

Castilla y León: la esperada Ley del Patrimonio Natural

IÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La nueva Ley de Patrimonio Natural. 2.2. El Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. La unificación de órganos colegiados de participación y representación en materias ambientales. 3.2. La nueva organización de la Junta en materia ambiental. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Unos presupuestos que crecen. 4.2. La masiva declaración de zonas especiales de protección y de zonas de especial protección de aves y la aprobación de sus planes de gestión. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Confirmación de la validez del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama y de su carácter no expropiatorio. 5.2. Suspensión de la demolición de los edificios de la Ciudad del Medio Ambiente tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley singular. 5.3. Minas y residuos: el destino de los materiales extraídos del túnel del AVE y la restauración minera. 5.4. Sobre la revisión de la autorización de vertido de la ya inactiva Central Nuclear de Garoña. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 8. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Las elecciones al Parlamento regional han marcado el año 2015. Han supuesto una suspensión de varios meses de la actividad legislativa, y la desaparición (teórica) de las mayorías absolutas (que implica, por tanto, la necesidad de pactar las políticas ambientales). Desde un punto de vista normativo debe destacarse la aprobación de la importante Ley del Patrimonio Natural y del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental. Sigue siendo muy relevante la actividad judicial de control de la Administración pública en materia ambiental, tanto en la protección de la biodiversidad como en la correcta aplicación de las técnicas administrativas preventivas.

ABSTRACT: The elections to the regional parliament have marked the year 2015 have meant a suspension of several months of legislative work, and the disappearance of (theoretical) absolute majorities (implying, therefore, the need to agree on environmental policies). From a policy perspective it should be highlighted the approval of important Natural Heritage Act and the Consolidated Text of the Law on Environmental Prevention. It is still very relevant judicial control activity of public administration in environmental matters, both in the protection of biodiversity and the correct application of preventive management techniques.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio natural, prevención ambiental, control judicial

KEYWORDS: Natural heritage, environmental prevention, judicial control

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La celebración de las elecciones autonómicas en mayo de 2015 ha incidido de forma determinante en la elaboración y aprobación de normas legales y reglamentarias en materia ambiental. Tras la aprobación de la importantísima Ley del Patrimonio Natural, debe destacarse, por una parte, la escasez de leyes aprobadas desde abril hasta diciembre: es como si el legislador hubiese quedado exhausto tras el enorme esfuerzo de su elaboración y aprobación. Pero la razón es, lógicamente, la derivada del transcurso político: con la convocatoria de elecciones se disolvió la Cámara y el periodo ordinario de sesiones del segundo cuatrimestre comenzó en septiembre. De las pocas leyes aprobadas desde entonces, no hay ninguna en materia ambiental. A esto se añade que en el parlamento regional actual ninguna fuerza política ostenta la mayoría absoluta de los escaños, con lo que exige una mayor negociación en la elaboración de las normas legislativas. Por otra parte, la reorganización administrativa derivada del cambio de gobierno tras las elecciones ha supuesto también una cierta ralentización de la actividad normativa reglamentaria sustantiva.

Se mantiene una importante actividad judicial de control de la Administración: anulación de algunas normas (como el Decreto de conservación de especies cinegéticas de Castilla y León, por motivos procedimentales), confirmación de otras (PORN de la Sierra de Guadarrama); los conflictos relacionados con el uso del agua ocupan un no desdeñable porcentaje de los recursos judiciales resueltos por el Tribunal Superior de Justicia.

De los diversos proyectos de infraestructuras de interés regional aprobados en su momento por ley singular y anulados por el Constitucional, algunos se han reconvertido vía decreto: el tiempo dirá si, ya bajo la forma correcta, el contenido se ajusta a la regulación ambiental; otra ley singular –la de aprobación del centro de tratamiento de residuos de Fresno de la Ribera- ha sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, finalmente inadmitida.

2. LEGISLACIÓN

Dos leyes en materia ambiental se han aprobado este año 2015 en Castilla y León, y ambas en la misma fecha (24 de marzo): por una parte, la Ley 5/2015, de declaración del Parque Natural de "Babia y Luna" (León), que permite a este espacio natural adquirir la máxima protección posible según la normativa autonómica. Más importancia tiene, por su carácter general, la Ley del Patrimonio Natural, que se analiza a continuación.

2.1. LA NUEVA LEY DE PATRIMONIO NATURAL

En los estertores de la legislatura 2011-2015 (las elecciones autonómicas y locales se celebraron en mayo) se aprobó la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, que desarrolla la ley básica estatal homónima (*Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*) y deroga la vieja Ley autonómica 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales.

Se trata de una ley cuya conveniencia se hacía notar. Larga (ciento treinta y cinco artículos), en ocasiones reiterativa, pero elaborada con un esquema claro y comprensible: pretende sistematizar las técnicas de protección del patrimonio natural en el territorio regional y aclara la vigencia de la normativa ambiental de espacios naturales y de ecosistemas acuáticos.

