

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN**

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Sobre la validez o invalidez de algunas disposiciones reglamentarias de relevancia ambiental. 1.1. La nulidad del Decreto de conservación de especies cinegéticas de Castilla y León por motivos procedimentales. 1.2. La validez del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, en especial, su incidencia sobre la propiedad privada. 2. Tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley sobre la Ciudad del Medio Ambiente, ¿es factible exigir la inmediata demolición de los edificios? 3. Responsabilidad patrimonial y administrativa sancionadora de un municipio por un incendio en su territorio. 4. Control de la calidad y cantidad del dominio público hidráulico: el papel de los agentes de autoridad en la constatación de los hechos. 4.1. Contaminación por vertidos de purines. 4.2. Sobre el concepto de alumbramiento de aguas subterráneas a efectos de su sanción y su control.

## **1. Sobre la validez o invalidez de algunas disposiciones reglamentarias de relevancia ambiental**

### *1.1. La nulidad del Decreto de conservación de especies cinegéticas de Castilla y León por motivos procedimentales*

Por Sentencia de 2 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso, Valladolid) se anula el Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, impugnado por Ecologistas en Acción.

El motivo de la anulación es meramente procedimental: entre las diversas cuestiones suscitadas se plantea que en el procedimiento de aprobación del Reglamento que nos ocupa debió recaer informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Ahora bien, conforme al artículo 10.2 a) del Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, los asuntos sometidos a un órgano con competencia específica en materia ambiental no deben ser sometidos a dicho Consejo. Por lo que, si el asunto se somete al Consejo de la Caza de Castilla y León, cabe entender que se cumple con el requisito.

El problema es que, aunque el asunto se sometió al Consejo de la Caza de Castilla y León (lo cual eximiría del sometimiento al Consejo Asesor de Medio Ambiente), dicho órgano colegiado no emitió el correspondiente dictamen. Como se señala en la Sentencia (FD 3.º), “en el expediente administrativo no obra propiamente el informe del Consejo de Caza, sino una referencia a que se presentó el texto de borrador de Decreto para su análisis, debiendo entenderse que solo el acta extendida por el Secretario del mismo u otro documento fehaciente, puede ser el documento que acredita su existencia. El informe como tal no figura, sino solamente que se ha presentado el mismo al Consejo”.

Si el órgano consultado no responde, no emite el informe, ¿se considera cumplimentado el trámite sabiendo que estamos ante un informe preceptivo no vinculante? La Ley 30/1992 no aclara mucho la cuestión porque pide más datos: “De no emitirse el informe en el plazo señalado [...] se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos” (art. 83.3). ¿Estamos ante un informe “determinante”? Por otro lado, ¿el efecto jurídico de la falta de emisión del informe preceptivo es la nulidad del reglamento o la mera anulabilidad?

Como se ve, volvemos nuevamente a recaer en el viejo problema relativo al papel invalidante de los informes preceptivos en la elaboración de reglamentos. Existe una importante controversia doctrinal y jurisprudencial al respecto, sobre todo en relación con el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico correspondiente en la elaboración de reglamentos; así, mientras que algunos autores como GARCÍA DE ENTERRÍA mantienen posiciones maximalistas (apoyadas actualmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo) en virtud de las cuales la omisión del dictamen del Consejo de Estado provoca la nulidad de pleno derecho del reglamento ejecutivo, últimamente otros autores como DOMÉNECH PASCUAL, y, con anterioridad, la mayoría jurisprudencial, entienden, de forma mucho más ponderada, que la sanción por dicha infracción procedimental debería ser la mera anulabilidad. La Sala del TSJ de Castilla y León opta —mencionando de forma expresa jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo (FD 5.º)— por la tesis primera y declara la invalidez del Decreto por razones puramente procedimentales y sin atender al contenido. Pero es, por lo menos, cuestionable que esta sanción radical sea proporcionada a la ausencia de un trámite no vinculante.

