

Castilla y León: la reforma de la Ley de Prevención Ambiental y otras cuestiones

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Una importante reforma de la Ley de Prevención Ambiental*. 2.2. *La nueva Ley Agraria*. 2.3. *La Ley de Reforma de la Administración*. 2.4. *Una Ley que deja de serlo: La inconstitucionalidad de la ley de convalidación del proyecto Meseta-Sky*. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. *La reorganización de órganos de asesoramiento y participación*. 3.2. *Una modificación de las comisiones territoriales de medio ambiente y urbanismo*. 3.3. *Creación de la comisión interautonómica para la gestión del parque nacional "Sierra de Guadarrama"*. 4. EJECUCIÓN. 4.1. *Continuidad de la política presupuestaria*. 4.2. *El Plan Integral de Residuos de Castilla y León*. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. *Exigibilidad y alcance de las evaluaciones de impacto ambiental*. A. *Cautelas frente a los potenciales efectos de un proyecto: del daño al riesgo*. B. *La modificación sustancial de una Autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a Evaluación de impacto*. 5.2. *Calidad de las aguas y vertidos contaminantes*. 5.3. *Denegación de una autorización de uso del monte: La definitiva expulsión de "Pinguinos"*. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El marco de la política ambiental de la Junta de Castilla y León viene establecido por las leyes, y la actividad parlamentaria durante el año 2014 ha sido intensa en Castilla y León. Frente a la sequía de años anteriores, fruto de una especie de adormecimiento normativo, estrechamente vinculado con la crisis económica y con la consiguiente contracción del gasto público, se han aprobado este año varias leyes con influencia directa

o indirecta en el medio ambiente; además de algunas normas sectoriales con incidencia en lo ambiental, ha habido una reforma de ley que se puede calificar como esencial: la modificación de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental; se trata de una reforma de calado que entra de lleno en la disciplina ambiental (calidad ambiental).

Por otra parte, conviene mencionar la última ley singular anulada por el Tribunal Constitucional, la tercera en poco más de un año, que había validado legislativamente un proyecto de instalaciones deportivo-recreativas (Meseta Sky) inicialmente aprobado por Decreto y que, por infringir la Ley estatal de montes y otras normas, había sido reiteradamente descalificado por los Tribunales. Es el último coletazo de una política nefasta de blindaje de leyes de aprobación de infraestructuras para eludir el control contencioso-administrativo.

Al margen de las leyes, debe destacarse la aprobación del Plan Integral de Residuos, con vocación de totalidad en cuanto a los residuos afectados y a las operaciones proyectadas, que enmarca, asimismo, las actuaciones de la Administración autonómica en materia de residuos.

2. LEGISLACIÓN

Como se acaba de señalar, han sido varias las iniciativas legislativas que, directa o indirectamente, afectan al medio ambiente. Esta “racha” había empezado ya en diciembre de 2013, con la nueva Ley de pesca, como ya comentamos en el capítulo correspondiente al Observatorio del año pasado.

2.1. UNA IMPORTANTE REFORMA DE LA LEY DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

La gran novedad legislativa estrictamente medioambiental ha sido la modificación de la Ley 11/2003, *de Prevención Ambiental*, que incluye diversas técnicas de protección preventiva del ambiente (Evaluación de Impacto, Autorización Ambiental Integrada, Licencia Ambiental y Comunicación previa). La nueva Ley 8/2014, de 14 de octubre, *por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León*, busca racionalizar la regulación preventiva, simplificando la aplicación de las diversas técnicas y evitando contradicciones o reiteraciones.

Los motivos que han llevado al legislador a acometer esta profunda reforma son conocidos: por una parte, la conveniencia de simplificar trámites y de no disuadir, con exigencias burocráticas desproporcionadas, la creación de nuevas actividades comerciales o industriales en la coyuntura

actual de crisis económica; por otra, continuar con la progresiva sustitución (donde haya lugar a ello) de procedimientos de control previo por procedimientos de control durante el funcionamiento de la actividad; estos aspectos exigen una especial ponderación de las reformas, para evitar que la mayor agilidad burocrática no implique un efecto negativo sobre el interés general medioambiental, como tendremos ocasión de valorar; finalmente, la necesidad de adaptar la normativa autonómica a la nueva Ley básica estatal 21/2013, *de Impacto Ambiental*, reguladora de la evaluación de proyectos y de planes y a la reguladora de la autorización ambiental integrada en la nueva Ley 5/2013, que transpone la Directiva 2010/75, sobre emisiones industriales (que a su vez derogó la inicial Directiva 96/61).

En cuanto al ámbito de aplicación, la Ley 8/2014 amplía los supuestos excluidos de su regulación normativa; ahora bien, esta exclusión no implica, aunque pudiera parecerlo *prima facie*, una reducción del control preventivo, sino que viene a evitar reiteraciones en el proceso controlador: en efecto, como señala la Exposición de Motivos, se excluyen diversos supuestos por exigencia de la normativa básica estatal o bien porque ya están regulados en la normativa sectorial aplicable (actividades contaminantes en materia de defensa, o referidas a la actividad laboral en los lugares de trabajo, las actividades e instalaciones vinculadas a la investigación y experimentación de nuevos productos o la energía nuclear).