El objetivo global de la Ley –confesado en la Exposición de Motivos- es promover el Patrimonio natural como uno de los motores del desarrollo socioeconómico de la región e integrar lo ambiental en las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere al contenido dispositivo de la Ley, el Título I (Disposiciones Generales) resulta heterogéneo. Quizá se pueda reseñar, como novedad, el capítulo sobre la participación de la sociedad en la conservación del patrimonio natural, que dispone la creación de un

“*órgano regional de participación*” (esencial en esta materia, estrechamente vinculada con intereses difusos y colectivos) y la previsión genérica de la novedosa técnica de “*custodia del territorio*” (art. 14.1 y 2), concretada en convenios con los propietarios de terrenos y titulares de otros derechos en el medio natural, para el fomento de la conservación y mejora del patrimonio natural.

Resulta también novedoso el Título II, relativo a la protección del paisaje. Es un acierto integrar el paisaje dentro del patrimonio natural y no desarrollarlo en una ley específica. Con las previsiones sobre el paisaje, la Ley viene a dar cumplimiento al Convenio Europeo aprobado en el marco del Consejo de Europa. Entre otras cosas, crea la figura ¿necesaria? de los “*paisajes sobresalientes*”, a modo de género amplio, inclusivo de la categoría específica vigente de paisajes protegidos, de regulación mas estricta (art. 18).

El título III (*Integración de la conservación del patrimonio natural en los planes, programas y políticas sectoriales*) recoge con amplitud el principio de integración y alude, en primer lugar, a diversos sectores objeto de planificación pública, en los que establece las pautas específicas de protección del patrimonio natural: urbanismo y ordenación del territorio, desarrollo rural, planificación hidrológica, planificación de infraestructuras, planes de ordenación de los recursos naturales. Por otra parte, enumera sectores de actividad (al margen de los planes) y establece igualmente los principios ambientales que deben integrar las correspondientes políticas públicas sectoriales: así menciona las actividades agropecuarias, forestales, cinegéticas y piscícolas, extractivas, infraestructuras, industria, energía, turismo. Merece la pena destacar la alusión específica a los ecosistemas acuáticos, porque pretende regular aspectos ambientales vinculados a los cursos de agua, en una zona fronteriza con las competencias propias de los organismos de cuenca y con las competencias (autonómicas) en materia de pesca.

El título IV se dedica a la gran red de espacios protegidos (Red de Áreas Naturales Protegidas), creada por esta Ley y que está a su vez formada por otras redes: la Red Natura 2000; la Red de Espacios Naturales Protegidos (REN) y la Red de Zonas Naturales de Interés Especial. Se trata, por tanto, de una “red de redes”. Es, al menos, dudoso, que multiplicar las redes genere más eficacia en la protección ambiental: la diversificación de estructuras agrupadoras de conjuntos de espacios posiblemente genere solapamientos y cierta confusión. Además de la red Natura 2000, prevista por la normativa europea y formada por las Zonas de Especial Conservación (ZEC), las zonas de especial protección de Aves (ZEPA) y los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) (art. 56), la Ley

mantiene la REN (*Red de Espacios Naturales*), creada por la Ley de 1991 y formada por los espacios tipificados como Parques, Reservas naturales, Monumentos naturales y Paisajes protegidos (art. 65) y crea la *Red de Zonas Naturales de Interés Especial*, constituida por los montes catalogados de utilidad pública, los montes protectores, las zonas húmedas de interés especial, las vías pecuarias de interés especial, las zonas naturales de esparcimiento, las microrreservas de flora y fauna, los árboles notables y los lugares geológicos o paleontológicos de interés especial (art. 83), que constituye un auténtico cajón de sastre formado por una categoría heterogénea de espacios y figuras jurídicas. El hecho de calificar como “red” un grupo tan variopinto de supuestos no responde a su objeto propio, porque la red exige un conjunto de elementos organizados para un determinado fin, y no está claro que exista tal organización o régimen jurídico unitario y tal fin único en esta tercera “red” considerada.

Por otra parte, y siguiendo el esquema de la Ley estatal, la Ley intenta resolver los problemas derivados de los inevitables solapamientos de declaraciones, derivados de la concurrencia de numerosas categorías de espacios protegidos. En efecto, el art. 51.1 establece: “*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, respecto de los espacios naturales protegidos, cuando exista coincidencia de varias figuras de protección sobre un mismo territorio, sus instrumentos de planificación y gestión deberán coordinarse y ser coherentes en sus disposiciones tendiendo, si es posible, a su unificación en un documento integrado y a la armonización de sus límites administrativos*”. Este precepto, por su redacción, no obliga a unificar el régimen de protección, sino solo a “tender” a la unificación en un documento. Y no es raro que algunos territorios soporten una diversidad de declaraciones, con la consecuencia de una pluralidad de regímenes jurídicos y la consiguiente acumulación de labor burocrática inútil para la Administración y de inseguridad jurídica para los afectados. Recuérdese que el citado art. 28.2 de la Ley estatal sí que obliga a la unificación documental en el caso de los espacios naturales protegidos. Pero la Ley regional rebaja la protección para los supuestos en que no estemos ante espacios naturales de la REN.