### *1.2. La validez del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, en especial, su incidencia sobre la propiedad privada*

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, que se acumularon, solicitando de la Sala la declaración de invalidez radical (nulidad de pleno derecho) 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 Sabinas de Somosierra; por la infracción de diversos preceptos de la Directiva de Hábitats 92/43/CEE, de la Ley básica estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de la Ley autonómica 8/1991, de 10 de mayo, 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.

Ante esta multitud de pretensiones, 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, sin perjuicio de los problemas que plantea a los recurrentes; en concreto, merece la pena aludir a las limitaciones generadas por el Plan en los bienes de propiedad privada de estos. 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:

“[L]a función social de estos derechos delimita su contenido de acuerdo con las leyes”, según recoge el artículo 33.2 de la Constitución, al referirse al derecho a la propiedad privada. Es cierto que el artículo siguiente establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la pertinente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. Sin embargo, 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. Ello es así hasta tal punto que establece el Plan distintas zonas con distinto tipo de protección: recoge zonas de uso limitado (con zonas de uso

limitado de cumbres y zonas de uso limitado de interés especial), zonas de uso limitado común, zonas de uso compatible (distinguiendo uso compatible tipo A y tipo B), zonas de uso general, zona de ordenación especial y zona ordenada no declarada. Esto determina una concreción de la función social de estas propiedades, no generando, en principio, derecho indemnizatorio (FD 7.º).

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 a alguno de los propietarios de terrenos incluidos en el espacio protegido. En relación con esto, recuerda en el mismo y larguísimo fundamento de derecho 7.º:

[...] 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. Como indica el art. 5 de la Ley 8/91, la inclusión determina la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, pero sólo tendrá efectos expropiatorios cuando se determine la expropiación, cuando se acuerde la expropiación [...]. A su vez, el propietario particular podrá exigir la correspondiente indemnización, como establece el número 2 de este artículo 5 (“De conformidad con las normas que regulan en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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”), pero sólo corresponde al concreto titular la defensa de su derecho.

Tras aludir al informe de 21 de septiembre de 2011 que en período de prueba se presentó de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas, emitido por la Delegación Territorial de Segovia (Servicio Territorial de Medio Ambiente), 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 detallada diversos preceptos del PORN cuestionados, con lo que concluye (FD 7.º): “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 la existencia de los LICs y ZEPAs, que incluye el PORN, el cual no realiza dicha declaración, por lo que evidentemente no concurren las mismas circunstancias que las que se examinan en la sentencia del TSJ de Madrid de fecha 2 de noviembre de 2010 que se invocaba por la parte actora con el escrito de conclusiones”.

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.

## **2. Tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley sobre la Ciudad del Medio Ambiente, ¿es factible exigir la inmediata demolición de los edificios?**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 20 de marzo de 2015, de la que fue ponente D<sup>a</sup> 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.

La Asociación Soriana de Defensa de la Naturaleza (ASDEN) había solicitado la demolición de la Cúpula de la Energía —edificio emblemático 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 anula 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”, sin tomar en consideración las especiales circunstancias concurrentes y el alcance de la sentencia a ejecutar, así como los efectos de las actuaciones llevadas a cabo siguiendo la vía de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional de 5 de diciembre de 2013, actuaciones que se han iniciado con la aprobación del Proyecto Regional Parque Empresarial de Medio Ambiente, mediante resolución de 4 de junio de 2014 y que concluirá con la aprobación de un Proyecto Regional mediante Decreto con el que la Administración de la Comunidad pretende dotar de planeamiento urbanístico al ámbito territorial (aprobación que, como puede comprobarse en los comentarios a la legislación autonómica, ya se ha producido por el 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 más arriba, el Auto impugnado resuelve un incidente ex artículo 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 6.º):

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.