Igualmente, la Ley –en su finalidad de reducir conflictos interpretativos– define los conceptos de modificación sustancial y no sustancial de la autorización ambiental (art. 6 bis), cuya indeterminación había venido generando numerosos problemas, como pone de manifiesto el abultado número de decisiones judiciales recaídas en relación con este tema, también en los tribunales de la región, algunas de las cuales se reseñan más abajo. El criterio diferenciador se aplica también, igualmente, a las licencias y a las comunicaciones ambientales, para ensanchar el ámbito de la seguridad jurídica en la aplicación de estas técnicas.

En esta línea de buscar la agilización de los procedimientos, el nuevo art. 11.2 de la Ley, introducido ahora, rompe con el criterio absoluto y tradicional de que la autorización ambiental debe ser previa a la urbanística. En efecto, sólo se exige este orden de precedencia “cuando la actividad prevista pretenda ubicarse en suelo rústico”. “Este cambio deriva –dice la Exposición de Motivos– de que en numerosas ocasiones las actividades autorizadas por este régimen de intervención pueden desarrollarse en edificaciones situadas en polígonos industriales, de uso general y no específico, lo que además conlleva una disminución sustancial en tiempo para la implantación de las actividades”.

En cuanto al ámbito de aplicación de la licencia ambiental, la Ley amplía razonablemente su espectro (art. 24.1): mantiene, por una parte, la cláusula residual (se someten a licencia las actividades no sometidas a autorización –por arriba– ni comunicación previa –por abajo–); pero añade una cláusula en virtud de la cual se someten también a licencia las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental simplificada (lo que en ocasiones se ha dado en llamar pre-evaluación, o evaluación *prima facie*) y que, de acuerdo con el resultado de esta, no precisen someterse a la ordinaria posteriormente. De esta forma se sobreentiende que dichas actividades no tienen un impacto ambiental relevante pero tampoco insignificante... lo cual parece cuadrar bastante con la finalidad de la determinación residual de las actividades sometidas a licencia. Este planteamiento, además, responde al intento de evitar controles innecesarios: como recuerda la Exposición de Motivos, los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto ordinaria, cuyo resultado haya sido favorable, bastará con que se sometan a comunicación previa (exigible a efectos meramente informativos) porque el control ambiental *sensu stricto* viene ya realizado por la Evaluación de Impacto favorable. Se eluden también los solapamientos de varios controles mediante el ajuste de la actuación de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo: estos órganos colegiados tenían que intervenir obligatoriamente en el procedimiento de emisión de licencias ambientales (cuyo otorgamiento correspondía al Alcalde); tras la reforma, se exime de este trámite con carácter general porque “la Administración de la Comunidad Autónoma controla ya las actividades o instalaciones sujetas a este régimen a través de otros medios de intervención administrativa basados en la normativa en materia de residuos y de emisiones a la atmósfera, lo que hace innecesario el trámite suprimido” (EM). De esta forma, el régimen de las licencias ambientales se “remunicipaliza” en un cierto sentido, porque pasan a referirse a aspectos de competencia básicamente municipal, habida cuenta de que los demás aspectos ambientales de la actividad autorizada son controlados por la Administración autonómica a través de otras vías.

La Ley prevé la posibilidad de modificar de oficio la licencia por diversas causas (art. 41). Estamos ante una modificación derivada de un cambio de circunstancias físicas o legales. No tiene carácter sancionador. La ley, desafortunadamente, la califica como “revisión de oficio” pero su naturaleza es más próxima a la revocación (parcial) en la línea del viejo art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, porque no se refiere a vicios de nulidad radical, de pleno derecho, existente *ab initio*, sino a la acomodación de la licencia a las nuevas circunstancias.

En cuanto a la comunicación ambiental, la Ley amplía el listado de actividades de escasa incidencia ambiental sometidas a este régimen, pero también se incluyen otras actividades o instalaciones con incidencia ambiental más significativa que, por normas ambientales sectoriales, han de ser supervisadas en procedimientos administrativos específicos por la Administración regional.

Desde esta perspectiva de la simplificación, estas reformas son razonables y el único “pero” es que deberían haberse plasmado mucho tiempo antes. Pero nunca es tarde si la dicha es buena.

En cuanto a la Evaluación de Impacto Ambiental, la reforma incide –como se ha señalado más arriba– en el ajuste de la normativa autonómica a la nueva Ley estatal. El régimen que se deroga con esta ley se basaba en dos tipos de evaluaciones de impacto de proyectos, por razón de su incidencia ambiental, de su diferente procedimiento y del órgano ambiental competente (central o periférico) para resolver. Ahora la ley se ajusta al binomio “pre-evaluación” o evaluación simplificada y evaluación ordinaria, que no son alternativas como antes porque la primera puede exigir (o no) que el proyecto se someta a la segunda. De acuerdo con ello, se suprime el Anexo IV (relativo a la evaluación por órgano periférico) y se adopta una remisión en bloque a los supuestos de la Ley estatal, sin perjuicio de incluir (únicamente) cuatro tipos de proyectos específicamente autonómicos sometidos a la evaluación ordinaria, por motivos justificados: *“bien porque se consideran demasiado altos los umbrales establecidos en la normativa básica estatal, en el caso de los dos tipos de industria energética, bien porque se propone la decisión sobre sometimiento en fase anterior a lo establecido en dicha normativa básica, en los polígonos industriales, bien por ser proyectos no contemplados en ella, como las industrias productoras de residuos peligrosos, parece oportuno que se sometan a evaluación de impacto ambiental simplificada, además de los establecidos en la normativa básica estatal”* (EM). El tiempo dirá si la ausencia de otros proyectos autonómicos puede ir en detrimento de la protección del ambiente regional.