El Título V se dedica a la conservación de especies y hábitats. Establece (arts. 97 y ss) los catálogos regionales de especies de protección especial y de especies amenazadas, que corresponden a los homónimos estatales, sin perjuicio de la posibilidad de añadir especies no previstas en los del Estado cuando la situación de dichas especies en la Comunidad Autónoma lo haga conveniente. Además crea nuevos catálogos, como el de especies de atención preferente, que aunque no reúnan las condiciones para ser incluidas en el *Listado de Especies de Protección Especial de Castilla y*

León, sí precisan medidas adicionales de protección. Incluye, igualmente, una regulación sobre los hábitats. Desaparece el *Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León* y las especies en él incluidas pasan a integrarse en el *Catálogo de Especies Amenazadas de Castilla y León*. En este sentido, es la primera vez que en una ley regional se aborda, de forma global, la protección de la flora y de la fauna.

Como novedad, merece la pena destacar las directrices más o menos heterogéneas sobre diversos aspectos de la fauna silvestre: los centros de recuperación de animales silvestres, la cría y liberación de individuos de especies de fauna silvestre, la tenencia de aves de cetrería, los parques zoológicos, la reintroducción de especies extintas, la taxidermia, el anillamiento de aves, etc. etc.. Son previsiones, muchas de ellas, contenidas en leyes estatales o en otras leyes o reglamentos autonómicos, cuyos contenidos en algunos casos resultan de regulación innecesaria en Castilla y León, aunque en otros sí que parece conveniente su expresa plasmación legal. En todo caso, la reunión en un solo texto de este grupo de disposiciones contribuye a facilitar el conocimiento de la normativa aplicable.

Finalmente, el último título, el VI, recoge las tradicionales potestades de inspección y supervisión (con el consiguiente reconocimiento de presunción de veracidad de las actas correspondientes firmadas por los funcionarios competentes), de sanción (con un extenso catálogo de infracciones y sanciones) y de exigencia de restauración de los espacios o zonas dañada en el menor tiempo posible y en la forma determinada por la Administración competente, de acuerdo con las previsiones de la Ley 26/2007, *de Responsabilidad Medioambiental* (que incluye las reparaciones compensatorias, en su caso).

En resumen, estamos ante una Ley oportuna, con aciertos indudables, en ocasiones excesiva, que sistematiza las técnicas de protección del Patrimonio natural aunque no logra simplificar los regímenes protectores y unificar completamente las variadas regulaciones existentes en muchas de las materias incluidas en su redacción. Ahora solo falta que se pongan los medios económicos, materiales y de personal adecuados para su correcta aplicación.

2.2. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PREVENCIÓN AMBIENTAL DE CASTILLA Y LEÓN

Por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, se aprobó el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (BOCYL de 13 de noviembre de 2015). Es el segundo pilar del

ordenamiento ambiental de la región; si la Ley de Patrimonio Natural constituye la base de la regulación del “*medio natural*”, el presente Texto Refundido lo es para la “*calidad ambiental*”: esta división esencial se plasma igualmente, como se puede ver infra, en la propia organización administrativa de la Consejería con competencias en medio ambiente.

Lógicamente, la aprobación de un Texto Refundido excluye de antemano cualquier reforma de contenido; el nuevo texto únicamente reestructura, reordena la normativa dispersa (en este caso, en ocho leyes diferentes) y uniformiza, con buen criterio, la terminología utilizada.

Aunque suponga una mínima reiteración de lo que se ha ido señalando en años anteriores, merece la pena destacar sintéticamente las peculiaridades de esta norma: regula las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos, acogiéndose a los supuestos de la Ley básica estatal, a los que añade únicamente cuatro proyectos sometidos a evaluación simplificada; con indudable acierto se remite a la misma ley estatal para la regulación de la evaluación estratégica de planes y programas (es de alabar esta remisión, porque evita aprobar una norma autonómica innecesaria, habida cuenta de la completitud de la ley estatal y constituye así un ejemplo a seguir de “austeridad legislativa”); mantiene, por otra parte, las figuras de la autorización ambiental (la integrada estatal), la comunicación ambiental y la licencia ambiental como técnica residual, y busca evitar la superposición de técnicas protectoras.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. LA UNIFICACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN MATERIAS AMBIENTALES

El Decreto 2/2015, de 8 de enero, crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León. Este Decreto viene a crear un único órgano colegiado de participación y representación con competencia en todos los ámbitos de actividad administrativa vinculada a la materia medio ambiental. Este nuevo Consejo aglutina las funciones de todos los demás órganos eliminados por la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y queda como único órgano colegiado de carácter consultivo, asesor y de participación, aglutinador de todos los intereses, sensibilidades y conocimientos de las personas, organizaciones y sectores que los Consejos citados recogían y representaban. Específicamente se crean en su interior,

para facilitar la agilidad de su funcionamiento, las Comisiones Sectoriales de Pesca, Caza y Montes.

3.2. LA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA EN MATERIA AMBIENTAL

El Decreto 43/2015, de 23 de julio, *por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente*, viene a concretar la organización administrativa de la Consejería competente en materia de medio ambiente, que es –desde la anterior legislatura- la *Consejería de Fomento y Medio Ambiente*.

El art. 1 de este Decreto de 23 de julio le atribuye a la Consejería, además de otras numerosas y heterogéneas competencias, las características de la ejecución de la legislación básica en materia de medio ambiente: las de *“prevención y control ambiental; evaluación ambiental; información y educación ambiental; medio natural; aguas; residuos e infraestructuras ambientales”*.