### **3. Responsabilidad patrimonial y administrativa sancionadora de un municipio por un incendio en su territorio**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 22 de diciembre de 2014 resuelve la impugnación contra una sanción administrativa impuesta por la Junta de Castilla y León al Ayuntamiento de Roelos de Sayago (Zamora) de 1.001 euros por infracción grave en materia de incendios y contra la exigencia de una indemnización por los daños causados (gastos de extinción del incendio) por importe de 34.555,43 euros. Esta sanción había sido confirmada ya por el Juzgado de lo Contencioso de Zamora, cuya sentencia, apelada, es igualmente confirmada por la Sala.

Resulta sorprendente este contencioso interadministrativo (Administración local frente a Administración regional) porque se plantea como consecuencia de la condena al Ayuntamiento. Tras un incendio declarado en el término municipal de Roelos y extinguido por los servicios contra incendios de la Junta, se abrió el correspondiente expediente sancionador para determinar quién era el responsable en vía civil y, en su caso, en vía sancionadora administrativa. De los informes elaborados por los técnicos especializados de los servicios de la Junta se dedujo sin lugar a dudas la responsabilidad



municipal, porque el incendio se originó en una zona en la que los empleados municipales estaban haciendo, en época de incendios y sin previa solicitud de autorización, labores de desbroce de un camino. Estas labores provocaron chispas como consecuencia del golpeteo de las cuchillas con las lajas de las cercas de los vecinos. Demostrado esto, es evidente la responsabilidad municipal. La Sala, por lo tanto, confirma la sanción impuesta y la exigibilidad de la cantidad determinada en concepto de indemnización.

Esta sentencia —y el conflicto que resuelve, en definitiva— plantea otras cuestiones de índole dogmática que no es momento de resolver... ¿Realmente constituye una sanción adecuada a una persona jurídica pública la multa (que solo consigue dañar el interés público y a los vecinos al mermar los fondos públicos de la entidad)? ¿Es lógico que la entidad de tutela imponga sanciones a otra entidad pública por daños producidos en los bienes de esta? Son problemas que merecen una reflexión, quizá en otro momento.

#### **4. Control de la calidad y cantidad del dominio público hidráulico: el papel de los agentes de autoridad en la constatación de los hechos**

##### *4.1. Contaminación por vertidos de purines*

La Sentencia del TSJCYL (Valladolid) de 5 de febrero de 2015 es una resolución judicial prototípica que viene a confirmar la sanción (y exigencia de actuaciones necesarias para evitar que se repita) impuesta como consecuencia de un vertido de purines al terreno capaz de dañar el dominio público hidráulico y derivado de una inadecuada gestión de los residuos ganaderos de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas Agrarias (Decreto 40/2009, de 25 de junio, de la Junta de Castilla y León). Dicho vertido, derivado del desbordamiento de una balsa de almacenamiento y que llegó a alcanzar una charca, es calificado como infracción leve por la autoridad hidráulica.

Frente a las manifestaciones del sancionado, que alega indefensión por no habersele comunicado la propuesta de sanción ni habersele admitido las pruebas propuestas, la Sala argumenta, sobre la base de la doctrina del Tribunal Constitucional, que tanto la infracción como la sanción posible ya le habían sido comunicadas en un momento anterior —pliego de cargos—, por lo que se puede admitir excepcionalmente la omisión de la comunicación de la propuesta (en línea con la jurisprudencia del Tribunal

Supremo anterior —por todas, las de 27 de abril de 1998, citadas por la Sala—, “la reciente STS de 5 de julio de 2013 (casación 4927/2011) también señala que la falta de la notificación de la propuesta de resolución puede dejar de ser imprescindible si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso”). Asimismo, señala que los riesgos de la indefensión no existieron respecto de la práctica de las pruebas propuestas en la contestación del pliego de cargos, toda vez que el imputado contó con la vía judicial para hacer valer sus alegaciones a través de las pruebas propuestas y practicadas en ella.