En definitiva, estamos ante una reforma razonable, que tiene en cuenta la experiencia acumulada y que busca –tiempo habrá para comprobar si lo consigue– simplificar los trámites administrativos sin reducir la tutela ambiental.

2.2. LA NUEVA LEY AGRARIA

La Ley 1/2014, de 19 de marzo, *Agraria de Castilla y León*, no es una ley propiamente ambiental, pero lo agrario, en la medida en que implica aprovechamiento de recursos naturales, tiene una fuerte vinculación con

lo ambiental. De hecho, la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria es un objetivo que subyace en toda la redacción de la Ley.

Se trata de una Ley desmesurada: supera los doscientos artículos, lo cual es comprensible cuando se comprueba su ambiciosa pretensión totalizadora. Llama la atención que entre los objetivos de la ley y los de la política de desarrollo rural (que, curiosamente se incluyen en preceptos distintos), se alude al medio ambiente: el “equilibrio ambiental de la actividad agraria” entre los primeros (art. 2) y la “conservación de la biodiversidad” entre los segundos (art. 17). Se menciona también lo ambiental entre las directrices de la actividad administrativa en materia de explotaciones agrarias (art. 21), al aludir a los modelos de producción compatibles con las funciones ambientales y territoriales. Y fuera de los objetivos o directrices, la Ley establece un listado de “actuaciones prioritarias” donde se mencionan ni más ni menos que dieciséis (dificilmente aplicables si son tantas). Entre todas ellas, hay una, pero solo una, ambiental: “1) *El fomento de métodos de producción y gestión en las explotaciones agrarias respetuosos con la protección medioambiental y paisajística (...)*”.

Al margen de la parte “principal” (objetivos, directrices, prioridades, de los que hay que desconfiar cuando se masifican, porque las leyes que los contienen se acercan más a declaraciones de intenciones que a normas vinculantes: son mera legislación “simbólica”), desde el punto de vista de la regulación vinculante *stricto sensu*, la ley agraria es, ante todo una ley técnica en la que lo ambiental tiene poco que decir. Cabe destacar, por su interés, el papel que juega la Administración ambiental en la elaboración coordinada de los denominados “*catálogos de buenas condiciones agrarias*”, cuyo valor obligatorio no parece claro (de hecho no se prevé sanción alguna por su incumplimiento), pero que pueden constituir un criterio importante de fomento de los cambios de modelo productivo hacia una producción compatible con la salvaguarda de los recursos naturales, sin perder por ello el necesario rendimiento económico.

Estamos, en definitiva, ante una norma a caballo entre la legislación simbólica y el reglamento, que presumiblemente afectará muy poco a la mejora del medio ambiente de Castilla y León.

2.3. LA LEY DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

La nueva Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tampoco es una ley ambiental, pero resulta evidente su influencia en la organización y

régimen jurídico de la Administración ambiental: de hecho, ha modificado diversas leyes ambientales.

Por una parte, reordena los órganos colegiados de asesoramiento en algunos sectores de actividad administrativa (también en medio ambiente: *vid., infra*) y por otra, prevé la posibilidad de reducción de las sanciones por pronto pago, siguiendo el modelo ya conocido de las sanciones de tráfico. Así se deduce del art. 5 (“*Reducción del pago de sanciones pecuniarias*”).

Las normas autonómicas ambientales –o estrechamente relacionadas con el medio ambiente– afectadas por esta reforma son las siguientes: Ley 4/1996, de 12 julio, *de Caza*; Ley 5/2009, de 4 junio, *del Ruido*; Ley 11/2003, de 8 abril, *de Prevención Ambiental*, cuando se trate de actividades sujetas a autorización ambiental; Ley 15/2010, de 10 diciembre, *de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de iluminación*.

La finalidad de esta modificación del régimen sancionador es evidentemente recaudatoria y esto se condice con la situación de crisis y la necesidad de incrementar los ingresos públicos. Difícilmente puede hablarse de simplificación administrativa cuando, como señala el citado art. 5, el procedimiento sancionador se ha tenido que tramitar en su práctica integridad, ya que el ejercicio del beneficio derivado del pago voluntario sólo se puede ejercer en el plazo de treinta días después de la propuesta de resolución. Lo que se busca es facilitar el pago de sanciones que, hasta el momento, tenían un reducido porcentaje de cumplimiento voluntario. En este sentido, lo que se simplifica es, más que el procedimiento sancionador en sí mismo, la mera tramitación burocrática al evitar, en buena medida, la ejecución forzosa de las sanciones impagadas.

2.4. UNA LEY QUE DEJA DE SERLO: LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE CONVALIDACIÓN DEL PROYECTO MESETA-SKY

El Tribunal Constitucional ha castigado –con esta sentencia van tres– a la Comunidad Autónoma con la anulación de varias leyes de convalidación de proyectos en materia ambiental. La reciente sentencia 162/2014, de 7 de octubre declara contraria a la Carta Máxima la Ley 6/2010, de 18 de mayo, de las Cortes de Castilla y León, *de declaración del proyecto regional del Complejo de Ocio y Aventura “Meseta Sky”*.

