNA se configura como un trámite preceptivo en la tramitación administrativa de los proyectos que puedan afectar a los lugares de la Red Natura 2000; los plazos para la resolución del procedimiento quedarán suspendidos en tanto en cuanto no se emita el informe, porque se trata de un «informe determinante» (art. 83.3 Ley 30/1992) y su omisión en el correspondiente expediente no implica en modo alguno la inexistencia de afecciones (art. 22).

Certificación de la eficiencia energética de los edificios

Por Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León. Desde el punto de vista sustantivo, esta es la norma que, desde el punto de vista ambiental, tiene mayor importancia entre los diversos reglamentos aprobados por la Administración autonómica en el segundo semestre de 2011.

La eficiencia energética de los edificios constituye uno de los ámbitos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con una política propia dentro de la Unión Europea. Tanto el ámbito doméstico como el del transporte quedan fuera del mercado de emisiones y son objeto de regulaciones específicas por parte del Derecho comunitario. Los objetivos de la Comisión en este ámbito son extraordinariamente ambiciosos, como ha puesto de manifiesto recientemente la Hoja de ruta hacia una Europa descarbonizada; ahí se señala que el objetivo de la eficiencia energética es ahorrar un 20% de la energía consumida de aquí (2011) al año 2020. Pero para ello es preciso cambiar la política actual: «con las políticas actuales, sin embargo, de aquí a 2020 solo se alcanzaría la mitad del objetivo del 20% de eficiencia energética»; de ahí la necesidad de aplicar «íntegramente» el nuevo *Plan de Eficiencia Energética* COM(2011)

109, presentado junto con esta Comunicación, elaborado por la Comisión Europea en respuesta al Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011, que instaba a «una actuación resuelta que permita aprovechar el considerable potencial de incremento del ahorro energético que existe en los edificios, los transportes y los procesos de producción» (Conclusiones del Consejo Europeo, 4/2/2011, núm. EUCO 2/11). En definitiva, la eficiencia energética constituye, sin duda, la asignatura pendiente de la política europea de lucha contra el cambio climático que ahora la Unión parece decidida a afrontar con carácter definitivo.

Este Decreto tiene su justificación última en la propia normativa comunitaria relativa a la eficiencia energética de los edificios. En efecto, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (modificada por la Directiva 1137/2008, de 22 de octubre y hoy derogada por la Directiva refundida 2010/31, de 19 de mayo) establecía la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Este certificado deberá incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios de forma que se pueda valorar y comparar su eficiencia energética, con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía. Esta Directiva fue transpuesta en parte por el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, que aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, y aprueba un distintivo común en todo el territorio nacional denominado etiqueta de eficiencia energética. Dicho procedimiento básico para la certificación prevé la participación de la Comunidad Autónoma en una serie de trámites que regula este Decreto de 2011. Se echa en falta, no obstante, una transposición de la nueva Directiva (citada mas arriba) 2010/31, de 19 de mayo de 2010, *relativa a la eficiencia energética de los edificios*, que incluye prescripciones normativas que se enmarcan en la lucha contra el cambio climático (tal y como la asume el paquete energía y medio ambiente aprobado en enero de 2008 y plasmado normativamente en abril de 2009), aporta un importante dato sobre el papel de los edificios en el consumo total energético de la Unión Europea, porque resulta más incisiva que la anterior, en la medida en que, entre otras numerosas exigencias, impone que los edificios públicos construidos a partir de 2019 y los demás construidos a partir de 2021 deberán tener un «consumo de energía casi nulo» (art. 9.1).

Pero además, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León impone a la Administración autonómica la obligación de regular el otorgamiento de certificados o etiquetas energéticas y/o medioambientales que acrediten las medidas de ahorro de agua y energía, así como la utilización de materiales no contaminantes y de energías renovables (art. 19.4). Desde esta perspectiva, el Reglamento que se comenta viene a desarrollar la Ley regional de vivienda, cumpliendo con la obligación impuesta por ésta.

El procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios consta de tres fases, que se desarrollan en el reglamento comentado; también se especifica la vigencia, renovación y actualización de dicho certificado. Para proteger a los consumidores se crea también la obligación de informar de la calificación energética del edificio

en las operaciones de venta o alquiler, de acuerdo con la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, y el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero. Además se crea un Registro Público de Certificaciones de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Castilla y León, así como los requisitos de inscripción.

Finalmente, se regula en profundidad la «Etiqueta de Eficiencia Energética» (capítulo IV), y se señalan sus requisitos en cuanto a contenido, formato, uso y exhibición.

Conservación y aprovechamiento sostenible de especies cinegéticas

El Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, desarrolla la Ley de Caza, actualiza las sanciones de la Ley e incide en la regulación de las zonas de entrenamiento de perros y aves de presa, derogando el capítulo IV del Decreto 82/2005, de 3 de noviembre, que las regulaba hasta el momento. También deroga al anterior relativo a las especies cinegéticas (de 1998).

Tiene por finalidad la conservación de las poblaciones de especies cinegéticas y concreta los principios recogidos en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Los diversos títulos regulan los métodos de caza (Título I). Merece la pena su lectura para los legos en la materia, porque contiene una descripción de las diversas modalidades existentes permitidas y permite hacerse una idea cabal de lo que hay y de lo que no hay, de lo que se puede hacer y de lo que no se puede hacer; distingue entre medios («instrumentos») y modalidades de caza. Entre los primeros figuran, además de las armas de fuego, el arco y las armas blancas (estas últimas, lógica y fundamentalmente, para el remate), los perros (individualizados, en rehala, atraillados, con galgos de carrera), las aves de presa y los hurones; se recogen «modalidades» de caza mayor (monterías, batidas, rececho, espera, al salto o en mano), y menor (a salto o a rabo, en mano, ojeo, espera, con galgo (liebres), con hurón (conejos), con perros de madriguera (zorros). Es de agradecer el mantenimiento de la terminología tradicional, fielmente conservada, en buena medida, por el buen hacer de Delibes. Este título regula también las normas de seguridad en las cacerías y las zonas de entrenamiento.