De las seis Direcciones Generales de la nueva Consejería, dos se ven habilitadas para el ejercicio de competencias ambientales: la de Calidad y Sostenibilidad Ambiental y la del Medio Natural, cuyas competencias pormenorizadas se desarrollan en los arts. 9 y 10, respectivamente; las de Calidad se pueden resumir en la *“planificación, programación, gestión y ejecución en las materias de prevención ambiental, calidad del aire, cambio climático, evaluación ambiental, ruido, residuos, suelos contaminados y educación ambiental”* (art. 9 a)) y las del Medio Natural, en la *política relativa al medio natural y al patrimonio natural* (art. 10 a)).

Estamos, pues, ante una norma organizativa, continuista en lo que a estructura y competencias ambientales se refiere y que no considera lo ambiental como materia que exija una Consejería propia, pues se comparte con las competencias de Fomento, que se llevan, en alcance y presupuesto, la parte del león de la Consejería: lo ambiental es, claramente, la *“hermana pequeña”*, y presumiblemente seguirá siéndolo mientras continúe la crisis.

4. EJECUCIÓN

4.1 UNOS PRESUPUESTOS QUE CRECEN LIGERAMENTE

Tras los años de reducción o estabilización de las dotaciones presupuestarias para el medio ambiente, la Ley 8/2015, de 30 de diciembre,

de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2016, dispone un ligero crecimiento con respecto al del año anterior: de 476 millones que correspondieron a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en 2015 se ha pasado a los 497 (es decir, hay un incremento de poco más de un 4%, en el que hay que destacar el capítulo I (personal), que crece un 12% (hasta los 144 millones); el capítulo II (gastos corrientes y servicios), que asciende a 18 millones y el capítulo VI (inversiones reales), que alcanza los 146 millones, cifra algo mayor que la del año pasado. En todo caso, los órganos ambientales comparten Consejería y, por tanto, presupuesto con Fomento, que se lleva la parte del león de los fondos asignados desde que se fusionaron ambas Consejerías.

4.2 LA MASIVA DECLARACIÓN DE ZONAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y DE ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN DE AVES Y LA APROBACIÓN DE SUS PLANES DE GESTIÓN

El Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, *por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, y se regula la planificación básica de gestión y conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León*, declara un elevado número de “ZEC” (zonas especiales de conservación) y de “ZEPA” (zonas de especial protección para las aves) como último acto de la tramitación protectora de estos espacios, de acuerdo con las previsiones del Derecho comunitario, que incluye la participación de la Comisión Europea.

Como es de sobra conocido, la Red Natura 2000 está conformada por las zonas especiales de conservación (ZEC), designadas a partir de los lugares de importancia comunitaria (LIC) propuestos por los Estados miembros (en España, por iniciativa de las Comunidades Autónomas) por razón de los hábitats y especies de fauna y flora de interés comunitario que incluyen (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, *Hábitats*), y por las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) propuestas para la conservación de las especies de aves silvestres y las aves migratorias de presencia regular en aplicación de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, *Aves*.

Pues bien, el Decreto 57/2015 viene a declarar las ZEC incluidas como LIC en las Decisiones de la Comisión Europea (Decisiones 2004/813/CE y 2006/613/CE, actualizadas posteriormente mediante Decisiones 2015/72/UE y 2015/74/UE, ambas de 3 de diciembre de 2014, aprobatorias de las propuestas de la región; así como las ZEPA previamente clasificadas por los Acuerdos de la Junta de Castilla y León.

En concreto, se declaran como ZEC los 120 LIC incluidos en las Decisiones de la Comisión Europea por las que se aprobaban las listas LIC de las regiones biogeográficas mediterránea y atlántica, y como ZEPA las 70 zonas ya clasificadas como tales por la Junta de Castilla y León y comunicadas a la Comisión Europea mediante acuerdos de 31 de agosto de 2001 y de 23 de octubre 2003.

El Decreto establece los límites de cada una de las zonas declaradas, prevé las posibles alteraciones territoriales y hace referencia a los Planes básicos de gestión y conservación (finalidad, contenidos, alcance y vigencia). Estos Planes básicos, como dice el Decreto (art. 7.1) “*tienen como finalidad el establecimiento de medidas de conservación de la Red Natura 2000*”, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del artículo 45 de la Ley 42/2007. Establece sus modalidades (7.2), su contenido (8), su procedimiento de aprobación (que exige información pública y publicación en el BOCYL: art. 9) y su vigencia (indefinida: art. 10). Merece la pena destacar los dos tipos de Planes básicos de gestión y conservación de la Red Natura 2000: los de los Espacios Protegidos y los de los Valores: los primeros sirven para dar cumplimiento a la exigencia de aprobación de un plan de gestión junto con la declaración de las ZEC tal y como señala el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, y los segundos tienen, simplemente, un carácter complementario y subsidiario de los anteriores.