Sin entrar en grandes profundidades, porque ya se ha aludido a este conflicto en comentarios anteriores, basta recordar que las Cortes regionales, con un sorprendente consenso, aprobaron en 2010 la ley singular

de este peculiar proyecto de instalaciones de “esquí seco” en las proximidades de Tordesillas (Valladolid), proyecto propuesto por la Diputación vallisoletana y que se intentó llevar a cabo en unos terrenos, parte de los cuales constituían suelo rústico de uso forestal y habían sido objeto de un incendio no intencionado unos años antes. Es sabido que la Ley estatal de Montes prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante treinta años, al menos (art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril), por lo que –al menos, parcial y formalmente– la Ley regional estaba contraviniendo la normativa básica estatal. El Tribunal Constitucional no entra en su resolución en otros aspectos (tutela judicial efectiva, proporcionalidad del uso de la ley singular) como había hecho al analizar las leyes de convalidación del centro de transferencia de Santovenia y del proyecto urbanístico de la Ciudad del Medio Ambiente. Le basta contrastar la norma básica y la regional para reconocer la inconstitucionalidad indirecta de esta por infracción de aquella: curiosamente, aunque la infracción es patente –y no de principios constitucionales, sino de una ley básica– la gravedad de la infracción es mínima, porque la pérdida de riqueza ambiental de la zona con el proyecto no podía ser, en ningún caso, elevada (se trata de un suelo colindante con el núcleo urbano, por lo que la zona está intensamente humanizada, muy próxima a su vez al importante nudo de autovías de Tordesillas y con escasa biodiversidad).

3. ORGANIZACIÓN

3.1. LA REORGANIZACIÓN DE ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO Y PARTICIPACIÓN

La citada más arriba Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, modifica también algunas pautas organizativas de la Junta de Castilla y León. En esta materia, lo más destacable puede ser la reorganización de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en diversos sectores: en el capítulo cuarto, *“se racionalizan diversos órganos de asesoramiento y participación existentes con el fin de agilizar y dinamizar su funcionamiento, posibilitando la fusión de varios órganos en uno solo. Para ello, se modifican las referencias expresas a órganos concretos, sustituyéndolas por una referencia genérica a la necesidad de que exista un órgano de asesoramiento y participación en la materia de que se trate”* (EM). Quedan afectados por esta reorganización órganos asesores regulados por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes, la recentísima Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca, etc.

3.2. UNA MODIFICACIÓN DE LAS COMISIONES TERRITORIALES DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

El Decreto 32/2014, de 24 de julio, *por el que se modifica el Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León* modifica algunos aspectos de las importantes Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo.

Estas Comisiones cumplen una función esencial en numerosos supuestos de tramitación de procedimientos administrativos de emisión de licencias ambientales y urbanísticas, entre otros supuestos: constituyen el principal órgano colegiado y asesor de la Junta en esta materia con fuerte incidencia en el ámbito local. Como ya señalamos en su momento (*Observatorio* de 2014), la simplificación administrativa y, en concreto, la tendencia a suprimir órganos innecesarios, llevó a la Administración autonómica a fusionar las comisiones territoriales de medio ambiente y las de urbanismo por Decreto 24/2013, de 27 de junio. Ahora bien, el funcionamiento de estos nuevos órganos colegiados ha puesto de manifiesto algunas disfuncionalidades en su composición y funciones que el Decreto que se comenta intenta resolver. En cuanto a la composición, se amplía la representación de las organizaciones sindicales y empresariales y de los colegios profesionales, por el alcance amplio de sus competencias. En lo que se refiere a las funciones, modifica el art. 163 del Reglamento de Urbanismo aprobado por Decreto 22/2004, para *“eliminar las asimetrías subsistentes en el articulado del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, pues lo adecuado es que todos los asuntos de planeamiento urbanístico que afecten a un determinado municipio sean objeto de tratamiento en un mismo órgano colegiado”*, de forma que se suprime la competencia atribuida en esta materia al Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio. El alcance de esta modificación, como se ve, es mínimo.

3.3. CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERAUTONÓMICA PARA LA GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL “SIERRA DE GUADARRAMA”

La Sierra de Guadarrama fue declarada Parque Nacional mediante Ley 7/2013, de 25 de junio. Habida cuenta de que el territorio del Parque se encuentra en ambas vertientes de la Sierra, tanto la castellana como la madrileña, son estas dos Comunidades Autónomas las competentes para gestionarlo, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en su Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre. Eso hacía preciso encontrar

un instrumento que permitiese coordinar la participación de ambas comunidades Autónomas. Este instrumento es el Decreto 13/2014, de 27 de marzo, *por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama*, que contiene la misma redacción que su homónimo aprobado por la Comunidad de Madrid y establece los órganos de gestión del parque, que son la Comisión de Gestión y los codirectores de Parque, según el art. 1.

La Comisión de Gestión es un órgano colegiado y paritario formado por seis miembros (tres por Comunidad Autónoma) a la que corresponde la gestión ordinaria del Parque, bajo la dirección (rotatoria, cada dos años) de un representante de la Comunidad Autónoma que ostente la presidencia del Parque durante ese tiempo.