El Título II incluye el listado de especies cinegéticas y una previsión general de los periodos de caza, y el III se refiere, fundamentalmente, a los controles poblacionales (esenciales para mantener el equilibrio del ecosistema, evitando o reduciendo el alcance de las plagas y facilitando el funcionamiento de la cadena trófica), que están sometidos a autorización y que tienen características diferentes en función del tipo de especies (se alude, entre otros, a los estorninos y conejos (que han planteado problemas en ciudades y en cultivos, respectivamente, por las plagas de los últimos años), a los jabalís y a los lobos. Estos últimos, como ya señalamos en su momento (Observatorio, 2009), están sometidos al control poblacional de acuerdo con el Plan correspondiente. Tam-

bién regula, finalmente, la tenencia de animales de especies cinegéticas en cautividad (capítulo IV).

Finalmente, el Título IV regula la comercialización, movimientos de fauna silvestre y valoración de especies cinegéticas a afectos de indemnización.

2. ORGANIZACIÓN: LA DESAPARICIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y SU FUSIÓN CON LA DE FOMENTO

Tras la celebración de las elecciones regionales del 22 de mayo, se aprobó la reestructuración de la Administración autonómica, a través del Decreto *2/2011, de 27 de junio, de Reestructuración de Consejerías*, que crea la nueva Consejería de Fomento y Medio Ambiente (art. 1), a la que corresponden (art. 6), además de las competencias anteriores de Fomento, las de «*Medio Ambiente hasta ahora atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente, con la excepción de la relativa a la Ordenación del Territorio*». La ordenación del territorio se asigna a la Consejería de Presidencia, habida cuenta de las implicaciones horizontales de esta materia en una Comunidad Autónoma con graves problemas de despoblación.

Se trata de un Decreto de «crisis». La desaparición de la Consejería única de Medio Ambiente constituye un indicio claro de que lo ambiental no va a gozar ya de la importancia política que tuvo en los años de bonanza económica y que va a compartir presupuestos e intereses con otras materias en esta situación de constricción económica y de restricciones en el gasto público. De hecho, como se señaló en el Observatorio de 2011, la dotación de la Consejería en los Presupuestos de 2011 había perdido ya más de un 30% en relación con los presupuestos del año anterior, donde ya sufrió un importante recorte y ahora, la reestructuración confirma la posposición del medio ambiente respecto de la materia «Fomento».

Con base en el Decreto de reestructuración de Consejerías, se dictó posteriormente el Decreto *34/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente* establece, bajo la directa dependencia del Consejero, una serie de órganos centrales (art. 2), entre los cuales ejercen propiamente competencias ambientales la *Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental* (cuyas competencias se centran, fundamentalmente, en la planificación, programación, gestión y ejecución en las materias de evaluación, prevención y control ambiental, auditorías ambientales, calidad del aire, cambio climático, ruido, residuos, suelos contaminados y educación ambiental, tal y como recuerda el art. 9) y la *Dirección General del Medio Natural* (cuyas competencias se refieren a la protección de la fauna, de la flora, de los espacios naturales y vías pecuarias, caza y pesca, los montes, incluida gestión del importante patrimonio forestal autonómico, etc.: art. 10), en la línea de las dos grandes Direcciones Generales que había venido manteniendo la Junta hasta el momento. Deben incluirse aquí las competencias administrativas que atribuye a esta Consejería el Decreto *10/2011, de 17 de marzo, de atribución de funciones en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Picos de Europa) a la Consejería de Medio Ambiente*, que viene a complementar

las competencias del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (cuyos Estatutos se aprobaron el año 2010).

Al margen de lo anterior, la nueva *Dirección General de Carreteras e Infraestructuras* añade las inversiones y gastos en infraestructuras ambientales a las específicas por razón de la materia (carreteras e infraestructuras ferroviarias). Aquí están, pues, las correspondientes a abastecimientos de interés autonómico, depuración y actuaciones en las márgenes de los ríos en áreas urbanas. Esta concentración de obras en una Dirección General ha traído consigo una reordenación del sector público empresarial adscrito a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. En lo que aquí interesa, desaparecen la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León S.A. (SOMACYL) y la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León que, a partir de ahora, operarán bajo la denominación Infraestructuras y Servicios de Castilla y León (INSCYL).

3. EJECUCIÓN: UN PLAN, UNA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y OTRAS CUESTIONES

3.1. EL PLAN REGIONAL DE LA BIOENERGÍA: LA UTILIZACIÓN ENERGÉTICA DE LA BIOMASA COMO MEDIO DE ESTABILIZACIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

El Decreto 2/2011, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León, como otros Planes sectoriales, se configura como un instrumento de los establecidos por la Ley de Ordenación del Territorio (Ley 10/1998, de 5 de diciembre), para ordenar el ejercicio de determinadas actividades en el territorio autonómico. En concreto, busca «desarrollar el aprovechamiento energético de la biomasa en Castilla y León», a la vista de la necesidad de «reducción de los gases de efecto invernadero, el avance en la gestión de residuos, el empleo del gran potencial de biomasa de esta Comunidad y la búsqueda de alternativas a los cultivos tradicionales», tal y como establece la Exposición de Motivos.

El Plan conceptúa y clasifica los diversos tipos de biomasa y de biocombustibles, así como las numerosas barreras que obstaculizan su adecuado aprovechamiento. Presta especial atención a la biomasa forestal, especialmente abundante en la región, y propone numerosas medidas para el aprovechamiento energético de ésta (p. ej., calderas en edificios públicos), para otro tipo de usos o para fomentar, en su caso, cultivos bioenergéticos.

Mucho más concreto que otras regulaciones comunitarias o estatales, este Plan está coordinado con otros planes regionales (energéticos, ambientales, de residuos) y con el Plan Nacional de Energías Renovables (2011-2020); especifica las medidas que deben adoptarse para que la biomasa pase a constituir una alternativa real en el aprovechamiento energético. Prevé la planificación vinculante en esta materia y condiciona su ejecución a la planificación sectorial futura subordinada.

En todo caso, estamos ante un Plan de carácter indicativo, por cuanto pone de manifiesto un estudio en profundidad de los problemas vinculados a la biomasa y propone soluciones desde la perspectiva de la eficiencia energética y de la reducción de emisiones. Plantea diversas alternativas, tanto a la iniciativa privada como al poder público, pero la eficacia de este Plan está necesariamente condicionada a otras medidas públicas como las ayudas.