Esta declaración de zonas, cuantitativamente importante, supuso la previa asunción de una importante carga de trabajo para elaborar los Planes básicos de gestión de estos casi doscientos espacios, que permitirán, presumiblemente, dar un importante impulso a esta red impulsada por el Derecho y las instituciones comunitarias. En efecto, los Planes básicos correspondientes a estas zonas fueron aprobados inmediatamente después de esta Declaración; pocos días más tarde (el 16 de septiembre), se publicó en el BOCYL la Orden *FYM/775/2015, de 15 de septiembre, por la que se aprueban los Planes Básicos de Gestión y Conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León*. Se aprueban así 177 *Planes Básicos de Gestión y Conservación de los Espacios Protegidos* Red Natura 2000, dado que 13 ZEC y ZEPA comparten Plan Básico de Gestión y Conservación al ser su ámbito territorial coincidente, y 259 *Planes Básicos de Gestión y Conservación de Valores* Red Natura 2000.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

La actividad judicial de control de la Administración en esta región es muy intensa; en ocasiones no sería exagerado calificarla de activismo.

Fruto, quizá, de este “activismo” ha sido la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de Castilla y León 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), declarada inadmisibile por la reciente STC 269/2015, de 17 de diciembre de 2015. Al margen de algunos “excesos” y aunque la producción jurisprudencial en materia de medio ambiente es muy generosa (especialmente en algunas materias, como las aguas), merece la pena hacer referencia a unas pocas sentencias cuyo alcance jurídico, social o mediático ha sido especialmente amplio:

5.1 CONFIRMACIÓN DE LA VALIDEZ DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA SIERRA DE GUADARRAMA Y DE SU CARÁCTER NO EXPROPIATORIO

La STSJ de Castilla y León (Burgos) de 20 de febrero de 2015 confirma la legalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Sierra de Guadarrama", aprobado por el Decreto 4/2010, de 14 de enero.

Los impugnantes –varios propietarios de terrenos incluidos en el ámbito del Espacio y del Plan- habían planteado sendos recursos, solicitando de la Sala la anulación del PORN por una serie variada de motivos, tanto procedimentales como de contenido: por ausencia total del trámite de información pública en la declaración del plan de gestión del ZEPA Sierra de Guadarrama, del LIC Sierra de Guadarrama y del LIC Sabinars de Somosierra; por la infracción de diversos preceptos de la Directiva “hábitats” 92/43/CEE, de la Ley básica estatal 42/2007, de Biodiversidad y de la Ley autonómica 8/1991, de Espacios Naturales; por entender que el PORN impone limitaciones que implican una privación singular de derechos e intereses de contenido patrimonial, en virtud de lo cual se les debería reconocer su derecho a ser indemnizados por ello, etc..

La Sala, en una larguísima sentencia, va desgranando uno tras otro los motivos alegados y dándoles respuesta. Desde la perspectiva procedimental la tramitación no eliminó trámites cuya ausencia pudiese generar la nulidad de pleno derecho del Plan; desde la perspectiva del contenido, las previsiones del Plan se ajustan al ordenamiento ambiental. En concreto, frente a las alegaciones de que el Plan implica una actuación ablatoria de sus derechos, por lo que deberían recibir la correspondiente indemnización, la Sala recuerda la doctrina tradicional al respecto: “(...) no se establece ninguna privación de bienes y derechos en este Plan, sino que se establece la delimitación de la función social de este derecho de propiedad, delimitación que en ningún caso supone una expropiación, ni

siquiera una privación de derechos inherentes a la propiedad, sino una configuración de estos derechos atendiendo a las características físicas del terreno y a sus exigencias de conservar los ámbitos naturales y de la fauna y flora silvestre.” (FD 7º).

Y toda esta argumentación está apoyada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de tratar este problema en diversas resoluciones. Ahora bien, la Sala no niega que las determinaciones del PORN puedan producir perjuicios indemnizables en alguno de los propietarios de terrenos incluidos en el espacio protegido. En relación con esto, recuerda en el mismo Fundamento de Derecho 7º: “(...) en principio no procede que el Plan recoja determinación alguna en cuanto a expropiaciones o indemnizaciones, sin perjuicio de las acciones que correspondan a los propietarios que se consideren perjudicados por si existiese responsabilidad económica en la actuación administrativa. (...) el propietario particular podrá exigir la correspondiente indemnización” (de acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales: “(...) *serán indemnizables las limitaciones a la propiedad que supongan una lesión efectiva, singular y evaluable económicamente para sus titulares, por afectar a actividades en ejercicio respecto a los usos permitidos en suelo no urbanizable y se deriven de la declaración del espacio natural o de sus instrumentos de planificación*”).

Tras aludir al Informe de la Sección de Espacios Naturales y Especies protegidas emitido por la Delegación Territorial de Segovia (Servicio Territorial de Medio Ambiente) de 21 de septiembre de 2011, la Sala afirma que el PORN “no solo no ha supuesto ningún tipo de limitación en los usos tradicionales, sino que fomenta y promociona este tipo de usos”. Así lo confirma tras analizar de forma desarrollada diversos preceptos del PORN cuestionados, con lo que concluye (FD 7º), “Por lo que dicho informe, lejos de avalar la pretensión de la parte actora, lo que viene a corroborar es que no ha existido una limitación que haya afectado a derecho o interés alguno específico de los recurrentes en los recursos objeto de la presente sentencia, además de indicar que las limitaciones que se enfatizan en la demanda venían ya determinadas por las existencia de los LICs y ZEPAs, que incluye el PORN, el cual no realiza dicha declaración”.

En definitiva, y sin perjuicio de futuros posibles recursos indirectos, el PORN de la Sierra de Guadarrama se ajusta al ordenamiento procedimental y ambiental y no priva de derechos patrimoniales a los titulares de terrenos incluidos en su ámbito.