La regla general de adopción de los Acuerdos de la Comisión será por mayoría de votos. No obstante, si un asunto a debate se centrara en una actuación a desarrollar, en exclusiva, en la porción territorial del Parque correspondiente a una de las comunidades autónomas, el Acuerdo que se adopte, para su validez, deberá contar con el voto favorable de los representantes de esa Administración (art. 4).

Los Codirectores del Parque Nacional son dos, y dirigen la gestión del territorio correspondiente a la Comunidad Autónoma a la que representan. De forma rotatoria, con una periodicidad bienal y con funciones de mera representación, uno de los codirectores ejercerá las funciones de Director Conservador del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (art. 5).

A través de esta singular organización se asegura la necesaria coordinación interautonómica en la gestión del Parque.

4. EJECUCIÓN

4.1. CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

En la línea de los años anteriores, el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el 2015 sigue siendo restrictivo en lo que se refiere al medio ambiente. Los presupuestos correspondientes a la Consejería de Fomento y Medio ambiente crecen ciertamente un 6% respecto de los del año pasado y alcanzan, así, los 476 millones de euros. Ahora bien, si los gastos del capítulo I se mantienen sin crecer (132 millones), los relativos a inversiones reales se reducen ostensiblemente, pasando de 184 millones a 140 (sigue la línea de reducción continua conocida desde la adopción de medidas restrictivas por la crisis). Asimismo, las transferencias de capital

se reducen también (de 96 a 84 millones). Por lo tanto, estamos ante unos presupuestos continuistas, que siguen reduciendo la inversión ambiental y cuyo incremento se refiere a las operaciones financieras. No obstante, en la medida en que la Consejería incluye la organización y actividad en medio ambiente y en infraestructuras (fomento), no resulta fácil el deslinde final de lo presupuestado.

4.2. EL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE CASTILLA Y LEÓN

Por Decreto 11/2014, de 20 de marzo, se aprobó el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado «*Plan Integral de Residuos de Castilla y León*».

Este nuevo Plan Integral trae su razón de ser de las previsiones contenidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de *Residuos y Suelos Contaminados*, que prevé la elaboración de planes autonómicos de gestión de residuos (que deben incluir las medidas a aplicar con los residuos generados, de acuerdo con la prelación de objetivos marcada por la Ley y con los elementos definidos en el Anexo V), y de planes de prevención de residuos, que deben establecer objetivos de prevención y reducción, según las medidas previstas en el Anexo IV u otras adecuadas.

Desde esta perspectiva, el Plan Integral de Residuos de Castilla y León se caracteriza, esencialmente, en primer lugar, por su carácter integrador, ya que aborda en un único documento la totalidad de los flujos de residuos generados en la Comunidad Autónoma e incluye el programa de prevención de residuos. Este aspecto resulta continuista con el enfoque de la Comunidad de Castilla y León en la planificación de la gestión de los residuos.

En cuanto a la forma, la Administración autonómica ha optado por utilizar los Planes regionales de ámbito sectorial, previstos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Durante su tramitación recibió más de dos mil quinientas alegaciones, lo que constituye buena muestra de su trascendencia pública y del interés social generado.

En cuanto al ámbito de aplicación material, el Plan Integral de Residuos de Castilla y León es de aplicación a todos los residuos contemplados en la Ley básica estatal de residuos, que se generan en la Comunidad de Castilla y León. En concreto, este plan incluye: los residuos domésticos y comerciales, los residuos industriales (no peligrosos y peligrosos), los residuos de construcción y demolición, los residuos sujetos al principio de responsabilidad ampliada del productor, tales como envases y residuos de envases, pilas y acumuladores, residuos de aparatos eléctricos

cos y electrónicos, aceites usados industriales, neumáticos fuera de uso, y otros residuos sujetos a legislación específica como vehículos fuera de uso y residuos sanitarios.

Tiene, por lo tanto, una vocación vertebradora, al trasladar el concepto de «medio ambiente como política transversal» a la realidad del mundo de los residuos. Hasta ese momento, subsistían diversos planes sectoriales, que han sido finalmente derogados por el Plan Integral.

Desde una perspectiva estrictamente temporal, tal y como señala en su Exposición de Motivos, el Plan se desarrolla bajo una doble perspectiva: estratégica, a largo plazo, y operativa, a corto y medio plazo.

La perspectiva estratégica del plan se ve afectada por la ausencia de un horizonte temporal definido; aunque la Exposición de Motivos pretende justificar las ventajas de esta indefinición (la posibilidad de desarrollar políticas estables), lo cierto es que la ausencia de *dies ad quem* es un elemento distorsionador que no tiene ninguna ventaja ni estimula a nada. La existencia de un horizonte temporal claro permite también desarrollar políticas estables, y buena prueba de ello es la antelación con que la Comisión Europea planifica las políticas ambientales.

La perspectiva operativa se refleja en la propuesta de una serie de medidas concretas a desarrollar por los distintos agentes (públicos y privados) implicados en el plan.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. EXIGIBILIDAD Y ALCANCE DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL

A. Cautelas frente a los potenciales efectos de un proyecto: del daño al riesgo

La STSJ (Sala de lo contencioso, Valladolid) 165/2014, de 30 de enero de 2014, de mejorable redacción, resulta, sin embargo, interesante desde el punto de vista jurídico, una vez realizada la imprescindible labor de desbroce sintáctico.