Desde el punto de vista temporal, el horizonte del Plan se fija en el año 2020, lo que va a potenciar la lucha para alcanzar los objetivos establecidos por la propia Unión Europea para esas mismas fechas: un 20% de energía primaria renovable en Europa y un 20% menos de gases de efecto invernadero que en 1990.

3.2. UN AÑO SIN PRESUPUESTOS

Por Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011. La justificación formal se encuentra en el desconocimiento del nivel de ingresos de la Comunidad Autónoma habida cuenta de la no publicación del monto de las transferencias estatales (que son un 68% del total del presupuesto autonómico).

3.3. EVALUACIONES DE IMPACTO

Entre las actuaciones, este año nos ha interesado destacar los datos correspondientes a las Evaluaciones de Impacto Ambiental tramitadas en Castilla y León. Se han publicado 136 declaraciones de impacto medioambiental, de las cuales sólo una era desfavorable. En su gran mayoría son actividades mineras, ganaderas y parques eólicos. De las respuestas a 62 consultas formuladas acerca de la posible sumisión de proyectos a EIA, 41 han determinado la no sumisión.

3.4. DEPURADORAS

Tiene interés el Decreto 11/2011, de 17 de marzo, por el que se regulan las condiciones de las subvenciones [a entidades locales] destinadas a explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales integradas en sistemas de depuración de espacios naturales. Hemos optado por incluirlo en actuaciones porque su objeto es que las entidades locales encomienden la explotación de depuradoras a la sociedad pública autonómica de medio ambiente: entre los requisitos para que la Comunidad Autónoma financie el 50% de los costes de explotación se encuentra que se lleve a cabo esta encomienda (o que la gestión de la planta sea directa por el Ayuntamiento). En una Comunidad Autónoma que sigue sin tener regulado el saneamiento, este Decreto parte de que la depuración es una responsabilidad exclusivamente local (ver exposición de motivos).

4. JURISPRUDENCIA

4.1. LICENCIAS AMBIENTALES Y EXPLOTACIONES GANADERAS

Las actividades ganaderas (como las estrictamente agrícolas) tienen una gran trascendencia económica en esta tierra. Esa trascendencia económica se manifiesta también en el elevado número de conflictos judiciales que se plantean en relación con el desarrollo de estas actividades. Entre todos los casos resueltos por el Tribunal Superior de Justicia puede destacarse –por sus implicaciones jurídicas– los siguientes:

1. Extralimitación de la actividad (ganadera) respecto de la actividad autorizada y sanciones agravadas

La STSJ de Castilla y León (Burgos, Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de febrero de 2011 confirma la sanción de 6000 euros y suspensión de la actividad hasta la obtención de las nuevas licencias que la Junta de Castilla y León impuso a un ganadero en cuya explotación porcina excedía con creces el número de cabezas de ganado autorizado (en más de un 15%). Aunque el sancionado alega infracción de la presunción de inocencia, el valor probatorio de las actas firmadas por los Agentes del Seprona no permite, según la sentencia, cuestionar el contenido de dichas actas (FD 4º) de acuerdo con lo dispuesto por el art. 137.3 de la Ley 30/1992. En dichas actas se alude, tanto a datos obrantes en los libros y balances de la instalación como a la cuantificación in situ llevada a cabo por los agentes.

Más problemática es la alusión a la sanción agravada, acaso no suficientemente fundada por la sentencia: aunque la propuesta del instructor era una multa de 5000 euros, la sanción definitiva es de 6000, sin que previamente se le haya dado traslado al sancionado de la agravación. El titular de la explotación alega una infracción del principio de congruencia y de prohibición de «*reformatio in peius*»; en definitiva, una infracción del principio de acusación por no haberle comunicado la agravación sobre la propuesta inicial, a efectos de defenderse de ella.

Y es en la argumentación justificadora de esta agravación donde la sentencia no termina de ser convincente. En efecto, menciona el conocido art. 138 de la Ley 30/1992, según el cual la resolución definitiva no puede alterar los hechos plasmados en la instrucción y en la propuesta, pero sí la calificación de éstos. Sin embargo, es conocida la reiterada doctrina jurisprudencial que exige dar traslado al afectado cuando se pretenda agravar la sanción, no siendo necesario dicho traslado (aunque algunos opinan lo contrario) cuando la sanción atenúe las previsiones de la propuesta. El motivo de ello es dar oportunidad al interesado de defenderse frente a la nueva «acusación», puesto que ya había ejercido sus posibilidades alegatorias frente a la propuesta del instructor. Aquí la sentencia dice: «es cierto que se altera el importe de la multa impuesta, pero esta alteración en ningún supuesto implica la alteración de la sanción (sic), ni del grado en que se impone la sanción, y en ningún momento se ha alegado que se deba fundamentar esa diferenciación del importe de la sanción». Resulta, cuanto menos, sorprendente que el Tribunal entienda que el incremento de la cuantía de la sanción

(por lo demás, notorio: un 20%) no es una alteración de la sanción (¡!). ¿qué es entonces? ¿no forma parte la cuantía de la sanción del contenido objetivo de ésta? Es cierto que la naturaleza jurídica no se altera (sanción pecuniaria) ni tampoco el «grado» en cuestión de la sanción propuesta (sea leve, grave o muy grave); sin embargo, la alteración de la calificación no se refiere exclusivamente a la naturaleza, sino también al objeto de la sanción propuesta.

Aquí el Tribunal no argumenta suficientemente la legalidad de la actuación procedimental del órgano sancionador, que –efectivamente– debería haber justificado, al menos, el «exceso» cuantitativo sobre la sanción propuesta.

2. Contaminación de aguas por actividades ganaderas y restauración del dominio público hidráulico afectado

La STSJ de 29 de julio de 2011 (núm. 1901/2011, sala de Burgos) resuelve una demanda de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En el caso, el demandante solicitaba una indemnización de 120.000 € por los daños y perjuicios sufridos a lo largo de varios años como consecuencia del desarrollo de actividades ganaderas en una instalación vecina con carácter previo a su autorización; específicamente se alega la contaminación del agua del pozo que suministra agua a la vivienda del demandante. La transformación del régimen de responsabilidad civil (propia de la vecinal) del 1902 y ss. del Código Civil en responsabilidad administrativa (arts. 106.2 CE y 139 y ss. de la Ley 30/1992) se logra mediante la atribución de responsabilidad por culpa «in vigilando» respecto de las eventuales afecciones al medio ambiente y a las aguas (siendo estas últimas, además, demaniales).