5.2 SUSPENSIÓN DE LA DEMOLICIÓN DE LOS EDIFICIOS DE LA CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE TRAS LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SINGULAR

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 20 de marzo de 2015, de la que fue ponente D^a Begoña González García, resuelve el recurso de apelación contra un Auto del Juzgado de lo contencioso de Soria de 3 de noviembre de 2014, en el que se dispone despachar ejecución contra el Ayuntamiento de Garray y demás partes codemandadas, en el marco del procedimiento ordinario 535/2011 de este Juzgado, y en su virtud, que se proceda al derribo y demolición del edificio institucional Ciudad del Medio Ambiente de Soria Cúpula de la Energía, así como a la reposición de los terrenos a su estado primitivo.

ASDEN, la Asociación Soriana de Defensa de la Naturaleza había solicitado la demolición de la cúpula de la Energía –emblemático edificio de la denominada “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria- mediante un incidente de ejecución de la sentencia anterior del propio Tribunal Superior de Justicia de 3 de mayo de 2013, por la que se anulaba la licencia concedida por el Ayuntamiento de Garray para la construcción de la citada “*Cúpula de la Energía*” de la Ciudad del Medio Ambiente. Ahora bien, la publicación de la STC de 5 de diciembre de 2013, que anuló la Ley singular de aprobación de dicho proyecto regional llevó a la transformación de dicho incidente, que pasó a ser de ejecución de sentencia (art. 109 LJCA) a ser un incidente de determinación de la imposibilidad de ejecución de la sentencia (art. 105) como consecuencia de la inconstitucionalidad de la Ley.

Los apelantes argumentan en su demanda que “se ha prescindido de los términos de la sentencia a ejecutar y de la posibilidad de legalización”, porque, tras la sentencia del Constitucional, se iniciaron actuaciones dirigidas a legalizar, en la medida de lo posible, las actuaciones realizadas, a través del Decreto 18/2015, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente”.

En efecto, la anulación del proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente se basa en la forma utilizada –la ley- y no en el contenido, que el Tribunal Constitucional no discute ni cuestiona: “el reproche de inconstitucionalidad no viene determinado porque se hayan o no respetado valores ambientales o determinada clasificación urbanística del suelo, cuestión donde no podría haber entrado el TC, sino por la utilización de la Ley singular”.

Y como se ha señalado mas arriba, el Auto impugnado resuelve un incidente *ex art.* 105.2 LJCA, que tiene la finalidad de comprobar si concurren o no causas de imposibilidad material o legal de ejecutar dicha sentencia”. Pero para valorar si existen o no dichas causas, dice la sentencia, "es imprescindible que la Administración competente haya resuelto acerca de la legalización de la obra y de la actividad, de manera que, una vez tramitados los oportunos expedientes a tal fin y dictada la resolución otorgando las oportunas licencias por ser conforme a derecho su concesión, podrá el órgano obligado al cumplimiento de la sentencia promover eficazmente el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutarla".

Por lo tanto, la Sala no descarta la posibilidad de que la consecuencia final sea la imposición del derribo de lo construido (que es lo que establece el Auto impugnado), pero sí afirma que dicha consecuencia, en el momento actual, es prematura, mientras no se resuelvan los expedientes en trámite que puedan, en su momento, ser controlados por los tribunales.

Concluye, por lo tanto, la Sala, señalando la inviabilidad actual del derribo, sin prejuzgar su factibilidad futura, a la luz de lo que se deduzca del expediente de aprobación del Proyecto Regional iniciado ya (FD 6º):

“Debemos contrastar, por tanto, si se han producido, o no, las condiciones materiales o legales que justifican, en este caso, la declaración de imposibilidad legal de ejecución que se contiene en el auto recurrido. Por lo que llegados a este punto debemos destacar que no procede por el momento ni derribar o demoler todo vestigio de construcción existente, pero tampoco amparar cualquier legalización que se realice, bajo la consideración de una legalización *ex post facto* de todo lo materializado, sino esperar a que el Proyecto se finalice y juzgar el mismo a la luz de la situación inicial que tenían los terrenos y la legalidad urbanística que resulte de aplicación, todo lo cual determina la estimación del recurso de apelación interpuesto contra el Auto de 3 de noviembre de 2014 , el cual se deja sin efecto, declarando en su lugar que no procede acceder, por el momento, a la petición formulada por la parte ejecutante, hasta en tanto se resuelvan el expediente sobre el Proyecto Regional iniciado”.

5.3 MINAS Y RESIDUOS: EL DESTINO DE LOS MATERIALES EXTRAÍDOS DEL TÚNEL DEL AVE Y LA RESTAURACIÓN MINERA

La construcción de los túneles del AVE en Guadarrama implicó la extracción de una enorme cantidad de materiales inertes que se hacía necesario depositar en algún lugar adecuado para ello con el mínimo impacto ambiental posible. Para ello se eligió una cantera que debía ser rellenada a esos efectos. Los recurrentes entendieron que la Administración competente (ADIF) debería haber sellado la antigua mina una vez depositados ahí los materiales extraídos, pero lo cierto es que, varios años más tarde, dicha cantera seguía sin estar cerrada y sellada.