Se resuelve en este procedimiento judicial la impugnación de la autorización administrativa del parque eólico “Espina” en la provincia de León, de 10 de marzo de 2008, por falta de acreditación de conexión a la red general y por nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental, que no

tuvo en cuenta los efectos sinérgicos del proyecto ni alude a la potencial afección a determinadas especies protegidas.

De los motivos alegados, los que plantean problemas son los propiamente ambientales: la Sala hace una labor minuciosa de valoración del rigor técnico del Estudio y de la Declaración y concluye que no ha tenido en cuenta los criterios establecidos en el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León de 12 de abril de 2000 sobre la avifauna. Tiene una gran importancia que la Sala entre en estas cuestiones sobre el contenido de los Planes. El problema es que el denominado Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico no era vinculante para la Administración, por lo que no se puede invocar como una norma, sin más (que es lo que hace la Sala). Ahora bien, la separación de la DIA respecto del Dictamen debería haberse justificado (motivación ex. art. 54 Ley 30/1992) y no se hizo.

Por otra parte, la Sala va más allá de los daños actuales a la avifauna y se plantea los daños potenciales (es decir, hace una valoración del riesgo y no solo de los daños que se pueden derivar del proyecto). Y conforme con ello, aunque formalmente está fuera de zonas protegidas, valora la zona en la que se ubica la especie como corredor natural entre espacios protegidos:

“(...) Consideramos que no es suficiente con decir que en la zona donde se ubica el parque no se han avistado urogallos por encontrarse estos a cierta distancia, sino que la Declaración de Impacto Ambiental debió ir más allá y analizar los efectos que la instalación proyectada puede tener para el urogallo, teniendo en cuenta que el parque va a ubicarse entre dos zonas donde no hay duda que hay cantaderos de dicha especie y, por lo tanto, que esa instalación puede afectar a la conexión entre las colonias que están separadas, y que también puede influir en la fragmentación del hábitat (...)”.

Este planteamiento encaja perfectamente en la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que en su Sentencia de 29 de enero de 2004 (asunto C-404/09), señala que las consecuencias de las explotaciones para las especies deben examinarse no solo en términos de destrucción de zonas crítica de las mismas, sino que también debe tenerse en cuenta la fragmentación, deterioro y destrucción de hábitats potencialmente aptos para la recuperación de la especie, así como el incremento de las perturbaciones producidas sobre las especies. Como es sabido, “no es necesario que quede acreditada la afectación del proyecto a una especie

animal, bastando la potencialidad de ello y esta potencialidad, a nuestro juicio, sí resulta acreditada por las pruebas aquí valoradas (...)"

En definitiva, hay que ir a los riesgos, no sólo a los daños, sino más allá; y no limitarse a las zonas de cría, sino a las potenciales zonas de ocupación de las especies protegidas. La EIA debería haber analizado los efectos sinérgicos del parque en el entorno junto con los numerosos parques radicados a una distancia relativamente escasa de aquél.

B. La modificación sustancial de una Autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a Evaluación de impacto

Las sentencias de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 12 de diciembre de 2013 y de 10 de enero de 2014 recaen sobre el mismo acto: vienen a resolver la impugnación de la autorización ambiental integrada concedida a la fábrica de cemento Cosmos, SA, radicada en Toral de los Vados, por entender que dicha autorización exigía, con carácter previo, el sometimiento de la instalación a Evaluación de Impacto Ambiental.

La segunda sentencia reitera los argumentos de la primera, que se pueden reproducir parcialmente; la Administración entendía que no era preciso someter a EIA el proyecto en cuestión porque la instalación no era nueva y la valorización de residuos mediante su uso como combustible alternativo no estaba sometida a EIA porque no se preveía que se incinerasen residuos peligrosos ni residuos no peligrosos en cantidad superior a 100 t/día, con arreglo a lo establecido en el Grupo 8, apartado b) del Anexo I del Real Decreto legislativo 1/2000 (FD 2°).

Ahora bien, los datos que aporta la sentencia prueban que la producción real de cemento superaba con creces la autorizada, hasta el punto de que hacía exigible una modificación sustancial de la autorización.

«(...) En la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se establece que a los efectos de esa Ley -por tanto, a los efectos de solicitar autorización ambiental- se considera nueva actividad, con arreglo al art. 4.g) *“Los cambios o modificaciones sustanciales de las actividades (...). Se entenderá que es un cambio sustancial el incremento de la actividad productiva más de un 15% sobre lo inicialmente autorizado, la producción de sustancias o bienes nuevos no especificados en el proyecto original o la producción de residuos peligrosos nuevos o el incremento en más de un 25% de la producción de residuos no peligrosos”*».

«Por tanto, el que fuera una “instalación existente” no le exime de la obligación de someterse a EIA (...) obligación que deriva del incremento de la actividad productiva en más del 15% de lo inicialmente autorizado y en el incremento en más del 25% de la producción de residuos no peligrosos al autorizar a mayores la resolución impugnada la actividad de valorización energética de residuos no peligrosos mediante su empleo como combustible alternativo».

Como consecuencia de esta argumentación, la Sala anula la orden por la que se otorgaba la autorización ambiental integrada a Cementos Cosmos, al comprobar que hubo una modificación sustancial del proyecto (concretado en un incremento elevado de la producción) que no se sometió a Evaluación de Impacto.