El afectado reclamó ante el Ayuntamiento y ante la Administración autonómica la correspondiente indemnización por responsabilidad patrimonial «por no haber impedido, pese a sus repetidas solicitudes, las emanaciones provenientes de las instalaciones de una explotación ganadera» a lo largo de doce años y «antes de que se obtuviese por los titulares de la explotación colindante la licencia al efecto solicitada» (FD 1º).

La Sala, después de calificar como objetiva la responsabilidad, pone de manifiesto la responsabilidad que en el control de las actividades clasificadas ostenta la Administración municipal, por una parte, y la autonómica, por otra. Vincula ambas como concurrentes e indisociables (FD IV) y condena a ambas Administraciones, tanto al pago de la indemnización (en algo menos de la cuantía solicitada) como –y aquí está la originalidad de la sentencia– a la reparación «*in natura*» del acuífero que nutre al pozo. En efecto, como señala la sentencia (FD V), «como reparación *in natura*, la reparación del daño debe alcanzar a la condena al Ayuntamiento... y la Administración Autonómica, para que eliminen la contaminación de los acuíferos que nutren al pozo de la vivienda de los actores, disponiendo para ello los medios necesarios y recabando la colaboración administrativa precisa de acuerdo con el reparto competencial».

En definitiva, por lo tanto, se separan en la condena la indemnización solicitada de daños y perjuicios (en beneficio del demandante) y la correspondiente restauración del dominio público afectado a su estado previo (en beneficio de la colectividad –el

acuífero es dominio público– y del propio demandante, usuario principal de las aguas de dicho acuífero).

Nótese, por otra parte, que el Tribunal no está aplicando la Ley de Aguas, sino el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración que, con carácter general, recoge la ley 30/1992. Las inmisiones contaminantes derivadas de la actividad ganadera pueden o no ser calificadas como vertidos, a los efectos de la Ley de Aguas, pero en todo caso constituyen la causa de la contaminación del acuífero y, por lo tanto, los usuarios de dicha masa de aguas deben ser indemnizados por los daños sufridos.

4.2. MÁS SOBRE ANTENAS DE TELEFONÍA MÓVIL

Los problemas de las licencias ambientales para instalaciones de antenas de telefonía móvil constituyen un tema recurrente en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia. Estos conflictos suelen darse entre operadoras y Ayuntamientos.

La sentencia de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) de 3 de enero de 2011 resuelve un conflicto entre una operadora de móviles y un gran municipio de la provincia de Burgos (Aranda de Duero) que trasluce las tensiones entre el derecho a instalar las necesarias antenas y la discrecionalidad municipal para decidir su ubicación.

La operadora solicitó en su momento las licencias ambiental y de obras para instalar una antena en un determinado polígono de la ciudad. El Ayuntamiento denegó dichas licencias sobre la base de que el PGOU del municipio no lo preveía. Frente a este planteamiento, en el recurso ante el Juzgado de lo contencioso, la operadora arguyó que, por falta de previsión municipal –de ejercicio de las correspondientes competencias municipales– se estaba perjudicando a los usuarios potenciales de teléfonos móviles. La sentencia de instancia desestimó la demanda y en apelación, la Sala señala que, de acuerdo con la Ley 32/2003, de Telecomunicaciones, «dentro del término municipal deben poderse ubicar instalaciones suficientes como para dar cobertura precisa para prestar adecuadamente el servicio». Ahora bien, sigue diciendo la sentencia, «tampoco cabe desprender de estos preceptos que las compañías de telefonía móvil pueden ubicar sus instalaciones en donde consideren oportuno».

Por lo anterior, la Sala acude a la normativa urbanística de Aranda de Duero para comprobar si se pueden encontrar criterios normativos sobre la instalación de antenas de móviles (que no se puede impedir). Y del estudio deduce que no está prohibida dicha instalación en suelo rústico común, al que es equiparable el que acoge la ubicación elegida por la operadora; pero este último figura en el planeamiento como destinado a sistema general de ampliación de un parque, lo que es equivalente a un suelo rústico de protección natural, donde no se permiten antenas, sino actividades de ocio y cultura que no rebasen la altura media de los árboles del lugar. Por lo tanto, no cabe autorizar dicha antena, pero «existen otros suelos dentro del término municipal en los que es posible ubicar esta instalación». En definitiva, se reconoce el derecho a la instalación

de antenas, pero supeditado a la elección de la ubicación de acuerdo con lo establecido por el Plan urbanístico.

4.3. ÓRGANO AMBIENTAL VS. ÓRGANO SUSTANTIVO: EL ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ÓRGANO AMBIENTAL EN LOS PROYECTOS SOMETIDOS A EIA

La sentencia núm. 225/2011 de 6 mayo, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) trae a colación un conflicto que ya había sido tratado por algunos especialistas a nivel doctrinal y que se plantea ahora en la práctica: el problema del alcance de las competencias del órgano ambiental en la Evaluación de Impacto. Se impugna en este recurso la Resolución de 27 de febrero de 2009 de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se confirmaba (enalzada) la sanción de 96.040 € impuesta a la demandante por incumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de instalación cerámica del que era titular.

La sanción fue impuesta por Resolución de 12 de agosto de 2008, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Consejería de Medio Ambiente. La argumentación de la parte actora se sustenta en que se estaba sancionando el incumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental de 4 de febrero de 1999, en lo que se refería a la profundidad de explotación y al tiempo de duración de la misma, pero estos aspectos técnicos corresponden a la materia «minas» y no a la materia «medio ambiente», y la competencia en materia de derecho minero corresponde única y exclusiva a la Dirección General de Minas, y no a los órganos ambientales. Como señala la sentencia, recogiendo los argumentos de la demanda, «toda injerencia de la Consejería de Medio Ambiente sobre cuestiones relativas a la ordenación y administración minera, o la planificación o investigación minera, es ajena a sus competencias», por lo que la Declaración de Impacto ambiental debe limitarse a «pautar medioambientalmente el ejercicio del derecho a explotar». (Además de la incompetencia, señalaba el demandante que la Declaración del proyecto en cuestión no incluía las circunstancias cuestionadas –plazo de explotación y profundidad máxima– dentro de su contenido dispositivo, sino en el expositivo de la misma).