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo con sede en Burgos de 30 de julio de 2015 (ROJ: STSJ CL 3786/2015) resuelve varios recursos acumulados dirigidos contra el Ente Público Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), que pedían el sellado y la restauración de dicha cantera. Estas solicitudes se habían planteado ya, en lo sustancial, en 2007 y en 2012, y habían sido desestimadas por silencio administrativo. Sorprende que tantos años más tarde siga el asunto sin resolver.

Las partes –propietarios y Administración- habían llegado a un acuerdo sobre la utilización de la cantera y su sellado. Como señala la sentencia en su FD 7º, que resume los argumentos previos, “realmente el fondo de la cuestión es el cumplimiento o no cumplimiento del acuerdo a que llegaron las partes a través del Mutuo Acuerdo de 30 de mayo de 2002; pidiendo la parte actora el cumplimiento de lo recogido en el punto 4 de este Mutuo Acuerdo, e indicando la Administración que ya se ha cumplido. Este punto 4 recoge lo siguiente: *"Será responsabilidad exclusiva del Ente Público todo lo referente al sellado de la cantera cuyos terrenos son motivo de este expediente, asumiendo en consecuencia el costo del mismo, así como el cumplimiento de los requerimientos administrativos relativos del órgano competente a la restauración de los terrenos"* .

Por lo tanto, la aquí demandada se había comprometido al "sellado de la cantera" y al "cumplimiento de los requerimientos administrativos relativos a la restauración de los terrenos".

En cuanto al “sellado” de la cantera, como dice la sentencia, se realiza utilizando el hueco de la misma como vertedero de residuos inertes. Por otra parte, la cantera, en cuanto mina, necesitó un Plan de Restauración sometido, según el RD 975/2009, de 12 de junio, *sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del*

espacio afectado por actividades mineras, al correspondiente Estudio de Impacto Ambiental. En la medida –razona la sentencia- de que la competencia en materia de autorización, vigilancia e inspección de estas actividades de producción y gestión de residuos corresponde a la Comunidad Autónoma (aunque se trate de un actividad complementaria de un proyecto de titularidad estatal), y que la DIA de las infraestructuras del AVE fue emitida por el Ministerio de Medio Ambiente según la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental, “es preciso que se traslade el correspondiente proyecto de sellado de la cantera (restauración de la misma) tanto a la autoridad autonómica competente en materia de minas, como a la autoridad autonómica competente en materia de residuos, como a la autoridad que aprobó la DIA, para que se pronuncien sobre el mismo dentro del ámbito de sus competencias” (FD 8º).

El fallo declara así el derecho de los recurrentes al sellado de restauración de la cantera mediante la redacción de un proyecto que recoja las determinaciones precisas y, específicamente, las concretadas en la propia sentencia, “para su aprobación conforme a sus competencias”; y “una vez obtenidas las correspondientes autorizaciones se proceda a realizar la obra correspondiente, dando traslado de su conclusión, no sólo a la propiedad, sino también a las autoridades indicadas a los efectos que procedan atendiendo a sus competencias”.

Se condena, en definitiva, a la Administración a un “hacer”, material y jurídico. Esta sentencia viene a resolver, cierto que tardíamente, un problema que no se solucionó en su momento por la manifiesta inactividad jurídica administrativa; estima la pretensión del recurrente, pero busca cohonstar las competencias estatales y autonómicas en la materia recordando la obligación de que se pronuncien –cada una en su ámbito de competencias- sobre el proyecto de sellado de la cantera, con una serie de criterios técnicos aportados por la propia resolución judicial.

5.4 SOBRE LA REVISIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO DE LA YA INACTIVA CENTRAL NUCLEAR DE GAROÑA

La STSJ (Sala de lo contencioso, Burgos) de 9 de octubre de 2015 resuelve un recurso planteado por Nuclenor, titular de la Central nuclear – hoy desmantelada- de Santa María de Garoña, contra la Resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) de fecha 29 de julio de 2.013 que acordaba revisar la autorización de vertido al río Ebro de las aguas residuales procedentes de la central nuclear, en el término municipal de Santa María de Garoña-Valle de Tobalina (Burgos), otorgada a la entidad Centrales Nucleares del Norte (Nuclenor, S.A.) y que acordaba

declarar caducada la autorización de vertido de fecha 18 de octubre de 2.007.

El problema se había suscitado con la renovación de la autorización de vertido de dicha central. La autorización de 2007 estaba próxima a la caducidad; la empresa titular entendía que –habida cuenta de que no se daba ninguno de los supuestos de hecho habilitantes para su revisión-, debía procederse a la renovación automática, conforme a la Ley (art. 104 TRLA). Por el contrario, la Confederación entendía que se daban circunstancias que hacían oportuna la revisión de la autorización y, a través de ella, la imposición de límites más rigurosos al vertido térmico de la central (todo esto dicho y planteado con la central fuera de funcionamiento).