Además de las anteriores, conviene mencionar igualmente la sentencia de 10 de abril de 2014, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid), que resuelve la impugnación de la orden de la Consejería de Medio Ambiente de 21 de septiembre de 2010, por la que se autoriza la modificación sustancial solicitada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la coincineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia), como combustibles alternativos para producir cemento, por entenderla contraria a la Ley 10/1998 de Residuos y a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (TRLEIA, aprobado por RDLegislativo 1/2008).

La alegación de la infracción de la Ley de Residuos no es acogida. Sin embargo, para la sala no hay duda de la existencia de una infracción a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, porque la modificación realizada en la autorización incrementa la capacidad de la instalación, de tal forma que supera los límites mínimos para someterse a la evaluación de impacto de proyectos. En efecto, según el art. 3.1 y el Anexo I del TRLEIA, están sometidas a este trámite las *“instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (como se define el epígrafe D9 del anexo HA de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975), con una capacidad superior a 100 toneladas diarias”*. Y de acuerdo con la orden, la modificación implica la utilización de residuos no peligrosos (lodos de depuradora, biomasa vegetal, etc.) entre 70.400 T/año y 78.400 T/año, lo que comporta cantidades que oscilan entre 192,88 T/día y 214,90 T/día. “Por ello, al superar la instalación la capacidad de “100 toneladas diarias” prevista en ese apartado b) del

grupo 8 del Anexo I al que se remite el art. 3.1 TRLEIA, debió someterse el proyecto de que se trata a EIA" (FD 5°).

Por tanto, una modificación de la autorización ambiental integrada dirigida a aumentar la capacidad de la instalación (aunque de hecho la actividad no supere los límites previstos) puede implicar la obligación de sometimiento a evaluación de impacto ambiental aunque no hubiese sido necesaria en el momento de la solicitud inicial.

5.2. CALIDAD DE LAS AGUAS Y VERTIDOS CONTAMINANTES

Conviene traer a colación dos sentencias relativas a sanciones e indemnizaciones impuestas a sujetos que incumplen el condicionado de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico. La solución es similar en ambas: reducción de la sanción sobre la base del principio de retroactividad *in meius*, característico del derecho penal y sancionador administrativo y mantenimiento de la obligación íntegra de indemnizar/restaurar el dominio público hidráulico afectado por la actuación infractora.

En la sentencia de la Sala de lo contencioso 664/2014, de 7 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia, se resuelve la impugnación de la sanción y de la obligación de indemnización impuesta por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero al Ayuntamiento de Valdecarros por incumplimiento de la autorización de vertido, en la medida en que se comprobó la existencia de vertidos de purines o residuos ganaderos procedentes de las explotaciones conectadas a la red de saneamiento municipal que excedían los valores de algunos parámetros de la autorización otorgada el 19 de noviembre de 2007.

Estamos ante una peculiar responsabilidad del Ayuntamiento porque, de acuerdo con la Ley de Aguas, es él el titular de la autorización de los vertidos que se realicen a través de su red de saneamiento (vertidos indirectos); es decir, responde de los vertidos de terceros si utilizan su red previamente a su incorporación al dominio público hidráulico. Ni que decir tiene que el Ayuntamiento está capacitado para perseguir las infracciones de los que vierten a su red.

El órgano judicial ratifica la indemnización pecuniaria impuesta pero, a la vez, reduce la sanción, en la medida en que aplica retroactivamente la modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que califica como infracción leve la que implica un daño de menos de 3000 euros al dominio público, como es el caso. Confirmación, por lo tanto, de la indemnización y reducción de la cuantía de la sanción. Pero

el juez va más lejos porque determina él mismo la cuantía de la sanción, conforme a su leal saber y entender: “a falta de otras circunstancias y a la vista de las concurrentes se juzga oportuno fijar la multa en lo que cabría denominar tramo mínimo, dentro de tres posibles, y en concreto en la cantidad de 2000 euros, manteniéndose en iguales términos la indemnización impuesta” (FD 4º).

La STSJ 186/2014, de 23 de enero, tiene una argumentación jurídica sustancialmente igual. Se impugna una sanción (y la correspondiente determinación de responsabilidad patrimonial) impuesta a una empresa por infringir durante las labores de soterramiento de cableado, la distancia mínima a la corriente de agua (10 metros). La Sala entiende que se debe confirmar la cuantía exigida a título de responsabilidad patrimonial; en cuanto a la sanción, utiliza el mismo criterio que en el caso anterior y aplica retroactivamente la regulación del RDPH que califica como leve la infracción que implica daños de menos de 3000 euros al dominio público (en el caso, menos de mil, incluso) con lo que la sanción impuesta queda reducida (y calculada, igualmente, por la propia Sala) a 2000 euros, como en el caso anterior.