La resolución judicial recuerda que la infracción que se dice cometida es la del incumplimiento de las condiciones ambientales en que debe realizarse el proyecto de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, así como las correspondientes medidas protectoras y correctoras. Y «para saber cuáles sean estas condiciones y las medidas protectoras y correctoras establecidas, es preciso acudir a la Declaración de Impacto Ambiental». Los dos extremos cuestionados en la demanda (duración y metros de profundidad) «podrán ser exigidos por la autoridad minera, pero no por la autoridad medioambiental». De acuerdo con ello, se fijan los límites de la Declaración Ambiental en relación con el condicionado (sustantivo) del proyecto. Ahora bien, la Sala constata también que en la actuación del demandante hubo incumplimiento de

otros aspectos menores del condicionado del proyecto, lo que le lleva a mantener la sanción impuesta, aunque reducida de forma importante.

4.4. SANCIONES POR CAZA: PRUEBA INDICIARIA

La –podríamos calificarla así– simpática sentencia 20/2011, de 11 de enero, confirma las sanciones pecuniarias y de retirada de licencia de caza e inhabilitación para su obtención durante un año que se impusieron a dos cazadores. La sentencia se resume en un problema de prueba: los agentes del Seprona descubrieron a estos dos cazadores, con una reala de trece perros en un coto privado de caza y a las doce y media de la noche y redactaron la correspondiente denuncia por caza ilegal de jabalíes. No se señaló en la denuncia que llevasen armas y cuáles –qué animales– podían ser el objeto de la actividad cinegética. Frente a la alegación de que no estaban cazando, la sentencia, de la que fue ponente un juez con amplios conocimientos cinegéticos, por otra parte, afirma que, de acuerdo con la Ley de caza, para ejercitar la actividad cinegética «no es imprescindible ni el uso de armas (ya que cabe que se utilicen otros “medios apropiados”), ni la concreción de una especie cinegética como objetivo de la acción (ya que ésta puede dirigirse contra cualquiera de los “animales definidos como piezas de caza”). Es de añadir –sigue diciendo la sentencia en su FD 1º– que esta Sala considera, como anteriormente lo estimaron los órganos administrativos, como “medio apropiado” un conjunto de trece perros de las razas normalmente integrantes de las rehalas intervinientes en las monterías, con fuerza y agresividad suficientes para acosar a las piezas de caza mayor (entre ellas, los jabalíes) y matar, por sí mismos, crías y animales de corta edad de esa especie».

La argumentación se cierra con pruebas indiciarias pero absolutamente contundentes: la Sala reduce al absurdo las declaraciones de los afectados, según las cuales estaban «paseando» y no cazando: «no resulta creíble –y desde luego, carece de todo respaldo probatorio– su afirmación de que estaban paseando o entrenando a los perros, por la hora a la que lo hacían –las 0,30 horas– y por el lugar en que se encontraban –lejos de sus respectivos domicilios y en un terreno señalado como coto privado de caza, del que no eran socios-« (FD 1º).

4.5. PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO. LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES EN ZONA DE SERVIDUMBRE Y POLICÍA

Son numerosísimas las sentencias del Tribunal Superior de Justicia que vienen a desestimar recursos contra sanciones pecuniarias impuestas por la Confederación Hidrográfica del Duero a los causantes de daños al dominio público hidráulico, normalmente como consecuencia de vertidos ilegales. Desde un punto de vista jurídico no contienen especiales novedades, porque los recursos pivotan sobre cuestiones procedimentales o de prueba o sobre principios generales del régimen sancionador. Al

margen de ello, merece la pena mencionar alguna decisión judicial relativa también al dominio público hidráulico.

La Sentencia de 26 de julio de 2011, de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) hace referencia a la posibilidad de legalización de construcciones sin autorización del Organismo de Cuenca en zona de servidumbre de cauces y de policía (aspecto no regulado por la Ley de aguas). Reconoce que es posible autorizar, con carácter excepcional y por razones justificadas de interés general, las edificaciones en esas ubicaciones, pero dichas autorizaciones no son regladas sino discrecionales y corresponde a la Administración hidráulica competente valorar las circunstancias del caso para su otorgamiento.

Hay que recordar que la zona de servidumbre tiene una anchura de cinco metros, linda con el cauce y es de uso público (art. 6.1 de la Ley de Aguas, TR aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y según el art. 7.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril) *«los propietarios de estas zonas de servidumbre (...) no podrán edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados»*. La zona de policía tiene cien metros de anchura desde el cauce (art. 6.1 LA) y según el art. 9.3 RDPH, *«la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de Cuenca»*; estas obras o trabajos incluyen *«las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisionales»* (art. 9.1 c) RDPH).

En el caso, el demandante había edificado una vivienda en una parcela de su propiedad y la edificación en cuestión quedaba ubicada en un terreno que, en parte era zona de policía y en parte servidumbre de cauces. La vivienda en cuestión contaba con la preceptiva licencia municipal, que le fue otorgada a pesar de su ubicación. Una vez construida, y ante la denuncia de un guardia fluvial, el titular solicita la legalización de dicha construcción a la Confederación Hidrográfica con base en el art. 67 LAP, que establece: *«1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan»*. Y en el apartado 4, añade: *«Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente»*.

La Confederación deniega la legalización, resolución que es impugnada en vía contenciosa por el titular de la vivienda, sobre la base de dos argumentos, principalmente: la posibilidad de legalización que la Ley urbanística regional atribuye a la Administración pública de construcciones sin licencia y el principio de confianza legítima, porque el municipio le otorgó la licencia para ello sin condicionamiento alguno y sin aludir en ningún momento a la ilegalidad de la edificación por infracción de la Ley de Aguas, y la Guardia Fluvial conocía la intención de llevar a cabo esa edificación antes de su efectiva ejecución.

La Sala afirma, en primer lugar, la inaplicabilidad del art. 67 al caso, porque no hay acto administrativo susceptible de ser convalidado sino una construcción, legalizable o no. En segundo lugar, la decisión judicial no cuestiona la posibilidad de legalizar

que tiene la Administración hidráulica en este caso, como tampoco lo hace la propia Administración al denegarla. Lo que cuestionó la Administración hidráulica era su conveniencia, o en concreto, «la procedencia de este otorgamiento en base a [sic] la discrecionalidad que el artículo 7.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico otorga al Organismo de cuenca para valorar si existe una causa «muy justificada» para autorizar una construcción en zona de servidumbre, y el artículo 9.1 del mismo Reglamento para ponderar «las exigencias de la protección del dominio público y el régimen de corrientes». Y el demandante no aporta ninguna razón justificativa de esta excepcionalidad que permitiera la autorización correspondiente.