En todo caso, para la Sala es decisiva la constatación de los hechos infractores realizada por los agentes de la Guardia Civil, que observan perfectamente el desborde del líquido, el regato producido y la llegada a la charca del perjudicado. Frente a esta constatación, de poco sirve alegar la ausencia de culpabilidad del titular de la balsa. Como recuerda la Sentencia, “en este caso no puede apreciarse la falta de culpabilidad de la recurrente pues el vertido no autorizado procedente de la balsa de purines de las instalaciones de la demandante se ha producido, al menos, por su falta de diligencia en el cuidado de esa balsa para impedir su desbordamiento” (FD 5.º).

Además de los problemas estrictamente sancionadores (la incidencia de la ausencia de trámites del procedimiento sancionador en la validez de la sanción o los problemas derivados del conflicto presunción de inocencia frente a presunción de certeza de las actas levantadas por agentes de autoridad), merece la pena aludir a la infracción cometida: vertidos al terreno. En estos casos, sin perjuicio de la posibilidad sancionadora por otras vías (infracciones de la normativa reguladora de las licencias ambientales), ordinariamente lo que está en juego es la posible contaminación de las aguas (dominio público hidráulico), por lo que la competencia del organismo de cuenca desplazará a la de la Administración autonómica.

#### *4.2. Sobre el concepto de alumbramiento de aguas subterráneas a efectos de su sanción y su control*

La STSJCYL de 5 de febrero de 2005 confirma la del Juzgado cuya apelación resuelve, que a su vez declaró la legalidad de la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD) de 9 de mayo de 2013, que impone a la recurrente una sanción de 3.000 euros de multa por infracción leve (“alumbramiento no autorizado de aguas

subterráneas” para abastecimiento de ganado y usos domésticos) y le requiere para que proceda a solicitar la legalización del pozo y se abstenga de derivar agua hasta que se otorgue la necesaria autorización administrativa.

Frente a la sanción impuesta por alumbramiento no autorizado, el titular de la finca invoca dos argumentos, con mayor o menor desarrollo: por una parte, afirma que el pozo en cuestión ya estaba en la finca cuando la adquirió, como de hecho constaba en la escritura pública, por lo que el “alumbramiento” no le es achacable; el problema es que dicho pozo no aparecía como reconocido por la Confederación Hidrográfica del Duero y que —como señala agudamente la propia Sentencia en su FD 2.º— “no se imputa a la recurrente la construcción de ese pozo sino ‘el alumbramiento no autorizado’ de las aguas subterráneas procedentes del mismo, y ese alumbramiento ilegal no se produce sólo en los supuestos del primer afloramiento de aguas subterráneas ‘sino en toda ocasión en la que se extrae agua de un cauce subterráneo sin la debida concesión o autorización’, como ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 5 de junio de 2012 (casación 3431/2011)”. Es decir, el concepto de alumbramiento, a efectos sancionadores, no es la apertura del pozo, sino la mera extracción, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por otro lado, no existe constancia de que el pozo existiera ya en 1985, por lo que la presunción juega a favor de que es posterior (FD 2.º *in fine*), o lo que es lo mismo, que el agua que se extrae es pública (publicada por la Ley 29/1985), por lo que su explotación requiere no autorización sino concesión.

La otra alegación importante en esta materia es la referida a la falta de autorización judicial o del dueño de la explotación a la entrada de los agentes medioambientales en la propiedad. La Sala responde con contundencia con dos argumentos inapelables: “a) que la finca de la recurrente [...] no tiene el carácter de ‘domicilio’ al que se refiere el art. 18.2 de la Constitución, como resulta de lo señalado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 12 de julio de 2012 y por el Tribunal Constitucional en las sentencias que en ella se citan [...]; y b) que la entrada en la finca de la recurrente se produjo por el Agente Medioambiental en el ejercicio de sus funciones”.

La Sentencia procede, por lo tanto, a confirmar la sanción impuesta.