5.3. DENEGACIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN DE USO DEL MONTE: LA DEFINITIVA EXPULSIÓN DE “PINGÜINOS”

La sentencia del TSJ de Castilla y León (Valladolid) de 16 de abril de 2014 se refiere a la resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General del Medio Natural sobre la concesión a Club Turismoto de autorización para la ocupación de 30.93 ha en el monte Antequera nº 79 del CUP de la provincia de Valladolid, propiedad del Ayuntamiento de Valladolid, para la concentración de enero de 2010. Pero en vez de confirmar la doctrina anterior (dictada en sentencia de 28 de junio de 2013, que reconoció la compatibilidad entre la protección del pinar y la concentración de motos), se separa de ella y declara la concentración de moteros contraria al ordenamiento. ¿De dónde viene este cambio de perspectiva en poco menos de diez meses?

La propia Sala, en el FD 3º de la sentencia, se justifica: “esta Sala no puede seguir el criterio contenido en el fundamento jurídico tercero de su sentencia de 28 de junio de 2013 antes mencionada, ya que en la misma la disposición normativa de referencia empleada era el artículo 15.3 de la Ley estatal de montes 43/2003 cuando ahora las disposiciones a tener en cuenta son las de la indicada ley autonómica que, precisamente, se denuncian como infringidas; por otra parte, el régimen de uso aquí es diferente al

tratado en esa sentencia: no consiste en una concesión sino en un uso especial". Los motivos son, pues, dos: en primer lugar, la infracción de la ley autonómica de montes, no alegada en el primer caso (aunque sea posible, no deja de ser sorprendente que se infrinja la ley regional de montes respetando a la vez la ley estatal...); en segundo lugar, que la actuación administrativa impugnada no es ya la concesión otorgada, sino una autorización de uso especial, que constituye un título más débil que el concesional para permitir los usos del dominio público.

Dentro de este régimen legal de carácter autonómico los artículos 67.2 y 68.1 exigen la *acreditación* de la compatibilidad entre la conservación de los valores naturales del monte a ocupar y el uso solicitado. Es esa acreditación de la compatibilidad del uso con la conservación (es decir, acreditación de la inexistencia de daños) la que falta en este caso. Al final, se trata de un problema de prueba.

A mayores, el Tribunal va desgranando posteriormente otras infracciones de la normativa de protección del pinar, que vienen a corroborar la ilegalidad de la autorización autonómica de uso especial otorgada para la concentración de motos del año 2009: así, se afirma (FD 4) que el uso especial autorizado no se ajusta al régimen de protección previsto en la Directrices para la Protección de los Espacios Valiosos recogidas en el art. 3 del Decreto 206/2001; además, se dice, "el uso especial autorizado trasciende con mucho del ámbito subjetivo previsto como propio en la ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León (los habitantes de núcleos urbanos grandes cercanos o de aquellos próximos con fácil acceso) toda vez que consiste en una concentración de motoristas con acampada cuyos participantes provienen en gran número de fuera de la provincia, hecho este que es de carácter público y notorio" (FD 5°); finalmente, también estaría infringiendo el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, en cuanto que la dimensión y envergadura de las actividades objeto de los actos administrativos recurridos rebasan con exceso las posibilidades autorizadas de recreo y deporte en las determinaciones de aquél, "las cuales están destinadas a conductas individuales o de grupos reducidos excluyendo el uso de vehículos de motor y las aglomeraciones numerosas, en todo caso".

La consecuencia de este cambio de doctrina jurisprudencial (claramente justificada en el incumplimiento de un conjunto de normas autonómicas y locales aplicables al caso) ha sido que la tradicional reunión anual de los Pingüinos (que agrupa a decenas de miles de moteros) intentó cambiar de ubicación y, de hecho, ante el fracaso de la búsqueda de sede

alternativa, no se celebró este enero de 2015, después de veintiocho años ininterrumpidos.

6. PROBLEMAS

Entran nuevamente en escena (realmente nunca salieron de ella) algunas leyes singulares de convalidación de proyectos de infraestructuras: por una parte, como se acaba de mencionar más arriba, el Tribunal Constitucional anuló el proyecto de interés regional convalidado por ley autonómica de Meseta Sky, sobre la base de la infracción (formal) de la Ley estatal básica de Montes, lo que ha provocado el desmantelamiento de todas las instalaciones y la pérdida de las inversiones millonarias de fondos públicos; similar problema en relación con las inversiones se está planteando con la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, cuyo proyecto (aprobado por ley) fue asimismo anulado por el Tribunal Constitucional en 2013, cuando ya estaban muy avanzadas algunas de las actuaciones vinculadas al proyecto.

En relación también con las leyes de convalidación en materia ambiental, conviene reseñar que la Sala de lo contencioso del TSJ, con fecha 10 de marzo de 2014, ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad en relación con la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional de Fuentes Carrionas para poder instalar en él pistas de esquí alpino, por cuanto podría infringir los arts. 24 y 117 de la Constitución, con lo que el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre este polémico proyecto que exigió la modificación del PORN por ley para congelar su rango e impedir el control de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Tiempo tiene por delante el Alto Tribunal para pronunciarse, pero no sería de extrañar que la futura sentencia siguiese la misma pauta de las anteriores (proyecto de centro de transferencia de residuos de Santovenia, proyecto de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria), que anularon sendos proyectos regionales aprobados por ley.

Igualmente, siguen coleando los problemas de la legalidad ambiental de algunos parques eólicos, con sentencias de diverso signo, favorables y contrarias a las asociaciones ambientalistas recurrentes.

7. LISTA DE RESPONSABLES

Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Antonio Silván Rodríguez.

Secretaria 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: José Ángel Arranz Sanz.