El otro argumento esgrimido por el demandante se apoya en el principio de confianza legítima, porque el titular de la vivienda había solicitado la correspondiente autorización municipal, que se otorgó incondicionada. Y correspondía al Ayuntamiento la solicitud del correspondiente informe o autorización al Organismo de Cuenca (art. 291.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero: «No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de uso del suelo que, conforme a la legislación sectorial, requieran otras autorizaciones administrativas previas hasta que las mismas sean concedidas»). De estimar este motivo, la responsabilidad derivada de la infracción recaería sobre el Ayuntamiento. Sin embargo, el Tribunal recuerda que el principio de confianza legítima no puede amparar actuaciones ilegales, como es el caso.

En definitiva, ni el principio de confianza ni la posibilidad de legalización obligan a la Administración hidráulica a autorizar a posteriori la construcción de una vivienda que, de forma manifiesta, ocupa parte de la zona de policía y de la de servidumbre de cauces.

4.6. MINAS, MEDIO AMBIENTE E INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS

Como señalamos mas abajo, los problemas ambientales provocados por la mina «El Feixolín» han llegado a Luxemburgo, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acaba de condenar a España por el incumplimiento –por parte de esta y otras explotaciones mineras– de varias Directivas ambientales europeas.

Pero la sentencia europea no ha sido la única que este año ha recaído en relación con esta polémica explotación minera. La sentencia de 15 de septiembre de 2011 que aquí se reseña no es de la Sala, sino del Juzgado unipersonal de lo contencioso n. 2, de León (cuya eventual apelación deberá resolver, entonces sí, la Sala), pero no queremos dejar de comentarla porque traerá cola y porque es, a su vez, fruto de sentencias anteriores de la Sala. Esta decisión judicial analiza la legalidad de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Villablino a la empresa titular de la mina «El Feixolín», de infausta memoria, porque se trata de una explotación de carbón a cielo abierto que carecía de las licencias correspondientes y estaba parcialmente ubicada en una zona protegida desde el punto de vista ambiental. Esta sentencia se dictó dos meses antes de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenara a España por incumplimiento de

las Directivas «Evaluación de Impacto», «Aves silvestres» y «Hábitats» en relación con varias explotaciones mineras a cielo abierto, entre las cuales se incluye «El Feixolín».

Una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 30 de enero de 2009 condenó a la Administración autonómica a adoptar las medidas necesarias para la clausura de la actividad minera desarrollada por la MSP en El Feixolín y a iniciar «los procedimientos sancionadores y de restitución del daño a que hubiere lugar». En ejecución de sentencia, el Ayuntamiento de Villablino inició y resolvió el correspondiente expediente sancionador contra la empresa titular de la explotación. La resolución de este expediente, que imponía la sanción de 129 millones de euros a la minera, fue objeto de impugnación por ésta ante el Juzgado. La sentencia del Juzgado merece ser destacada porque, a pesar de tratarse de «jurisprudencia menor», la cuantía es «mayor» y tiene rigor técnico. En efecto, el contenido de la sentencia hace referencia a la sutil –en ocasiones– diferencia entre las sanciones y la exigencia de responsabilidad extracontractual por daños a bienes públicos o al medio ambiente. El asunto es el siguiente:

El Ayuntamiento de Villablino inició –en ejecución de sentencia, como hemos visto– el procedimiento sancionador contra «Minero Siderúrgica de Ponferrada, S.A.», la empresa titular de la mina «El Feixolín», consecuencia del cual le impuso la sanción de multa de 129.071.078'59 €, por la comisión de una infracción muy grave (art. 115.1.a) de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL) y otra grave (art. 115.1.b) LUCYL) en materia urbanística y de otra infracción muy grave en materia ambiental (art. 74.2.a) Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León (LPA CyL), por Decreto del Alcalde de 28 de febrero de 2007, confirmado por el de 26 de marzo de 2007, que desestimó el recurso de reposición.

La sociedad demandante solicitó la anulación de la sanción impuesta. Entre otros motivos, alegó el principio de proporcionalidad. En efecto, la suma de las cuantías máximas totales de las sanciones posibles a la luz de las leyes urbanística y de prevención ambiental de Castilla y León no puede superar los 2,5 millones de euros, cantidad que no alcanza al 2% de la sanción efectivamente impuesta. La razón de esta exagerada cuantía sancionadora se encuentra en la interpretación que el Ayuntamiento de Villablino hace del art. 131.2 Ley 30/1992, cuando establece que «el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas»: los beneficios obtenidos desde julio de 1995 hasta octubre de 2006 los cifra el Ayuntamiento en esa cantidad; sin embargo, el propio Juzgado no considera probada ni esa cantidad, ni siquiera la existencia de beneficio. Además, a la luz de la Jurisprudencia de la Sala de lo contencioso de Castilla y León, este precepto de la Ley básica no puede modificar las cuantías máximas de las sanciones establecidas por la ley sancionadora, por lo que las sanciones no pueden desbordar éstas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el alcance de la obligación de restaurar la legalidad que tienen los autores de la actividad infractora: tal y como establece el art. 117.4 LUCYL, «cuando la suma de la sanción imponible y del coste de las medidas de restauración de la legalidad sea inferior al importe del beneficio, se incremente la cuantía de la

multa hasta alcanzar dicho importe, teniendo en cuenta el valor en venta de las parcelas, construcciones e instalaciones resultantes de los actos sancionados conforme a las normas establecidas en la legislación del Estado». Aquí es la propia Ley sectorial la que establece el criterio de determinación de las cuantías de las sanciones en función del beneficio obtenido, lo cual es técnicamente correcto, pero falta la prueba correspondiente. Lógicamente, la indemnización sólo puede alcanzar a la reposición y a la indemnización de daños y perjuicios: no puede incluir el beneficio obtenido. Lo único probado es el coste de la restauración (15.134'14 € por Ha, siendo el número de éstas es de 176'07, a 31 de diciembre de 2006). Por lo tanto, será preciso cuantificar la sanción en función de los únicos datos probados en el proceso, que son los gastos de restauración (y no los supuestos beneficios). De acuerdo con ello, la cuantía de la sanción no puede superar los 800.000 euros, tal y como establece el juez.