El *quid* del conflicto no está en la legitimidad de la posibilidad administrativa de endurecer las condiciones del vertido, porque esta es clara a la luz del art. 100.2 TRLA, que exige que en el otorgamiento de las autorizaciones se deben tener en cuenta las “*mejores técnicas disponibles*” y deben aquellas ajustarse a las normas de calidad y límites de emisión: “*se establecerán –termina diciendo este párrafo- condiciones de vertido más rigurosas cuando el cumplimiento de los objetivos medioambientales así lo requiera*”. De lo que se trata es de si, a la luz del art. 104 TRLA, la Confederación podía revisar la autorización. Este art. 104, transcrito por la propia sentencia (FD 4º), se refiere a la existencia de circunstancias sobrevenidas (párr. 1.a), a la solicitud del interesado por una mejora del vertido (párr. 1.b), a la adecuación del vertido a las normas y objetivos de calidad (párr. 1.c) y a los casos excepcionales (sequía, etc.: párr. 2º).

Queda claro, a lo largo del desarrollo de la sentencia, que la lenta pero progresiva reducción de caudales –constatada a lo largo de cien años- no se puede calificar como “sobrevenida”: puede hacer conveniente una revisión de la autorización, a medio plazo, pero en modo alguno puede calificarse como “*venida improvisamente*” (DRAE); tampoco se habían producido circunstancias excepcionales –sequía, etc.- que lo justificasen (n. 2); por otra parte, el supuesto b) no era aplicable porque el titular no había solicitado la modificación del vertido; por lo tanto, el único precepto que podría justificar dicha modificación es el c): “*Para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento (...)*”. No estamos, por tanto, ante un dato fáctico sino meramente jurídico: la mera modificación normativa permite justificar la revisión de la autorización y, con ella, el endurecimiento de las condiciones del vertido. Lógicamente, esta “adecuación” a las normas y objetivos de calidad debe hacerse al terminar la vigencia de una autorización.

Pues bien, de la lectura de la sentencia (en especial, de su FD 5º) no resulta fácil reconocer la existencia de una modificación normativa que exigiese la revisión. La resolución judicial se apoya en informes que plantean la “conveniencia” de mejorar las condiciones del vertido; por otra parte, cuando habla de las “mejores técnicas disponibles” (MTD) califica su introducción como obligatoria: “la necesidad de implantar las mejores técnicas disponibles conforme al art. 100.2 TRLA”. Pero las mejores técnicas disponibles no tienen carácter normativo, y aunque lo tuvieran, de forma indirecta conforme al art. 100.2 (“*dichas autorizaciones se otorgarán teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles*”), estas MTD no son ni normas ni objetivos de calidad.

Por lo tanto, es cuestionable la argumentación y consecuente resolución final de la sentencia, que declara caducada la autorización de vertido de 2007 porque entiende que era obligatoria su revisión. No es clara, ni mucho menos, la obligatoriedad de proceder a dicha revisión a la luz del art. 104 TRLA; y debería serlo, por cuanto implica una agravación de la esfera jurídica del titular de la instalación.

En definitiva, aunque diversos informes y circunstancias aconsejaban revisar la autorización, de la lectura de la normativa aplicable no se colige con claridad su obligatoriedad.

6. PROBLEMAS

Entre las infraestructuras más cuestionadas por los colectivos ecologistas se incluye el *centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora)*, aprobada también por Ley singular, la Ley 2/2008, de 17 de junio, que, a diferencia de otras, no fue impugnada en su momento ante el Tribunal Constitucional. Durante la tramitación de un recurso contencioso-administrativo planteado por una organización ambiental en relación con dicha instalación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid), conocida por su activismo ambiental, planteó una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley de aprobación, que fue inadmitida por motivos formales. Eso ha permitido a la Administración regional mantener la actividad de dicha infraestructura.

Asimismo, se han anulado –o se ha confirmado la anulación– de planes parciales que suponían la construcción de miles de viviendas en

zonas protegidas y sin una demanda asegurada (Aldeamayor de San Martín, p.ej.).

En cuanto a la tutela de la biodiversidad, hay noticias positivas: se confirma la expansión de algunas especies en peligro de extinción como el oso (en la zona occidental de la Cordillera Cantábrica) o el águila imperial, pero se agrava la situación del oso en la zona oriental, o de otras especies como el urogallo cantábrico. El control de la población de lobos y los numerosos ataques al ganado en provincias al sur del Duero siguen generando polémicas enconadas entre diversos sectores económicos y sociales (especialmente grupos ecologistas y ganaderos).

Tras el cambio de color político del Ayuntamiento de Valladolid se impidió, de acuerdo con las tesis de los grupos ecologistas- la utilización del llamado Pinar de Antequera para la tradicional reunión de motos en enero (“Pingüinos”), reunión que se ha visto en la última edición (enero de 2016) muy reducida en números por esa razón.

Finalmente, y aunque sólo afecta de refilón al medio ambiente, se puede mencionar la polémica –con transmisiones televisivas, declaraciones de políticos e intervención de las fuerzas de seguridad incluidas- generada por la fiesta del Toro de la Vega en Tordesillas, que cuenta con defensores acérrimos en el lugar y con detractores foráneos que acuden, cada vez en mayor número, a la cita anual.

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

Consejero: Juan Carlos Suárez-Quiñones y Fernández

Secretaria General: Carmen Ruiz Alonso

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

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz

8. BIBLIOGRAFÍA

MORENO ESTEBAN, M., “El nuevo régimen de control municipal de las actividades tras la aprobación de la 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”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, ISSN 1579-4911, N.º. 137, 2015, págs. 54-69.