En definitiva, se trata de un problema de prueba (de los beneficios obtenidos) y de distinción entre obligaciones pecuniarias de naturaleza sancionadora y obligaciones indemnizatorias, que se pueden tramitar en el mismo procedimiento administrativo pero que responden a conceptos distintos.

4.7. RUIDO DE CAMPANAS Y USOS TRADICIONALES

La sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 3 de Valladolid, de 21 de diciembre de 2011 condena al Ayuntamiento de Uruña (la única «Villa del Libro», ubicada en la provincia de Valladolid) a silenciar el reloj de la iglesia de Santa María del Azogue por exceder de los decibelios permitidos al dar las horas y las medias horas, función que venía cumpliendo únicamente desde 2008, tras la restauración de las campanas.

En general, esta decisión judicial se enmarca en un contexto polémico, en el que los vecinos del pueblo (de poco más de 200 habitantes) han apoyado, bien el mantenimiento, bien la supresión del sonido del campanario, acudiendo incluso a los argumentos de autoridad (como el de Joaquín Díaz, conocido etnógrafo y vecino de la villa) o a las recogidas de firmas.

El pleito es fruto de la demanda de un vecino, músico de profesión y titular de un estudio de grabación, que solicitó del Ayuntamiento silenciar el reloj de la iglesia en su uso de reloj municipal y una indemnización de 12.000 euros por los daños que el ruido del reloj provocó en su salud y en la continuidad de su trabajo. La sentencia desestimó, sin embargo, la indemnización, por no quedar en absoluto acreditada la influencia del repique de campanas en el trastorno psicológico del demandante o en la continuidad del ejercicio de su profesión.

La decisión judicial permite únicamente el mantenimiento de los multiseculares usos litúrgicos tradicionales, anteriores al hecho de que el demandante decidiera ubicar su vivienda a escasos metros de la iglesia; y señala también que «negar esta tradición no viene a ser sino un imperdonable desconocimiento de la historia y la realidad social», más

en un municipio en el que se ubica el Museo de las Campanas. En definitiva, mantiene –con buen criterio– los usos tradicionales (especialmente importantes en un pueblo medieval, amurallado, con castillo, calificado como conjunto histórico-artístico y que cuenta con tres museos de instrumentos musicales tradicionales) pero prohíbe los usos «modernos» como reloj (¿estamos ante la supresión de un servicio público en sentido amplio?) por las molestias que provocan la continuidad y el exceso de decibelios.

4.8. LA SALA DE LO CONTENCIOSO CONFIRMA LA DEROGACIÓN DEL RAMINP A EFECTOS DE DISTANCIAS. MÁS VALE TARDE QUE NUNCA

La sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 22 de julio de 2011 confirma la validez de una licencia ambiental concedida el 5 de octubre de 2008 por el Ayuntamiento de la Merindad de Río Ubierna a una Cantera. Los recurrentes alegaron, entre otras cosas, que la licencia infringía el régimen de distancias del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

El recurso alude a la Ley 10/2009, de 17 de diciembre (cfr., Observatorio de 2009) por la que se deroga la vigencia del Reglamento citado en el territorio de Castilla y León, y niega la competencia del Parlamento regional para derogar una norma estatal básica como es el RAMINP. La Sala concluye confirmando la derogación del RAMINP con carácter retroactivo y con ello, el régimen de distancias. La solución es correcta: el RAMINP estaba derogado (en nuestra opinión, ya antes), pero se echa en falta la justificación de esa supuesta capacidad derogatoria de la Ley autonómica respecto del reglamento estatal. Y la razón está en la propia normativa estatal: no hay que olvidar que es la Ley estatal básica 34/2007, de calidad del aire, la que deroga el RAMINP (Disposición Derogatoria 1), aunque mantiene su vigencia en aquellas Comunidades Autónomas «que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa». Castilla y León ya disponía de regulación en la materia (Ley 11/2003) y había renunciado a regular las distancias. Por lo tanto, lo que hace la Ley 10/2009 no es derogar, sino confirmar (para evitar todas las dudas) la derogación operada por la propia normativa estatal. Más vale tarde que nunca.

4.9. SOBRE LAS DIFERENCIAS ENTRE EL SOFT LAW AMBIENTAL Y EL DERECHO VIGENTE: EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE SOFT LAW NO GENERA LA INVALIDEZ DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL

A nadie le gusta que en su pueblo se instale una industria contaminante. El problema es que tampoco le gusta a casi nadie que en su pueblo exista una industria potencialmente contaminante y se legalice, aunque cumpla todos los requisitos legales. La sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) de 9 de septiembre de 2011 desestima el recurso planteado por una organización de defensa de la naturaleza contra la autorización ambiental concedida por la Junta de Castilla y León a una empresa, que llevaba funcionando 25 años, para legalizar una planta de recuperación

de plomo por segunda fusión a partir de baterías y otros subproductos con contenido en plomo y el correspondiente vertedero de escorias en San Esteban de Gormaz.

El conflicto judicial no plantea serios problemas jurídicos de fondo; al final es una cuestión de derecho (ni siquiera hubo solicitud de recibimiento a prueba), enardecida por la falta de regulación de un procedimiento específico para la adecuación de actividades contaminantes preexistentes a la legislación de autorización ambiental integrada (falta de normativa comentada en otros Observatorios y cuya promulgación, habida cuenta del tiempo transcurrido será ya improcedente). Básicamente, los recurrentes alegaban, además de que la autorización expresa se concedió trascurridos más de tres años y medio (y por ello entendían que se desestimó por silencio), el incumplimiento de diversas normativas, bien de naturaleza convencional, bien de «soft law». Al final, la Sala confirmó la validez de la autorización; en primer lugar porque el retraso en la concesión de la autorización no implica la denegación previa, sino la desestimación presunta a efectos de la posible impugnación por parte de los interesados (como señala la Ley 4/1999, la denegación presunta no es un acto administrativo; sí lo es la estimación presunta); pero el Tribunal confirma también la validez de la autorización porque el Tratado internacional alegado –El Protocolo de Aarhus sobre metales pesados– no estaba todavía ratificado por España (no era derecho vinculante) y porque la autorización no infringía preceptos de derecho positivo (sólo el documento BREF de referencia de la Comisión Europea sobre mejores técnicas disponibles).

En definitiva, es cierto que la exigencia ambiental debería ser mayor; es cierto que lo que hoy no son más que criterios inspiradores y normas indicativas, mañana se convertirán en derecho positivo; pero también es cierto que no se le puede exigir a un empresario lo que el derecho positivo no le impone y un Tribunal (éste ha actuado con gran corrección técnica) no puede anular un acto administrativo que se adecua al ordenamiento vigente. Cosa distinta será la determinación de los requisitos a satisfacer cuando la licencia agote su vigencia temporal y ésta deba volver a otorgarse.

5. PROBLEMAS

En este año 2011 el principal problema ambiental desde una perspectiva jurídica es el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha puesto de manifiesto, al condenar a España por Sentencia de 24 de noviembre de 2011, resolutoria de un recurso por incumplimiento del Derecho Comunitario, por haber autorizado varias explotaciones mineras a cielo abierto sin la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental y por haber permitido otras explotaciones («El Feixolín», entre otras) en una zona declarada como zona de protección especial según la Directiva Aves Silvestres sin haber llevado a cabo una «evaluación apropiada de las posibles repercusiones» de dichos proyectos según la Directiva «Hábitats», o sin haber adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas para el urogallo, cuya presencia en la zona contribuyó a justificar la zona del Alto Sil como zona de protección especial.

Por otra parte, hay una serie de proyectos, como vimos en los Observatorios anteriores, que están *sub iudice*, a la espera de un pronunciamiento jurisdiccional. Sin duda alguna, el que más importancia económica tiene por el momento es el de las pistas de esquí seco de Tordesillas («Meseta ski»), cuyo proyecto fue aprobado por una Ley que está pendiente de pronunciamiento del Tribunal Constitucional (por la vía de la cuestión y por la del recurso de inconstitucionalidad), mientras las obras permanecen suspendidas. Ahora bien, este proyecto, que sólo formalmente infringe la normativa ambiental, podría «revivir» sin esperar al pronunciamiento del alto Tribunal si las Cortes Generales modificaran el art. 30 de la Ley de Montes para eliminar la interpretación retroactiva conforme a la cual se ha alegado la inconstitucionalidad de la Ley singular citada.

En otro de los temas recurrentes de los sucesivos *Observatorios*, la gestión del Duero, también ha habido novedades. La STC 32/2011, de la que fue ponente Manuel Aragón Reyes, declaró la inconstitucionalidad del art. 75 del Estatuto, sin realizar ningún juicio de constitucionalidad acerca del tenor del precepto: el TC partió de la base de que la redacción era idéntica a la del Estatuto andaluz y se remitió íntegramente a la STC 31/2011 sobre el Guadalquivir. Como ha explicado MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, el caso del Duero era muy distinto al del río andaluz, al tener en cuenta las aguas que nacen en Castilla y León y pasan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.

La redacción estatutaria anulada consideraba que la parte relevante de la cuenca que queda fuera de Castilla y León se compone de un río (el Támega) que nace en Galicia y baja directamente a Portugal y que la unión de este río con las aguas reclamadas por Castilla y León se produce ya fuera de España (el carácter internacional de la cuenca es irrelevante a los efectos de su gestión por el Estado). Por otra parte, y es un dato confirmado por los documentos que integran la propuesta de plan hidrológico, la gestión conforme al criterio de cuenca que hace el Estado es sólo de aguas que discurren íntegramente por el territorio de Castilla y León: todos los sistemas de explotación del Duero están en esta Comunidad. Es igualmente cierto, conforme apunta también MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, que las STC 31/2011 y 32/2011 resultan muy esquivas en torno al carácter constitucional del criterio de cuenca. Y es claro que no hay que confundir entre el criterio –irrenunciable– de unidad de cuenca y con el de unidad de gestor o, lo que es lo mismo, con la exclusividad de las competencias estatales. A diferencia de lo sucedido con el Guadalquivir, por la negativa del Estado a negociar las transferencias, los efectos de la sentencia no se han dejado notar, aunque no hay duda de que es un problema que sigue abierto.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Antonio Silván Rodríguez

Secretaría General de Fomento y Medio Ambiente: Carmen Ruiz Alonso

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: José Manuel Jiménez Blázquez

Director General del Medio Natural: Jose Angel Arranz Sanz

7. BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO HEDO, Eva, «La biomasa, una energía renovable que escala peldaños.: A propósito del plan regional de ámbito sectorial de la bioenergía de Castilla y León», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6 (Junio), 2011, pgs. 1-10.
- GONZALO MIGUEL, Celia, «La integración del medio ambiente en la normativa territorial y urbanística de Castilla y León», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 20, 2011, pgs. 217-242.
- MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, (competencias sobre el Duero) y pgs. 1039-1045, 1112-1119 CAROPATÓN CARMONA (competencias sobre medio ambiente).
- SÁEZ HIDALGO, I., y REY MARTINEZ (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Civitas Thomson, 2011, en particular, pgs. 1237-1264.

En la revista de actualidad jurídica ambiental <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/>, se han comentado las siguientes normas:

- Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. (Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 227, de 24 de noviembre de 2011), por Ana M^a BARRENA MEDINA (Personal Investigador en Formación, CIEDA-CIEMAT).
- Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL núm. 183, de 21 de septiembre), por Celia GONZALO MIGUEL (Personal Investigador en formación del CIEDA-CIEMAT).
- Decreto 11/2011, de 17 de marzo, por el que se regulan las condiciones de las subvenciones destinadas a explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales integradas en sistemas de depuración de espacios naturales (Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 57, de 23 de marzo de 2011), por Ana M^a BARRENA MEDINA. Personal Investigador en Formación, CIEDA-CIEMAT.
- Decreto 6/2011, de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL núm. 32, de 16 de febrero de 2011), por Celia GONZALO MIGUEL. Personal Investigador en formación del CIEDA-CIEMAT.
- Decreto 2/2011, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León (BOCYL núm. 17, de 26 de enero de 2011), por Eva BLASCO HEDO. Investigadora y Responsable del Centro de Formación CIEDA-CIEMAT.